EVALUASI KEBIJAKAN PERUBAHAN PENYEBUTAN PERATURAN KEPALA ARSIP NASIONAL REPUBLIK INDONESIA

Rio Admiral Parikesit
Perancang Muda Peraturan Perundang-undangan
Arsip Nasional Republik Indonesia
Jl. Ampera Raya No. 7 Jakarta Selatan
Phone: 081213702268

Abstract

On December 8, 2017, the Director General of Legislation, the Ministry of Justice and Human Rights sent a Letter Number: PPE.PP.05.01-1398 to the Head of the National Archives of the Republic of Indonesia regarding the amendment to the "Regulation of the Head of the National Archives of the Republic of Indonesia" become "Regulation of the National Archives of the Republic of Indonesia". The change to the above mentioned types of laws and regulations raises the problem, because based on the delegation of authority contained in Act No. 43 of 2009 on Filing clearly the composition of the Regulation of the Head of National Archive of the Republic of Indonesia. The results show that every organ or government official in carrying out the action must fulfill the legality (legaliteit beginsel/wetmatigheid van bestuur) which includes three aspects, namely authority, procedure and substance. In addition, based on Act Number 12 Year 2011 on the Establishment of Laws and Regulations, the laws and regulations eration and its sequence by a higher Legal Regulation or established under its authority.

Keywords : regulations, national archives of the republic of Indonesia, regulation of head, authority.

Abstrak

Pada tanggal 8 Desember 2017, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM RI mengirimkan Surat dengan Nomor: PPE.PP.05.01-1398 kepada Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia perihal perubahan penyebutan "Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia" menjadi "Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia". Perubahan penyebutan jenis peraturan perundang-undangan tersebut menimbulkan permasalahan di lingkup Arsip Nasional Republik Indonesia, karena berdasarkan pendelegasian kewenangan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan secara tegas memerintahkan pembentukan Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia. Penelitian dalam karya tulis ini dilakukan dengan metode yuridis normatif melalui studi pustaka. Hasil analisa menunjukkan setiap organ atau pejabat pemerintah dalam melaksanakan tindakan administrasi harus memenuhi asas legalitas/ keabsahan (legaliteit beginsel/wetmatigheid van bestuur) yang mencakup tiga aspek yaitu wewenang, prosedur dan substansi. Selain itu berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kata kunci : peraturan perundang-undangan, arsip nasional republik indonesia, peraturan kepala, wewenang.

A. PENDAHULUAN

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mempunyai kekuatan mengikat secara umum. Materi muatan dalam peraturan perundang-undangan sangat erat kaitannya dengan perilaku masyarakat. Peraturan perundang-undangan berperan sebagai pengendali perilaku masyarakat untuk mewujudkan tertib sosial. Menurut Bagir Manan[1] pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

a. setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
b. merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak,

1 Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jakarta: Kanisius, 2000. hlm.10-11.

kewajiban, fungsi, dan status atau suatu tatanan.

c. merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.
d. dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin* atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift*.

Dalam sistem norma hukum di Indonesia, peraturan perundang-undangan dibagi dalam jenis dan hierarki. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas[2]:

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

Hal ini sesuai dengan teori Hans Kelsen[3] mengenai jenjang norma hukum (*Strufentheory*), dimana Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*).

Selain jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengakui keberadaan serta kekuatan hukum mengikat sebuah peraturan perundang-undangan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan perundang-undangan yang dimaksud antara lain 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[4].

Salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang akan dibahas dalam karya tulis ini adalah peraturan yang ditetapkan badan atau lembaga. Arsip Nasional Republik Indonesia atau sering disebut ANRI merupakan lembaga kearsipan berbentuk lembaga pemerintah nonkementerian yang melaksanakan tugas negara di bidang kearsipan. Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, ANRI diberikan kewenangan sebagai penyelenggara kearsipan nasional. Tanggung jawab penyelenggara kearsipan nasional meliputi penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip[5].

