# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Karakter Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai Negara Kepulauan *(archipelagic state)* menempatkan arsip sebagai instrument penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Arsip menggambarkan dan mencerminkan jati diri bangsa, dan sekaligus menjadi simpul pemersatu bangsa. Oleh karena itu, disadari atau tidak, arsip telah berada dan bersama-sama dalam setiap kegiatan organisasi, baik organisasi pemerintah maupun organisasi masyarakat.

Bahkan keberadaan arsip tidak dapat dipisahkan dari kehidupan sehari-hari manusia. Secara esensial, arsip adalah informasi yang terlahir dari setiap kegiatan administrative, namun bukan sekedar informasi yang berfungsi secara admisnitratif. Satu hal mendasar yang membedakan arsip dari informasi lain adalah bahwa arsip mempunyai nilai kebuktian, yang sangat diperlukan bagi setiap kehidupan, mulai dari orang perorangan sampai dengan kehidupan kenegaraan dan pemerintahan.

Sebagai negara berdaulat, lembaga-lembaga dan badan-badan pemerintahan dibentuk dan berjalan dalam pengendalian negara, karena lembaga dan badan tersebut dibentuk untuk menjalankan seluruh fungsi negara. Oleh karena itu sewajarnya apabila kinerja lembaga negara dan badan pemerintahan harus berorientasi pada tercapainya tujuan negara. Dengan pertimbangan seperti itulah maka negara berkepentingan untuk mengatur pengelolaan arsip di setiap lembaga negara dan badan pemerintahan.

Pentingnya peranan arsip dan perlunya pengelolaan arsip secara baik dan benar dapat dilihat dari perhatian para pemimpin bangsa dan penyelenggaraan pemerintah. Soeharto, Presiden Republik Indonesia, pada tahun 1969, mengemukakan bahwa *"apabila dokumen-dokumen negara terserak pada berbagai tempat tanpa adanya suatu mekanisme yang wajar, yang dapat menunjukan adanya dokumen-dokumen tersebut, apabila berbagai dokemen negara hilang atau dimusnahkan semata-mata karena tidak disadari nilai-nilai dokumen tersebut oleh sementara pejabat, maka pemerintahan akan menanggung akibat dari pada hilangnya informasi, yang dapat menyulitkan pemerintahan dalam usaha-usahanya member pelajaran kepada rakyat." (Soeharto, Presiden Republik Indonesia, 1969).*

Demikian pula Presiden Panama, Alfrado, pada tahun 1937 menyatakan : *"Pemerintahan tanpa arsip ibarat tentara tanpa sejarah, dokter tanpa obat,*

*petani tanpa benih, tukang tanpa alat… Arsip merupakan saksi bisu, tak terpisahkan, handal dan abadi, yang memberikan kesaksian terhadap keberhasilan, kegagalan, pertumbuhan dan kejayaan bangsa"*. Selanjutnya, Moerdiono, Menteri Sekretaris Negara, pada tanggal 25 Maret 1996 mengukapkan bahwa *"Tanpa arsip, suatu bangsa akan mengalami sindrom amnesia kolektif dan akan terperangkap dalam kekininan yang penuh dengan ketidakpastian. Oleh karena itu, tidaklah akan terlalu keliru jika dikatakan bahwa kondisi kerarsipan nasional suatu bangsa dapat dijadikan indikasi dari kekukuhan semangat kebangsaan".*

Pada era dimana aspek demokrasi telah lebih luas memberikan ruang gerak bagi masyarakat untuk ikut berperan serta dalam menyelanggarakan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan kepetingan umum, tuntunan untuk mempertanggungjawabkan kinerja, tidak lagi terbatas pada lembaga pemerintahan saja, melainkan juga bagi siapapun termasuk anggota masyarakat, baik dalam wadah keorganisasian maupun dalam kapasitasnya sebagai individu.

Sejalan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang semakin demokratis, maka arsip semakin memiliki peran strategis ketika dikaitkan dengan penerapan prinsip good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang mengedepankan aspek transparansi, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat. Lembaga negara dan badan-badan pemerintahan sebagai alat utama dalam mewujudkan cita-cita bangsa, senantiasa memerlukan arsip dalam setiap langkah kehidupannya. Arsip merupakan tulang punggung bagi manajemen pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi kepada peningkatan mutu pelayanan publik untuk pencapaian kesejahteraan masyarakat perlu senantiasa dikontrol. Setiap apa yang dilakukan oleh lembaga negara dan badan pemerintahan harus dapat dipertanggung jawabkan.

Kondisi ini mengisyaratkan perlunya transparansi dan akuntabilitas kinerja penyelenggaraan pemerintahan. Transparansi dan akuntabilitas kinerja penyelenggaraan pemerintahan memerlukan dukungan ketersediaan dan kesiapan informasi yang diperlukan untuk pelayanan sekaligus untuk pertanggungjawaban. Untuk itu kebutuhan akan arsip yang memiliki nilai ototensitas dan reliabilitas menjadi hal yang tidak terlelakan. Dengan demikian, pada skala pemerintahan, pengelolaan arsip secara terpadu sebagai suatu sistem nasional merupakan upaya untuk mendukung transparasi dan akuntabilitas kinerja agar tercipta pemerintah yang bersih (clean government) dan kepemerintahan yang baik (good govermance). Bahkan ketika kinerja apatur maupun lembaga-lembaga dan badan-badan pemerintahan sebagai pilar-pilar kehidupan bangsa ini terasa perlu

direformasi, diperlukan dukungan penuh dari ketersediaan arsip sebagai media penilaiannya.

Dengan perkembangan dan kondisi demikian, maka sudah sewajarnya pula apabila tuntuanan untuk mengelola arsip yang tercipta dari aktifitasnya, berlaku juga bagi siapapun tidak hanya terhadap lembaga negara dan badan pemerintahan, melainkan juga terhadap masyarakat, yakni badan-badan hukum, badan usaha, dan bahkan perorangan, yang karena alasan tertentu berkaitan erat dengan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan /atau kepetingan masyarakat umum.

Dalam mewujudkan otensitas dan reliabilitas arsip agar dapat memperoleh manfaat maksimal, arsip harus dikelola secara sistematis oleh tenaga-tenaga professional, yang memiliki etika dan dedikasi bagi negara dan bangsa Indonesia. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang berdampak langsung pada pengelolaan arsip perlu mendapat perlindungan hukum. Dalam kaitan nya dengan upaya perlindungan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat akan informasi di satu sisi dan perlindungan kepentingan-kepentingan negara disisi lain, aksesibilitas arsip menjadi hal penting. Pada gilirannya, ketika pemanfaatan arsip tidak lagi menyentuh kebetuhan langsung masyarakat atau bagi kehidupan organisasi, penyelematan arsip akan berfungsi sebagai penyelematan memori kolektif bangsa.

Untuk kepentingan pertanggungjawaban antar generasi itulah perlu diselamatkan setiap informasi yang terekam mengenai penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara sebagai bukti yang nyata, benar dan lengkap mengenai kehidupan kebangsaan bangsa Indonesia pada umumnya dan penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara sebagai bukti yang nyata, benar dan lengkap mengenai kehidupan kebangsaan bangsa Indonesia pada umumnya dan penyelenggaraan pemerintahan negara pada khusunya, agar generasi bangsa Indonesia mendatang dapat melihat setiap masa lampau secara objektif.

Kesadaran bangsa Indonesia akan pentingnya arsip sebenarnya tidak saja menjadi komitmen individu pemimpin sebagaimana yang dikemukakan oleh mantan Presiden Indoensia ke-2, Soeharto, dan mantan Menteri Sekretatis Negara, Moerdiono yang dikemukakkan di atas, tetapi komitmen terhadap arsip sesungguhnya telah berkembang sejak awal kemerdekaan melalui pembentukan lembaga-lembaga kearsipan maupun melalui penerbitan peraturan yang secara khusus mengatur masalah kerasipan.

Bahkan sejak tahun 1971 pengaturan tentang kerasipan telah tertuang dalam sebuah Undang-undang yakni Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1971

tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kearsipan. Terbitnya peraturan setingkat Undang-Undang, memberikan bukti bahwa kesadaran akan pentingnya arsip telah terbangun dalam kehidupan formal kenegaraan dan pemerintahan. Namun demikian, seiring dengan kemajuan teknologi dan manajemen serta semakin kompleksitasnya perkembangan-perkembangan di bidang kerasipan, maka fungsi kearsipan di Indonesia pada saat ini belum sebagaimana yang diharapkan, baik dalam fungsinya sebagai gambaran jati diri bangsa, maupun sebegai simpul pemersatu bangsa.

