

**PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA
PADA KETENTUAN DIBERLAKUKAN SURUT (*RETROACTIVE*)
TERHADAP MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN DI INDONESIA**
(Kajian Yuridis Terhadap Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 Pada Pemilu
Anggota DPD Tahun 2019)

(Skripsi)

Oleh

**RANDY AGUS SETIAWAN
1812011067**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2023**

ABSTRAK

PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA PADA KETENTUAN DIBERLAKUKAN SURUT (*RETROACTIVE*) TERHADAP MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA

(Kajian Yuridis Terhadap Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 Pada Pemilu
Anggota DPD Tahun 2019)

Oleh

RANDY AGUS SETIAWAN

Pengaturan keberlakuan surut (*retroactive*) terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki dinamika yang cukup panjang antara boleh atau tidaknya diberlakukan. Hukum Pidana Indonesia mengatur bahwa keberlakuan surut tidak diperbolehkan, faktanya terdapat peraturan perundang-undangan yang diberlakukan surut seperti Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018. Tujuan penelitian untuk menganalisis ketentuan diberlakukan surut (*retroactive*) apakah boleh berlaku berdasarkan sudut pandang Hukum Tata Negara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan melakukan tinjauan terhadap Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018, menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian disimpulkan bahwa keberlakuan surut secara konstitusional tidak selaras dengan UUD 1945, namun diperbolehkan sepanjang pengaturan ketentuan retroaktifnya diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang, dan apabila memuat ketentuan pidana, maka ketentuan pidananya tidak ikut diberlakusurutkan. Selain itu, urgensi diberlakukannya Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 secara surut terhadap Peserta Pemilu Anggota DPD tahun 2019 adalah didasarkan atas validitas norma dan hierarki norma, bahwa norma yang lebih tinggi menjadi dasar dalam menentukan validitas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Oleh karenanya, Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018 merupakan norma yang menjadi dasar Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 diberlakukan surut terhadap Peserta Pemilu Anggota DPD tahun 2019.

Kata Kunci: Keberlakuan surut (*retroactive*), Peraturan Perundang-undangan.

ABSTRACT

THE PERSPECTIVE OF CONSTITUTIONAL LAW ON PROVISIONS THAT ARE APPLIED RETROACTIVELY (RETROACTIVE) TO THE MATERIAL CONTENT OF LAWS AND REGULATIONS IN INDONESIA

(Juridical Study Of The General Election Commission Regulation Number 26 of 2018 in The 2019 General Election Of Members Of The Regional Representative Council)

By

RANDY AGUS SETIAWAN

The Regulation of the Retroactive application of the material content of laws and regulations in Indonesia has a fairly long dynamic between whether or not it is allowed to be enforced. Indonesian criminal law stipulates that retroactive applied is not allowed, in fact there are laws and regulations that are retroactively enforced like General Election Commission Regulation Number 26 of 2018. The research objective is to analyze retroactively enforced provisions whether they can apply from the perspective of constitutional law. This research is normative legal research by conducting a review of General Election Commission Regulation Number 26 of 2018, using a statute approach, case approach, and conceptual approach. The results of the study concluded that retroactively is constitutionally contrary to constitution, however it is permissible as long as the retroactive provisions are regulated further in the law and if it contains criminal provisions, the criminal provisions aren't applied retroactively. In addition, the urgency of implementing Election Commission Regulation Number 26 of 2018 is based on the validity of norms and a hierarchy of norms, that higher norms become the basis for determining the application of lower statutory regulations. Therefore, the decision of the constitutional court number 30/PUU-XVI/2018 is the norm which forms the basis for the retroactive effect of the General Election Commission Regulation Number 26 of 2018 on participants in the 2019 regional representative council election.

Keywords: Retroactive Behavior (retroactive), Legislation.

**PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA
PADA KETENTUAN DIBERLAKUKAN SURUT (*RETROACTIVE*)
TERHADAP MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN DI INDONESIA**
(Kajian Yuridis Terhadap Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 Pada Pemilu
Anggota DPD Tahun 2019)

Oleh

RANDY AGUS SETIAWAN

SKRIPSI

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar
SARJANA HUKUM

Pada

Bagian Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2023**

Judul Skripsi : **Perspektif Hukum Tata Negara Pada Ketentuan Diberlakukan Surut (*Retroactive*) Terhadap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia (Kajian Yuridis Terhadap Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 Pada Pemilu Anggota DPD tahun 2019)**

Nama Mahasiswa : **Randy Agus Setiawan**

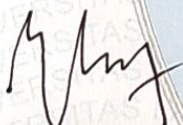
Nomor Pokok Mahasiswa : **1812011067**

Bagian : **Hukum Tata Negara**

Fakultas : **Hukum**

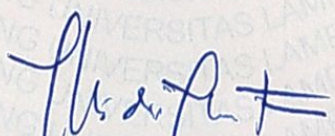


1. **Komisi Pembimbing**


Yhannu Setyawan, S.H., M.H.
NIP. 197310011999031003


Malicia Evendia, S.H., M.H.
NIP. 199109302022032013

2. **Ketua Bagian Hukum Tata Negara**


Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.
NIP. 198001022006041002

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

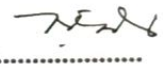
Ketua Penguji : Yhannu Setyawan, S.H., M.H.



Sekretaris Penguji : Malicia Evendia, S.H., M.H.



Penguji Utama : Dr. Muhtadi, S.H., M.H.



2. Dekan Fakultas Hukum



Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.
NIP. 196412181988031002

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 07 Juli 2023

LEMBAR PERNYATAAN

Nama : Randy Agus Setiawan
Nomor Induk Mahasiswa : 1812011067
Bagian : Hukum Tata Negara
Fakultas : Hukum

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini benar-benar karya sendiri. Semua hasil tulisan yang tertuang dalam skripsi ini telah mengikuti kaidah penulisan karya ilmiah Universitas Lampung. Apabila kemudian hari terbukti skripsi ini merupakan salinan atau dibuat orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan ketentuan akademik yang berlaku.

Bandar Lampung, 7 Juli 2023



Randy Agus Setiawan
NPM. 1812011067

RIWAYAT HIDUP



Nama lengkap penulis adalah Randy Agus Setiawan, dilahirkan di Rimbo Bujang, Kabupaten Tebo, Jambi pada 23 Agustus 1999, sebagai anak pertama dari tiga bersaudara, dari pasangan Bapak Kaswan dan Ibu Suwati. Penulis menempuh pendidikan Taman Kanak-Kanak Muhammadiyah-Aisyiyah Rimbo Bujang, Tebo tahun 2005-2006 dan melanjutkan Sekolah Dasar Negeri 118/VIII Wirotho Agung, Rimbo Bujang, Tebo tahun 2006-2012. Selanjutnya pada tahun 2012-2015 penulis menempuh Sekolah Menengah Pertama Negeri 3 Tebo dan Sekolah Menengah Atas Negeri 2 Jambi tahun 2015-2018. Tahun 2018 penulis diterima di Perguruan Tinggi Negeri Universitas Lampung, Program Strata 1 (S1) melalui jalur Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SNMPTN) dan tercatat sebagai mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung.

Selama menempuh pendidikan di jenjang S1, penulis aktif di organisasi internal maupun eksternal kampus. Penulis bergabung dalam UKM-Fakultas Pusat Studi Bantuan Hukum (PSBH) sebagai anggota maupun pengurus, dan menjadi bagian Staf Ahli BEM Universitas Lampung Kabinet Semangat Kita bidang Kajian dan Strategis periode 2019. Penulis juga bergabung dalam organisasi Himpunan Mahasiswa Hukum Tata Negara (HIMA-HTN) dan menjadi ketua Himpunan Mahasiswa Hukum Tata Negara terpilih pada periode 2021 (Non-aktif). Pada eksternal kampus, penulis aktif dalam organisasi Himpunan Mahasiswa Jambi-Universitas Lampung (HMJ-UNILA) dan sempat bergabung menjadi anggota Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), Komisariat Fakultas Hukum Unila. Penulis juga telah mengikuti pengabdian langsung kepada masyarakat dalam kegiatan Kuliah Kerja Nyata (KKN) di Desa Perintis, Kabupaten Tebo, Provinsi Jambi, selama 40 hari sejak bulan Februari sampai Maret 2021. Penulis menyusun tugas akhir skripsi ini sebagai syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lampung, dibawah bimbingan Yhannu Setyawan, S.H., M.H. dan Malicia Evendia, S.H., M.H.

MOTTO

“Berikan keadilan bagi semua orang yang berhak”

(Ius Suum Cuique Tribuere)

“Kalau hidup sekedar hidup, babi hutan juga hidup. Kalau bekerja sekedar bekerja, kera juga bekerja”

(Buya Hamka, 1908-1981)

“Salah satu fase terbaik manusia adalah ketika kita sudah bisa menertawakan masa lalu yang menyakitkan”

(Fiersa Besari)

“Yang paling dekat dengan kita adalah kematian, yang paling jauh adalah masa lalu, yang paling besar adalah hawa nafsu, yang paling berat adalah memegang amanah, yang paling ringan adalah meninggalkan sholat, dan yang paling tajam adalah lisan manusia”.

(Imam Al-Ghazali)

“Tetaplah sholat walaupun bukan orang baik, tetaplah menjadi baik walaupun orang lain menilai jelek, dan tetaplah bersifat jujur karena kebohongan sekecil apapun tetaplah kebohongan”

(Mama Tercinta)

PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Dengan mengucapkan puji syukur kepada Allah SWT, atas rahmat dan hidayahnya, maka dengan ketulusan dan kerendahan hati serta perjuangan dan jerih payah yang ada, untuk ketulusan dan cinta yang mengalir tanpa syarat, saya persembahkan sebuah karya ini kepada:

Kedua Orang Tua Tercinta,
Bapak Kaswan dan Ibu Suwati.

Yang senantiasa membesarkan, mendidik, membimbing, mendukung dan mendoakan saya dalam situasi apapun, terima kasih untuk cinta dan kasih sayang serta dukungan lainnya yang tidak bisa terbayarkan dengan apapun. Semoga nanti saya bisa menjadi anak yang bisa memberikan kebahagiaan buat kalian.

Adik-adikku Tercinta
Yudha Pramasditya, dan Farhan Khoirun Nizzam.

Yang senantiasa menjadi motivasi dan menjadi penyemangat untuk saya sehingga bisa terus berkembang dan menyelesaikan apa yang sudah dimulai.

Keluarga Besar Gen Wiyono
Yang senantiasa memberikan doa, dukungan dan motivasi yang tiada habis-habisnya. Betapa kuatnya terjangan badai kehidupan, namun disinilah kita semua ada untuk saling menguatkan.

Almamaterku Universitas Lampung
Sebagai langkah awal untuk mendewasakan saya dalam bersikap dan berfikir.

SANWACANA

Alhamdulillah robbil ‘alamin, puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat, nikmat, taufiq, serta hidayahnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Perspektif Hukum Tata Negara Pada Ketentuan Diberlakukan Surut (*Retroactive*) Terhadap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia (Kajian Yuridis Terhadap Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 Pada Pemilu Anggota DPD Tahun 2019)”. Skripsi ini diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini dapat diselesaikan berkat do’a, dukungan serta semangat dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya terhadap:

1. Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
2. Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara yang telah meluangkan waktu, memberikan bantuan baik saran, arahan serta masukan selama penulis menyelesaikan skripsi ini.
3. Dr. Zulkarnain Ridwan, S.H., M.H. selaku Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara yang telah mengarahkan, membantu dan memudahkan banyak hal terkait penyelesaian skripsi ini.
4. Yhannu Setyawan, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing I yang telah meluangkan waktu, memberikan bimbingan, dan memberikan arahan serta masukan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
5. Malicia Evendia, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing II yang telah mengarahkan, membimbing, dan membantu banyak hal terkait penulisan skripsi ini.
6. Dr. Muhtadi, S.H., M.H. dan Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H. selaku dosen pembahas I dan pembahas II yang telah meluangkan waktunya untuk membahas, dan memberikan kritik serta saran kepada penulis dalam perbaikan skripsi ini.

7. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung khususnya dosen bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan bekal ilmu selama masa perkuliahan.
8. Segenap staff bagian Hukum Tata Negara, Talibul Ckhair, S.I.P., M.I.P. selaku admin bagian dan Aziz Ghafur selaku abang-abangan gedung yang telah membantu banyak hal sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini, serta segenap staff administrasi Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah membantu dalam proses administrasi.
9. Teristimewa kepada kedua orangtua tercinta, Bapak Kaswan dan Mama' Suwati yang selalu memberikan do'a dan dukungan serta motivasi kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih sedalam-dalamnya khusus untuk kedua orang tua tercinta, semoga nanti saya bisa memberikan kebahagiaan buat kalian.
10. Tak kalah istimewa manusia yang kukasihi dan cintai, Rena Astika, S.Si. yang senantiasa hadir untuk menguatkan dan mewarnai kehidupan, serta selalu ada dan bersedia menemani penulis berjuang dalam penulisan skripsi ini. Terima kasih *be*.
11. Kepada segenap keluarga besar Gen Wiyono tercinta yang senantiasa memberikan motivasi, nasehat serta dukungan baik secara langsung maupun tidak langsung kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
12. Kepada rekan-rekan mahasiswa Hukum khususnya angkatan 2018 yang telah memberikan do'a, semangat serta saran selama perkuliahan maupun dalam menyelesaikan skripsi ini.
13. Kepada rekan-rekan Himpunan Mahasiswa Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung 2021, Adib, Hilmy, Sadzili, Steven, Umar dan Vano. Terima kasih atas pengalaman dan kerja sama dalam waktu yang singkat. Terima kasih juga kepada rekan-rekan Himpunan Mahasiswa Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung 2022, Syarif, Alif, Arif, Marchel, Raul, Irvan, Aina, Yolanda, Monica, yang senantiasa telah berjuang untuk menghidupkan kembali eksistensi HIMA HTN.
14. Kepada keluarga besar Kosan Agam (Kakek Mulkan dan nenek),

khususnya Ginanjar, Khadafi, Ovindo, Wahyu, Anam, Andri, Fajar, Ryan, Reksa, Edo, Fandu, Rega, Toni, Raqib, Krisna, Deo, Ferdo, Helmi, Aziz, dan lainnya yang tidak bisa disebutkan semuanya. Terima kasih telah memberikan dukungan dan keceriaan di sela-sela masalah perkuliahan. Terima kasih atas kebersamaannya, semoga kebahagiaan selalu menyertai kalian.

15. Kepada keluarga besar warung pojok, bapak, ibu, Ilham, ayuk. Terima kasih telah memberikan bantuan dan dukungan kepada penulis, semoga kebahagiaan selalu menyertai kalian.
16. Almamater tercinta, Universitas Lampung yang telah memberikan ilmu, kesempatan, teman, kenangan dan pengalaman berharga selama penulis menjadi mahasiswa.
17. Segenap pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu dan mendukung penulis baik secara langsung maupun tidak langsung sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi ini.
18. Terakhir tetapi tidak kalah penting, saya ingin berterima kasih kepada diri sendiri untuk semua kerja keras yang telah diberikan. Terima kasih telah mengerahkan tekad dan pikirannya untuk menyelesaikan studi Strata 1 (S1) Fakultas Hukum Universitas Lampung. Terima kasih sudah bertahan sejauh ini.

Semoga Allah SWT dengan segala kuasanya selalu memberikan balasan yang terbaik terhadap bantuan dan dukungan yang telah diberikan kepada penulis. Akhirnya penulis menyadari bahwa skripsi ini masih banyak kekurangan, dan penulis juga mengucapkan permohonan maaf yang sebesar-besarnya atas kekurangan maupun kesalahan dalam penulisan skripsi ini. Semoga dengan hasil karya penulis yang belum sempurna ini bisa memberikan kebermanfaatan bagi penulis khususnya dan bagi pembaca umumnya.