Dalam melaksanakan tanggung jawab penetapan kebijakan kearsipan nasional, ANRI menetapkan Peraturan Kepala ANRI sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pada tanggal 8 Desember 2017, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM RI mengirimkan Surat kepada Kepala ANRI dengan Nomor: PPE. PP.05.01-1398 perihal Penjelasan terhadap Pengundangan Peraturan ANRI. Surat tersebut sebagai balasan dari Surat yang dikirimkan Kepala ANRI dengan Nomor: HK.01.00/5316/2017 pada tanggal 27 November 2017 perihal permohonan penjelasan atas penolakan Kementerian Hukum dan HAM RI untuk melakukan pengundangan Peraturan Kepala ANRI. Dalam pokok surat disampaikan hal sebagai berikut:

3 Hans Kelsen, General Theory of Law and State, New York, Russell and Russell, 1945, hlm 113
4 Indonesia,Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, op. cit., Pasal 8
5 Indonesia,Undang-Undang Kearsipan, UU No.43, L.N. No.152. Tahun 2009

"Sehubungan dengan Surat Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia HK.01.00/5316/2017 pada tanggal 27 November 2017 perihal sebagaimana dimaksud pada pokok surat, bersama ini kami sampaikan:

1. bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 angka 2 dan Pasal 8 menegaskan bahwa:
   a. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau peiabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; dan
   b. Jenis peraturan perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank lndonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintahUndang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubemur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat;
2. bahwa Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan dalam Lembaran Negara Republik lndonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik lndonesia, Berita Negara Republik lndonesia dan Tambahan Berita Negara Republik lndonesia menjelaskan bahwa Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia atau pejabat yang ditunjuk menandatangani pengundangan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MK, MA, KY, menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang ataupun berdasarkan kewenangan dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik lndonesia.

Dengan demikian maka peraturan yang telah ditetapkan oleh Kepala Arsip Nasional Republik lndonesia yang akan diundangkan terkait penamaan peraturan tersebut menjadi Peraturan Arsip Nasional Republik lndonesia"[6] .

Dalam materi pokok surat di atas, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan berpendapat bahwa perubahan penyebutan dari Peraturan Kepala ANRI menjadi Peraturan ANRI didasarkan pada Pasal 1 angka 2 dan Pasal 8 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Khusus dalam Pasal 8 ayat (1), penyebutan "lembaga, badan" dalam pasal tersebut menjadi landasan bagi Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang ditetapkan badan atau lembaga tidak perlu mencantumkan kata "Kepala". Perubahan penyebutan jenis peraturan perundang-undangan tersebut jelas menimbulkan permasalahan di lingkup internal ANRI, karena selama ini peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh ANRI adalah dalam bentuk Peraturan Kepala ANRI sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan dan Peraturan Pemerintah No.28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini yaitu:

1. Apakah Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan berwenang mengubah penyebutan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala ANRI?
2. Apakah Perubahan penyebutan jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala ANRI dilakukan sesuai dengan prosedur?
3. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, bagaimana menentukan penyebutan jenis peraturan perundang-undangan?

6 Surat Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM RI tanggal 8 Desember 20178 Nomor: PPE. PP.05.01-1398 perihal Penjelasan terhadap Pengundangan Peraturan ANRI.

B. Pembahasan

Indonesia dalam konteks sebagai negara hukum, kewenangan untuk melakukan suatu tindakan administrasi yang dilakukan oleh organ pemerintah atau pejabat negara dalam penyelenggaraan pemerintah, harus didasarkan pada sumber kewenangan yang secara jelas diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Kejelasan sumber kewenangan itu setidaknya akan memberikan legalitas atas perbuatan admistrasi pemerintahan dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan akan menimbulkan konsekuensi hukum bagi pejabat adminstrasi, baik administrasi ataupun pidana[7].

Di dalam hukum administrasi, asas legalitas/ keabsahan (*legaliteit beginsel/ wetmatigheid van bestuur*) mencakup tiga aspek yaitu wewenang, prosedur dan substansi. Artinya wewenang, prosedur maupun substansi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan (asas legalitas), karena pada peraturan perundang-undangan tersebut sudah ditentukan tujuan diberikannya wewenang kepada pejabat administrasi, bagaimana prosedur untuk mencapai suatu tujuan serta menyangkut tentang substansinya[8].

B.1. Wewenang

Berdasarkan asas legalitas yang menjadi landasan administrasi pemerintahan, bahwa setiap tindakan pejabat pemerintahan diatur oleh peraturan perundang-undangan. Penerapan asas ini sebagai dasar kepastian hukum dan kesamaan perlakuan di muka hukum. Artinya asas legalitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah. Sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintah bersumber dari peraturan perundang-undangan. Secara teori, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui 3 (tiga) cara sebagaimana yang didefinisikan oleh H.D van Wijk/ Willem Konijnenbelt[9] yaitu atribusi (*attributie*), delegasi (*delegatie*), dan mandat (*mandaat*).

Atribusi[10] adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang, sedangkan delegasi[11] adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Mandat[12] adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Lebih lanjut, Ridwan HR[13] menjelaskan bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada. Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi, tetapi beralih pada penerima delegasi. Sementara pada mandat, penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, tanggung jawab akhir keputusan yang diambil penerima mandat tetap berada pada pemberi mandat[14] .