Lemahnya, sistem penyelenggaraan kearsipan kita, kemudian menimbulkan pertanyaan lebih lanjut, bagaimana pertanggungjawaban sebuah lembaga pemerintah dapat dilaksanakan dengan baik apabila arsip, yang merupakan bukti setiap aktivitas, tidak dikelola dengan baik. Kemanfaatan arsip baik untuk organisasi dan masyarakat secara langsung maupun sebagai memori bangsa, dapat dicapai apabila pengelolaannya dilakukan secara terpadu dalam suatu rangkaian sistem dan mekanisme yang memadai. Kesisteman dalam pengelolaan arsip ini dilakukan agar arsip yang dikelola meiliki nilai-nilai akuntabilitas dan reliabilitas.

Kerangka hukum menjadi acauan bagi penerapan kesisteman dalam pengelola kearsipan saat ini adalah Undang-Undang No. 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kerasipan. Undang-Undang No. 7 1971 sudah dilengkapi pula dengan beberapa peraturan pelaksanaan, yaitu Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1979 tentang Penyusunan Kearsipan dan Keputusan Presiden No. 105 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Arsip Statis. Pada pihak lain terdapat beberapa Undang-Undang yang terkait dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1971 ini, yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 8 tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan, Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang informasi dan Transaksi Elektronik, Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Rancangan Undang-Undang tentang Rahasia Negara, Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.

**B. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang masalah yang digambarkan diatas, maka permasalahan yang menjadi focus dari urain dalam Naskah Akademik RUU tentang Kearsipan ini adalah :

1. bagaimana sistem kerarsipan, dalam tataran teoritis maupun dalam praktek penyelenggaraan sistem kearsipan pada saat ini?

2. Bagaimana secara teori, asas, dan pengalaman praktik permasalahan pengaturan mengenai penyusunan, pelembagaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban kerasipan daerah diatasi di Provinsi DKI Jakarta?

3. Mengapa perlu suatu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar bagi pemecahan masalah tersebut?

4. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

5. Apa jangkauan, arah dan ruang lingkup pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

**C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan perkembangan pemikiran, teori, dan praktek penyelenggaraan kearsipan pada saat ini serta kecendurungan ke depan.

2. Merumuskan secara teori, asas, dan pengalaman praktik permasalahan pengaturan mengenai penyusunan, pelembagaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban kerasipan daerah diatasi di Provinsi DKI Jakarta?

3. Merumuskan hasil penelitian bahwa permasalahan tersebut diatas hanya dapat diatasi dengan pembentukan suatu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar bagi pemecahan masalah tersebut?

4. merumuskan landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

5. Merumuskan jangkauan, arah dan ruang lingkup pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

**D. Metode**

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga menggunakan terutama dua pendekatan, yaitu pendekatan normatif terhadap peraturan perundang-undangan dan studi kepustakaan.[1] Apabila penerapan kedua pendekatan ini masih belum memberikan kejelasan yang memadai mengenai tema-tema tertentu maka

[1] Periksa John W. Creswell. Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches (London; Sage, 1994), him. 20.

analisis sekunder[2] terhadap data yang relevan juga sesuai dengan kebutuhan kajian ini.

Pendekatan normatif yang diterapkan dalam hal ini dilakukan dengan cara mempergunakan data yang tersedia untuk melakukan sinkronisasi baik vertikal maupun horisontal dari produk perundang-undangan yang menjadi obyek penelitian.[3] Sinkronisasi secara vertikal dilakukan menurut hierarki aturan perundang-undangan dengan mempergunakan azas perundang-undangan yang berlaku secara umum, sedangkan secara horisontal mengkaji sejauh mana aturan perundang-undangan mengatur berbagai hal yang seharusnya diatur.[4] Dalam hal ini dikaji berbagai aturan perundang-undangan sederajat yang berkaitan dengan obyek yang dikaji, kemudian dilakukan sinkronisasi dengan berbagai aturan terkait, baik yang berupa aturan yang sederajat dan tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Hal ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu rekomendasi untuk melengkapi kekurangan dan menghapuskan kelebihan atau norma yang sating tumpang tindih.

Bahan yang dipergunakan adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang terkait, bahan-bahan sekunder berupa buku, artikel, data statistik, dan bahan-bahan berupa hasil penelitian lainnya. Bahan-bahan ini akan dipergunakan untuk memperkaya dan memperdalam analisa terhadap permasalahan yang diteliti, mempertajam kerangka konsepnya dan dengan adanya data statistik akan semakin memperkuat dan mempertajam analisa yang dilakukan.[5] Dipergunakannya kedua bahan tersebut secara seimbang, dalam arti antara bahan primer dan sekunder memiliki tingkat siginfikasi yang sama. Pengumpulan data dilakukan terutama melalui studi dokumen atau bahan pustaka.[6]

Studi kepustakaan dipilih berdasarkan pertimbangan bahwa cakupan ruang lingkup kajian ini sangat luas, dan bahwa penekanan memang berada pada luas cakupan tersebut. Dengan demikian maka cara yang paling tepat untuk mengimbangi luas cakupan tersebut adalah dengan memanfaatkan hasil-hasil penelitian yang telah tersedia mengenai topik-topik yang relevan dengan ruang lingkup kajian. Karena luasnya cakupan itu juga maka kajian ini akan bersifat deskriptif-eksplanatoris,[7] yaitu memberikan gambaran dan

---

[2] Periksa Bruce Chadwick et.al. (teij.: Sulistia, et.al.), Metode Penelitian Ilmu Pengetahuan Sosial, (Semarang: Penerbit OOP, 1991), him. 292.

[3] Tim Pengajar Metode Penelitian Hukum, Metode Penelitian Hukum, (DKI Jakarta : FH UI, 2000). hint. 96-98.

[4] Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, (DKI Jakarta : Penerbit UI,1986), him. 256 -267.

[5] *Ibid.*, hlm. 52.

[6] *Ibid.*, hlm. 66.

[7] *Ibid.*

penjelasan terhadap berbagai tema yang dicakup dalam ruang lingkup kajian sebagaimana ditengarai dalam pokok permasalahan. Kajian ini juga bersifat eksploratif mengingat dalam menengarai berbagai permasalahan yang harus dicakup oleh kajian ini dilakukan eksplorasi[8] seluas-luasnya terhadap tema-tema yang relevan, yang untuk kepentingan ini juga dilakukan studi kepustakaan.

Penggunaan literatur dalam suatu kajian memenuhi beberapa tujuan: (a) menyediakan diskusi mengenai studi-studi yang pernah dilakukan terkait dengan kajian yang tengah diselenggarakan, (b) mengaitkan sesuatu kajian dengan topik-topik yang lebih luas, mengisi kekosongan yang ditinggalkan oleh studi-studi terdahulu, untuk kemudian mengembangkannya lebih lanjut, dan (c) memberikan suatu kerangka kerja untuk menetapkan kegunaan studi dan sebagai pembanding bagi kajian lain yang dilakukan terhadap sesuatu topik yang sama.[9] Dalam kajian ini, bahan-bahan pustaka kali pertama digunakan secara deduktif untuk memberikan kerangka atau membatasi ruang lingkup kajian dan menengarai topik-topik dan tema-tema yang relevan dengannya.[10] Bahan-bahan pustaka yang dipergunakan untuk kepentingan tersebut akan disertai dengan tinjauan mengenainya berupa ringkasan-ringkasan integratif.[11]

Karena sampai pada kadar tertentu kajian ini bersifat mengidentifikasikan permasalahan dan sepenuhnya bergantung pada data sekunder, maka diperlukan suatu ulasan mengenai data sekunder berupa bahan-bahan kepustakaan yang akan dipergunakan dalam kajian ini. Hal ini akan memberikan jalan untuk menyusun suatu kerangka konsepsional yang memuat berbagai hipotesa atau definisi kerja.[12] Tinjauan terhadap bahan-bahan pustaka itu akan dilakukan dalam suatu bagian tersendiri dalam disain penelitian ini. Tinjauan tersebut akan memberikan penjelasan mengenai permasalahan yang dibahas dalam bahan-bahan tersebut beserta sudut pandang dominannya, tema sentral kajiannya, kesimpulan-kesimpulan utama dalam kaitannya dengan tema, dan sedapat mungkin mengulas argumentasi, logika, penekanan, dan kelemahannya.[13] Pada tahap ini tinjauan pustaka yang disajikan tersendiri itu akan berfungsi sebagai cikal-bakal kerangka konsepsional yang akan mempersiapkan berbagai definisi kerja bagi penelitian ini.

---

[8] *Ibid.*, hlm 50.

[9] John W. Creswell, *op.cit.*, hlm. 21.

[10] *Ibid.*, hlm 22.