Bandar Lampung, 23 Juli 2023

Penulis

Randy Agus Setiawan

DAFTAR ISI

	Halaman
DAFTAR ISI	i
DAFTAR BAGAN	iii
I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Sistematika Penulisan.....	8
F. Kerangka Berfikir.....	9
II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Asas Hukum	13
1. Pengertian Asas Hukum	13
2. Kedudukan dan Fungsi Asas Hukum	15
B. Pengertian Retroaktif.....	21
1. Retroaktif Sebagai Asas Hukum.....	23
2. Hubungan Retroaktif dengan Asas Legalitas	28
C. Pembentukan Peraturan Perundangan	36
1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	36
2. Keberlakuan Peraturan Perundang-undangan.....	42
3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangn	45
4. Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum	48
III. METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	54
B. Pendekatan Masalah	54

C. Sumber Data	55
D. Teknik Pengumpulan Data	57
E. Analisis Data	58

IV. PEMBAHASAN

A. Ketentuan diberlakukan surut (<i>retroactive</i>) terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan dari perspektif Hukum Tata Negara	59
B. Batasan pemberlakuan <i>retroactive</i> dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia.....	77
C. Urgensi diberlakukannya ketentuan Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 secara surut (<i>retroactive</i>) dan dampaknya terhadap peserta pemilu Anggota DPD tahun 2019	91

V. PENUTUP

A. Simpulan.....	105
B. Saran.....	106

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR BAGAN

Bagan 1	Halaman
Kerangka Berfikir.....	10

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum,¹ sebagaimana penjelasan Plato bahwa dalam menjalankan kehidupan bernegara, negara hukum mengedepankan peraturan hukum.² Negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang dalam negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah harus tunduk pada hukum yang sama dan setiap orang berbeda diperlakukan berbeda dengan pembedaan yang rasional.³

Negara hukum sudah semestinya mengedepankan peraturan hukum, unsur terpenting dan pokok dari peraturan hukum adalah asas hukum. Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum.⁴ Sebagai negara hukum, Indonesia menjadikan hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai alat untuk mewujudkan ketertiban bangsa dan menjaga perdamaian di dalam negaranya.⁵ Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang benar dan sesuai dengan norma dasar serta asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.⁶

Salah satu asas perundang-undangan adalah undang-undang tidak berlaku surut, artinya perundang-undangan hanya berlaku ketika produk hukum telah dinyatakan berlaku, sehingga segala perbuatan yang pernah terjadi sebelumnya

¹Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 33

³Yulia Neta, dkk, *Ilmu Negara*, (Bandar Lampung:Anugrah Utama Raharja, 2013), hlm. 129

⁴Satjipto Rahardjo, *Ilmu Negara*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000) hlm. 45

⁵Zulkarnain Ridlwan, "Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*", *Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia*, Vol. 5, No. 2, Mei-Agustus 2012, hlm. 143

⁶Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Perspektif*, Volume XXI No. 3 Tahun 2016 Edisi September, hlm. 220-221

tidak dapat kemudian diterapkan dengan undang-undang yang baru. Istilah yang dekat dan sering dipergunakan di Indonesia adalah berlaku surut, atau biasa juga disebut asas non *retroactive*. Menurut Wirjono, larangan keberlakuan surut bertujuan untuk menegakkan kepastian hukum bagi masyarakat, yang selayaknya ia harus tahu perbuatan apa yang merupakan tindak pidana atau tidak.⁷

Asas non *retroactive* secara garis besar mengandung makna bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan tidak dapat berlaku surut atau tidak dapat diterapkan terhadap kejadian/peristiwa/perbuatan yang terjadi sebelum peraturan tersebut diberlakukan.⁸ Aturan yang berkaitan dengan asas non *retroactive* atau larangan diberlakukan surut suatu peraturan perundang-undangan, yaitu dalam Pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).⁹

Berkenaan dengan hal tersebut, masih ada peraturan perundang-undangan yang diberlakukan surut, salah satunya Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 26 tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Peraturan KPU Nomor 14 tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah pada pemilu legislatif tahun 2019. Pembentukan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 merupakan bentuk tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 atas *judicial review* terhadap frasa “pekerjaan lain” pada Pasal 182 huruf i Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu. Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 diberlakukan surut (*retroactive*) terhadap peserta pemilihan umum anggota DPD tahun 2019.

Perubahan Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 atas peraturan KPU terdahulu ini menuai kontroversi, sebab pembentukan Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 dilakukan ditengah-tengah penyelenggaraan pemilu yang sedang

⁷Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, (Jakarta: Eresco, 1969), hlm. 22

⁸Fetroki Romando, “Asas Non Retroaktif Dan Penyimpangannya Dalam Hukum Di Indonesia”, *Jurnal Hukum Unair*, 23 Mei 2007, hlm. 9

⁹Pasal 28I UUD 1945 menyatakan bahwa “*Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun*”, dan Pasal 1 ayat (1) KUHP menyatakan bahwa “*Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali berdasarkan kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan dilakukan*”. Kedua Pasal tersebut merupakan Pasal yang memuat ketentuan asas non retroaktif.

berlangsung dan pembentukannya dinilai tidak memenuhi ketentuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰ Sebagaimana penjelasan Purnadi dan Soerjono Soekanto, bahwa undang-undang hanya boleh dipergunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang dan terjadi setelah undang-undang dinyatakan berlaku. Secara *a contrario*¹¹ berarti bahwa undang-undang tidak boleh dipergunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang yang terjadi sebelum undang-undang tersebut dinyatakan berlaku.

Salah satu calon peserta pemilu yang hak konstitusionalnya dirugikan oleh pemberlakuan peraturan yang tersebut di atas, melakukan pengujian Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 tersebut ke Mahkamah Agung (MA). Dalam pengujiannya, amar putusan Mahkamah menyatakan menerima sebagian dan menyatakan Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 tetap mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan berlaku umum sepanjang tidak diberlakukan surut terhadap peserta pemilu.¹²

Ketentuan dalam Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 sudah seharusnya tidak boleh diberlakukan surut (*retroactive*) terhadap peserta pemilu anggota DPD tahun 2019 sesuai dengan amar putusan MA. Namun realitanya, ketentuan Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 tetap diberlakukan surut (*retroactive*) terhadap peserta pemilu. Pemberlakuan surut tersebut bisa diketahui dari sikap KPU yang tetap mempertahankan keputusannya yaitu dalam Keputusan KPU Nomor 1130/PL.01.4-Kpt/06/IX/2018¹³ tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD Tahun 2019, meskipun sudah ada

¹⁰Tahengga Primananda Alfath, "Eksekutabilitas Putusan Mahkamah Agung Terhadap Pencalonan Anggota DPD", *Jurnal Yudisial* Vol. 12 No. 3 Desember 2019, hlm. 287-303

¹¹A *Contrario* berarti penafsiran terhadap undang-undang yang bersangkutan didasarkan pada perlawanan antara peristiwa konkrit yang dihadapi dengan peristiwa yang diatur dalam undang-undang atau biasa di artikan sebagai penafsiran undang-undang secara berlawanan. Dalam Anis Widyawati, "Dilema Penerapan Asas Retroaktif di Indonesia", *Pandecta*. Volume 6, Nomor 2, Juli 2011, hlm. 171.

¹²Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 P/HUM/2018 tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

¹³Keputusan KPU Nomor 1130/PL.01.4-Kpt/06/IX/2018 tidak memasukan nama Oesman Sapta dalam Daftar Calon Tetap (DCT) perseorangan peserta pemilihan umum anggota DPD tahun 2019 oleh KPU, padahal keputusan KPU sebelumnya Nomor 1071-PL.01.4-Kpt/IX/2018 nama Oesman Sapta telah terdaftar didalam daftar Calon Sementara (DCS) perseorangan peserta pemilihan umum anggota DPD tahun 2019.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 242/G/SPPU/2018-/PTUN-JKT¹⁴.

Peraturan Perundang-undangan yang dibuat dalam rangka memberikan pengaturan hukum bagi masyarakat tidak boleh bertentangan dengan konstitusi sebagai norma hukum tertinggi negara. Hal ini sesuai dengan teori jenjang norma, bahwa norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi dan kaidah hukum yang tertinggi. Begitupula norma yang menentukan pembuatan norma yang lain, yaitu dengan norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibuat adalah norma yang lebih rendah.¹⁵

Berkenaan dengan pemberlakuan surut peraturan perundang-undangan, sebenarnya tidak hanya diterapkan dalam Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 saja. Pada ketentuan-ketentuan peraturan perundangan-undangan terdahulu misalnya, juga diberlakukan surut seperti yang terjadi pada tahun 2000 yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 tahun 2000 tentang Penyesuaian Pensiun Pokok Mantan Pimpinan dan Hakim Anggota Mahkamah Agung serta Janda/Dudanya, yang berlaku surut hingga delapan bulan kebelakang. Salah satu kasus pelanggaran berat yaitu dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia juga diberlakukan surut (*retroactive*), hal tersebut dipertegas dalam ketentuan pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000.¹⁶

Keberlakuan surut lainnya yaitu dalam Putusan Pengadilan HAM dengan register perkara Nomor 01/PID.HAM/AD.HOC/2001/PH.JKT.PST tentang Keterlibatan Mantan Gubernur Timor Timur Abilio Jose Osario Soares dalam Pelanggaran HAM berat di Timor Timur.¹⁷ Kemudian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi dimana pengaturan

¹⁴Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Memerintahkan nama Oesman Sapta untuk dimasukan dalam Daftar Calon Tetap (DCT) perseorangan peserta pemilihan umum anggota DPD.

¹⁵Teori Hans Kelsen dalam Gede Marhaendra Wija Atmaja, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Badung: Faculty Of Law Universitas Udayana, 2016), hlm. 20

¹⁶Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia berbunyi “Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum diundangkannya undang-undang ini, diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM ad hoc.” Lihat juga dalam Anisatul Istiqomah F, “Pemberlakuan Asas Retroaktif dalam Pelanggaran Berat HAM di Indonesia”, *Jurnal Nasional Universitas Gadjah Mada*, 2018. hlm. 12

¹⁷ELSAM, Progres Report IX, Pemantauan Pengadilan HAM Ad Hoc Perkara Pelanggaran HAM Berat di Timor Timur: Kejahatan Terhadap Kemanusiaan Tanpa Penanggung Jawab, Jakarta, 20 Desember 2002, hlm. 4-5

pemberlakuan surutnya terdapat dalam Pasal 68,¹⁸ yang memuat ketentuan bahwa, “Semua tindakan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang proses hukumnya belum selesai pada saat terbentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi, dapat diambil alih oleh Komisi Pemberantasan Korupsi berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9”. Selain itu, asas *retroactive* juga diberlakukan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.¹⁹

Pemberlakuan secara surut (*retroactive*) secara tegas tidak diperbolehkan dalam hukum Indonesia, mengingat Pasal 28I UUD 1945 dan ketentuan asas legalitas yang dalam hukum pidana dimaknai bahwa ketentuan-ketentuan di dalam perundang-undangan pidana tidak boleh berlaku surut (*non-retroactive*). Namun, secara jelas asas retroaktif telah diberlakukan sebagaimana ketentuan-ketentuan yang sudah diuraikan di atas. Beberapa pemberlakuan secara surut (*retroactive*) peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan sebelumnya, berimplikasi luas dan menimbulkan ragam pendapat pro dan kontra terkait substansi boleh tidaknya penerapan asas *retroactive*.

Oleh karenanya, perlu adanya kajian yang mendalam mengenai dasar pemberlakuan ketentuan peraturan perundang-undangan secara surut (*retroactive*) dari perspektif Hukum Tata Negara. Kajian tentang dasar pemberlakuan asas retroaktif ini bertujuan untuk mengetahui pertimbangan dan alasan peraturan perundang-undangan diberlakukan secara surut. Dalam perspektif Hukum Tata Negara, pemberlakuan surut peraturan perundang-undangan adalah bentuk pengesampingan dari asas *non-retroactive*.²⁰ Asas *non-retroactive* adalah perintah konstitusi, yang artinya tidak boleh disimpangi apalagi

¹⁸I Made Adi Seraya, “Pemberlakuan Asas Retroaktif Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Hukum Universitas Udayana*, serial Online, Februari 2012, diakses dari <https://media.neliti.com> pada 1 Oktober 2022 pukul 13:42 WIB

¹⁹Pasal 46 UU Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang menyatakan bahwa, “Ketentuan dalam perpu ini dapat diberlakukan surut untuk tindakan hukum bagi kasus tertentu sebelum mulai berlakunya Perpu ini, yang penerapannya ditetapkan dengan undang-undang atau Perpu tersendiri”. Lihat juga dalam Novan Restianto, “Tinjauan Yuridis Terhadap Penerapan Asas Retroaktif Dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme”, *Jurnal Ilmiah, Universitas Atma Jaya Yogyakarta*, 8 Oktober 2014.

²⁰Bachtiar, “Pemberlakuan Asas Retroaktif Dalam Optik Hukum Tata Negara”, *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol. 2, No. 2, Desember 2015, hlm. 14

dinegasi oleh peraturan perundang-undangan lainnya.²¹

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang diberlakukan secara surut jelas bertentangan dengan substansi konstitusi, sebagaimana diatur dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945. Semestinya segala undang-undang yang mengandung materi tentang pemberlakuannya yang berada dibawah konstitusi harus memiliki keselarasan norma dengan konstitusi.²² Norma undang-undang tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, jika terdapat norma undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi, maka undang-undang tersebut mengandung cacat sejak kelahirannya (*in abtuo*),²³ hal yang demikian diatur sebagaimana di dalam sistem hierarki perundang-undangan.²⁴

Atas pemberlakuan secara surut (*retroactive*) terhadap peraturan perundang-undangan atau dengan kata lain telah disimpanginya asas non-*retroactive*, menimbulkan pro dan kontra. Pada satu sisi, penyimpangan asas non-*retroactive* melanggar Pasal 28I UUD 1945, penyimpangan terhadap asas non-*retroactive* juga melanggar asas legalitas. Sementara disisi lain, pemberlakuan surut suatu peraturan perundang-undangan diperlukan untuk memberikan kepastian hukum.

Pada dasarnya sebagai negara hukum yang mengedepankan peraturan hukum, tentu demi terwujudnya kepastian hukum dan keadilan, harus mempertimbangkan tiga tugas/tujuan hukum yang senantiasa saling tarik menarik (*spannungsverhältnis*) yaitu, kepastian hukum (*rechtssicherheit*), keadilan hukum (*gerechtigkeit*), dan kebergunaan hukum (*zweckmassigkeit*).²⁵ Hal ini mengingatkan, bahwa keberlakuan ketentuan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan asas-asas yang berlaku dalam hukum nasional dan substansi konstitusi. Dengan demikian, menurut penulis penting untuk dilakukan penelitian dengan memfokuskan pada ketentuan diberlakukan surut (*retroactive*) terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia ditinjau dari Perspektif

²¹Agus Raharjo, "Problematika Asas Retroaktif Dalam Hukum Pidana Indonesia", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.8 No. 1 Januari 2008, hlm. 14

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022.

²⁵Hendra Rawug, "Penyimpangan Terhadap Asas Non-Retroaktif Dalam Perkara Pelanggaran HAM Berat", *Jurnal Civic Education*, Vol. 1 No. 2 Desember 2017, hlm. 65

Hukum Tata Negara.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah konsep ketentuan diberlakukan surut (*retroactive*) terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan dari perspektif Hukum Tata Negara?
2. Bagaimanakah batasan pemberlakuan *retroactive* dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia?
3. Bagaimanakah urgensi dan dampak diberlakukannya ketentuan Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 secara surut (*retroactive*) terhadap peserta pemilu Anggota DPD tahun 2019?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun, tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis konsep pemberlakuan ketentuan peraturan perundang-undangan secara surut (*retroactive*) ditinjau dari perspektif Hukum Tata Negara Indonesia;
2. Untuk menganalisis batasan pemberlakuan *retroactive* dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia; dan
3. Untuk menganalisis urgensi dan dampak dari diberlakukannya ketentuan Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 secara surut (*retroactive*) terhadap peserta pemilu anggota DPD tahun 2019.

D. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini dapat menjadi bahan untuk kajian ilmu hukum, khususnya Hukum Perundang-undangan, terutama

terhadap pemberlakuan peraturan perundang-undangan secara *retroactive* dalam Hukum Tata Negara.

b. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana yang bermanfaat dalam mengimplementasikan pengetahuan peneliti dalam bidang ilmu Hukum Tata Negara, dan diharapkan dapat menambah referensi kepustakaan Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Lampung khususnya, dan Hukum Tata Negara Indonesia umumnya.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini dikelompokkan menjadi beberapa sub bab sebagai berikut:

- I. Pendahuluan. Bab ini berisikan latar belakang disusunnya penulisan skripsi dengan judul “perspektif Hukum Tata Negara pada ketentuan diberlakukan surut (*retroactive*) terhadap materi muatan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia (Kajian yuridis terhadap penerapan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 pada pemilu anggota DPD tahun 2019)”, dengan tujuan penelitian yaitu untuk menganalisis konsep pemberlakuan ketentuan peraturan perundang-undangan secara surut (*retroactive*) ditinjau dari perspektif Hukum Tata Negara Indonesia, kemudian untuk menganalisis batasan pemberlakuan *retroactive* dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan untuk menganalisis urgensi serta dampak dari diberlakukannya ketentuan Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 secara surut (*retroactive*) terhadap peserta pemilu anggota DPD tahun 2019. Penelitian ini memiliki manfaat secara teoritis dan praktis, kemudian menuliskan mengenai sistematika penulisan.
- II. Tinjauan Pustaka. Bab ini memuat uraian yang sistematis dan logis, mengenai dogmatik hukum, teori hukum, dan teori yang ada relevansinya dengan permasalahan yang akan dibahas. Lebih lanjut, tinjauan yang akan dikemukakan sebagai berikut: Pertama, tinjauan

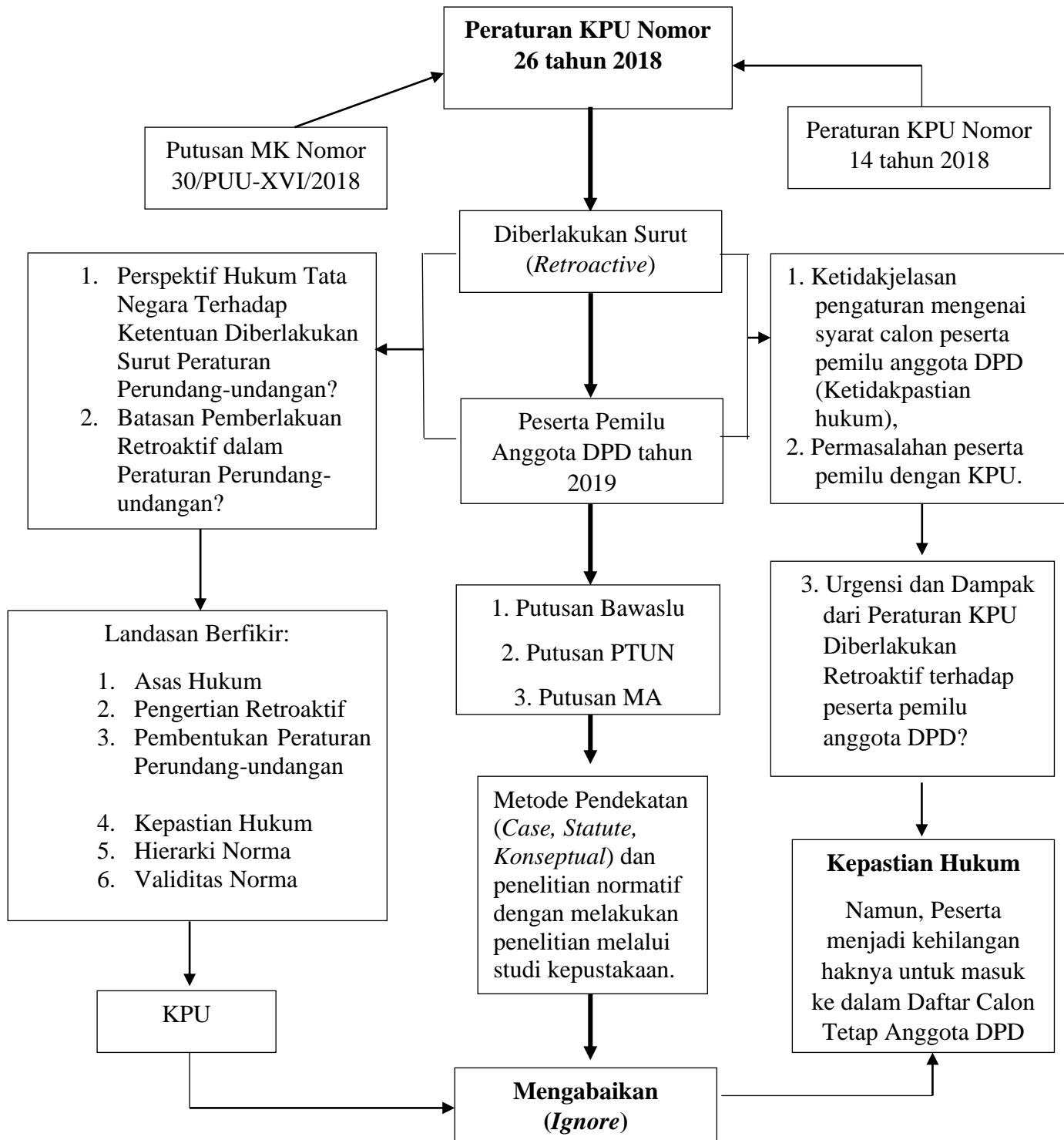
mengenai asas hukum, yaitu terkait pengertian, kedudukan dan fungsi asas hukum. Kedua, tinjauan mengenai pengertian retroaktif, mencakup retroaktif sebagai asas hukum dan hubungan retroaktif dengan asas legalitas. Ketiga, tinjauan pembentukan peraturan perundangan, yaitu terkait asas pembentukan peraturan perundang-undangan, keberlakuan peraturan perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, serta kedudukan peraturan Komisi Pemilihan Umum.

- III. Metodologi Penelitian. Bab ini membahas tentang jenis penelitian hukum normatif dengan menggunakan metode pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Sumber data berupa peraturan perundang-undangan, buku, artikel, jurnal dan sumber lainnya yang berupa media cetak maupun elektronik, dengan teknik pengumpulan data menggunakan *library research*, dan dianalisis secara kualitatif.
- IV. Pembahasan. Bab ini membahas konsep pemberlakuan peraturan perundang-undangan secara retroaktif dalam perspektif Hukum Tata Negara; menjelaskan batasan pemberlakuan *retroactive* dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia; serta membahas urgensi dan dampak dari diberlakukannya ketentuan Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 secara surut (*retroactive*) terhadap peserta pemilu anggota DPD tahun 2019, dan
- V. Penutup. Bab ini memuat kesimpulan dan saran dari hasil penelitian mengenai ketentuan diberlakukan surut (*retroactive*) berdasarkan sudut pandang Hukum Tata Negara; batasan-batasan pemberlakuannya pada materi muatan peraturan perundang-undangan; dan urgensi serta dampak dari diberlakukannya peraturan KPU secara surut (*retroactive*) terhadap peserta pemilu anggota DPD tahun 2019.

F. Kerangka Berfikir

Secara umum kerangka berfikir yang akan dibangun dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut:

1. Bagan Kerangka Berfikir



2. Penjelasan Kerangka Berfikir

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini merupakan alur yang dimulai dari *input*, *process*, *output*, dan *outcome*. Berdasarkan bagan kerangka pemikiran tersebut dapat dideskripsikan sebagai berikut:

A. Input (*input*)

Input penelitian ini mendasarkan pada dasar pembentukan Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 yaitu Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018 tentang Pengujian Pasal 182 huruf i Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Selain putusan MK, input penelitian ini juga mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keberlakuan retroaktif dan pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022;
3. Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Peradilan HAM;
4. Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM;
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang;
6. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

7. Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
8. Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU Nomor 14 tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

B. Proses (*Process*)

Dasar-dasar hukum tersebut akan menjadi landasan sebagai fokus perhatian yang akan dilakukan untuk mengkaji dan menganalisis mengenai permasalahan yang dirumuskan dalam rumusan masalah.

C. Tujuan (*Output*)

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis urgensi keberlakuan dan dampak dari Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 yang diberlakukan surut (*Retroactive*) terhadap peserta pemilu anggota DPD tahun 2019. Terlebih dahulu penulis akan menganalisis konsep keberlakuan surut dari sudut pandang Hukum Tata Negara dan menganalisis batasan keberlakuan surut dalam materi muatan peraturan perundang-undangan.

D. Manfaat (*Outcame*)

Kerangka berfikir diatas merupakan sarana untuk mencapai hasil akhir penelitian yaitu sebagai bahan pertimbangan dan kajian dalam permasalahan keberlakuan peraturan perundang-undangan dalam hal keberlakuan surut (*Retroactive*) materi muatan peraturan perundang-undangan.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Asas Hukum

1. Pengertian Asas Hukum

Setiap peraturan hukum berakar dan bertumpu pada asas hukum, asas hukum bermula dari suatu nilai yang diyakini berkenaan dengan penataan masyarakat untuk mencapai ketertiban yang berkeadilan. Asas-asas hukum lahir dari kandungan akal budi dan hati nurani manusia yang menyebabkan manusia dapat membedakan baik-buruk, adil-tidak adil, dan manusiawi-tidak manusiawi.²⁶

Asas-asas hukum menurut Paul Scholten diartikan sebagai tendensi-tendensi yang disyaratkan kepada hukum oleh paham kesusilaan. Dapat dipahami bahwa asas-asas hukum menurut Paul Scholten adalah sebagai pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual yang dipandang sebagai penjabarannya.²⁷ Sebagaimana Karl Larenz dalam bukunya *"Methodenlehre der Rechtswissenschaft"* yang sependapat dengan Paul Scholten, bahwa asas-asas hukum adalah ukuran-ukuran hukumiah-ethis yang memberikan arah kepada pembentukan hukum. Bisa dipahami bahwa asas-asas hukum merupakan syarat dengan nilai-nilai etis moral dalam aturan atau norma/kaidah hukum baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun putusan hakim sebagai pembentukan hukum

²⁶Bernard Arief Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 204.

²⁷*Ibid.*

inconcito.²⁸

H. J. Homes dalam bukunya “*Betekenis van de Algemene Rechtsbeginsell-envoor d praktijk*” mengartikan bahwa asas-asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Demikian juga, A.R. Lacey, yang juga mengemukakan bahwa asas-asas hukum dapat menjadi dasar ilmiah berbagai aturan/kaidah hukum untuk mengatur perilaku manusia yang menimbulkan akibat hukum yang diharapkan.²⁹

G.W. Paton dan P. Belefroid mengemukakan asas-asas hukum sebagai suatu pikiran yang dirumuskan secara luas yang menjadi dasar bagi aturan/kaidah hukum, dan sebagai kaidah dasar yang dijabarkan dari hukum positif yang oleh ilmu hukum tidak diperasalkan dari aturan-aturan yang lebih umum. Sisi lain, P. Belefroid mengartikan asas-asas hukum melalui bukunya yang berjudul “*Beschowingenover Rechtsbeginselen*” sebagai kaidah dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak diperasalkan dari aturan-aturan yang lebih umum. G.W Paton mendefinisikannya secara lebih singkat sebagai “*a principle is the broad reason, which lies at the base of rule of law*”, yaitu suatu pikiran yang dirumuskan secara luas yang menjadi dasar bagi aturan/kaidah hukum, atau lebih bersifat konkret mengenai perilaku atau tindakan terhadap hukum.³⁰ Sebaliknya, Klandermen justru mengemukakan bahwa asas-asas hukum berasal dari aturan yang lebih umum, yang dalam sudut pandang ilmu hukum asas hukum hanya bersifat mengatur dan menjelaskan serta tujuannya hanya memberi ikhtisar dan tidak normatif, maka dari itu tidak termasuk hukum positif.³¹

Eksistensi atau keberadaan asas-asas hukum dalam kaitannya dengan sudut pandang hukum positif maka berada pada pembentuk

²⁸*Ibid.*

²⁹Mahadi, *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, cetakan ke-3 (Bandung: Alumni, 2003), hlm.120

³⁰J. J. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hlm 119

³¹*Ibid.*

undang-undang dan hakim yang memberi keabsahan serta memberi pengaruh normatif, karenanya asas-asas hukum mengikat para pihak dalam penerapannya oleh hakim. Selain daripada itu, sudut pandang hukum positif memaknai asas-asas hukum sebagai penerapan dari tujuan yuridikal dalam menjawab persolan hukum berkaitan dengan penyelesaian konflik. Pendapat ini mengindikasikan asas-asas hukum dalam aplikasinya baik secara teoritik maupun praktikal memerlukan penjelasan terkait fungsi asas-asas hukum sejalan dengan kegunaannya.³² Sebaliknya, dari sudut pandang ilmu hukum, asas hukum bertujuan untuk memberi ikhtisar dan tidak normatif, karena hal tersebut tidak termasuk hukum positif, sehingga tidak dapat diterapkan secara langsung untuk menyelesaikan sengketa, dan harus melalui penafsiran hakim. Menurut pandangan ilmu hukum berarti asas hukum hanya bersifat mengatur dan menjelaskan.

2. Kedudukan dan Fungsi Asas-Asas Hukum

Berdasarkan apa yang sudah dijelaskan terkait pengertian asas-asas hukum pada bagian sebelumnya, pengertian asas-asas hukum jika dikaitkan dengan keberlakuannya di Indonesia, maka sumber asas hukum Indonesia adalah Pancasila. Hal tersebut juga sudah disepakati bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara, maka wajarlah jika berbicara mengenai asas, Pancasila adalah sumber dari segala asas hukum.

Pancasila sebagai sumber asas hukum Indonesia, dapat dikatakan bahwa asas hukum dari sistem hukum hierarkis lebih tinggi daripada norma/kaidah hukum.³³ Namun, agar Pancasila bisa dijadikan sebagai dasar tingkah laku hukum manusia sehari-hari maka perlu dijabarkan bertingkat dari asas-asas sampai tata norma/kaidah hukum positif dan tingkah laku hukum manusia/subjek hukum.³⁴ Jika digambarkan alur dari tangga Pancasila ke dunia konkret, maka urutannya berawal dari asas-asas, tata norma, tata norma hukum positif, tingkah laku hukum manusia, dan

³²*Ibid.*, hlm. 142

³³Mahadi, *Op.Cit.*, hlm. 142

³⁴*Ibid.*

terakhir barulah Pancasila. Pancasila adalah sebagai norma/kaidah hukum, yang dijadikan sebagai sumber asas hukum Indonesia, maka dari itu Pancasila berada di posisi terakhir atau paling bawah, karena dikatakan bahwa asas hukum dari sistem hukum hierarkis itu lebih tinggi daripada norma/kaidah hukum.

Hukum sebagai suatu bentuk aturan yang hidup dalam masyarakat, yang penegakkannya bersifat memaksa karena legitimasi oleh penguasa memiliki karakter yang cenderung lebih kuat dalam mengarahkan perilaku masyarakat.³⁵ Oleh karena itu, hukum yang berlaku harus benar-benar mencerminkan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat agar tidak terjadi permasalahan dalam pelaksanaannya. Dalam konteks Indonesia, hukum yang berlaku harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila, yang juga sebagai sumber asas hukum Indonesia.

Sejalan dengan itu, fungsi asas hukum dalam kaitannya dengan sistem hukum memiliki fungsi ganda, yaitu fondasi atau landasan dari sistem hukum positif, dan tatanan asas-asas yang terletak pada landasan (basis) dari bidang hukum tertentu. Sejalan dengan itu, O. Notohamidjojo mengemukakan fungsi asas dalam kaitan bekerjanya hukum, yaitu:³⁶

1. Bagi pembentuk undang-undang (Legislator), asas-asas hukum menjadi fondasi atau dasar pembentukan undang-undang. Legislator perlu meneliti dasar pikiran dari asas hukum seraya dapat merumuskannya dalam pembentukan undang-undang. Dalam ilmu hukum dikenal sebagai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.
2. Bagi hakim yaitu: (i) Ketika menerapkan hukum, asas-asas hukum berfungsi sebagai fondasi dalam menafsirkan pasal-pasal atau artikel-artikel yang tidak jelas; (ii) Memberikan pertimbangan hukum untuk menjustifikasi amar putusannya, berkenaan dengan putusannya asas-asas hukum digunakan sebagai tolak ukur menyeleksi aturan-aturan/kaidah hukum atas fakta-fakta yang dirumuskan kedalam bahasa yuridis; (iii) Dalam penemuan hukum (*rechtsvinding*), hakim

³⁵Ade Arif Firmansyah, dan Malicia Evendia, "Ilmu hukum Indonesia Yang Berketuhanan: Suatu Refleksi Ilmu Hukum Pancasila", *Jurnal Constitutional law Society*, Vol 2, No. 1 Maret 2023, hlm 82.

³⁶O. Notohamidjojo, *Demi Keadilan Dan Kemanusiaan: Beberapa Bab Dari Filsafat Hukum*, BPK, (Jakarta: Gunung Mulia, 1975), hlm.49

dapat memfungsikan asas-asas hukum untuk melakukan konstruksi hukum analogi.

Berdasarkan fungsi asas-asas hukum yang dikemukakan diatas, maka dalam kaitannya dengan penerapan peraturan perundang-undangan asas hukum dimaknai memiliki fungsi yang signifikan yakni fungsi asas hukum sebagai dasar dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Sementara, dalam kaitannya dengan penegakkan hukum maka asas hukum adalah spiritnya hukum dan bagi penegak hukum harus memahami dasar pemikiran pembentukan undang-undang.³⁷ Dengan demikian, asas hukum yang merupakan spiritnya hukum, sesungguhnya tidak perlu untuk mengatur asas-asas hukum dalam peraturan perundang-undangan karena seyogyanya asas hukum berkembang dalam doktrin dan yurisprudensi dari suatu sistem hukum.