Dalam mengeksekusi suatu kebijakan, dalam hal ini adalah perubahan penyebutan jenis peraturan perundang-undangan, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan harus memiliki kewenangan "berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Menurut Indroharto[15], rumusan "berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku" selain mengandung makna untuk keabsahan

8 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Relevansinya Terhadap Disiplin Penegakan Hukum Administrasi Negara dan Penegakan Hukum Pidana). (http://www.saplaw.top/tag/administrasi-pemerintahan/, diakses pada tanggal 18 Januari 2018).
9 H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, Hoofdstukken van Administratief Recht, 1997.
10 Indonesia, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Pasal 1 angka 22, UU No.30, LN No. 292, Tahun 2014.
11 Op cit, Pasal 1 angka 23.
12 Op cit, Pasal 1 angka 24.
13 Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara.Jakarta: Rajawali Pers. 2016. Hal.105.
14 Pengertian, Atribusi, Delegasi dan Mandat. (http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5816ab6ea74a7/pengertian-atribusi--delegasi-dan-mandat, diakses pada tanggal 21 Januari 2018).
15 Indroharto.2005. Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara. Jakarta: Tunggal Mandiri. Hlm 90.

(legalitas) dari setiap perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara ("TUN"), juga menunjukkan bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku saja.

Setelah mencermati beberapa teori sumber kewenangan yang telah diuraikan di atas, penulis melakukan identifikasi dasar kewenangan yang didapatkan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Dasar kewenangan tersebut dikutip dari Surat Nomor: PPE. PP.05.01-1398 tanggal 8 Desember 2017 yang dalam pokok surat terdiri atas:

a. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
b. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan dalam Lembaran Negara Republik lndonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik lndonesia, Berita Negara Republik lndonesia dan Tambahan Berita Negara Republik lndonesia.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia atau pejabat yang ditunjuk berwenang menandatangani pengundangan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MK, MA, KY, menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang ataupun berdasarkan kewenangan dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik lndonesia.

Sedangkan dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 Pasal 13 ayat (1) huruf b disebutkan mengenai kewenangan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan yaitu melakukan penandatanganan naskah asli Peraturan Perundang-undangan yang akan ditempatkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

Dari dua dasar kewenangan yang diuraikan, dengan mengacu pada teori sumber dan tata cara memperoleh kewenangan yang diutarakan oleh H.D van Wijk/ Willem Konijnenbelt, maka kewenangan tersebut masuk dalam kategori delegasi (*delegatie*), dimana Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 mendelegasikan kewenangan kepada Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk melakukan penandatanganan naskah asli Peraturan Perundang-undangan yang akan ditempatkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

A. Hamid S. Attamimi[16] berpendapat, tujuan kegiatan pengundangan peraturan perundang-undangan ialah agar secara formal setiap orang dapat dianggap mengenali peraturan negara (*een ieder wordt geacht de wet te kennen*) dan agar tidak seorang pun berdalih tidak mengetahuinya (*ignorantia iuris neminem excusat*). Penulis mencermati bahwa dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015, kegiatan pengundangan merupakan tahapan akhir dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengesahan atau penetapan.

Pengundangan adalah kegiatan administratif berupa pencatatan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia yang dilakukan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia atau pejabat yang ditunjuk menandatangani pengundangan peraturan perundang-undangan setelah peraturan perundang-undangan ditetapkan oleh pimpinan badan atau lembaga.

B.2. Prosedur

Dalam hukum administrasi, setiap keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan harus dapat dipertanggungjawabkan di hadapan hukum. Setiap Keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat digugat jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tindakan atau keputusan yang dimaksud dapat diuji jika bertentangan dengan peraturan perundang-

16 A. Hamid S. Attamimi, Makalah Dalam Seminar/Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, tanggal 19-20 Oktober 1988.

undangan. Salah satu cara pengujian keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan adalah dengan pengujian pada aspek prosedural.

Dalam aspek prosedural, akan diuji mengenai prosedur pengambilan keputusan Tata Usaha Negara yang disyaratkan oleh peraturan perundang–undangan dalam pelaksanaan kewenangan telah ditempuh atau tidak. Ditinjau dari aspek prosedur, penerbitan Surat Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Nomor: PPE.PP.05.01-1398 tentang perubahan penyebutan Peraturan Kepala ANRI menjadi Peraturan ANRI tidak dapat menjadi landasan hukum perubahan jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala ANRI. Hal tersebut dikarenakan pendelegasian kewenangan penetapan Kepala ANRI terdapat dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009. Dengan kata lain, bahwa surat tersebut tidak dapat secara otomatis membatalkan pendelegasian kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang.