[11] *Ibid.*, hlm 24.

[12] Soerjono Soekanto, *op.cit.,* hlm.50-53.

[13] Periksa John W. Creswell, *op.cit.,* him. 26.

# BAB II

# KAJIAN TEORITIS KEPUSTAKAAN DAN KONSTATAIRNG FAKTA ATAU PRAKTEK PENYELENGGARAAN KEARSIPAN

## A. Prinsip-Prinsip Program Manajemen Arsip

Arsip dibuat, diterima, dan disimpan dalam pelaksanaan aktivitas bisnis.[14] Untuk mendukung keberlangsungann pelaksanaan bisnis, keataan terhadap ketentuan hukum dan memberikan akuntablitias yang diperlukan, organisasi harus menciptakan dan menyimpan arsip yang otentik, terpercaya, dan dapat dipergunakan, serta menjaga integritas arsip-arsip tersebut. Untuk melakukan hal ini, organisasi harus mengadakan dan melaksanakan program manajemen arsip yang terpadu, yang mencakup:

a) Menetapkan arsip apa yang harus diciptakan dalam setiap proses bisnis dan informasi apa yang harus dimasukkan ke dalam arsip tersebut;
b) Menetapkan bentuk (format) dan struktur arsip bagaimana yang harus diciptakan dan digambarkan, serta teknologi apa yang dipergunakan;
c) Menetapkan metadata apa yang harus diciptakan untuk arsip tersebut sepanjang proses-proses pengelolaannya serta bagaimana metadata tersebut akan dilink dan dikelola secara terus menerus;
d) Menetapkan ketentuan-ketentuan untuk temu balik, penggunakan dan pentransferan arsip antar proses-proses dan antar pengguna, serta seberapa lama arsip-arsip tersebut harus disimpan untuk memenuhi ketentuan-ketentuan tersebut;
e) Menetapkan bagaimana mengorganisir arsip dalam rangka mendukung ketentuan-ketentuan untuk penggunaannya;
f) Menilai resiko yang mungkin timbul akibat ketidaktersediaan arsip yang sah dari suatu aktivitas;
g) Melestarikan arsip tersebut dan memungkinkan mereka untuk terus menerus dapat diakses dalam rangka memenuhi ketentuan-ketentuan bisnis dan harapan masyarakat;
   Memenuhi ketentuan-ketentuan hukum, standar-standar serta kebijakan yang diterapkan dalam organisasi;
h) Menjamin arsip-arsip dipelihara dalam suatu lingkungan yang aman;
i) Menjamin bahwa arsip-arsip tersebut disimpang sepanjang mereka diperlukan; dan
j) Mengidentifikasikan serta mengevaluasi kesempatan-kesempatan untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi atau kualitas terhadap proses-proses,

[14] Iacovico, Livia, dalam artikel "The Nature of the Nexus between Recordkeeping and the Law", School of Information Management and System, Monash University, hlm. 19.

keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan yang mungkin dihasilkan dari penciptaan atau pengelolaan arsip yang lebih baik.

## B. Model Pendekatan Sistem Pengelolaan Arsip

Terdapat dua pendekatan utama dalam pengelolaan arsip, yakni Pendekatan Daur Hidup (*Life Cycle*) dan Kontinum Arsip (*Records Continuum*).

### 1. Pendekatan Daur Hidup Arsip (*Life Cycle*)

Life Cycle (daur hidup), sesuai konsep asilnya dalam ilmu alam, dapat diidentifikasikan sebagai keseluruhan seri proses yang membentuk riwayat hidup suatu organisme. Dalam ilmu sosial, konsep ini diambil sebagai model untuk menjelaskan ritual dalam daur hidup manusia, yakni mulai dari kelahiran, dewasa, hingga kematiannya.

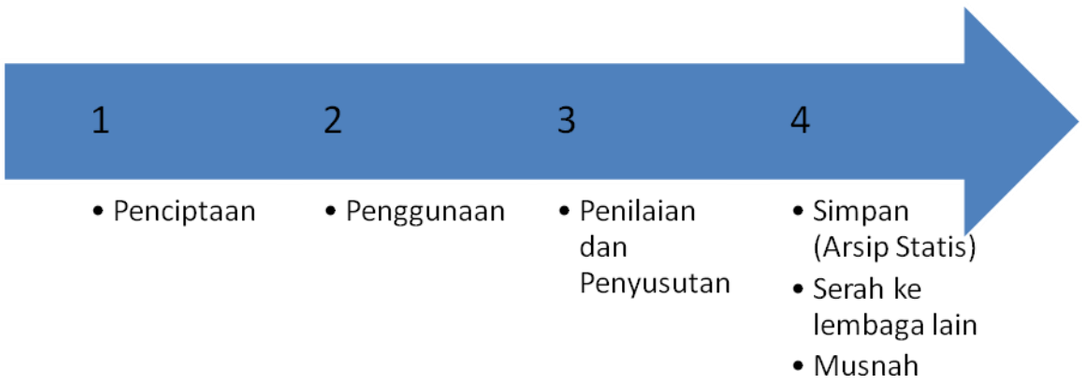
Dalam pengelolaan arsip, daur hidup mengandung makna adanya fitur-fitur yang berulang-ulang (*recurring features*) sepanjang generasi arsip yang dapat dideskripsikan dalam tahapan-tahapan tertentu. Pola-pola tersebut harus bersifat perulangan dan dapat diterapkan pada setiap arsip.

Konsep life cycle, pada literatur manajamen arsip yang paling dasar, mencakup proses-proses penciptaan, pemeliharaan dan penyusutan arsip. Dimungkinkan juga untuk memasukkan tahapan berikutnya saat arsip akan memasuki lingkup pengelolaannya di lembaga kearsipan statis, yakni penilaian, akuisisi, deskripsi, pemeliharaan dan akses. Semua arsip akan melalui daur yang sama kecuali ia dinyatakan dapat dimusnkan.

Selama beberapa dekade, model daur hidup mendominasi praktek pengelolaan arsip di dunia internasional. Secara ringkas, pendekatan ini berpendapat bahwa arsip menjalani suatu seri berurutan mulai dari fase kelahirannya sebagai arsip (Penciptaan), diikuti dengan fase kehidupan aktifnya (Pemeliharaan dan Penggunaan), dan selanjutnya fase penentuan nasib akhirnya (yakni simpan sebagai arsip statis, dimusnahkan atau diserahkan kepada pihak lainnya) yang ditetapkan oleh Pemerintah (Arsip Nasional) dengan melakukan penilaian terhadap nilai legal, financial, historikal, kultural, dll. terhadap arsip tersebut.

Terdapat pula yang membagi fase daur hidup tersebut ke dalam 5 fase utama, yakni Penciptaan, Pendistribusian, Penggunaan, Pemeliharaan, dan Penyusutan. Dalam setiap fase ini terdapat berbagai elemen dan aktivitas. Pada akhir daur hidup awal ini, arsip akan memasuki daur hidup kedua, yakni daur hidup sebagai arsip statis. Disini terdapat

aktivitas penilaian arsip yang bernilai jangka panjang, selanjutnya diakuisisi, diberi informasi (deskripsi), dipelihara dan disediaan akses untuk masyarakat untuk dipakai terhadap arsip-arsip berbasis kertas, dan tidak sesuai untuk menangani arsip dalam era informasi dimana arsip semakin virtual, dinamis serta tergantung pada teknologi. Keberadaan arsip konvensional dan arsip elektronik saat ini merupakan tantangan bagi penerapan model daur hidup ini.




Gambar Pendekatan Daur Hidup

Fokus dari pendekatan daur hidup arsip adalah proses-proses rutin. Hanya sedikit pertimbangan yang diberiikan mengenai arsip-arsip apa yang perlu diciptakan, dan bagaiamana arsip-arsip tersebut dikaptur dan dikelola, diberi bentuk serta kontaksnya. Pada arsip konvensional, isi, struktur, dan konteks dari arsip akan terlihat dengan sendirinya, sedangkan pada arsip elektronik hal ini tidak demikian. Oleh karena itu, praktek pengeloaan arsip juga harus mempertimbangkan konteks, struktur, dan isi dari suatu arsip untuk dikaptur sebagai bukti dari aktivitas bisnis dimana ia dihasilkan.

Mungkin kekurangan paling signifikan dari penerapan pendekatan daur hidup arsip dalam lingkungan bisnis secara elektronik yang dinamis saat ini adalah cara bagaimana ia menangani penilaian dan penyusutan arsip. Kenyataan yang ada adalah:

- Volume arsip elektronik yang sangat banyak dan kenyataan bahwa kebanyakan berada di luar sistem pengelolaan arsip tradisional, yakni disimpan di PC, laptop, database, server surat elektronik, dan
- Bahwa arsip-arsip tersebut dapat dengan mudah dimanipulasi, diubah atau dihilangkan tanpa terlacak.