Fungsi asas-asas hukum menurut pandangan Bernard Arif Sidharta tersusun atas dua tatanan hukum, yang terdiri atas:³⁸

1. Tatanan hukum eksternal, yaitu yang tampak pada tatanan permukaan yang mewujudkan tatanan formal yang terdiri atas kaidah-kaidah perilaku yang sudah terumuskan secara tekstual, baik dalam bentuk tertulis yaitu yang berwujud aturan-aturan hukum tertulis yang berbentuk peraturan perundang-undangan, maupun dalam bentuk perulangan perilaku yang terjadi dalam situasi kemasyarakatan yang sama (kebiasaan, hukum adat). Susunan tatanan hukum eksternal/formal terdiri atas: konstitusi dan konvensi; undang-undang; traktat; dan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang; hukum kebiasaan dan hukum adat; serta yurisprudensi.
2. Tatanan hukum internal, yaitu yang dipermukaan tidak tampak, melainkan berada di bawah permukaan yang melandasi secara materiil dan menjiwai sistem hukum, terdiri atas asas-asas hukum dan kaidah-kaidah hukum yang belum terumuskan secara tekstual. Asas-asas hukum yang berfungsi melandasi dan menjiwai tatanan hukum internal meliputi, asas-asas hukum umum terdiri atas: asas-asas hukum universal, asas-asas umum nasional dan asas-asas hukum

³⁷*Ibid.*

³⁸Valerine J.L. Kriek hoff, *Penemuan Hukum Kajian Filsafat Hukum*, dari “Pendulum Antinomi Hukum: Antologi 70 Tahun Valerine J.L. Kriek hoff”, ed., Bernard Arief Sidharta dan Jufrina Rizal, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 30

tertentu (hukum sektoral).

Beranjak dari tatanan hukum internal diatas, bahwa asas-asas hukum merupakan bagian materiil dalam tatanan hukum positif, maka jenisnya dapat dirinci menjadi tiga kelompok yaitu: asas-asas hukum umum universal; asas-asas hukum umum nasional; dan asas-asas hukum khusus hukum sektoral.

1. Asas-asas hukum universal. Paul Scholten dalam makalahnya yang berjudul *Rechtsbeginselen* menyebutkan ada lima jenis asas hukum umum universal yang dinilai paling fundamental dalam tatanan internal sistem hukum, yaitu: Asas kebebasan (yang diidealkan oleh asas kepribadian); Asas cinta kasih (yang diidealkan oleh asas kemasyarakatan); Asas keadilan (yang diidealkan oleh asas persamaan); Asas kepatuhan (yang diidealkan oleh asas kewibawaan); dan asas pemisahan baik dan buruk.³⁹ Sementara, jika mengutip dalam *Article 38. 1. c. The International Justice Statute* yang menyebutkan: “*General principle law recognized by civilized nations*” (prinsip hukum umum yang diakui oleh bangsa-bangsa beradab/berbudaya) beberapa asas umum universal yang telah dikenal luas diantaranya:
 - a. *Ius Cogens*, bahwa doktrin hukum normanya bersifat memaksa (*peremptory norm*). Beberapa prinsip *Ius Cogens* yaitu larangan terhadap penggunaan kekerasan *genocide* dan penghormatan hak asasi yang mendasar, seperti hak hidup dan hak untuk tidak disiksa.
 - b. *Pacta Sund Servanda*, yaitu doktrin perjanjian harus ditaati (*sanctity of contract*), prinsip ini bersandar pada asas itikad baik.
 - c. *Nebis in indem*, lengkapnya “*bis de eadem re ne sit action*” yang dimaknai suatu subjek hukum tidak bisa diadili untuk suatu tuduhan yang sama, terhadap mana sebelumnya sudah pernah dilakukan proses hukum yang tuntas dan mengikat.
 - d. *Nemo iudex in causa sua*, asas *nemo iudex* dimaknai bahwa tidak ada orang boleh diadili oleh hakim yang berkepentingan. Prinsip

³⁹J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 119.

ini didukung doktrin “*no conflict of interest*” diberlakukan ketat, hakim harus mengundurkan diri atas suatu perkara jika dalam perkara itu ada keluarganya sebagai pihak diadili. Bahkan doktrin ini daya lakunya diperluas mengikat terhadap advokat, konsultan, dan pejabat pajak.

- e. *Non ultra petita*, doktrin ini berasal dari Bahasa Latin, lengkapnya: “*Ne eat iudex ultra petita partium*”, arti harfiahnya: jangan membuat hakim meminta lebih dari para pihak, prinsip ini dimaknai bahwa pengadilan/hakim dilarang memutus melebihi dari apa yang dimohonkan atau digugat.
- f. *Ex aequo et bono*, doktrin ini dimaknai bahwa pada prinsipnya demi keadilan pengadilan/hakim dapat memutus apa yang dipandang wajar dan adil yang diserahkan memutus kepadanya oleh pihak yang berperkara.

2. Asas-asas hukum umum nasional, yaitu asas-asas hukum yang mendasari tata kehidupan suatu negara bangsa (*nation state*) baik kehidupan kenegaraannya (*political life*) maupun kehidupan kemasyarakatannya (*social life*).⁴⁰ Dengan demikian, maka asas-asas umum nasional di Indonesia adalah yang bersumber dari Pancasila, yaitu: asas manfaat; asas usaha bersama dan kekeluargaan; asas demokrasi; asas adil dan merata; asas perikehidupan dalam keseimbangan; asas kesadaran hukum; asas kepercayaan pada diri sendiri. Asas-asas hukum umum nasional melandasi pikiran dasar dan memberi arah nilai hukumiah-etis bagi kaidah, aturan, asas-asas dan lembaga yang berkembang menjadi sistem hukum nasional yang merupakan tatanan hukum yang meliputi hukum tertulis dan hukum tidak tertulis.
3. Asas-asas hukum khusus atau hukum sektoral, yaitu asas-asas hukum yang mendasari dan berlaku untuk cakupan yang lebih sempit yang

⁴⁰M. Soly Lubis, “Asas-Asas Hukum Nasional di Bidang Hukum Tata Negara”, dalam *Majalah Hukum Nasional* No 2, 1989, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, hlm. 46.

berada dalam suatu sistem hukum. Asas hukum khusus diantaranya:⁴¹

- a) Asas Hukum Tata Negara, asas-asas dalam hukum tata negara ditelusuri dari UUD 1945 yang dijabarkan dari pikiran-pikiran dasar untuk mendasari arah pembentukan dan penegakkan hukum positif. Asas tersebut refleksi dari cita hukum Pancasila, mencakup: (i) Asas pengakuan atas hukum tertulis dan hukum tidak tertulis; (ii) Asas pemeliharaan budi pekerti; (iii) Asas kedaulatan rakyat; (iv) Asas negara hukum; (v) Asas pemerintahan konstitusional; (vi) Asas hierarki peraturan perundang-undangan; (vii) Asas mengutamakan kemakmuran rakyat.
- b) Asas Hukum Administrasi Negara, beberapa asas yang penting yaitu: Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), AAUPB mencakup:⁴² (i) Asas kepastian hukum; (ii) Asas keseimbangan; (iii) Asas kesamaan; (iii) Asas Kecermatan; (iv) Asas motivasi pada setiap keputusan pemerintah; (v) Asas tidak menyalahgunakan wewenang; (vi) Asas tidak bertindak sewenang-wenang; (vii) Asas permainan yang wajar; (viii) Asas Keadilan atau kewajaran; (ix) Asas menanggapi harapan yang wajar; (x) Asas peniadaan keputusan yang batal; (xi) Asas perlindungan atas pandangan hidup yang wajar; (xii) Asas perlindungan atas pandangan hidup atau cara hidup.
- c) Asas Hukum Pidana, asas yang dipandang penting dan secara luas telah dikenal yaitu, asas legalitas. Asas legalitas tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) WvS (*Wetboek van Strafsrecht Blanda*) dan KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) Indonesia. Ada empat makna yang terkandung dalam asas legalitas, dua yang pertama ditujukan kepada legislator (pembentuk undang-undang), dan dua lainnya pedoman bagi hakim, sebagai berikut:⁴³ Pertama, bahwa pembentuk undang-undang tidak boleh memberlakukan ketentuan pidana berlaku mundur (surut). Kedua, bahwa semua perbuatan yang dilarang harus dimuat dalam rumusan delik sejelas-jelasnya. Ketiga, hakim dilarang menyatakan bahwa terdakwa melakukan perbuatan pidana berdasarkan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Keempat, terhadap peraturan hukum pidana dilarang diterapkan analogi.
- d) Asas Hukum Perdata, beberapa asas dalam hukum perdata yaitu:⁴⁴
 - (i) Asas kebebasan berkontrak, dimaknai bahwa para pihak yang

⁴¹*Ibid.*

⁴²*Ibid.*, hlm. 60.

⁴³Komariah Emong Sapardjaja, *Ajaran Sifat Melawan – Hukum Materiil Dalam Hukum Pidana Indonesia Studi Kasus tentang Penerapan dan perkembangannya dalam Yurisprudensi*, (Bandung: Alumni, 2002), hlm. 6.

⁴⁴*Ibid.*

sepakat mengikatkan diri dalam suatu perjanjian wajib menaatinya sebagai undang-undang, penjabarannya ada dalam Pasal 1338 BW/ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPperdata); (ii) Asas itikad baik, yaitu pihak yang menjalankan kontrak dengan itikad baik mendapatkan perlindungan hukum (Pasal 1338 Alinea ketiga BW/ KUHPperdata); (iii) Asas permainan yang layak (*fairness principle*), yang dimaknai dalam kebebasan berkontrak para pihak harus menaati prinsip kejujuran.

B. Pengertian Retroaktif

Retroaktif dalam kamus istilah hukum Fockema Andreae, mempunyai arti daya berlaku surut.⁴⁵ Sementara definisi retroaktif (*Retroactive law*) dalam Black's Law yaitu sebagai berikut:⁴⁶

“A legislative act that looks backward or contemplates the past, affecting acts of facts that existed before the act came into effect. A retroactive law is not unconstitutional unless it (1) is in the nature of an ex post facto law or a bill of attainder, (2) impairs the obligation of contract, (3) divests vested rights, or (4) is constitutionally forbidden”.

Menurut Elmer A. Driedger, sebagaimana dikutip oleh Stamford menegaskan bahwa ada dua macam kategori hukum yaitu pertama, hukum retroaktif (berlaku surut), yang beroperasi pada sebelum ditetapkan, artinya diberlakukan kebelakang dan kedua, hukum prospektif, yaitu hukum yang berlaku untuk masa depan saja. Berdasarkan kedua kategori ini, retroaktif lebih lanjut dipecah jadi tiga sub bahasan, yaitu:

1. Undang-undang yang membawa akibat baik terhadap yang sebelumnya terjadi;
2. Undang-undang yang membawa akibat merugikan terhadap peristiwa yang sebelumnya terjadi;
3. Undang-undang yang memberlakukan hukuman pada orang yang dipersalahkan dengan mengacu pada peristiwa sebelumnya, tetapi hukuman bukan merupakan akibat dari peristiwa tersebut.⁴⁷

⁴⁵Yudha Bhakti, *Laporan Akhir Tim Kompilasi Bidang Hukum Tentang Asas Retroaktif*, (Jakarta: BPHN, 2006), hlm.14.

⁴⁶Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 8th ed. (New York: Thomson West (West Group), 1999), hlm. 1343.

⁴⁷Charles Stamford, *Restropectivity and The Rule Of Law*, (C. Stamford: Oxford University Press, 2006), hlm. 17.

Sementara Charles Stampford mendefinisikan hukum retroaktif sebagai berikut:

*“One alters the future legal consequences of past actions or events (or, to put it another way, the at least one of the laws that are used to determine the consequences of an action was not potentially discoverable at the time the action was taken). One result of this definition is that it shows that retrospectivity is not an all-or-nothing matter, but rather a question of degree”.*⁴⁸

Sebagaimana definisi dari Charles Stampford tersebut, retroaktif adalah bentuk konsekuensi dari hukum masa depan atas tindakan atau peristiwa masa lalu yang setidaknya perlu ada hukum yang digunakan untuk mengatur tindakan atau peristiwa masa lalu tersebut. Jika berbicara mengenai retroaktif maka tidak bisa dipisahkan dengan pembahasan soal retrospektif, meskipun dalam kamus definisi satu kata ini mencakup satu kata lainnya.

Sebuah undang-undang bisa berlaku surut tetapi tidak retrospektif, dan sebaliknya, sebuah undang-undang bisa bersifat retrospektif tetapi tidak berlaku surut. Suatu undang-undang bisa saja bersifat retroaktif dan retrospektif, dan untuk undang-undang yang bersifat retroaktif dan retrospektif biasanya adalah undang-undang yang sifatnya prospektif. Menurut aturan dasar dari hukum Inggris,⁴⁹ bahwa tidak ada undang-undang yang ditafsirkan memiliki operasi retrospektif kecuali jika konstruksi itu tampak jelas dalam ketentuan undang-undang, atau muncul karena operasi yang perlu dan berbeda. Anggapan bahwa terhadap undang-undang retrospektif hanya berlaku dalam interpretasi perundang-undangan yang bersifat pidana didasari karena pada prinsip umum, pemberlakuan pidana ditafsirkan secara ketat dan tidak boleh melampaui maknanya yang jelas.

Untuk melakukan uji berlakunya hukum secara retroaktif atau retrospektif, dapat dilakukan dengan memberikan dua pertanyaan yang berbeda. Untuk retroaktif pertanyaannya adalah apakah dalam undang-undang dibaca secara keseluruhan, hal yang menunjukkan bahwa undang-undang harus dianggap sebagai undang-undang sejak tanggal sebelum diundangkannya?. Sementara untuk pertanyaan uji retrospektif adalah apakah ada suatu dalam undang-undang yang menunjukkan

⁴⁸*Ibid.*, hlm. 17-22.

⁴⁹Crabbe, *Legislative Drafting Vol. 1*, terjemahan (Britania Raya: Cavendish Publishing, 1993), hlm. 157.

bahwa konsekuensi dari peristiwa sebelumnya diubah, bukan untuk waktu sebelum diundangkannya, tetapi secara prospektif sejak saat diundangkannya atau sejak saat dimulainya undang-undang tersebut.

1. Retroaktif Sebagai Asas Hukum

Suatu peraturan hukum terkandung asas-asas hukum yang menjadi dasar pembentukannya, sebagaimana penjelasan Satjipto Rahardjo, bahwa asas hukum dapat diartikan sebagai jantungnya peraturan hukum.⁵⁰ Sementara definisi lain menurut Karl Larenz dalam bukunya *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, asas hukum merupakan ukuran-ukuran hukum etis yang memberikan arah kepada pembentukan hukum.⁵¹ Oleh karena asas hukum mengandung tuntutan etis, maka asas hukum dapat dikatakan sebagai jembatan antara peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat.

Meskipun dikatakan bahwa asas hukum merupakan jantung dari peraturan hukum, akan tetapi tidak dapat disamakan antara asas hukum dengan norma hukum dalam bentuk hukum positif. Asas hukum hanya bersifat mengatur dan menjelaskan, yang artinya tujuannya adalah hanya memberi ikhtisar dan tidak normatif.⁵² Sebagaimana penjelasan Van Eikema Hommes yang secara tegas menyatakan bahwa asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, tetapi dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.⁵³

Secara istilah asas retroaktif pada dasarnya mengandung dua data pokok, yaitu “asas” dan “retroaktif”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “asas” diartikan sebagai hukum dasar atau dasar

⁵⁰Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), hlm. 45.

⁵¹Dewa Gede Atmaja, “Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum”, *Jurnal Kertha Wicaksana*, Volume 12, Nomor 2, 2018, hlm. 146.

⁵²Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, (Bandung: CV. Utomo, 2006), hlm. 204

⁵³Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, (Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1975), hlm. 49.

(sesuatu yang menjadi tumpuan berfikir atau berpendapat).⁵⁴ Sedangkan kata “retroaktif” berasal dari bahasa latin “*retroactus*” yang artinya adalah “*to drive back*” yang berarti “bersifat surut berlakunya”.⁵⁵

Berdasarkan definisi mengenai asas dan retroaktif tersebut diatas, secara etimologi asas retroaktif adalah dasar yang menjadi tumpuan pemberlakuan suatu aturan secara surut terhitung sejak tanggal diundangkannya. Menurut Joko Sasmito, asas retroaktif bermakna pemberlakuan hukum secara surut atau mundur. Hal ini berarti setiap kasus pelanggaran hukum yang pernah terjadi di masa-masa sebelumnya memerlukan suatu bentuk penyelesaian hukum yang tepat.⁵⁶

Mengutip pendapat H.J Hommes dalam bukunya “*Betekenis van de Algemene Rechtsbeginselen voor d praktijk*” bahwa asas-asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.⁵⁷ Dengan demikian, maka asas retroaktif dijadikan sebagai petunjuk bagi hukum yang berlaku dan dijadikan sebagai dasar kaidah perilaku.

Sebagaimana pendapat Paul Scholten, mengemukakan asas-asas hukum adalah ukuran-ukuran hukum etis yang memberikan arah kepada pembentukan hukum.⁵⁸ Bisa dipahami bahwa asas-asas hukum syarat dengan nilai-nilai etis moral dalam aturan atau norma/kaidah hukum baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun putusan hakim sebagai pembentukan hukum *inconcito*. Berdasarkan pendapat Paul Scholten tersebut, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentu retroaktif adalah asas yang seharusnya tidak dilaksanakan dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan.