B.3. Substansi

Sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 yang ditandai dengan dinyatakannya proklamasi kemerdekaan oleh Presiden Republik Indonesia, Soekarno serta ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945, terbentuklah pula sistem norma hukum di Negara Indonesia. dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) secara eksplisit menyebut mengenai dasar pembentukan dan penyusunan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah, sedangkan peraturan perundang-undangan lainnya tumbuh dan berkembang seiring dengan praktek ketatanegaraan dan tata pemerintahan Negara Republik Indonesia[17].

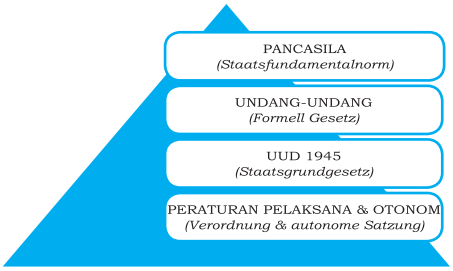
Seiring berjalannya waktu, sistem norma hukum di Indonesia berkembang sesuai dengan praktek ketatanegaraan dan tata pemerintahan Negara Republik Indonesia. Berdasarkan sejarahnya, sistem norma hukum di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan dan penyempurnaan antara lain:

a. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia;
b. Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk yang Berupa Ketetapan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia;
c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan perundang-undangan;
d. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
e. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jika dilihat dari sifatnya, perkembangan sistem norma hukum di Indonesia dari tahun 1966 sampai dengan tahun 2011 yang berjenjang dan berkelompok, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sesuai dengan teori jenjang norma (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*Die Theorie vom Stufentordnung der Rechstsnormen*) dari Hans Nawiasky. Pengelompokan norma hukum berdasarkan teori Hans Nawiasky[18] terdiri atas:

a. Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara)
b. Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara)
c. Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang-Undang "Formal")
d. Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana dan aturan otonom).

Gambar 1. Piramida Pengelompokan Norma Hukum di Indonesia



17 Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan: Dasar dan Pembentukannya,Jakarta,Kanisius,1998.hlm.91
18 Hans Nawiasky, Allgemeine Rechtslehre als System lichen Grundbegriffe, Einsiedenln/Zurich/ Koln,Benziger,cet.2,1948,hlm.31dst

Menurut Kusnardi, Moh & Harmaily Ibrahim[19], Pancasila (*Staatsfundamentalnorm*) yang terdapat dalam pembukaan UUD 1945, merupakan pandangan hidup bangsa Indonesia yang kemudian menjadi falsafah negara dikategorikan dalam sumber hukum materiil. Pancasila memiliki kedudukan tertinggi dalam sistem norma hukum di Indonesia dan merupakan alat uji untuk seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku, apakah bertentangan atau tidak dengan Pancasila.

Batang tubuh UUD 1945 (*Staatsgrundgesetz*), Undang-Undang (*Formell Gesetz*) dan peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan di atasnya masuk dalam kategori sumber hukum formil.

Batang tubuh UUD 1945 (*Staatsgrundgesetz*) adalah norma hukum di bawah Pancasila, yang merupakan sumber hukum dasar tertulis yang mengatur garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara. Dalam batang tubuh UUD 1945 merupakan sumber kewenangan dasar bagi terbentuknya suatu Undang-Undang, peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom.

Undang-Undang (*Formell Gesetz*) dalam hal ini merupakan kelompok norma hukum di bawah Staatsgrundgesetz. Norma hukum dalam Undang-Undang bersifat konkret dan terinci serta berlaku mengikat dalam masyarakat. Dalam Undang-Undang juga dapat mencantumkan sanksi, baik pidana atau administrasi.