Sehingga penilaian dan penetapan status akhir dari arsip-arsip tersebut pada fase akhir daur hidupnya sulit untuk dilakukan, atau,

kalaupun arsip-arsip ada, integritas dan reliabilitas arsip-arsip tersebut mungkin tidak memadai lagi untuk memenuhi ketentuan sebagai bukti atau informasi baik untuk saat ini maupun masa mendatang.

**2. Pendekatan Kontinum Arsip (*Records Continuum*)**

*Records continuum* merupakan pendekatan alternatif untuk pengelolaan arsip, apapun formatnya, yang dikembangkan oleh para peneliti dari Monash University. Australian Standard AS 3490-1996 mendefinisikan istilah *records continuum* sebagai:

"..., the whole extent of a record's exixtence. Refers to a consistent and coherent regime of management processes from the time of the creation of records (and before creation, in the design of recordkeeping system), through to the preservation and use of records as archives" ("...., seluruh eksistensi arsip. Merupakan suatu rejim manajemen arsip yang konsisten dan koheren mulai dari saat penciptaan arsip (dan bahkan sebelum penciptaan, dalam perancangan sistem pengelolaan arsip) hingga preservasi dan penggunaan arsip tersebut sebagai arsip statis").

Pendekatan *records continuum* memfokuskan pada manajemen arsip sebagai suatu proses yang berkelanjutan. Ia memandang perlunya mengelola arsip dari prespektif aktivitas-aktivitas yang didokumentasikannya, bukan memvisualisasikannya sebagai tahap-tahap yang berurutan, seperti yang dianalogikan oleh pendekatan daur hidup. Dengan menempatkan penyusutan sebagai tahap terakhir dari daur hidup suatu arsip, pendekatan daur hidup tidak menekankan perlunya untuk merancang sistem yang dapat memastikan pengkapturan arsip-arsip yang memiliki nilai jangka panjang di awal fasenya.

Masalah ini menjadi sangat penting dengan semakin meningkatnya volume informasi yang diciptakan dan disimpan dalam format elektronik. Kecuali jika dilakukan kontrol pada saat pengkapturan sebagai bukti dari aktivitas bisnis yang menyatu dengan sistem pengelolaan arsip organisasi yang bersangkutan, informasi yang relevan atau elemen-elemen dapat diubah-ubah atau dihapus.

*Records contituum* melihat pengelolaan arsip sebagai suatu proses yang berkelanjutan yang dapat terjadi lintas beberapa dimensi. Proses dan perkembangan arsip ini terbentuk dari aktivitas-aktivitas bisnis sejak dari suatu arsip dibuat. Ia mempertimbangkan sejak awal arsip-arsip apa yang perlu diciptakan untuk memberikan bukti dari suatu aktivitas bisnis atau transaksi. Ia melihat sistem-sistem dan aturan-aturan apa yang diperlukan untuk menjamin bahwa arsip-arsip tersebut dikaptur ke

dalam suatu sistem pengeloaan arsip dan dipelihara (meliputi akses, keamanan dan penyimpanan) sesuai dengan nilai dari arsip-arsip tersebut sebagai bukti bagi korporasi dan untuk tujuan-tujuan kemasyarakatan. Oleh karenanya, pendekatan ini bersifat fleksibel dan memungkinkan tindakan penilaian dan penyusutan dilakukan kapanpun diperlukan, di saat awal, saat proses pemeliharaan atau saat sistem tersebut berakhir atau digantikan.

Pendekatan ini juga mengakui bahwa data kontekstual dan data struktrural yang ditambahkan pada dokumen atau arsip elektronik untuk menjamin kelengkapannya sebagai bukti dari aktivitas bisnis perlu dikaptur. Dalam hal ini, *records continumm* melihat arsip dalam empat dimensi:

(1) **Penciptaan Dokumen** – penciptaan arsip atau dokumen (isi).
(2) **Penciptaan Data Kontesktual dan Struktural** – penciptaan metadata (yakni data yang menunjukkan konteks dari dokumen tersebut dan struktur atau bentuknya serta bagaimana ia berelasi dengna arsip-arsip atau entitias-entitas lainnya). Hasil dari proses ini adalah suatu arsip yang "lengkap".
(3) **Pengkapturan ke dalam Memori Korporasi** – pengkapturan arsip ke dalam sistem pengelolaan arsip yang resmi yang menyediakan fasilitas penyimpanan, temu balik dan penggunaan arsip, umumnya bagi pengguna dalam organisasi yang bersangkutan.
(4) **Pengkapturan ke dalam Memori Masyarakat atau Memori Kolektif** – pengkaputran dan penggunaan arsip yang dibutuhkan untuk akuntabilitas masyarakat atau refrensi (misalnya penyerahan ke arsip nasional untuk dibuatkan jalan masuk dan dibuka aksesnya bagi masyarakat).

Pendekatan *records continuum* memberikan suatu pendekatan yang terpadu terhadap pengelolaan arsip, khususnya arsip elektronik, dimana manajemen dan administrasi terhadap arsip dapat dibagi oleh para pengguna akhir (*end user*), pegawai bagian arsip, dan pegawai bagian teknologi informasi.

Di Australia, *records continuum* telah memberikan suatu cara mengartikulasikan suatu yang menyatukan antara profesi pengelola arsip dinamis (*records manager*) dan pengelola arsip statis (*archivist*) dalam satu payung.[15] Pemikiran records contituum memfokuskan pada unifikasi tujuan-tujuan yang terbagi diantara semua profesi pengelola

[15] Sue McKemmish, "Yesterday, Today, and Tomorrow: A Continuum of Responsibility", *Proceedings of the Records Management Association of Australia 14th National Competition*, 15-17 September 1997, RMAA Perth 1997.

arsip berkaitan dengan pemberian kerangka bagi rezim pengelolaan arsip yang akuntabel, yang memungkinkan akses ke bukti yang penting dan dapat digunakan dari aktivitas-aktivitas sosial dan bisnis dalam bidang-bidang bisnis, sosial, dan budaya. Pemikiran dan praktek records continuum didasari oleh konsep arsip (*record*) yang mencakup juga, namun tidak hanya arsip, arsip-arsip yang memiliki nilai berkelanjutan (*archives*).

Dokumen yang mengandung nilai kearsipan [*archival document*]/[record] dapat didefinisikan sebagai informasi terekam dari hasil transaksi. Ia diciptakan sebagai *by-product* dari aktivitas sosial dan organisasional dalam pelaksanaan semua transaksi bisnis, baik oleh organisasi-organisasi pemerintah, bisnis, kemasyarakatan, maupun individual. Oleh karena itu, arsip ditetapkan dari aspek kontekstualitas dan transaksionalitasnya. Dokumentasi dari transaksi tersebut dapat dalam media apapun, termasuk juga yang melalui proses elektronik. Di Australia dan Amerika Utara, penggunaan istilah "records" dan "archieves" membedakan antara "current archival document" dan "archival document selected for preservation" yang membagi profesi tersebut menjadi "records manager" dan "archivist".

Konsep "archival document" merupakan konsep penyatuan "records" dan "archieves". Ia secara langsung mengarah pada rangkaian kesatuan (continuum) dari proses-proses yang terkait dalam pengelolaan arsip dari suatu transaksi sehingga kualitas evidensialnya tetap terjaga. "Archival documents" merupakan yang paling pertama dan paling penting dalam menyediakan bukti transaksi dimana mereka merupakan bagian daripadanya – dari sinilah ia memperoleh makna dan nilai informasionalnya. Penciptaan dan manajemen yang efektif terhadap "archival document" ini merupakan hal yang sangat penting bagi penggunaan dan peran yang dapat mereka mainkan dalam mengatur hubungan dalam masyarakat lintas ruang dan waktu. (the effective creation and management of archival documents are critical to their use and the role they palay in governing relationship in society over time and space).

Penciptaan dan manajemen yang efektif terhadap mereka juga merupakan prakondisi dari suatu masyarakat kaya informasi dan melandasi akuntablitas publik dari organisasi pemerintah maupun non-pemerintah, undang-undang mengenai kebebasan informasi dan privasi, perlindungan terhadap hak-hak warga negara, dan kualitas warisan khasanah arsip yang terbentuk dari dokumen-dokumen yang memiliki arti berlanjutan. (Their effective creation and management are also

precondition of an information-rich society and underpin the public accountability of government and non-government organisations, freedom of information and privasi legislation, protection of people's rights and entitlements, and the quality of ther archival heritage, made up documents of continuing values).