⁵⁴ASAS: Kamus. 2016. Pada KBBI Daring. Diambil 15 September 2022 dari kbbi.kemendikbud.go.id/entri/kamus.

⁵⁵Bachtiar, “Pemberlakuan Asas Retroaktif Dalam Optik Hukum Tata Negara”, *Jurnal surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan* Vol. 2, Nomor 2 Desember 2015, hlm. 70.

⁵⁶Joko Sasmito, *Konsep Asas Retroaktif Dalam Pidana*, (Malang: Setara Press, 2017), hlm. 23.

⁵⁷Notohamidjojo, *Loc. Cit.*

⁵⁸Dewa Gede Atmaja, “Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum”, *Kertha Wicaksana* Volume 12, Nomor 2, 2018, hlm. 146.

Berdasarkan kaidah hukum Internasional, asas retroaktif merupakan asas hukum yang bersifat universal.⁵⁹ Larangan pemberlakuan secara retroaktif dalam dunia Internasional, dijelaskan dalam Artikel 99 Konvensi Jenewa Ketiga 12 Agustus 1949, Pasal 4 dan Pasal 28 Konvensi Wina 1969 (*Vienna Convention on the Law and Treaties*) yang mengatur perjanjian antara negara dan negara dan Pasal 4 dan Pasal 28 Konvensi Wina 1986 (*Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations*).⁶⁰

Apa yang tertera dalam Artikel 99 Konvensi Jenewa Ketiga 12 Agustus 1949, Pasal 4 dan Pasal 28 Konvensi Wina 1969 dan Konvensi Wina 1986, jelas melarang pemberlakuan secara surut suatu peraturan hukum. Sebagaimana yang ditegaskan juga dalam Pasal 11 Ayat (2) *Universal Declaration Of Human Right 1948*, Pasal 15 Ayat (1) *International Covenant On Civil and Political Rights 1966/ICCPR*, Pasal 7 *European Convention For The Protection Of Human Rights and Fundamental Freedoms and Its Eight Protocols*, Pasal 9 *American Convention Of Human Rights* dan *Rome Statute Of The International Criminal Court (1998)* yang tetap mempertahankan prinsip-prinsip asas legalitas, terutama dalam Pasal 22-24.⁶¹

Negara yang mempunyai sejarah penegakan hukum yang panjang sekaligus menganut bentuk atau sistem pemerintahan kedaulatan rakyat yang sama dengan Indonesia seperti Amerika Serikat, dalam konstitusinya bahkan tetap melarang penerapan asas retroaktif sebagaimana termuat dalam Article 1 section 9 yang berbunyi “*No bill of attainder or ex post facto law shall be passed*”. Dalam praktiknya hakim dalam putusannya kadang-kadang mengesampingkan larangan tersebut, tetapi pada umumnya

⁵⁹Bachtiar, *Op.Cit.*, hlm. 88-89

⁶⁰Ketentuan tentang larangan pemberlakuan surut (non retroaktif) dalam Konvensi ini hanya berlaku bagi negara atau organisasi internasional yang membuat/mengadakan perjanjian internasional berdasarkan atau setelah diberlakukannya Konvensi Wina ini. Dengan kata lain terhadap perbuatan, peristiwa atau fakta yang terjadi sebelum berlakunya perjanjian itu, maka perjanjian itu tidak dapat diterapkan, atau tidak berlaku surut. Lihat dalam I Wayan Parthiana, *Hukum Pidana Internasional dan Ekstradisi*, (Bandung: Yrama Widya, 2004), hlm. 105-107.

⁶¹Bachtiar, *Op.Cit.*, hlm.89

hanya dilakukan dalam perkara perdata.⁶² Sementara itu, lembaga legislatif tetap memegang teguh asas ini dan hingga kini tidak pernah mengamendementnya.

Walaupun Prinsip keberlakuan hukum secara retroaktif dalam kaidah hukum Internasional melarang keberlakuannya, ternyata ada pengecualian untuk tetap diberlakukan. Hal tersebut bisa diketahui dari ketentuan dalam Pasal 28 Konvensi Wina 1969 dan Pasal 28 Konvensi Wina 1986, kemudian Pasal 64 dan 53 di kedua konvensi tersebut, memberi kemungkinan berlakunya asas retroaktif.⁶³ Adanya ketentuan berdasarkan hukum internasional yang demikian tentu memberikan kemungkinan untuk melakukan penyimpangan terhadap asas legalitas.

Ketentuan dalam Pasal 103 Piagam PBB dan Pasal 15 ayat (2) ICCPR adalah pasal pengecualian terhadap Pasal 15 ayat (1).⁶⁴ Ketentuan pasal ini menjadi dasar pemberlakuan surut suatu peraturan pidana yang mengatur tentang perbuatan yang terjadi sebelum peraturan pidana dibuat, terutama terhadap perbuatan atau kejahatan yang menurut prinsip-prinsip hukum umum yang diakui oleh bangsa-bangsa yang beradab sebagai tindak pidana. Keberlakuan asas retroaktif juga tampak pada Pasal 6 Statuta IMT (*International Military Tribunal-Nuremberg*),⁶⁵ Statuta yang ditetapkan tahun 1945 ini berlaku surut untuk kejahatan yang terjadi sebelum dibuatnya Statuta, yaitu selama PD II dan berlangsung di mana saja “...for the trial and punishment of the major war criminals for the *European Axis countries*.”

Selain Pasal 6 Statuta IMT, peradilan Mahkamah Nuremberg juga menerapkan prinsip *ex post facto* yang bertentangan dengan *maxim nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* atau *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*. Dengan model yang kurang lebih sama dengan Mahkamah Nuremberg, pada kawasan Timur jauh dibentuk Mahkamah

⁶²*Ibid.*

⁶³I Wayan Parthiana, 2004, *Hukum Pidana Internasional dan Ekstradisi*, (Bandung: Yrama Widya), hlm. 106-108

⁶⁴*Ibid.*, hlm 110

⁶⁵Eddy Djunaedi Karnasudirdja, *dari Pengadilan Militer Internasional Nuremberg ke Pengadilan Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Tatanusa, 2003), hlm. 16.

Tokyo yang menerapkan pula hukum berdaya surut dalam mengadili para pelaku kejahatan perang Jepang.⁶⁶

Mahkamah Nuremberg dan Tokyo dalam hal tersebut telah menciptakan konsep-konsep hukum internasional baru yang penting yaitu berlakunya hukum secara retroaktif dan asas pertanggungjawaban pribadi yang diakui oleh PBB dan diadopsi oleh hukum Internasional dan dilaksanakan oleh pengadilan pidana internasional.⁶⁷ Berdasarkan prinsip ini, praktik hukum Internasional terus dilanjutkan dan terbukti dengan pembentukan *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY)*⁶⁸ dan *International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)*⁶⁹ sebagai contoh penerapan asas retroaktif.

Menurut Yudha Bhakti, dengan adanya penerimaan terhadap prinsip-prinsip Nuremberg yang telah diadopsi PBB tersebut, maka hal itu dapat dikatakan sebagai tanggung jawab Internasional.⁷⁰ Penyimpangan terhadap asas legalitas dengan membentuk organ peradilan ICTY dan ICTR bukan tidak memunculkan masalah, di beberapa kasus peradilan, pihak berperkara merasa keberatan dan menolak peradilan karena bertentangan dengan asas legalitas.

Review mengenai hukum retroaktif oleh Jill E. Fisch, menjelaskan bahwa dampak retroaktif adalah adanya hukum prospektif yang telah menjelaskan dua pengertian dimana aturan dapat berlaku secara retroaktif, diantaranya: 1) retroaktivitas primer menjelaskan aturan yang mengubah hukum di masa lalu; 2) retroaktivitas sekunder menjelaskan aturan-aturan

⁶⁶Arie Siswanto, *Yurisdiiksi Material Mahkamah Kejahatan Internasional*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), hlm,4

⁶⁷Eddy Djunaedi, *Dari Pengadilan Militer Internasional Nuremberg ke Pengadilan Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Tatanusa, 2003), hlm. 16-18.

⁶⁸ICTY merupakan pengadilan pidana internasional ad hoc yang dibentuk oleh Dewan Keamanan PBB melalui Resolusi No. 827/1993 untuk mengadili pemimpin Serbia Slobodan Milosevic yang didakwa telah melakukan genoside terhadap etnik yang mendiami wilayah Slovenia, Kroasia, Bosnia-Herzegovina dan Kosovo. Lihat dalam Ari Siswanto, *Yurisdiiksi Material Mahkamah Kejahatan Internasional*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005), hlm. 4-6

⁶⁹ICTR merupakan pengadilan pidana internasional ad hoc yang dibentuk oleh Dewan Keamanan PBB pada 1994 untuk mengadili pelaku genoside di Rwanda. Suku Hutu yang mayoritas berupaya untuk melenyapkan suku Tutsi yang minoritas. Konflik ini telah berlangsung lama, terhitung sejak 1959 hingga terbentuknya ICTR. Lihat dalam *ibid.*, hlm. 6-8

⁷⁰Yudha Bhakti Ardhiwisastro, *Hukum Internasional*; (Bandung: Bunga Rampai, Alumni, 2003), hlm. 175.

prospektif nominal dengan retroaktif efek. Mengenai kedua aturan tersebut, pengadilan menggunakan perbedaan tersebut untuk mempersempit aturan hukum yang tunduk pada hukum prospektif dengan mengecualikan perubahan hukum prospektif menjadi retroaktif.⁷¹

Setidaknya ada beberapa yurisdiksi yang menjadi dasar atas penyimpangan terhadap asas legalitas, diantaranya: (i) yurisdiksi *ratione materiae* meliputi, pelanggaran berat terhadap Konvensi Jenewa 1949, pelanggaran terhadap kebiasaan perang, genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*vide* Pasal 2 sampai dengan Pasal 5 Statuta ICTY);⁷² (ii) yurisdiksi *temporis* ICTR yaitu untuk mengadili pelaku kejahatan di wilayah Rwanda dan negara-negara tetangga yang terjadi pada kurun waktu antara tanggal 1 Januari 1994 hingga tanggal 31 Desember 1994, yang memberlakukan secara surut.⁷³

Berdasarkan praktik hukum Internasional, dapat dilihat bahwa beberapa ketentuan yang diuraikan diatas menyimpangi asas legalitas dan pemberlakuan asas retroaktif terhadap beberapa peristiwa tertentu guna melindungi masyarakat dalam pengertian keadilan terhadap para korban, pengabaian terhadap asas legalitas dapat dibenarkan. Sebagaimana pendapat Aristoteles, bahwa negara haruslah berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya, hal tersebut termasuk juga penerapan prinsip kepastian hukum karena peraturan dibuat untuk mengatur secara jelas dan tegas. Atas penyimpangan terhadap asas legalitas tersebut pada akhirnya praktek ini mempengaruhi pembuatan ketentuan penyimpangan atau pengecualian dari asas non retroaktif pada instrumen hukum Internasional.⁷⁴

2. Hubungan Retroaktif dengan Asas Legalitas

Perlu dipahami bahwa retroaktif adalah bentuk konsekuensi dari

⁷¹Jill E. Fisch, "Retroactivity and Legal Chance: An Equalibrium Approach", *Penn Law: Legal Scholarship Repository*, Vol, 110:1055, 1997, hlm. 1067

⁷²Arie Siswanto, *Yurisdiksi Material Mahkamah Kejahatan Internasional*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), hlm. 29

⁷³*Ibid.*, hlm. 8

⁷⁴Agus Raharjo, *Op.Cit.*, hlm. 73-74

penerapan asas legalitas.⁷⁵ Asas legalitas diatur dalam hukum pidana Indonesia Pasal 1 ayat (1) KUHP yang menyatakan “Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan dilakukan”. Dari substansi KUHP tersebut mengandung prinsip yang mengharuskan ketentuan pidana ditetapkan ke dalam suatu undang-undang yang sah. Selaras dengan itu, ketentuan pidana yang dituangkan ke dalam suatu undang-undang tidak dapat dikenakan terhadap suatu perbuatan yang dilakukan sebelum adanya ketentuan pidana dalam undang-undang tersebut diberlakukan.

Berangkat dari adagium *nullum delictum nula poena sine lege*, asas legalitas dalam hukum pidana terbagi dalam tiga hal, yaitu *Nulla Poena sine lege* (tidak ada pidana tanpa ketentuan undang-undang), *Nulla poena sine crimine* (tidak ada pidana tanpa kejahatan) dan *Nullum crimen sine poena legali* (tidak ada perbuatan pidana tanpa pidana menurut undang-undang).⁷⁶ Adagium yang secara eksplisit mengatur tentang asas legalitas (*nullum crimen sine lege*) diartikan bahwa suatu peristiwa pidana tidak akan ada, jika ketentuan pidana dalam undang-undang tidak ada terlebih dahulu. Namun demikian, makna pasal ini sebenarnya mengandung makna asas non-retroaktif. Bahwa berdasarkan putusan-putusan hakim pengadilan HAM Eropa, larangan *retrospective* (retroaktif) adalah hal yang tanpa syarat tidak hanya sebatas pada definisi tindak pidana semata, tetapi mencakup juga pada hukuman yang tidak boleh diterapkan.

Bersandar pada prinsip asas legalitas diatas, penerapan asas retroaktif hendaknya harus didasarkan pada prinsip-prinsip hukum yaitu *lex scripta*, *lex certa*, dan *lex preavia*. Dalam asas legalitas terdapat empat aspek yang dapat diterapkan yang terdiri dari dua ketentuan tentang batasan pada hukum pidana dan dua tentang larangan dalam

⁷⁵Bachtiar, “Pemberlakuan asas Retroaktif Dalam Optik Hukum Tata Negara”, *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol. 2, Nomor 2, Desember 2015, hlm. 71

⁷⁶D. Schaffmeister, N. Keijer, E.PH Sitorius, *Hukum Pidana*, terjemahan J.E. Sahetapy, (Yogyakarta: Liberty, 1995), hlm. 5

penerapannya, yaitu: (a) aspek batasan hukum pidana dinyatakan dalam prinsip-prinsip hukum *lex scripta* (hukuman harus didasarkan pada hukum tertulis) dan *lex certa* (bentuk dan beratnya hukuman harus jelas didefinisikan dan dibedakan); dan (b) aspek larangan terdiri dari *lex preavia* (larangan terhadap penerapan retroaktif) dan *lex stricta* (larangan menerapkan analogi).⁷⁷ Berdasarkan prinsip asas legalitas tersebut, penerapan retroaktif setidaknya harus berdasarkan kedua aspek diatas, karena pemberlakuan hanya berdasarkan satu penafsiran akan meruntuhkan prinsip-prinsip hukum dan mengabaikan kepastian hukum yang dikehendaki oleh suatu peraturan perundang-undangan.

Pasal yang tersebut diatas berisi dua hal yaitu pertama, suatu tindak pidana harus dirumuskan atau disebutkan dalam peraturan perundang-undangan. Kedua, peraturan perundang-undangan harus ada sebelum terjadinya tindak pidana. Barda Nawawi Arief juga menegaskan bahwa perumusan asas legalitas dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP mengandung didalamnya asas *lex temporis delicti* atau asas non retroaktif.⁷⁸ Konsekuensi dari ketentuan pasal ini yaitu adanya larangan pemberlakuan secara surut suatu perundang-undangan pidana.

Wirjono Prodjodikoro, menjelaskan dalam bukunya “Asas-asas Hukum Pidana Indonesia”, bahwa asas retroaktif sebenarnya sudah ditentukan untuk segala bidang hukum dan diulangi untuk hukum pidana yang termuat dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP. Menurut Wirjono, larangan keberlakuan surut undang-undang bertujuan untuk menegakkan kepastian hukum bagi penduduk, yang selayaknya ia harus tahu perbuatan apa yang merupakan tindak pidana atau tidak.⁷⁹

Menurut asas legalitas dari aspek *lex previa* sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, terdapat larangan bahwa ketentuan peraturan tidak boleh diberlakukan surut (*non retroactive*). Ketentuan tersebut berlaku untuk peraturan tindak pidana yang berkaitan dengan Hak Asasi

⁷⁷*Ibid.*

⁷⁸Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm.1

⁷⁹Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, (Jakarta:Eresco,1969), hlm. 22

Manusia dan *extra ordinary crime*. Asas non retroaktif adalah prinsip yang mendasar dari setiap sistem peradilan pidana dan telah secara eksplisit diakui dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Perjanjian Internasional.⁸⁰ Sebagaimana prinsip asas legalitas dalam hukum pidana yang menyatakan bahwa, tidak ada perbuatan yang dihukum dengan pidana yang perbuatan tersebut dilakukan sebelum undang-undang yang mengaturnya diberlakukan, yang mana hal tersebut saling terkait dengan Hak Asasi Manusia yang melarang adanya retroaktif, yang dalam hukum Internasional dipertegas dalam Konvensi dan Statuta Roma. Sejalan dengan hal tersebut, larangan penerapan asas retroaktif merupakan syarat yang penting bagi penegakan aturan hukum.