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah Peraturan Pelaksanaan (*Verordnung*) dan Peraturan Otonom (*Autonome Satzung*). Menurut Maria Farida[20], Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang, dimana peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi dan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Dalam batasan pengertian peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 disebutkan 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[21]. Jika merujuk pada batasan pengertian di atas, tidak seluruh peraturan yang ditetapkan oleh badan atau lembaga masuk dalam kategori peraturan perundang-undangan. Suatu peraturan dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan jika memenuhi seluruh unsur yang terdapat pada batasan pengertian peraturan perundang-undangan tersebut. Penulis mencoba memetakan unsur peraturan perundang-undangan, sehingga didapatlah empat unsur peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

a. Peraturan tersebut merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum;
b. Peraturan tersebut mengikat secara umum;
c. Peraturan tersebut dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang; dan
d. Peraturan tersebut disusun melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Selain empat unsur di atas, ternyata dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat beberapa unsur tambahan yang harus dipenuhi. Bagi peraturan yang ditetapkan oleh badan atau lembaga harus memenuhi tiga unsur tambahan antara lain:

a. Peraturan tersebut harus merupakan 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.
b. Badan atau lembaga sebagaimana dimaksud dalam huruf a harus dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang; dan

19 Kusnardu, Moh & Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988,hlm.45-46
20 Maria Farida Indrati Soeprapto, op,cit, hlm.35.
21 Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, op,cit,Pasal 1 angka 2

c. Peraturan tersebut dapat diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan[22].

Setelah didapatkan beberapa unsur dalam menentukan peraturan perundang-undangan, penulis akan mengkaji apakah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala ANRI sesuai dengan unsur di atas. Dalam pengujian tersebut, didapatkan hasil seperti di bawah ini:

B.3.1 Peraturan Tertulis yang Memuat Norma Hukum.

Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, ANRI mendapatkan kewenangan atribusi dari Undang-Undang sebagai penyelenggara kearsipan nasional. Tanggung jawab penyelenggara kearsipan nasional meliputi penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip . Dalam melaksanakan tugasnya untuk menetapkan kebijakan, ANRI menyusun Peraturan Kepala ANRI. Ruang lingkup norma hukum yang diatur dalam Peraturan Kepala ANRI meliputi pembinaan kearsipan, pengelolaan arsip, pembangunan SKN, pembangunan SIKN, pembentukan JIKN, organisasi kearsipan, pengembangan sumber daya manusia kearsipan, prasarana dan sarana kearsipan, pelindungan dan penyelamatan arsip, sosialisasi kearsipan, kerja sama dan pendanaan kearsipan. Peraturan tertulis yang memuat norma hukum sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang yang ditetapkan oleh ANRI, diharapkan dapat menjadi pedoman bagi lembaga negara, pemerintahan daerah, perguruan tinggi negeri, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan dan perguruan tinggi swasta dalam menjalankan kegiatan kearsipan sebagaimana diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan.

B.3.2 Peraturan Mengikat Secara Umum.

Menurut Raditya Kuntoro[24], yang dimaksud "mengikat secara umum" adalah aturan hukum yang berlaku umum antara lain peraturan perundang-undangan hukum adat, hukum yurisprudensi, dan hukum agama yang dijadikan atau diakui sebagai hukum positif. Dalam Peraturan Kepala ANRI yang disusun sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012, berlaku dan mengikat secara umum karena menjadi pedoman bagi lembaga negara, pemerintahan daerah, perguruan tinggi negeri, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan dan perguruan tinggi swasta dalam menjalankan kegiatan kearsipan.

B.3.3 Ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang.

ANRI merupakan lembaga yang berwenang berdasarkan Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 serta Kepala ANRI adalah pejabat yang berwenang dalam menetapkan Peraturan Kepala ANRI, hal ini didasarkan kewenangan yang terdapat dalam Pasal 6 ayat (5) dan Pasal 7 Undang-Undang No. 43 Tahun 2009, dimana ANRI bertanggung jawab sebagai penyelenggara kearsipan nasional yang salah satu tugasnya adalah menetapkan kebijakan kearsipan nasional. Senada dengan hal tersebut J.G. Brouwer dan A.E. Schilder[25] berpendapat, kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi dan delegasi.

B.3.4 Melalui Prosedur yang Ditetapkan Dalam Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Kepala ANRI disusun melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, yaitu Peraturan Kepala ANRI Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan ANRI. Peraturan Kepala ANRI Nomor 11 Tahun 2016 disusun agar produk hukum yang ditetapkan oleh ANRI dapat terencana, terpadu dan berkelanjutan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Baik dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 ataupun Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang

22 Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, op,cit,Pasal 8
23 Indonesia,Undang-Undang Kearsipan, op,cit
24 Hukum Positif "Mengikat Secara Umum atau Khusus", (http://hukumpositifdezan.blogspot.co.id/2014/11/hukum-positif-mengikat-secara-umum-atau.html, diakses pada tanggal 17 Januari 2018)
25 J.G. Brouwer dan Schilder, A Survey of Dutch Administrative Law, (Nijmegen: Ars Aeguilibri, 1998),hlm. 16-17