Pemikiran records continuum berkaitan dengan ide mengenai peran pengelolaan arsip yang mengalir dari konsep penyatu ini – dalam lima bidang kunci. Pertama, terdapat peran yang dimainkan oleh arsip dalam kepemerintahan (governance), dalam pengaturan hubungan antara orang dan organisasi, dan sebagai instrumen kekuasaan dan otoritas. Kedua, terdapat kaitan antara pengelolaan arsip dan akuntablitas dalam artian luas saling mempertanggungjawabkan apa yang telah kita lakukan terhadap pihak lain, termasuk akuntabilitas korporasi, sosial, kultural, dan historis. Ketiga, terdapat peran yang dimainkan pengelolaan arsip dalam membentuk memori korporat dan kolektif, terutama arsip-arsip yang merekam (mengkaptur) pengalaman (experiental knowledge). Keempat, terdapat cara dimana pengelolaan arsip dapat dipahami sebagai salah satu kesaksian (witnessing), yang memberikan bukti (evidence) baik identitas personal atau kolektif. Dan akhirnya, terdapat cara dimana arsip berfungsi sebagai sumber informasi bernilai-tambah dan dapat dieksplolitasi sebagai aset.[16]

Dalam the Constitution of Society, sosiolog Anthony Giddens menyatakan bahwa informasi merupakan sumber yang bersifat alokatif dan otoritatif. Sebagai sumber yang bersifat alokatif (allocative resource) ia dapat menjadi "a feature of the environment, a means of production or a produced good" (suatu fitur dari lingkungan, suatu sarana produksi atau suatu barang yang diproduksi). Sebagai sumber yang bersifat otoritatif (authoritaive resource), Giddens menyatakan bahwa informasi adalah "a means of control or governance of social time-space" (suatu sarana pengontrol atau pengatur ruang waktu sosial), yakni suatu cara untuk mengatur dan mengekalkan hubungan antara orang dan organisasi lintas ruang dan sepanjang waktu. Sebagai sumber dari informasi yang bernilai tambah, ia berfungsi sebagai sumber yang bersifat alokatif, dan sebagai bukti dari aktivitas dan identitas, sebagai memory serta sebagai instrumen kekuasaan dan otoritas, ia berfungsi sebagai sumber yang bersifat otoritatif.[17]

---

[16] *Ibid.*
[17] *Ibid.*

Pendekatan records continuum memiliki makna:

- Penetapan, pengelolaan, dan pemantauan rejim (sistem) yang koheren terhadap proses-proses pengelolaan arsip dinamis maupun statis (recordkeeping and archiving) yang terpadu.
- Pengkapturan, pemeliharaan dan penyediaan arsip-arsip aktivitas sosial dan bisnis yang memenuhi kebutuhan-kebutuhan bisnis, social, dan kultural terhadap bukti yang penting, dapat diakses dan dapat dipergunakan.
- Pemberiaan kerangka-kerangka kerja pengelolaan arsip yang:
    - Memfasilitasi (memudahkan) jalannya pemerintahan (facilitate governance).
    - Melandasi akuntabilitas (underpin accountability).
    - Membentuk memori (constitute memory).
    - Membangun identitas (construct identity).
    - Memberikan sumber yang otoritatif terhadap informasi yang bernilai tambah.

Untuk memenuhi misi ini, profesi pengelola arsip harus:

- Memelihara budaya pengelolaan arsip yang akuntabel (nurture accountable recordkeeping cultures).
- Menyusun rejim (sistem) pengelolaan arsip dinamin dan statis yang terpadu (establish integrated recordkeeping and archival regimes) dalam rangka:
    - Menetapkan apa saja yang tercakup sebagai bukti yang penting (essential evidence) dan selama beberapa lama ia tetap bernilai.
    - Mengkaptur, mengelola, dan memberikan bukti dan maknanya sepanjang waktu.
- Memantau dan mengaudit rejim ini.

## C. Proses-Proses dalam Pengelolaan Arsip

### 1. Proses-Proses dalam Pengelolaan Arsip Dinamis

Berdasarkan ISO 15489-2 (Records Management – Part 2: Guidelines), proses-proses dalam pengelolaan arsip meliputi kaptur, registrasi, klasifikasi, klasifikasi akses dan keamanan, identifikasi status penyusutan, penyimpanan, penggunaan, pelacakan, serta pelaksanaan penyusutan. Meskipun proses-proses yang dikemukakan di bawah ini seakan-akan berurutan, namun pada arsip elektronik, proses-proses ini dapat berlangsung secara simultan atau uturannya berbeda dari yang dikemukakan. Setiap proses ini menghasilkan metadata yang dihubungan ke arsip yang bersangkutan. Jumlah metadata mengenai arsip dan metadata mengenai proses-proses pengelolaana arsip elektronik tergantung pada elaborasi dari sistem

tersebut, yang pada akhirnya ditentukan oleh ketentuan-ketentuan pelaksanaan tugas/fungsi (bisnis) dan akuntablitas dari organisasi yang bersangkutan.[18]

**a) Kaptur**

Kaptur adalah proses menentukan suatu arsip harus dibuat atau disimpan. Prosesi ini mencakup arsip yang dibuat maupun yang diterima oleh suatu organisasi. Proses kaptur pada dasarnya mencakup penentuan keputusan dokumen apa yang hendak disimpan, yang pada akhirnya menyangkut keputusan siapa yang dapat mengakses dokumen tersebut, serta berapa laam dokumen tersebut harus disimpan.

Dengan kata lain, tujuan dari pengkaputran arsip ke dalam sistem pengelolaan arsip elektronik adalah :

- Untuk menempatkan suatu dokumen dalam konteks bisnis dimana ia dibuat, dan
- Untuk menghubungkannya dengar arsip-arsip lainnya

Penempatan dan penghubungan tersebut dapat dilakukan dengan menempatkan secara eksplisit metadata kontekstual. Metadata kontekstual merupakan hal yang penting dalam rangka melacak ulang secara formal status, struktur, dan integritas suatu arsip pada waktu tertentu serta untuk menunjukkan keterhubungannya dengan arsip-arsip lainnya.

Keputusan mengenai dokumen-dokumen apa yang harus dikaptur dan mana yang tidak perlu, didasarkan pada analisa terhadap tugas/fungsi dan akuntablitas suatu organisasi. Organsasi tersebut dapat menggunakan suatu instrumen formal, misalnya Jadwal Retensi Arsip atau pedoman-pedoman yang mengindentifikasikan dokumen-dokumen mana yang perlu disimpan, misalnya pedoman kriteria arsip dan non-arsip.

Sistem pengelolaan arsip elektronik mengkaptur dokumen dalam suatu proses yang bersifat lebih disengaja (lebih sadar), yang sebenarnya sama dengan proses registrasi. Sistem yang mengkaptur arsip perlu juga mengkaptur metadata yang berkaitan dengan arsip sedemikian rupa, sehingga metadata tersebut:

---

[18] International Organization for Standardization, 2001, IO 15489-2:2001 (E): Information dan Documentation – Records Management, Part 2: Guidelines, 1st Edition, Geneva.

a) Mendeskripsikan arsip baik mengenai isi yang dikandungnya maupun konteksnya terhadap pelaksanaan bisnis yang sedang berlangsung.
b) Memungkinkan arsip tersebut menjadi suatu representasi tindakan yang tetap, serta pada ditemubalik atau disampaikan dengan penuh makna.

Aspek-aspek ini sering disebut konteks, isi, dan struktur.

**b) Registrasi**

Registrasi merupakan suatu cara formalisasi pengkapturan arsip ke dalam suatu sistem pengelolaan arsip. Arsip dapat diregistrasi dari satu level agregasi ke dalam suatu sistem pengelolaan arsip. Tujuan dari registrasi adalah untuk memberikan bukti bahwa sebuah arsip telah diciptakan dan dikaptur dalam sebuah sistem pengelolaan arsip dan manfaat tambahannya adalah memudahkan temu baliknya. Ia mencakup pencatatan informasi deskriptif secara singkat atau metadata mengenai arsip tersebut dan memberikan arsip tersebut nomor uni dalam sistem. Registrasi mensahkan pengkapturan arsip dalam suatu sistem pengelolaan arsip.

Prinsip dalam registrasi adalah bahwa apa yang sudang teregistrasi tidak boleh diubah. Namun demikian, jika perubahan tersebut memang diperlukan, harus ada suatu audit trail.

Elemen metadata minimal pada registrasi adalah:

a) Kode unik yang diberikan oleh sistem;
b) Tanggal/waktu registrasi;
c) Judul deskripsi;
d) Pembuat, pengirim atau penerima.