Menurut Barda Nawawi Arief, bahwa pemberlakuan asas retroaktif menunjukkan kekuatan asas legalitas beserta konsekuensinya telah dilemahkan dengan sendirinya. Asas legalitas dalam penerapannya di Indonesia telah mempunyai dasar hukum, yaitu Pasal 5 ayat (3) sub b Undang-Undang Darurat No. 1 tahun 1951⁸¹ dan direspon dalam Pasal 1 ayat (3) RUU KUHP 2004 yang menghargai hukum yang hidup dalam masyarakat.⁸² Asas legalitas menunjukkan bahwa sebelum ada peraturan atau perundang-undangan pidana yang tertulis, sebenarnya telah ada hukumnya, yaitu hukum tidak tertulis yang hidup di masyarakat, sementara dalam asas retroaktif lebih menekankan pada pemberlakuan hukum tertulis yang diberlakukan bagi perbuatan atau kejahatan yang terjadi sebelum hukum tertulis itu muncul.

Pada awalnya, larangan pemberlakuan surut suatu peraturan pidana terdapat dalam Pasal 6 *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Nederlands Indie (AB) S.1947-23* dan Pasal 1 ayat (1) *Wetboek van Strafrecht* (KUHP). Kemudian larangan itu muncul dalam Konstitusi, yaitu UUDS 1950 Pasal 14 ayat (2). Seiring dengan dicabutnya UUDS

⁸⁰Oemar Seno Adji, *Hukum Pidana Pengembangan*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Erlangga, 1985), hlm 65

⁸¹Barda Nawawi Arief, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 10

⁸²Barda Nawawi Arief, *Pembaharuan Hukum Pidana, Dalam Perspektif Kajian Perbandingan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 13-15.

1950 dan diberlakukannya kembali UUD 1945, ketentuan tentang asas non retroaktif ini hanya tersirat dari konsekuensi dianutnya asas legalitas formal yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP.⁸³ Larangan pemberlakuan asas retroaktif didasarkan pada pemikiran:

1. Untuk menjamin kebebasan individu dari kesewenang-wenangan penguasa,
2. Pidana itu juga sebagai paksaan psikis (teori *psychologische dwang* dari *Anselm Van Feurebach*), dengan adanya ancaman pidana terhadap orang yang melakukan tindak pidana, penguasa berusaha mempengaruhi jiwa si calon pembuat untuk tidak berbuat.⁸⁴

Masalah pemberlakuan asas retroaktif ini kembali muncul setelah dikeluarkannya UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Ketentuan tentang pemberlakuan asas retroaktif muncul kembali dalam Penjelasan Pasal 4,⁸⁵ dan Pasal 43 UU No. 26 Tahun 2000. Atas pemberlakuan retroaktif tersebut menimbulkan beberapa permasalahan, diantaranya:

1. Penempatan dan pemberlakuan asas retroaktif dalam penjelasan Pasal 4 UU Nomor 39 tahun 1999 merupakan hal yang kontradiktif terhadap pasal yang dijelaskan, yaitu Pasal 4. Ketentuan dalam Pasal 4 menentukan bahwa, “Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut termasuk salah satu Hak Asasi Manusia (HAM) yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun”. Menurut Barda Nawawi Arief, ketentuan untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut (*retroactive*) adalah merupakan hak absolut.⁸⁶ Hal yang kontradiktif dari ketentuan tersebut adalah, pada Pasal 4 ditetapkan tentang hak absolut dan

⁸³Agus Raharjo, “Problematika Asas Retroaktif Dalam Hukum Pidana Indonesia”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 8 No. 1 Januari 2008, hlm. 74

⁸⁴D. Schaffmeister, N. Keijer, E.PH Sitorius, *Hukum Pidana*, terjemahan J.E. Sahetapy, (Yogyakarta: Liberty, 1995). hlm. 5

⁸⁵Penjelasan Pasal 4 UU No. 39 Tahun 1999 menyatakan bahwa “Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut dapat dikecualikan dalam hal pelanggaran berat terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang digolongkan ke dalam kejahatan terhadap kemanusiaan.”

⁸⁶Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*, hlm. 7

pada penjelasannya justru membatasi hak absolut tersebut.

2. Pemberlakuan asas retroaktif dalam UU Nomor 39 tahun 1999 *jo* UU Nomor 26 tahun 2000 menjadi permasalahan mengingat ketentuan terbaru mengenai penanganan kasus pelanggaran HAM berat dalam Statuta Roma 1998 menegaskan penolakan penerapan asas retroaktif. Jika dilihat dari aspek kebaruan, tentu hal tersebut merupakan suatu kemunduran. Namun alasan pemberlakuan asas retroaktif tersebut sangatlah jelas yaitu ditujukan untuk pelanggaran HAM berat yang terjadi di Timor Timur.

Asas retroaktif atau hukum berlaku surut dinyatakan dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, yang terdiri dari: 1) Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum diundangkannya undang-undang ini adalah diperiksa dan diputus oleh pengadilan HAM *Ad Hoc*; 2) Pengadilan HAM *Ad Hoc* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden; 3) Pengadilan HAM *Ad Hoc* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di lingkungan Peradilan Umum.

Sebagai suatu sistem, hukum tentunya harus menjadi pedoman dalam segala tindakan yang dilakukan oleh setiap individu. Hukum yang baik adalah hukum yang dapat menciptakan ketertiban dan kesejahteraan rakyat.⁸⁷ Lon Fuller menjelaskan setidaknya ada 8 (delapan) indikator yang harus disertakan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan agar peraturan yang telah ditetapkan dapat berjalan dengan baik di masyarakat, sebagai berikut:⁸⁸

1. Keumuman;
2. Pengumuman;
3. Secara prospektif;
4. Kejelasan;
5. Konsistensi atau menghindari kontradiksi;

⁸⁷Candra Perbawati, dkk. "Asas Retroaktif dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia", *Jurnal Constitutionale* vol. 1, Edisi 2, Juli-Desember 2020, hlm. 141

⁸⁸Lon Fuller, Pembuatan Undang-Undang dan Penafsiran Hukum, *Ibid.*

6. Kemungkinan ketaatan;
7. Keteguhan melalui waktu atau menghindari perubahan yang sering terjadi;
8. Kesesuaian antara tindakan resmi dan aturan yang dinyatakan.

Berdasarkan delapan indikator diatas, terdapat nilai yang dinyatakan di dalamnya yaitu secara prospektif atau artinya suatu produk hukum tidak dapat berlaku surut. Menurut pandangan Lon Fuller, suatu undang-undang tidak boleh berlaku surut kecuali untuk tujuan mengkoreksi kesalahan penerapan undang-undang sebelumnya, dan tidak boleh diterapkan pada undang-undang yang bertujuan untuk menjatuhkan sanksi kepada anggota masyarakat.

Ketentuan tentang asas retroaktif juga muncul pada Pasal 46 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 tahun 2000 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang menjadi UU Nomor 15 tahun 2003 dan Perpu Nomor 2 tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perpu Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada peristiwa bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002 yang akhirnya menjadi UU Nomor 16 tahun 2003.

Ketentuan dalam Pasal 46 UU No. 15 tahun 2003 menyatakan bahwa:

“Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dapat diberlakukan surut untuk tindakan hukum bagi kasus tertentu sebelum mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini, yang penerapannya ditetapkan dengan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersendiri”.

Ketentuan tersebut merupakan dasar dikeluarkannya Perpu No. 2 tahun 2002 yang mengandung asas retroaktif. Menurut Agus Raharjo, kalimat “...dapat diberlakukan surut untuk tindakan hukum bagi kasus tertentu sebelum berlakunya perpu ini...” mengandung indikasi bahwa selain Perpu No. 2 tahun 2002 terbuka kemungkinan untuk memberlakukan surut

terhadap tindak pidana terorisme selain peristiwa bom di Bali pada 12 Oktober 2002.⁸⁹

Salah satu dasar hukum yang paling relevan terkait keberlakuan surut adalah ketentuan dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945. Adapun Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa:

“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk tidak diperiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun”.

Dari ketentuan tersebut jelas keberlakuan asas retroaktif tidak diperkenankan oleh UUD 1945. Namun, pemberlakuan secara surut ketentuan yang dijelaskan sebelumnya bukan tanpa alasan, setidaknya ada dasar atas diberlakukannya surut terhadap Perpu No. 1 tahun 2002/UU No. 15 tahun 2003. Pertama, ketentuan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 dibatasi oleh Pasal 28J yang menyatakan:

1. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara,
2. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk mematuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Pembatasan dari Pasal 28J inilah yang dimungkinkan suatu peraturan pidana diberlakukannya surut. Kedua, didasarkan menurut pandangan hukum Internasional bahwa terorisme adalah salah satu *extra ordinary crime*,⁹⁰ sehingga diperlukan langkah-langkah yang luar biasa

⁸⁹Agus Raharjo, *Op.Cit.*, hlm. 76

⁹⁰Penentuan terorisme sebagai *extra ordinary crime* didasarkan pada *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing 1997*, *International Convention for the Suppression of Financing of Terrorism 1999*, *European Convention on the Suppression of*

untuk menanganinya termasuk pemberlakuan surut suatu peraturan pidana. Berbagai argumen dikemukakan untuk menguatkan agar asas retroaktif dapat diberlakukan untuk tindak pidana terorisme, misalnya asas superioritas keadilan yang dapat mengesampingkan asas non retroaktif, argumen hukum Internasional dapat mengesampingkan hukum domestik dan lain sebagainya.

C. Pembentukan Peraturan Perundangan

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Secara yuridis berdasarkan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menyatakan bahwa:

“Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”.⁹¹

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie dalam bukunya menjelaskan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh legislator maupun oleh regulator atau lembaga-lembaga pelaksana undang-undang yang mendapatkan kewenangan delegasi dari undang-undang untuk menetapkan peraturan-peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku.⁹²

Aspek terpenting dari peraturan perundang-undangan menurut Crabbe, bukan hanya terkait aspek pengaturannya tetapi juga aspek pembentukannya (*the important part of legislation is not only the regulatory aspect but the law-making process it self*).⁹³ Penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik, pada hakekatnya perlu

Terrorism 1978, The Arab Convention on the Suppression of Terrorism 1998 dan SAARC Regional Convention on Suppression of Terrorism 1987.

⁹¹Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022.

⁹²Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 202.

⁹³VCRAC Crabbe, *Legislative Drafting*, (London: Cavendish Publishing Limited. 1994), hlm.4.

memperhatikan dasar-dasar pembentukannya terutama berkaitan dengan landasan-landasan, dan asas-asas yang berkaitan dengan materi muatannya,⁹⁴ sebelum pada akhirnya bisa diberlakukan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan bertujuan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Menurut I.C Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi, ada dua klasifikasi dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu asas-asas formal dan asas-asas yang materiil.⁹⁵ Asas-asas yang formal meliputi: asas tujuan yang jelas atau *beginsel van duidelijke doelstelling*; asas organ/Lembaga yang tepat atau *beginsel van het juiste orgaan*; asas perlunya pengaturan atau *het noodzakelijkheids beginsel*; asas dapat dilaksanakan atau *het beginsel van uitvoerbaarheid*; asas konsensus atau *het beginsel van consensus*.

Adapun asas-asas materiil antara lain meliputi: asas tentang terminologi dan sistematika yang benar atau *het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*; asas tentang dapat dikenali atau *het beginsel van de kenbaarheid*; asas perlakuan yang sama dalam hukum atau *het rechtsgelijkheidsbeginsel*; asas kepastian hukum atau *het rechtszekerheids beginsel*; asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual atau *het beginsel van de individuele rechtbedeling*. Jika dikaitkan dengan pembagian atas asas formil dan materiil yang sesuai dengan asas negara hukum di Indonesia, maka pembagiannya dapat dikelompokkan.

Maksud asas-asas formal meliputi asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ atau lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapat dikenali. Sedangkan yang termasuk ke dalam asas-asas materiil yaitu, asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan hukum dasar negara, asas sesuai dengan prinsip negara

⁹⁴Saiful Bahri, *Dasar-Dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, 2011 diakses dari <http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/dasar2.pdf>. pada 22 Oktober 2022 pukul 20.18 WIB.

⁹⁵Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundangundangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2010), hlm. 228.

berdasarkan hukum, dan asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.⁹⁶

Menurut Krems, teori ilmu perundang-undangan terbagi menjadi tiga bagian yaitu: (i) proses perundang-undangan; (ii) metode perundangan-undangan; dan (iii) teknik perundangan-undangan.⁹⁷ Jika dikaitkan dengan konsep pembentukan peraturan perundangan-undangan di Indonesia, dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis, sebagai berikut:

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn;
2. Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Perundang-Undangn;
3. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangn;
4. Perencanaan Peraturan Perundang-Undangn;
5. Penyusunan Peraturan Perundang-Undangn;
6. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangn;
7. Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang;
8. Pembahasan dan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota;
9. Pengundangan Peraturan Perundang-Undangn;
10. Penyebarluasan;
11. Partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
12. Ketentuan lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan Lembaga Negara serta Pemerintah lainnya.

Berdasarkan ketentuan tersebut, yang menjadi bagian dari teori peraturan perundang-undangan seperti yang dikemukakan oleh Krems adalah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengandung asas cita hukum Indonesia, asas

⁹⁶Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn di Indonesia", *Jurnal Perspektif*, Volume XXI No. 3 Tahun 2016 Edisi September, hlm. 221-222

⁹⁷*Ibid.*

negara berdasarkan hukum dan asas pemerintah berdasarkan sistem konstitusi, dan asas lainnya.⁹⁸

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:⁹⁹ pertama, asas kejelasan tujuan, asas ini mengartikan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Kedua, asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas ini mengartikan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Ketiga, asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas ini mengartikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Keempat, asas dapat dilaksanakan, asas ini mengartikan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Kelima, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas ini mengartikan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Keenam, asas kejelasan rumusan, asas ini mengartikan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

⁹⁸Saiful Bahri, *Op.Cit.*, hlm. 24

⁹⁹Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketujuh, asas keterbukaan, asas ini mengartikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Oleh sebab itu, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sementara, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut *Handboek Wetgeving*, antara lain adalah: (i) peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut; (ii) peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, hal ini sesuai dengan hierarki perundang-undangan (*lex superior derogat legi inferiori*); (iii) peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generali*); (iv) peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*Lex posterior derogat legi priori*); (v) peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat, dalam arti undang-undang merupakan cerminan dari keadilan yang harus diakui kebenarannya oleh semua pihak; dan (vi) peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu termasuk sebagai sarana untuk memperoleh keadilan.¹⁰⁰

Selain asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, Bhineka Tunggal Ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.¹⁰¹ Materi muatan merupakan istilah perundang-undangan yang pertama kali diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi.¹⁰² Materi

¹⁰⁰Van de Vlies, *Handboek Wetgeving*, (Tjeenk Willink, Zwolle, 1987), hlm.175.

¹⁰¹Ferry Irawan Febriansyah, *Op.Cit.*, hlm. 223

¹⁰²Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2 (Proses dan Teknik Penyusunan)*, (Jakarta: Kanisius, 1998). hlm. 167-168.

muatan diartikan sebagai isi kandungan atau substansi yang menjadi muatan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁰³

Materi muatan suatu undang-undang menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 diatur dalam Pasal 10 yang menyebutkan materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI 1945;
2. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
3. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
4. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau;
5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Selain dari materi muatannya juga harus memperhatikan cita hukum sebuah negara. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch dalam ajaran cita hukum (*idee de rescht*). Ada tiga unsur cita hukum yang harus ada secara proporsional, yaitu cita hukum untuk kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), cita hukum untuk keadilan (*Gerechtigkeid*), dan cita hukum untuk kepastian hukum (*Rechtssicherheit*).¹⁰⁴

Sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch diatas, jika dikaitkan dengan cita hukum Indonesia maka pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berpedoman pada beberapa hal diantaranya: pertama, ideologi bangsa yaitu cita hukum Indonesia yaitu berpedoman kepada Pancasila. Kedua, adalah norma fundamental negara yang juga Pancasila. Ketiga, adalah asas-asas negara berdasar atas hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar konstitusi.¹⁰⁵

Menurut Lili Rasjidi, dalam pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan untuk pembaharuan agar dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya peraturan perundang-undangan yang dibentuk sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran *sociological jurisprudence*

¹⁰³I Gede Pantja Astawa & Suprin Naa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2008), hlm. 90.

¹⁰⁴O. Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, (Salatiga: Griya Media, 2011), hlm.

¹⁰⁵Ferry Irawan Febriansyah, *Op.Cit.*, hlm. 223

yaitu hukum yang baik yang hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.¹⁰⁶ Berkaitan dengan hal tersebut, dasar pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia muncul dari prinsip dan nilai yang diambil dari Pancasila sebagai *Staatfundamentalnorn* bangsa Indonesia.