No. 12 Tahun 2011 tidak diatur mengenai penyusunan peraturan perundang-undangan di luar hierarki sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Sehingga penulis dapat menarik hipotesa bahwa kewenangan penyusunan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh badan atau lembaga menjadi kewenangan masing-masing instansi dengan kerangka acuan yang diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

B.3.5 Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Peraturan Kepala ANRI merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang tidak diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, dimana dalam Pasal 7 ayat (1) hanya memuat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan Peraturan Kepala ANRI merupakan peraturan pelaksanaan (*Verordnung*) dan Peraturan Otonom (*Autonome Satzung*) yang terletak di bawah Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dan peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan undang-undang, dimana peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi dan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

B.3.6 Peraturan yang ditetapkan oleh badan atau lembaga yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang.

Dilihat dari segi fungsinya lembaga negara ada yang bersifat utama/primer (*primary constitutional organs*), dan bersifat penunjang/sekunder (*auxiliary state organs*). Sedangkan dari segi hierarkinya lembaga negara itu dibedakan kedalam tiga lapis yaitu[26] :

a. Organ lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara, dimana nama, fungsi dan kewenangannya dibentuk berdasarkan UUD 1945.
b. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara, dimana dalam lapis ini ada lembaga yang sumber kewenangannya dari UUD, ada pula sumber kewenangannya dari undang-undang atau sumber kewenangannya bersumber dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang.
c. Organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah yaitu merupakan lembaga negara yang ada di daerah yang ketentuannya telah diatur oleh UUD 1945 yaitu pemerintah daerah provinsi, gubernur, DPRD provinsi, pemerintahan daerah kabupaten, bupati, DPRD kabupaten, pemerintahan daerah kota, walikota, DPRD kota.

Jika merujuk pada hierarki lembaga di atas, ANRI berada pada organ lapis kedua, ANRI merupakan lembaga kearsipan berbentuk lembaga pemerintah nonkementerian yang melaksanakan tugas negara di bidang kearsipan yang berkedudukan di ibukota negara yang dibentuk berdasarkan Pasal 19 sampai dengan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009.

B.3.7 Diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan Kepala ANRI disusun berdasarkan kewenangan atribusi dan delegasi yang berasal dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2012. Salah satu contoh bentuk kewenangan atribusi dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 sebagaimana tercantum pada tabel di bawah ini.

Tabel 1
Contoh Bentuk Kewenangan Atribusi dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan

Pasal	Materi Muatan
Pasal 35 ayat (1)	Tanggung jawab penyelamatan arsip lembaga negara yang digabung dan/atau dibubarkan, dilaksanakan oleh ANRI bersama dengan lembaga negara yang bersangkutan sejak penggabungan dan/atau pembubaran ditetapkan.

26 Lembaga-lembaga Negara di Indonesia, (http://po-box2000.blogspot.co.id/2010/11/lembaga-lembaga-negara-di-indonesia.html, diakses pada tanggal 17 Januari 2018)

Sumber kewenangan ANRI untuk menyusun Peraturan Kepala ANRI yang dinyatakan berdasarkan pendelegasian kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 adalah sebagaimana tercantum pada tabel di bawah ini.

Tabel 2
Bentuk Kewenangan Delegasi dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan[27]

Pasal	Materi Muatan
Pasal 42 ayat (4)	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara membuat daftar arsip dinamis, dan menjaga keutuhan, keamanan, dan keselamatan arsip dinamis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dalam peraturan kepala ANRI.
Pasal 43 ayat (5)	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberkasan dan pelaporan arsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan kepala ANRI.
Pasal 56 ayat (3)	Ketentuan lebih lanjut mengenai program arsip vital sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan kepala ANRI.
Pasal 66 ayat (4)	Untuk kepentingan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan, kepentingan penyelidikan dan penyidikan, arsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diakses dengan kewenangan kepala lembaga kearsipan yang ketentuannya diatur dengan peraturan kepala ANRI.
Pasal 90 ayat (2)	Peraturan kepala ANRI yang diamanatkan Undang-Undang ini diselesaikan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan.

Pendelegasian kewenangan untuk menyusun Peraturan Kepala ANRI berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 adalah sebagaimana tercantum pada tabel dibawah ini.