Registrasi yang lebih rinci menghubungkan arsip yang bersangkutan dengan informasi deskriptif mengenai konteks, isi dan struktur dari arsip tersebut serta dengan arsip-arsip lainnya yang berkaitan. Beberapa negara ada yang telah memiliki ketentuan (standar) mengenai metadata untuk suatu arsip yang lengkap dan akurat. Beberapa metadata ini mungkin dilengkap pada saat registrasi awal suatu arsip.

Informasi yang dimasukkan sebagai identitas (profil) unik suatu arsip tergantung pada sifat bisnis yang direkamnya, ketentuan-ketentuan mengenai bukti dari suatu organisasi, serta teknologi yang digunakan, yang antara lain meliputi:

a) Judul dokumen,
b) Deskripsi atau abstrak;
c) Tanggal penciptaan;
d) Tanggal/waktu komunikasi dan penerimaan;
e) Sifat dokumen: dokumen masuk, dokumen keluar atau dokumen internal.
f) Pembuat (dengan afiliasinya);
g) Pengirim (dengan afiliasinya);
h) Penerima (dengan afiliasinya);
i) Bentuk (format) fisik;
j) Kelas sesuai skema klasifikasi;
k) Link (hubungan dengan arsip-arsip yang terkait dengan mendokumentasikan tugas/fungsi (aktivitas bisnis) yang sama atau yang terkait dengan orang atau kasus yang sama);
l) Sistem bisnis (business system) dimana arsip tersebut diciptakan,
m) Perangkat lunak aplikasi dan versi dimana arsip tersebut diciptakan atau dimana ia telah dikaptur;
n) Standar yang diikuti struktur arsip yang bersangkutan (sebagai contoh Standard Generalized Markup Language – SGML, Extensible Markup Language – XML);
o) Detail link dari dokumen yang disatukan (embedded document), termasuk perangkat lunak dan versi dimana arsip yang dilink tersebut diciptakan;
p) Templat yang diperlukan untuk mengiterpretasikan struktur dokuemn;
q) Akses;
r) Periode retensi, dan
s) Informasi struktural dan kontekstual lainnya yang diperlukan untuk proses manajemen.

**c) Klasifikasi**

Klasifikasi merupakan proses pengindentifikasian kategori aktivitas bisnis dan arsip-arsip yang diciptakan serta pengelompokkan mereka ke dalam berkas-berkas untuk memudahkan pendeskripsian, kontrol, pembuatan link, dan penentuan nasib akhir (disposisi) serta stattus akses.

Jumlah tingkatan (level) klasifikasi serta entri poin dari proses klasifikasi, apakah pada tingkatan transaksi (item) atau di atasnya, tergantung pada faktor-faktor sebagai berikut:

a) Akuntabilitas dari organisasi yang bersangkutan;

b) Sifat dari bisnis;
c) Besar kecilnya organisasi;
d) Kompleksitas struktur organisasi;
e) Penilaian resiko berkaitan dengan kecepatan dan ketepatan dalam pengontrolan dan temu balik arsip;
f) Teknologi yang dipergunakan.

**d) Klasifikasi Akses dan Keamanan**

Klasifikasi Akses dan Keamanan merupakan proses mengidentifikasi hak-hak akses dan aturan pembatasan yang dapat diterapkan terhadap suatu arsip, yang didasarkan pada analisa kerangka peraturan yang memiliki organisasi yang bersangkutan, analisa aktivitas bisnis, dan penilaian resiko.

Akses ke arsip dapat dibatasi dalam rangka melindungi:

a) Informasi pribadi atau privasi;
b) Hak properti intelektual dan kerahasiaan dagang;
c) Keamanan properti (fisik, uang);
d) Keadaan aman, dan
e) Hak-hak legal dan hak-hak professional lainnya.

Pemberian hak atau pembatasan terhadap akses memiliki langkah-langkah yang sama dengan klasifikasi aktivitas, yakni:

a) Mengindentifikasi transaksi atau aktivitas bisnis yang didokumentasikan oleh arsip;
b) Mengidentifikasi unit kerja yang memiliki arsip tersebut;
c) Mengecek klasifikasi akses dan keamanan untuk menetapkan apakah aktivitas bisnis tersebut atau bidang kerja tersebut diindentifikasikan sebagai bidang-bidang yang memiliki resiko, atau memiliki pertimbangan keamanan dan/atau secara hukum memerlukan pembatasan-pembatasan;
d) Memberikan level akses atau pembatasan yang sesuai terhadap arsip tersebut dan menetapkan mekanisme kontrol penanganan yang sesuai;
e) Merekam status akses atau keamanan dari arsip tersebut dalam sistem pengontrolan arsip elektronik untuk menunjukkan perlunya langkah-langkah kontrol (pengawasan) tambahan.

Akses ke arsip dibatasi hanya bilamana secara khusus ditetapkan oleh kebutuhan kerja (bisnis) dan peraturan hukum. Klasifikasi akses dan keamanan dapat diberikan dengan terlebih dahulu berkonsultasi dengan unit kerja pemilik arsip tersebut. Pembatasan-pembatasan

dapat diterapkan selama periode waktu tertentu untuk menjamin bahwa mekanisme-mekanisme pemantauan dan kontrol tambahan dibutuhkan oleh arsip-arsip tersebut tidak diterapkan lebih lama dari kebutuhan.

**e) Identifikasi Status Penyusutan**

Kebanyakan sistem pengelolaan arsip elektronik mengidentifikasikan status disposisi dan periode retensi dari suatu arsip pada saat arsip tersebut dikaptur atau diregistrasi. Proses tersebut dapat dihubungkan dengan klasifikasi berbasis aktivitas dan diotomatisikan sebagai bagian dari perancangan sistem.

Proses ini memerlukan rujukan terhadap Jadwal Retensi Arsip, dengan langkah-langkah sebagai berikut:

a) Mengidentifikasi transaksi atau aktivitas bisnis yang didokumentasikan oleh arsip;
b) Menempatkan transaksi dan arsip tersebut pada kelas arsip yang sesuai dengan Jadwal Retensi Arsip;
c) Memberikan periode retensi yang relevan dan mengidentifikasi tindakan penyusutan (disposisi) yang diantisipasi;
d) Merekam periode retensi dan tindakan penyusutan dalam sistem pengelolaan arsip;
e) Menetapkan sampai sejauh mana kebutuhan untuk tetap menyimpan metadata dari arsip-arsip yang telah ditransfer ke suatu lembaga kearsipan atau arsip-arsip yang telah dimusnahkan.

**f) Penyimpanan**

Pada umumnya, arsip-arsip elektronik akan memulai kehidupannya sebagai arsip online. Sesuai dengan perjalanan waktu, kebutuhannya untuk dipergunakan atau dirujuk dalam rangka mendukung pelaksanaan kerja akan menurun, sehingga arsip-arsip tersebut perlu berpindah ke penyimpanan secara nearline atau offline, tergantung pada teknologi yang dimiliki oleh organisasi yang bersangkutan, relevansi dan nilai yang dikandung dalam arsip yang bersangkutan, serta lama retensinya.

Keputusan untuk mengkaptur suatu arsip mengandung makna keinginan untuk menyimpannya. Kondisi penyimpanan yang tepat akan memberi jaminan bahwa arsip-arsip akan dilindungi, dapat diakses serta dikelola dengan cara-cara yang hemat biaya. Tujuan yang diemban oleh suatu arsip, bentuk (format) fisiknya, serta

penggunaan dan nilai yang dimilikinya akan menentukan sifat dari fasilitas penyimpanan dan layanan yang diperlukan untuk mengelola arsip-arsip tersebut sepanjang dibutuhkan.

Penting untuk memutuskan cara-cara yang efisien dan efektif untuk memelihara, menangani (handling) dan menyimpan arsip sebelum arsip tersebut diciptakan dan kemudian menilai ulang pengaturan penyimpanan begitu terdapat perubahan ketentuan-ketentuan dari arsip yang bersangkutan. Di samping itu, pilihan mengenai fasilitas penyimpanan tersebut harus dipadukan dengan program manajemen arsip secara keseluruhan.

Suatu organisasi dapat melakukan ini dengan cara melaksanakan suatu analisa resiko untuk menetapkan pilihan-pilihan sarana penyimpanan dan penanganan fisik yang sesuai dan memungkinkan untuk arsip-arsip organisasi yang bersangkutan. Penetapan pilihan-pilihan fasilitas penyimpanan harus mempertimbangkan juga ketentuan-ketentuan dan pembatasan-pembatasan akses dan keamanan di samping persyaratan penyimpanan fisiknya. Arsip-arsip yang sangat vital bagi aktivitas organisasi mungkin memerlukan metode tambahan untuk melindungi dalam rangka menjamin aksesabilitasnya disaat terjadi bencana.