2. Keberlakuan Peraturan Perundang-undangan

Keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan didasari oleh keabsahan secara formil dari peraturan perundang-undangan tersebut. Pasal 81 UU Nomor 12 tahun 2011 jelas menyebutkan keharusan pengundangan suatu peraturan perundang-undangan. Artinya, satu peraturan perundang-undangan dinyatakan keabsahannya secara formil apabila telah diundangkan. Keabsahan ini juga disebut dengan “Daya Laku” (validitas).¹⁰⁷ Daya laku ada apabila suatu norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau lembaga yang berwenang membentuknya. Mengenai daya laku dan pengundangan suatu peraturan perundang-undangan, Pasal 87 UU Nomor 12 tahun 2011 menyatakan mengenai kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan mulai berlaku pada tanggal diundangkan kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Secara umum ada empat kemungkinan faktor yang menyebabkan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan berlaku.¹⁰⁸ Pertama, suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut suatu negara.¹⁰⁹ Di Indonesia nilai-nilai filosofis negara terkandung dalam Pancasila sebagai norma yang dasar bagi pembentukan konstitusi.

Kedua, keberlakuan secara yuridis suatu norma hukum yaitu apabila norma hukum tersebut: (i) ditetapkan sebagai norma hukum

¹⁰⁶Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hlm. 74.

¹⁰⁷Andi Yuliana, “Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Legislasi Nasional*, Vol. 14 No. 04, Desember 2017, hlm. 432

¹⁰⁸Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), hlm.241

¹⁰⁹Andi Yuliani, “Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Legislasi Nasional*, Vol. 14 No. 04 - Desember 2017, hlm.433-434.

berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi; (ii) ditetapkan berdasarkan norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku; (iii) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu.¹¹⁰ Jika ketiga kriteria keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan tersebut telah terpenuhi sebagaimana ketiga poin tersebut, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara yuridis.

Ketiga, keberlakuan sosiologis mengutamakan pendekatan yang empiris dengan beberapa pilihan kriteria, yaitu: (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*) yang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan; (ii) kriteria penerimaan (*receptio theory*) yang pada pokoknya berkenaan dengan kesadaran masyarakat untuk menerima daya ikat, daya atur dan daya paksa dari norma tersebut; (iii) kriteria *faksitas* hukum yang menekankan sejauh mana norma hukum itu sungguh-sungguh berlaku efektif dalam kehidupan masyarakat.¹¹¹

Keempat, keberlakuan politis, apabila pemberlakuannya didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata. Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh lapisan masyarakat, norma itu harus sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan yuridis yang sangat kuat, namun tanpa dukungan kekuatan politik yang kuat di parlemen, norma hukum tersebut tidak akan mendapatkan dukungan politik yang kuat untuk disahkan sebagai hukum.¹¹² Keempat kemungkinan faktor yang menyebabkan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan berlaku sebagaimana yang telah diuraikan diatas akan menjadi standar ukuran suatu peraturan perundang-undangan yang akan dibahas dalam penelitian ilmiah ini, yaitu dalam keberlakuan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 apakah telah sesuai dengan keberlakuan yang ada.

¹¹⁰Wiwin Sri Rahyani, "Pencabutan terhadap Perpu Pasca Penolakan dari DPR RI dalam Sistem Hukum Nasional", Tesis Magister Universitas Indonesia. Jakarta, 2011.

¹¹¹*Ibid.*

¹¹²Andi Yuliani, *Op.Cit.*, hlm. 434.

Secara yuridis, pengundangan peraturan perundang-undangan masuk ke dalam tahapan pembentukan peraturan perundangan-undangan. Sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terbagi menjadi beberapa tahapan antara lain:

1. Perencanaan, diatur dalam Pasal 16 sampai Pasal 42 UU Nomor 12 Tahun 2011;
2. Penyusunan, diatur dalam Pasal 43 sampai Pasal 64 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011;
3. Pembahasan, diatur dalam Pasal 65 sampai Pasal 71 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011;
4. Pengesahan, diatur dalam Pasal 72 sampai Pasal 74 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011;
5. Pengundangan, diatur dalam Pasal 81 sampai 87 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.¹¹³

Untuk mengetahui daya laku peraturan perundang-undangan, setidaknya ada tiga variasi rumusan, sebagai berikut:¹¹⁴

1. Peraturan dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan, maka peraturan tersebut mempunyai daya ikat dan daya laku pada tanggal yang sama dengan tanggal pengundangan;
2. Peraturan dinyatakan berlaku beberapa waktu setelah diundangkan. Artinya bahwa peraturan tersebut mempunyai daya laku pada tanggal diundangkan, tetapi daya ikatnya setelah tanggal yang ditentukan;
3. Peraturan dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan, tetapi dinyatakan berlaku surut sampai tanggal yang ditentukan.

Perintah pengundangan untuk menempatkan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 81 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, bahwa agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia; Berita Negara Republik Indonesia; Tambahan Berita Negara Republik Indonesia; Lembaran Daerah; Tambahan Lembaran Daerah; dan Berita Daerah.

¹¹³Arasy Pradana, *Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, 2022 diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/Proses-Pmembentukan-Undang-undang-di-Indonesia-it506c3ff06682e>, pada 16 September 2022 pukul 00:45 WIB.

¹¹⁴Andi Yuliani, *Op.Cit.*, hlm. 434-435

Berdasarkan ketentuan diatas, jenis peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Badan Pengawas Keuangan, Peraturan Bank Indonesia. Jenis peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia adalah Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga, Peraturan Badan dan Peraturan Komisi. Jenis peraturan perundangan-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah Republik Indonesia adalah Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten, dan Peraturan Daerah Kota. Jenis peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Daerah Republik Indonesia adalah Peraturan Gubernur, Peraturan Wali Kota dan Peraturan Bupati.¹¹⁵

3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 dapat disebut sebagai Jenis Peraturan Perundang-Undangan di dalam Hierarki. Untuk membedakan dengan jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, dapat disebut sebagai jenis peraturan perundang-undangan di luar hierarki.¹¹⁶

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan

¹¹⁵*Ibid.*

¹¹⁶Gede Marhaendra Wija Atmaja, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Badung: Faculty Of Law Universitas Udayana, 2016), hlm. 20

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”.¹¹⁷

Merujuk pada teori jenjang norma dari Hans Kelsen, maka tata hukum bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar dan sederajat, melainkan suatu hierarki norma-norma dari tingkatan yang berbeda. Kerangka teoritik tentang hierarki peraturan perundang-undangan sebagai kekuatan hukum mengikat sebagaimana merujuk pada teori jenjang norma dari Hans Kelsen, dapat dirinci sebagai berikut:¹¹⁸

- a. Hukum mengatur pembentukannya sendiri, yakni suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain dan menentukan isi dari norma hukum yang lain;
- b. Suatu norma adalah valid, karena dibuat dengan cara yang ditentukan oleh norma lain, dan norma yang lain inilah yang menjadi alasan validitas dari norma yang pertama;
- c. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma yang lain dapat diungkapkan sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam kiasan mengenai ruang;
- d. Norma yang menentukan pembuatan norma yang lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibuat adalah norma yang lebih rendah;
- e. Tata hukum bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu hierarki norma-norma dari tingkatan yang berbeda;
- f. Kesatuan norma-norma disusun oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* ini diakhiri oleh norma tertinggi yang merupakan norma dasar, yang menjadi alasan utama validitas dari keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.

Berdasarkan teori jenjang norma dari Hans Kelsen diatas, diperoleh pemahaman mengenai makna hierarki norma hukum, bahwa suatu norma hukum memperoleh validitas apabila pembentukannya ditentukan oleh

¹¹⁷Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022.

¹¹⁸Teori Hans Kelsen dalam Gede Marhaendra Wija Atmaja, *Op Cit*, hlm. 22-23

norma hukum yang lebih tinggi, dan pembentukan norma hukum tersebut meliputi cara pembentukan dan isi norma hukum.

Dengan demikian, ketika dibuat suatu norma hukum bersumberkan pada norma hukum yang lebih tinggi, pada dasarnya norma hukum yang lebih rendah akan melaksanakan norma hukum yang lebih tinggi. Oleh karena itu, konsekuensi dari teori jenjang norma ini yaitu tidak boleh jenis peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya bertentangan dengan jenis peraturan perundang-undangan yang berada diatasnya. Apabila terjadi kebertentangan, maka harus diselesaikan melalui mekanisme pengujian.

Selain mengenal jenis peraturan perundang-undangan yang berada dalam susunan hierarki sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdapat Peraturan Perundang-undangan yang berada di luar susunan hierarki, ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, sebagai berikut:

“Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”.

Jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut diatas, disebut peraturan perundang-undangan di luar hierarki karena tidak berada dalam susunan yang hierarkis, yakni di antara berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya tidak lebih tinggi atau lebih rendah atau berada diluar hierarki peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.

Jika dikaitkan dengan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, peraturan perundang-undangan di dalam Pasal 8 ayat (1) berada di bawah “Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi”. Oleh karena itu, apabila terdapat kebertentangan peraturan perundang-undangan, maka tunduk pada ketentuan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, yakni: “Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”.

Terhadap jenis-jenis peraturan perundang-undangan di luar hierarki, kekuatan hukumnya diatur dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, sebagaimana ketentuannya sebagai berikut:

“Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”.

Berdasarkan ketentuan diatas, diperoleh pemahaman bahwa, jenis-jenis peraturan perundang-undangan di luar hierarki memperoleh kekuatan hukum mengikatnya dari:

- a. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau
- b. Dibentuk berdasarkan kewenangan penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

4. Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum

Indonesia memiliki lembaga-lembaga negara atau komisi yang diberikan tugas dan kewenangan oleh konstitusi dan undang-undang, maka untuk menjalankan tugas dan kewenangan tersebut membutuhkan sebuah aturan yang mengatur tentang pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut. Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah salah satu komisi yang diberikan tugas dan wewenang oleh konstitusi yaitu sebagai penyelenggara pemilihan umum. Sebagaimana hal tersebut diatur dalam UUD 1945 Pasal

22E ayat (5) yang menyatakan sebagai berikut:¹¹⁹ “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”.

KPU dalam menjalankan tugasnya bersifat nasional, tetap dan mandiri. Bersifat nasional dan tetap artinya tidak menimbulkan perdebatan baik secara teoritis maupun yuridis, tetapi pemaknaan kata mandiri berbeda terhadap masing-masing kepentingan. Dalam historis yuridis kata mandiri memiliki makna yang berbeda baik pada pemilu pertama setelah reformasi pada 2004 atau pemilu 2009, karena dalam hal ini KPU bukan hanya sebagai penyelenggara pemilu tetapi juga menyelenggarakan pemilihan kepala daerah.¹²⁰

Keberadaan KPU sebagai komisi negara independen (*Independent regulatory agencies*) yang diatur dalam konstitusi dan dijabarkan lebih lanjut dengan undang-undang dikuatkan oleh pendapatnya Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa kelembagaan negara di tingkat pusat dibedakan dalam 4 (empat) kelembagaan, yaitu:¹²¹

- a. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden;
- b. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden;
- c. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden;
- d. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau Keputusan Pejabat di bawah Menteri.

Berdasarkan pengelompokan kelembagaan negara di atas, maka KPU adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur

¹¹⁹Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 22E ayat (5), amandemen.

¹²⁰Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 9

¹²¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 50

dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden. KPU termasuk sebagai lembaga negara yang berkedudukan di pusat pemerintahan dan dapat pula di daerah-daerah, dan juga sebagai organisasi pemerintahan yang menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan.¹²²

Munculnya komisi-komisi negara independen dimaksudkan untuk menjawab tuntutan masyarakat atas terciptanya prinsip-prinsip negara demokrasi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan melalui lembaga yang akuntabel, independen, serta dapat dipercaya. Lebih lanjut, faktor yang memperkuat terbentuknya komisi negara independen adalah terdapatnya kecenderungan dalam teori administrasi kontemporer agar negara dapat menyesuaikan dengan sistem yang progresif-responsif dan terbuka terhadap perkembangan alur sistem kenegaraan dalam rangka pembenahan pengaturan trias politik.¹²³

KPU adalah lembaga yang disebut secara eksplisit oleh UUD NRI 1945 dan hanya fungsinya saja yang disebutkan secara tegas. Oleh karenanya, keberadaan KPU dalam sistem ketatanegaraan disebut sebagai komisi negara independen (*independent regulatory agencies*) atau lembaga penunjang/bantu (*state auxiliary agencies*) yang merupakan lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yang ditegaskan dalam Pasal 22E ayat UUD NRI 1945. Kemudian diatur lebih lanjut dengan beberapa Undang-Undang, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sebelum Pemilu 2004, KPU dapat terdiri dari anggota-anggota yang merupakan anggota sebuah partai politik berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, mengalami perubahan setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 4 tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang

¹²²Muhtadi, "Lembaga Negara: Makna, Kedudukan dan Relasi", *Fiat justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 3, 2013, hlm. 268

¹²³Dedi Sumanto dan Salahuddin Nggilu, "Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) dalam Tata Susunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia", *Datuk Sulaiman Law Review*, Vol. 1, No. 1, Maret 2020, hlm. 43

Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, sehingga diharuskan anggota KPU adalah non-partisan dan independen.¹²⁴

Peraturan KPU merupakan peraturan turunan dan peraturan teknis untuk menyelenggarakan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, sehingga memiliki peranan yang sangat penting bagi terselenggaranya pemilihan. Peraturan KPU merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yakni peraturan tertulis yang memuat norma yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Sebagaimana hal tersebut juga ditegaskan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, bahwa peraturan yang dikeluarkan oleh suatu komisi secara tegas juga disebut sebagai peraturan perundang-undangan yang diakui.

Peraturan KPU disusun setelah Undang-Undang disahkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, atau atas dasar perintah Undang-Undang, sehingga yang diatur dalam Peraturan KPU merupakan perintah dari Undang-Undang. Setiap adanya penyelenggaraan pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah, Peraturan KPU merupakan tulang punggung yang dijadikan pedoman bagi KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota.¹²⁵ Oleh karena itu, materi yang diatur dalam Peraturan KPU sebagai penjabar dari Undang-Undang isinya harus jelas dan harus mudah dipahami oleh penyelenggara di daerah, baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota, hal yang demikian dimaksudkan untuk meminimalisir terjadinya sengketa dan pelanggaran administrasi pemilu.

Kedudukan Peraturan KPU tidak terlepas dari kedudukan KPU itu sendiri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 22E UUD NRI 1945 Perubahan Ketiga yang menyatakan bahwa, "*Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*". Oleh karenanya, KPU termasuk salah satu

¹²⁴*Ibid.*

¹²⁵*Ibid.*, hlm. 46-47

lembaga-lembaga yang memiliki *constitutional importance* (memiliki derajat yang sama pentingnya dengan lembaga-lembaga yang eksplisit disebutkan dalam UUD NRI 1945) dikarenakan merupakan salah satu instrumen penting untuk mencapai tujuan bernegara dan amanat konstitusional berdasarkan UUD NRI tahun 1945.¹²⁶ KPU juga bukan hanya lembaga penyelenggara pemilihan umum (presiden dan wakil presiden dan legislatif) tetapi juga sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah.

Pelaksanaan pemilihan legislatif (anggota DPD tahun 2019) dilaksanakan pada tanggal 17 April 2019. Tidak hanya memilih anggota DPD, pada pemilu tahun 2019 merupakan pemilihan umum serentak untuk memilih presiden dan wakil presiden, serta anggota legislatif lainnya (DPR, DPD, dan DPRD). Pada pemilihan anggota DPD tahun 2019 KPU telah mengeluarkan Peraturan KPU, proses penyusunan peraturan KPU sendiri berlangsung dari 1 Agustus 2017 sampai dengan 28 Februari 2019 untuk mengatur pelaksanaan pemilihan legislatif anggota DPD tahun 2019. Untuk pemilihan anggota DPD, KPU telah mengeluarkan beberapa peraturan KPU, diantaranya:

- a. Peraturan KPU Nomor 14 tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.
- b. Peraturan KPU Nomor 21 tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.
- c. Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Perubahan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.
- d. Peraturan KPU Nomor 30 tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga

¹²⁶*Ibid*, hlm. 47

atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Terhadap peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dikeluarkan untuk mengatur pelaksanaan pemilihan anggota DPD tahun 2019, menurut penulis terdapat permasalahan dalam memberlakukan Peraturan KPU tersebut. Namun, KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum dalam memberlakukan surut peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 merasa terdapat hal yang sangat penting yang menurut KPU perlu untuk mengesampingkan asas non-retroaktif. Urgensi inilah yang akan penulis bahas secara mendalam dalam bab pembahasan penelitian ini.

III. METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang meneliti dan menelaah bahan pustaka, atau data sekunder, penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum kepustakaan, penelitian hukum teoritis/ dogmatis.¹²⁷ Penelitian ini mengkaji secara normatif ketentuan diberlakukan surut (*retroactive*) pada materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan secara khusus dilakukan dengan mengkaji Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018, serta mengkaji konsep keberlakuannya dari perspektif Hukum Tata Negara.

B. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*Statute Approach*), pendekatan kasus (*Case Approach*), dan pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*). Alasan peneliti menggunakan ketiga pendekatan tersebut sebagai berikut:

1. Pendekatan undang-undang (*Statute approach*), dipergunakan untuk menemukan dan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti.¹²⁸ Dalam penelitian ini, yaitu menelaah keberlakuan surut terhadap Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018, dan menelaah peraturan perundang-undangan lainnya yang juga diberlakukan surut.
2. Pendekatan kasus (*case approach*) dalam penelitian ini, dimaksudkan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang

¹²⁷H. Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, (Bandung: Alfabeta, 2016), hlm. 66

¹²⁸Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: T. Citra Aditya Bhakti, 2004) hlm. 20

dilakukan dalam praktik hukum. Kaitannya terhadap keberlakuan surut dalam penelitian ini, yaitu dengan menelaah Putusan MK Nomor 013/PUU-I/2003, Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018, dan Putusan MA Nomor 65 P/HUM/2018.

3. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*), dimaksudkan untuk mencari dan menemukan asas atau doktrin hukum positif yang tertulis, pandangan-pandangan dan teori perundang-undangan, serta doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, diantaranya menggunakan teori sistem hukum atau piramida norma (*stufenbau theory*), dan teori hierarki norma-norma dari Hans Kelsen.

C. Sumber Data

Sumber data pada penelitian hukum normatif disebut bahan hukum. Bahan hukum yang diteliti adalah bahan pustaka atau bahan sekunder.¹²⁹ Bahan pustaka merupakan bahan yang berasal dari sumber primer dan sumber sekunder. Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder, yaitu antara lain:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat, terdiri dari berbagai peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi, yaitu :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- c. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;

¹²⁹*Ibid.*

- d. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang;
- e. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- f. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2000 tentang Penyesuaian Pensiun Pokok Mantan Pimpinan dan Hakim Anggota Mahkamah Agung Serta Janda/Dudanya;
- h. Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU Nomor 14 tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah, sebagaimana diubah dengan Peraturan KPU Nomor 30 tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan KPU Nomor Nomor 14 tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- i. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 013/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 16 tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, pada peristiwa peledakan

bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002, Menjadi Undang-Undang, terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945;

- j. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 terkait *judicial review* terhadap frasa “*pekerjaan lain*” pada Pasal 182 huruf I Undang-Undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu;
- k. Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 P/HUM/2018 tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Perwakilan Daerah.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, antara lain berupa buku-buku literatur ilmu hukum baik hukum nasional maupun internasional, jurnal hukum, artikel, berita, serta bahan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, diantaranya Kamus Besar Bahasa Indonesia dan kamus hukum.

D. Teknik Pengumpulan Data

Penulisan karya ilmiah ini menggunakan teknik pengumpulan data studi kepustakaan (*library research*). Pengumpulan data kepustakaan dimaksudkan untuk mengumpulkan dan menganalisis data-data yang diperoleh dari buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, majalah, media cetak ataupun media internet. Kegiatan pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah berikut:

1. Mengidentifikasi sumber data primer yang terdiri dari berbagai peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi,
2. Mengidentifikasi data sekunder yang diperlukan antara lain berupa jurnal hukum, artikel, berita, serta bahan lainnya,

3. Pengelompokan data yang berkaitan dengan rumusan masalah,
4. Memeriksa data yang telah terkumpul untuk menentukan seberapa sesuai dengan kebutuhan dalam penelitian ini.

E. Analisis Data

Data atau bahan yang diperoleh, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dianalisis dengan cara menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis. Untuk selanjutnya dari proses tersebut ditarik sebuah kesimpulan dan saran di akhir penelitian.

V. PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah dilakukan terhadap permasalahan dalam skripsi ini, kesimpulan yang didapatkan sebagai berikut:

1. Konsep ketentuan diberlakukan surut terhadap Peraturan Perundang-undangan secara konstitusional tidak selaras dengan UUD 1945, karena melanggar asas non-retroaktif dan asas legalitas. Makna lebih jauh norma yang mengatur ketentuan retroaktif dalam UUD 1945 justru membatasi setiap tindakan dan perbuatan seseorang demi penghormatan terhadap hak yang dimiliki orang lain melalui undang-undang. Oleh karena itu, keberlakuan surut suatu peraturan perundang-undangan tidak berdiri sendiri melainkan bersanding dengan hak-hak lainnya, sehingga terdapat batasan-batasan terhadap peraturan perundang-undangan yang diberlakukan surut.
2. Batasan pemberlakuan *retroactive* dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu, terhadap peraturan perundang-undangan yang menerapkan prinsip retroaktif, maka pengaturan ketentuan retroaktifnya harus diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang, atau diatur secara langsung di dalam Undang-Undang yang tingkatannya lebih tinggi, dan apabila materi muatan peraturan perundang-undangan akan memuat ketentuan pidana, maka ketentuan pidananya tidak ikut diberlakusurutkan.
3. Urgensi KPU untuk tetap memberlakukan surut Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 terhadap peserta pemilu anggota DPD tahun 2019 adalah merujuk pada validitas norma dan hierarki norma, bahwa norma yang lebih tinggi menjadi dasar dalam menentukan validitas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dampaknya terhadap peserta pemilu adalah kehilangan haknya sebagai peserta untuk masuk ke dalam Daftar Calon Tetap Anggota DPD.

B. Saran

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan di atas, penulis memiliki saran sebagai berikut:

1. Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 adalah Pasal yang mengatur larangan suatu norma diberlakukan surut karena melanggar asas non-retroaktif dan asas legalitas, makna lebih jauh Pasal 28I UUD 1945 justru membatasi setiap tindakan dan perbuatan seseorang demi penghormatan terhadap hak yang dimiliki orang lain yaitu dalam Pasal 28J ayat (2). Terhadap Pasal 28I ayat (1) dan Pasal 28J ayat (2) seharusnya tidak boleh dilakukan penafsiran secara terpisah karena kedua pasal tersebut memiliki relevansi antara satu dengan yang lainnya.
2. Adanya batasan-batasan dalam menerapkan keberlakuan surut (*retroactive*) pada peraturan perundang-undangan, maka apabila dikemudian hari suatu peraturan perundang-undangan akan diberlakukan surut, disarankan kepada lembaga legislatif atau badan yang memiliki kewenangan legislasi haruslah menjadikan batasan yang ada sebagai syarat yang harus terpenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 adalah bentuk tindak lanjut KPU terhadap Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018, meskipun sikap KPU sudah tepat karena telah sesuai juga dengan batasan-batasan peraturan perundang-undangan yang diberlakukan retroaktif. Akan menjadi lebih baik jika KPU memberikan pengaturan secara tegas dari dan sampai tanggal berapa Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 diberlakukan surut, untuk meminimalisir adanya ketidakjelasan yang akan merugikan peserta atau calon peserta pemilu anggota DPD.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Amiruddin dan Zainuddin, 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- , 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- , 2006. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.
- , dan M. Ali Safa'at. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- , 2007. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers.
- , 2012. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Bhakti, Yudha. 2006. *Laporan Akhir Tim Kompilasi Bidang Hukum Tentang Asas Retroaktif*. Jakarta: BPHN.
- Bryan A. Garner, 1999. *Black's Law Dictionary*, 8th ed. New York: Thomson West, West Group.
- Bruggink, J. J. H. 1996. *Refleksi Tentang Hukum Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Djunaedi Karnasudirdja, Eddy. 2003. *dari Pengadilan Militer Internasional Nuremberg ke Pengadilan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Tatanusa.
- D. Schaffmeister, N. Keijer, E.PH Sitorius, 1995. *Hukum Pidana*, terjemahan J.E. Sahetapy. Yogyakarta: Liberty.
- Emong Sapardjaja, Komariah. 2002. *Sifat Ajaran Melawan Hukum-Materiil Dalam Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Alumni.

- Farida Indrati Soeprapto, Maria. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2 (Proses dan Teknik Penyusunan)*. Jakarta: Kanisius.
- , 2007. *Ilmu Perundang-undangan Jilid 1 (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*. Yogyakarta: Kanisius.
- Gede Marhaendra Wija Atmaja, 2016. *Ilmu Perundang-Undangan*, (Bandung: Faculty Of Law Universitas Udayana.
- H. Ishaq, 2016. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta.
- I Gede Pantja Astawa dan Suprin Naa, 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: PT. Alumni.
- Mahadi, 2003. *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, cetakan ke-3. Bandung: Alumni.
- Moelyatno, 2008. *Asas-Asas Hukum Pidana, Edisi Revisi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. (Bandung: T. Citra Aditya Bhakti.
- Nawawi Arief, Barda. 2003. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Neta, Yulia. dkk. 2013. *Ilmu Negara*. Bandar Lampung: Anugrah Utama Raharja.
- Notohamidjoyo, O. 1975. *Demi Keadilan Dan Kemanusiaan: Beberapa Bab Dari Filsafat Hukum*, BPK. Jakarta: Gunung Mulia.
- , 2011. *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*. Salatiga: Griya Media.
- Parthiana, I Wayan. 2004. *Hukum Pidana Internasional dan Ekstradis*. Bandung: Yrama Widya.
- Prasetyo, Teguh. 2015. *Keadilan Bermartabat: Perspektif Teori Hukum*. Bandung: Nusa Media.
- Prodjodikoro, Wirjono. 1969. *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*. Jakarta: Eresco.
- Rahardjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rudy. 2013. *Prolog: Rekontruksi Negara Hukum Indonesia, Beranjak Dari teori Rechstaat Menuju Welfare State Pancasila Dalam Buku Negara Hukum Kesejahteraan*. Bandar Lampung: PKKPUU Fakultas Hukum Universitas Lampung.

- Sampford, Charles. 2006. *Restrospectivity and The Rue Of Law*. C. Sampford: Oxford University Press.
- Sasmito, Joko. 2017. *Konsep Asas Retroaktif Dalam Pidana*. Malang: Setara Press.
- Sasongko, Wahyu. 2013. *Sejarah Tata Hukum Indonesia*. Bandar Lampung: PKKPUU Fakultas Hukum Universitas Lampung.
- Seno Adji, Oemar. 1985. *Hukum Pidana Pengembangan*, Cetakan Pertama. Jakarta: Erlangga.
- Sidharta, B. Arief. 2006. *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, Bandung: Alumni.
- . 2014. *Penemuan Hukum Kajian Filsafat Hukum*, dalam Pendulum Antinomi Hukum. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Siswanto, Arie. 2005. *Yurisdiksi Material Mahkamah Kejahatan Internasional*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Soekanto, Soerjono. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syamsuddin, Aziz. 2013. *Proses & teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Valerine J.L. Kriek hoff, 2014. *Pendulum Antinomi Hukum: Antologi 70 Tahun Valerine J.L. Kriek hoff*. Diedit oleh Bernard Arief Sidharta & Jufrina Rizal. Yogyakarta: Genta Publishing.
- VCRAC Crabbe, 1994. *Legislative Drafting*, London: Cavendish Publishing Limited.

JURNAL

- Ade Arif Firmansyah, dan Malicia Evendia, 2023. Ilmu hukum Indonesia Yang Berketuhanan: Suatu Refleksi Ilmu Hukum Pancasila. *Jurnal Constitutional law Society*, Vol 2, No. 1 Maret.
- Anis Widyawati, 2011. Dilema Penerapan Asas Retroaktif di Indonesia. *Pandecta*. Vol. 6. No. 2.
- Anisatul Istiqomah F, 2018. Pemberlakuan Asas Retroaktif dalam Pelanggaran Berat HAM di Indonesia. *Jurnal Nasional Universitas Gadjah Mada*.
- Agus Raharjo, 2008. Problematika Asas Retroaktif Dalam Hukum Pidana Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 8 No. 1.

- Andi Yuliani, 2017. Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Legislasi Nasional*. Vol. 14 No. 04.
- Bachtiar, 2015. Pemberlakuan asas Retroaktif Dalam Optik Hukum Tata Negara. *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*. Vol. 2, No. 2.
- Candra Perbawati, dkk. 2020. Asas Retroaktif dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. *Jurnal Constitutionale* Vol. 1, Edisi 2, Juli-Desember.
- Dedi Sumanto dan Salahuddin Nggilu, 2020. Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Dalam Tata Susunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. *Datuk Sulaiman Law Review*, Vol. 1, No. 1 Maret.
- Fetroki Romando, 2007. Asas Non Retroaktif dan Penyimpangannya Dalam Hukum Di Indonesia. *Jurnal Hukum Unair*. 23 Mei.
- Hans Nawiasky dalam Hamid Attamimi, 1990. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, *Disertasi*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Hendra Rawug, 2017. Penyimpangan Terhadap Asas Non-Retroaktif Dalam Perkara Pelanggaran HAM Berat. *Jurnal Civic Education*, Vol. 1 No. 2.
- I Made Adi Seraya, 2012. Pemberlakuan Asas Retroaktif Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Hukum Universitas Udayana*, Februari.
- Irawan Febriansyah, Ferry. 2016. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Jurnal Perspektif*, Vol. XXI. No. 3, Edisi September.
- Jill E. Fisch, 1997. Retroactivity and Legal Chance: An Equilibrium Approach, *Penn Law: Legal Scholarship Repository*, Vol, 110:1055.
- Jonathan Aprilino. S. 2018. Asas Retroaktif yang Berlaku dalam Undang-Undang Peradilan HAM. *Jurnal Hukum Legal Standing*, Vol. 2, No. 1.
- Lubis, M. Soly. 1989. Asas-Asas Hukum Nasional Di Bidang Hukum Tata Negara. dalam *Majalah Hukum Nasional* No 2. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Muhtadi, 2012. Penerapan Teori Hans Kelsen Dalam Tertib Hukum Indonesia. *Fiat Justisia Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 2 September-Desember.
- , 2013. Lembaga Negara: Makna, Kedudukan dan Relasi, *Fiat justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 3.

- Novan Restianto, 2014. Tinjauan Yuridis Terhadap Penerapan Asas Retroaktif Dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. *Jurnal Ilmiah, Universitas Atma Jaya Yogyakarta*.
- Pinakunary, Fredrik J. 2019. Asas Retroaktif di Indonesia. *Artikel Hukum Pidana*. Jakarta: FJPLaw Office.
- Ridlwan, Zulkarnain. 2012. Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*. *Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia*, Vol. 5, No. 2, Mei-Agustus.
- Silalahi, Wilma. 2022. Dampak Putusan DKPP Sebagai Penyelenggara Pemilu. *Majalah Konstitusi*.
- Tahengga Primananda Alfath, 2019. Eksekutabilitas Putusan Mahkamah Agung Terhadap Pencalonan Anggota DPD. *Jurnal Yudisial* Vol. 12 No. 3.
- Zen Zanibar M.Z, 1997. Deregulasi dan Kongfigurasi Politik di Indonesia Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara. *Disertasi*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1946 tentang Peraturan tentang Hukum Pidana

Undang-Undang Nomor 1 tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6842)

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4250) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6409)

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan

Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4284), sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 92, Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 6216)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801)

Peraturan KPU Nomor 14 tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah (Berita Negara Tahun 2018, Nomor 515)

Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU Nomor 14 tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah, sebagaimana diubah dengan Peraturan KPU Nomor 30 tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan KPU Nomor Nomor 14 tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah (Berita Negara Tahun 2018, Nomor 1063)

PUTUSAN PERADILAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 013/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 16 tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002, Menjadi Undang-Undang, terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 atas *judicial review* terhadap frasa “pekerjaan lain” pada pasal 182 huruf i Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu

Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 P/HUM/2018 tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 26 Tahun 2018 Tentang Perubahan

Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Perwakilan Daerah

DOKUMEN ONLINE

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Versi Online, ASAS:Kamus.2016.
kbbi.kemendikbud.go.id/entri/kamus.

Indonesia Parliamentary Center (2017), ipc.or.id

Keputusan KPU Nomor 1732/PL.01.4-Kpt/06/IX/2018 tentang Perubahan atas Keputusan KPU Nomor 1130-PL.01.4-KPT/IX/ 2018

Keputusan KPU Nomor 1071-PL.01.4-KPT/IX/2018 tentang Penetapan Daftar Calon Sementara (DCS) Perseorangan Peserta Pemilihan Umum DPD Tahun 2019

Naskah Akademis Penelitian Hak Asasi Manusia, Mahkamah Agung 2003

Pradana, Arasy. (2022). Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia.
<https://www.hukumonline.com/klinik/a/Proses-PembentukanUndang-undang-di-Indonesia-it506c3ff06682e>.

Saiful Bahri, Dasar-Dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, 2011
<http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/dasar2.pdf>