Tabel 3
Bentuk Kewenangan Delegasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan

Pasal	Materi Muatan
Pasal 13 ayat (3)	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara membuat daftar arsip dinamis, dan menjaga keutuhan, keamanan, dan keselamatan arsip dinamis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dalam peraturan kepala ANRI.
Pasal 15	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberkasan dan pelaporan arsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan kepala ANRI.
Pasal 24	Ketentuan lebih lanjut mengenai program arsip vital sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan kepala ANRI.
Pasal 28	Untuk kepentingan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan, kepentingan penyelidikan dan penyidikan, arsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diakses dengan kewenangan kepala lembaga kearsipan yang ketentuannya diatur dengan peraturan kepala ANRI.
Pasal 46	Peraturan kepala ANRI yang diamanatkan Undang-Undang ini diselesaikan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan.
Pasal 51 ayat (3)	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara menjaga keutuhan, keamanan, keselamatan, dan tata cara pemberkasan serta pelaporan arsip terjaga diatur dengan Peraturan Kepala ANRI.
Pasal 55	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan JRA dan pedoman retensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 dan Pasal 54 diatur dengan Peraturan Kepala ANRI.
Pasal 89	Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pemindahan arsip, pemusnahan arsip, dan penyerahan arsip statis diatur dengan Peraturan Kepala ANRI.
Pasal 95 ayat (5)	Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria penghargaan atau imbalan kearsipan diatur dengan Peraturan Kepala ANRI.
Pasal 105	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara akuisisi, pengolahan, preservasi, alih media dan akses arsip statis diatur dengan Peraturan Kepala ANRI.
Pasal 108 ayat (2)	Ketentuan lebih lanjut mengenai prasarana dan sarana, laboratorium serta tata cara penggunaan dan metode pengujian dalam rangka autentikasi diatur dengan Peraturan Kepala ANRI.
Pasal 113	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembangunan SIKN diatur dengan Peraturan Kepala ANRI.
Pasal 124	Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan, tanggung jawab, tugas, dan tata cara menjadi simpul jaringan diatur dengan Peraturan Kepala ANRI[28].

27 Undang-Undang Kearsipan.,op,cit.,Pasal 42 ayat (4).,Pasal 43 ayat (5).,Pasal 56 ayat (3).,Pasal 66 ayat (4).,Pasal 90 ayat (2)
28 Indonesia, Peraturan Pemerintah Pelaksanaan UU No. 43 Tahun 2009, PP No. 28.,L.N. No.53 Tahun 2012

Pendelegasian kewenangan yang diberikan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2012 sudah sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Lampiran II, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam bab dua hal-hal khusus, angka 198 disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Selain itu pada angka 200 disebutkan bahwa pendelegasian kewenangan mengatur harus menyebut dengan tegas ruang lingkup materi muatan yang diatur dan jenis Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pendelegasian kewenangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012, ruang lingkup materi muatan yang diatur jelas disebutkan dan jenis peraturan perundang-undangan juga disebutkan secara tegas yaitu Peraturan Kepala ANRI. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menjadi dasar hukum perubahan penyebutan jenis Peraturan Kepala ANRI menjadi Peraturan ANRI bukan merupakan dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan (delegasi atau atribusi) yang ditetapkan oleh ANRI.

Selain menggunakan analisis pemetaan unsur sebagaimana diuraikan di atas, dalam hal terdapat dua peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan setara dan mengatur hal serupa, jenis peraturan perundang-undangan dapat ditentukan menggunakan asas lex specialis derogat legi generalis. Lex specialis derogat legi generalis adalah salah satu asas hukum, yang mengandung makna bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum. Menurut Bagir Manan , ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas lex specialis derogat legi generalis, yaitu:

a. Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut;
b. Ketentuan-ketentuan lex specialis harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan lex generalis (Undang-Undang dengan Undang-Undang);
c. Ketentuan-ketentuan lex specialis harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan lex generalis.

Dari pendapat Bagir Manan tersebut, penulis berhipotesa bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan ketentuan umum (lex generalis), yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan secara nasional dimulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sedangkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan merupakan ketentuan khusus (lex specialis) yang salah satu ruang lingkupnya mengatur mengenai penetapan kebijakan kearsipan nasional yang materi muatannya diatur lebih lanjut melalui Peraturan Kepala ANRI. Ketika ANRI akan menyusun dan menetapkan kebijakan kearsipan nasional dalam bentuk Peraturan Kepala ANRI, melalui asas lex specialis derogat legi generalis, ANRI dapat mengesampingkan kebijakan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan perihal perubahan penyebutan Peraturan Kepala ANRI menjadi Peraturan ANRI yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan.