Manajemen resiko juga mencakup pembuatan suatu rencana pemulihan bencana (disaster recovery plan) yang menetapkan suatu respon yang terorganisir dan terprioritasi terhadap bencana, rencana kontinyuitas operasi organisasi selama terjadinya bencana, serta membuat rencana-rencana pemulihan yang tetap setelah terjadinya bencana.

**g) Penggunaan dan Pelacakan**

Penggunaan arsip merupakan transaksi manajemen arsip yang perlu dikaptur oleh sistem untuk membentuk bagian dari metadata. Penggunaan arsip dapat mempengaruhi status akses dan penyusutannya. Mengelola penggunaan arsip mencakup kegiatan-kegiatan:

a) Mengidentifikasi ijin-ijin yang diberikan kepada para pengguna sistem penglolaan arsip berkaitan dengan posisi mereka di dalam organisasi;
b) Mengidentifikasi status akses dan keamanan dari arsip;
c) Mengidentifikasi hak akses bagi pihak-pihak di luar organisasi;

d) Menjamin bahwa hanya individu yang memiliki klasifikasi pengguna atau hak keamanan yang sesuai dapat mengakses arsip dengan status terbatas;
e) Melacak pergerakan arsip untuk mengindetifikasi siapa yang memiliki atau pernah menyimpannya;
f) Menjamin bahwa semua penggunaan arsip direkam dengan tingkat kerincian tertentu, dan
g) Mengkaji ulang klasifikasi akses dan arsip untuk menjamin ia terkini dan masih dapat digunakan.

Pendekatan terhadap penggunaan arsip dalam suatu sistem pengelolaan arsip elektronik merupakan suatu langkah keamanan bagi suatu organisasi. Ia memastikan bahwa hanya para pengguna yang memiliki ijin yang dapat menindaklanjuti arsip dimana mereka telah diberi wewenang.

Pelacakan pergerakan dan penggunaan arsip dalam sebuah sistem pengelolaan arsip elektronik diperlukan untuk:

a) Mengindetifikasi tindakan menonjol yang perlu dilakukan;
b) Memungkinkan temu balik sebuah arsip;
c) Mencegah hilangnya arsip;
d) Memantau penggunaan untuk pemeliharaan dan keamanan sistme, dan memelihara audit trail dari transaksi-traksaksi (yakni penangkapan atau registrasi, pengklasifikasian, pengindeksan, penyimpanan, pengaksesan dan penggunaan, serta migrasi dan disposisi), dan
e) Memelihara kemampuan untuk mengidentifikasikan operational originis dari setiap arsip bilamana sistem telah digabungkan atau dimigrasikan.

Sistem-sistem untuk memantau penggunaan dan/atau pergerakan arsip bervariasi, mulai dari sistem perekaman pergerakan berbasis kertas fisik, yang memanfaatkan teknologi bar-coding, hingga yang menggunakan sistem pengelolaan arsip elektronik dimana aktivitas melihat suatu arsip langsung ditangkap secara otomatis sebagai transaksi sistem. Sistem-sistem pelacakan harus memenuhi pengujian pencarian arsip dalam suatu periode waktu tertentu dan menjamin bahwa semua pergerakannya dapat terlacak.

**1) Pelacakan Tindakan (Action Tracking)**

Pelacakan tindakan dapat diterapkan dalam sebuah sistem pengelolaan arsip elektronik bilamana terdapat batas waktu yang diberikan oleh organisasi. Pelacakan tindakan:

a) Memberikan langkah-langkah yang akan diambil dalam merespon keputusan-keputusan atau transaksi-transaksi yang didokumentasikan dalam sebuah arsip;
b) Memberi tanggung jawab kepada seseorang yang telah ditunjuk untuk mengambil tindakan (action); dan
c) Merekam tanggal kapan tindakan yang telah diambil dan tanggal kapan tindakan tersebut dilakukan.

**2) Sistem Pelacakan Fisik (Physical Tracking System)**

Pergerakan fisik dari arsip harus didokumentasikan dalam rangka menjamin bahwa arsip-arsip tersebut dapat selalu ditemukan saat dibutuhkan. Mekanisme pelakcakan fisik dapat merekam kode unik item, judul, orang, atau unit kerja yang memiliki arsip tersebut serta waktu/tanggal pergerakan.

Sistem ini harus memelihara kontrol terhadap pengeluaran arsip, pemindahan arsip antar individu, pengembalian ke lokasi semula, atau tempat penyimpanannya, serta disposisi atau transfer ke organisasi eksternal.

**h) Pelaksanan Penyusutan**

Arsip-arsip elektronik yang memiliki tanggal penyusutan dan tindakan pemicu (trigerring action) yang sama harus selalu dapat diidentifikasi dari suatu sistem pengelolaan arsip elektronik. Arsip-arsip elektronik yang dipindahkan dari suatu sistem yang sedang berjalan ke sistem lainnya harus dapat diakses dan ditemu balik sepanjang periode retensinya. Karakteristik arsip, yakni otentisitas, reliabilitas, integritas, ketergunaan, harus terpelihara.

Arsip-arsip yang diidentifikasi memiliki retensi jangka panjang, perlu disimpan dalam lingkungan yang kondusif bagi preservasi jangka panjangnya. Strategi preservasi terhadap arsip, khususnya arsip elektronik, dapat ditetapkan berdasarkan kemampuan mereka untuk memelihara aksesibilitas, integritas, otentitas arsip tersebut sepanjang waktu, demikian juga untung-ruginya.

Tindakan disposisi dapat mencakup:

a) Pemusnahan fisik secara langsung;

b) Retensi selanjutnya selama periode tertentu dalam unit kerja;
c) Transfer ke ruang penyimpanan yang telah ditentukan di bawah kontrol organisasi;
d) Transfer ke uang penyimpanan yang dikelola atas nama organisasi oleh penyelenggara swasta dengan dimasukkannya ke dalam suatu kesepakatan kontraktual;
e) Transfer ke sebuah lembaga arsip nasional (organisational archive); atau
f) Transfer ke otoritas kearsipan eksternal (arsip nasional).

Prinsip-prinsip berikut diterapkan dalam mengatur pemusnahan fisik terhadap arsip:

a) Pemusnahan harus selalu mendapat ijin;
b) Arsip harus dimusnahkan sebagai agregasi bukan dilakukan dengan memilih satu per satu (selectively);
c) Arsip-arsip yang sedang dalam perkara atau menunggu perkara hukum tidak boleh dimusnahkan dengan kelas arsip dimana ia berhubungan;
d) Pemusnahan arsip yang telah mendapat ijin harus dilaksanakan sedemikian rupa sehingga menjaga konfidensialitas informasi yang dikandungnya; dan
e) Apabila arsip yang dimusnahkan telah berdasarkan ijin, semua kopi, termasuk security copies, preservation copies dan backup copies harus dimusnahkan.

**2. Proses-Proses dalam Pengelolaan Arsip Statis[19]**

Menurut buku teks Managing Archives yang dikeluarkan oleh the International Council on Archieves dan International Records Management Trust, 1999, proses-proses dalam pengelolaan arsip statis meliputi: Accession Management (dikenal dengan istilah akuisisi atau pengumpulan), Arrangement and Description (Penataan dan Deskripsi), Providing References Service (Layanan Informasi).

**a) Accession Management**

Semua arsip harus dinilai untuk menentukan cara dan waktu penyusutan mereka. Sebagai prinsip umum, tidak ada bahan arsip diterima oleh lembaga kearsipan statis kecuali mereka telah melalui proses penilaian dan dipilih karena memiliki nilai yang berkelanjutan. Meskipun kadangkala penilaian ulang (reappraisal) terhadap bahan kearsipan dilakukan oleh lembaga kearsipan (mungkin diperlukan penerimaan arsip-arsip tersebut dilakukan

[19] Keputuran Presiden Nomor 105 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Arsip Statis.

dengan prosedur yang baik), pada umumnya hal teresebut bukanlah praktek yang baik dan memakan banyak biaya. Penilaian merupakan fungsi utama dari lembaga kearsipan statis. Arsip dinamis yang telah dinilai dan diserahkan ke lembaga kearsipan statis menjadi arsip statis.[20]

**b) Arrangement and Description of Archieves**

Penilaian (arrangement) dan diskripsi (description) dimaksudkan untuk mengontrol khasanah arsip statis yang dimiliki suatu lembaga pengelola arsip statis. Terdapat dua jenis kontrol, yakni kontrol administratif dan kontrol intelektual. Kontrol administratif (fisik) akan menjamin bahwa seri dan item arsip yang menjadi tanggung jawab lembaga tersebut dapat dicari dan dipergunakan. Kontrol intelektual akan memberi informasi kepada pengguna mengenai bahan apa yang disimpan, berkaitan dengan masalah apa dan dimana adanya.