Ditinjau dari aspek wewenang, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM RI tidak berwenang dalam melakukan perubahan penyebutan jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala ANRI, karena berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015, wewenang Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan terbatas pada penandatanganan naskah asli Peraturan Perundang-undangan yang akan ditempatkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

Ditinjau dari aspek prosedur, penerbitan Surat Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM RI dengan Nomor: PPE.PP.05.01-1398 tentang perubahan penyebutan jenis Peraturan Kepala

24 Lampiran Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia nomor 29 Tahun 2015 tentang rencana Strategis Kementerian Pariwisata Republik Indonesia tahun 2015 -2019
25 James J spillane,Ekonomi Pariwisata Sejarah dan Prospeknya Jogjakarta,kanisius ; 1995 ; 54-56

ANRI menjadi Peraturan ANRI tidak dapat menjadi landasan hukum perubahan jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala ANRI serta surat tersebut tidak dapat membatalkan pendelegasian kewenangan yang diberikan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 untuk menyusun Peraturan Kepala ANRI.

Ditinjau dari aspek substansi, Peraturan Kepala ANRI diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bersumber dari kewenangan atribusi dan delegasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012.

C.2. Saran.

Saran yang disampaikan penulis dalam tulisan ini adalah Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM RI perlu melakukan evaluasi perihal kebijakan terhadap perubahan penyebutan jenis Peraturan Kepala ANRI menjadi Peraturan ANRI, karena kebijakan tersebut tidak memiliki landasan hukum sebagaimana diuraikan dalam pembahasan tulisan ini.

Daftar Pustaka

Soeprapto, Maria Farida Indrati. 1998. Ilmu Perundang-undangan: Dasar dan Pembentukannya, Jakarta: Kanisius.

Kelsen, Hans.1945. General Theory of Law and State. New York. Russell and Russell.

Nawiasky, Hans. 1948. Allgemeine Rechtslehre als System lichen Grundbegriffe Einsiedenln. Zurich.Koln.Benziger.

Kusnardu, Moh & Harmaily Ibrahim.1988. Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti.

J.G. Brouwer dan Schilder.1998. A Survey of Dutch Administrative Law. Nijmegen: Ars Aeguilibri.

H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt.1997. Hoofdstukken van Administratief Recht.

Ridwan HR. 2016. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Rajawali Pers.

Manan, Bagir, Hukum Positif Indonesia, 2004, Yogyakarta: FH UII Press.

Pengertian, Atribusi, Delegasi dan Mandat. (online),

(http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5816ab6ea74a7/pengertian-atribusi--delegasi-dan-mandat, diakses pada tanggal 21 Januari 2018).

Indroharto.2005. Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara. Jakarta: Tunggal Mandiri.

Hukum Positif "Mengikat Secara Umum atau Khusus". (online),

(http://hukumpositifdezan.blogspot.co.id/2014/11/hukum-positif-mengikat-secara-umum-atau.html, diakses pada tanggal 17 Januari 2018).

Lembaga-lembaga Negara di Indonesia. (online),

(http://po-box2000.blogspot.co.id/2010/11/lembaga-lembaga-negara-di-indonesia.html, diakses pada tanggal 17 Januari 2018).

Perbedaan Undang-Undang dengan Peraturan Perundang-undangan. (online), (http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5094bd4fc0c40/perbedaan-undang-undang-dengan-peraturan-perundang-undangan, diakses pada tanggal 17 Januari 2018).

Kewenangan Pejabat Administrasi di Indonesia. (online), (http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/150-artikel-keuangan-umum/20230-kewenangan-pejabat-adminstrasi-di-indonesia, diakses pada tanggal 18 Januari 2018).

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Relevansinya Terhadap Disiplin Penegakan Hukum Administrasi Negara dan Penegakan Hukum Pidana). (online),

(http://www.saplaw.top/tag/administrasi-pemerintahan/, diakses pada tanggal 18 Januari 2018).

Republik Indonesia, Ketetapan MPRS No. XX/ MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. V/ MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor III/ MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

RepublikIndonesia.2004.Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389. Dicabut oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

RepublikIndonesia.2009.Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 152, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5071.

RepublikIndonesia.2011.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.

Republik Indonesia.2012. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5286.

Republik Indonesia.2014. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199.

Republik Indonesia. 2015. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan dalam Lembaran Negara Republik lndonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik lndonesia, Berita Negara Republik lndonesia dan Tambahan Berita Negara Republik lndonesia. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1071.

Republik Indonesia. 2016. Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Produk Hukum di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 253.

Surat Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM RI tanggal 8 Desember 20178 Nomor: PPE. PP.05.01-1398 perihal Penjelasan terhadap Pengundangan Peraturan ANRI.

A. Hamid S. Attamimi, Makalah dalam Seminar/ Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, tanggal 19-20 Oktober 1988.

.