Salah satu tugas profesional penting arsiparis adalah menganalisis bahan-bahan arsip statis yang ada untuk memperoleh pemahaman yang jelas mengenai bagaimana dan mengapa arsip-arsip tersebut sesungguhnya ditata untuk digunakan. Tujuan analisa ini adalah untuk menjamin bahwa penataan akhir (final arragement) dan deskripsi akan mencerminkan dan menunjukkan secara tepat provenans dan tatanan asli (original order) dari khasanah arsip statis yang ada. Analisa ini dilakukan sebelum tugas-tugas penataan dan pendeskripsian diselesaikan dan menuntu arsiparis untuk melakukan apa yang disebut “retrospective functional analysis”.

**c) Providing References Service[21]**

Suatu lembaga pengelola arsip statis, baik itu pemerintah maupun non-pemerintah, harus merencanakan dan memelihara layanan baca (reference service) bagi semua pengguna. Hal sangat penting bagi lembaga pemerintah karena dana yang ada digunakan untuk pelestarian arsip-arsip statis bangsa. Arsip-arsip statis ini digunakan untuk penelitian atau rujukan oleh berbagai pengguna, baik itu pemerintah, akademisi mapun anggota masyarakat umum.

Bagian layanan baca (informasi) merupakan titik hubung antara instansi dengan masyarkaat yang ingin mengetahui khasanah

---

[20] Internationala Council on Archives, International Records Management Trust, Managing Archives, Version I, UK 1999, hlm,. 30.

[21] *Ibid.*, hlm. 106.

arsip yang dimiliki instansi yang bersangkutan. Para peneliti juga dapat menghubungi institusi yang bersangkutan, baik melalui surat menyurat, telepon, internet, maupun secara langsung.

Reputasi suatu lembaga pengelola arsip statis sangat ditentukan pada layanan yang diberikan kepada para peneliti. Bagian layanan baca (informasi) oleh karenanya harus memastikan bahwa mereka selalu menjawab korespondensi ataupun email secara akurat dan cepatm dan juga menjawab pertanyaan-pertanyaan melalui telepon dengna sopan dan baik. Masyarakat ataupun para peneliti harus merasa senang datang ke instansi yang bersangkutan karena mendapat saran-saran dan layanan yang baik dan cepat.

Di samping memberi kepuasan kepada peneliti, arsiparis tidak boleh lupa untuk selalu menjaga keamanan dokumen yang disediakan kepada mereka. Dokumen-dokumen kuno sangat rentan jika digunakan oleh merek yang tidak ahli. Oleh karena itu, pegawai atau arsiparis di layana baca dapat menerapkan aturan-aturan ruang baca yang tegas, meskipun hal tersebut mungkin berarti penolakan akses terhadap suatu koleksi arsip statis tertentu atau bersifat koreksi terhadap perilaku peneliti. Penegakan aturan-aturan yang ketat tersebut dimaksudkan untuk mencegah terjadinya salah penggunaan (misusing) atau bahkan penghilangan.

**Perlindungan dan Penyelamatan Arsip**

Arsip mengandung informasi yang dibutuhkan oleh dan, dalam beberapa kasus bahkan tidak ternilai, bagi organisasi yang menciptakan dan menyimpannya. Arsip merupakan aset bukan beban. Manajemen arsip yang sistematis merupakan suatu aspek dari manajemen aset, yakni berusaha mencari "the most effective deployment of an organization's assets to support its mission, operations, and activities".[22] Arsip mengandung informasi yang penting bagi pengolahan trasaksi, pengembangan dan pemberian produk dan layanan, perencanaan, pengambilan keputusan, pemenuhan ketentuan hukum dan peraturan, serta untuk tujuan-tujuan lainnya. Dalam sektor pemerintahan, arsip melindungi hak-hak warga negara, para pemilik properti, para pembayar pajak, dan

[22] Saffady, Wiiliam, Managing Electronic Records, ARMA International, Kansas 2002, hlm. 4.

lainnya. Dalam sektor privat, arsip melindungi hak para stakehorlder, para partner, atau para pemilik lainnya.

Konsep dan metode manajemen arsip mencakup semua informasi terekam dalam semua format, termasuk hal-hal sebagai berikut:

- Dokumen-dokumen kertas seperti berkas-berkas kantor, formulir-formulir, gambar-gambar teknis, chart, peta, arsip pasien, arsip siswa, berkas-berkas proyek, berkas-berkas kasus hukum, laporan-laporan teknikal mapun managerial, serta hasil-hasil cetakan (printout) komputer;
- Arsip-arsip foto, termasuk negatif foto, slide, film gambar bergerak, dan stripfilm, demikian juga microfilm, microfische, aperture cards, dan produk-produk micrform lainnya yang dibuat dari dokumen kertas ataupun data komputer;
- Arsip-arsip elektronik termasuk file-file komputer dan database, file-file pengolah kata, email, voice mail, pesan instan, gambar-gambar dokumen elektronik, gambar yang dibuat dengan komputer, rekaman audio, dan rekaman video.[23]

Berdasarkan Pasal 6 Keputusan Presiden No. 105 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Arsip Statis, pengelolaan arsip statis dilaksanakan terhadap:

a. naskah-naskah arsip statis dalam bentuk corak apapun baik dalam keadaan tunggal maupun berkelompok yang diserahkan oleh lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintahan baik Pusat maupun Daerah sebagai kewajiban serah arsip sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kearsipan;
b. naskah-naskah arsip statis dalam bentuk corak apapun, baik dalam keadaan tunggal maupun berkelompok yang dibuat dan diterima badan-badan swasta dan/atau perorangan yang wajib diamankan Pemerintah dalam rangka pelaksanaan kehidupan kebangsaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Pengelolaan arsip statis meliputi:

a. pengumpulan;

[23] *Ibid.* Hlm. 5.

b. penyimpanan;
c. perawatan;
d. penyelamatan;
e. penggunaan;
f. pembinaan atas pelaksanaan serah arsip statis.

**1) Pengumpulan**

Pengumpulan arsip statis dilaksanakan melalui kegiatan:

(a) Penilaian;
(b) Penataan;
(c) Pembuatan daftar arsip statis.

Arsip-arsip statis yang akan diserahkan oleh Lembaga-Lembaga Negara dan Badan-Badan Pemerintah baik Pusat maupun Daerah dan/atau yang diperoleh dari badan-badan swasta dan/atau perorangan dinilai terlebih dahulu oleh Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia, Pimpinan Lembaga Kearsipan Provinsi, dan/atau Pimpinan Lembaga Kearsipan Kabupaten/Kota melakukan penilaian terhadap. Penilaian tersebut dilakukan terhadap kelengkapan dan keutuhan ondisi fisik serta nilai informasi dari arsip statis bagi bukti pertanggungjawaban nasional.

Sebaliknya, jika hasil penilaian menunjukkan arsip statis tidak lengkap dan/atau mengalami kerusakan kondisi fisiknya namun mempunyai nilai informasi bagi bukti pertanggungjawabannasional, maka Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia, Pimpinan Lembaga Kearsipan Provinsi, dan/atau Pimpinan Lembaga Kearsipan Kabupaten/Kota:

a. Meminta Lembaga-Lembaga Negara dan Badan-Badan Pemerintahan baik Pusat maupun Daerah, badan-badan swasta dan/atau perorangan untuk melengkapi arsip statis;
b. Menerima arsip statis dengan dilakukannya upaya perawatan terhadap kondisi fisik arsip statis yang mengalami kerusakan.

Jika hasil penilaian tersebut menunjukakn bahwa arsip statis tidak mempunyai nilai informasi bagi bukti pertanggungjawaban nasional, maka Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia, Pimpinan Lembaga Kearsipan Provinsi, dan/atau Pimpinan Lembaga Kearsipan Kabupaten/Kota

mengmbalikan arsip kepada Lembaga-Lembaga Negara dan Badan-Badan Pemerintahan baik Pusat maupun Daerah yang menyerahkan arsip statis dan dapat memberi rekomendasi untuk dimusnahkan.

Terhadap arsip-arsip yang telah dinilai dan diterima sebagai arsip statis, maka Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia, Pimpinan Lembaga Kearsipan Provinsi dan Pimpinan Lembaga Kearsipan Kabupaten/Kota harus membuat Berita Acara Serah Terima Arsip Statis.

Setelah diterima, arsip statis tersebut ditata atau dikelompokkan berdasarkan informasi yang dikandungnya, atau berdasarkan bentuk atau medianya. Penataan ini dilakukan dengan tata cara dan teknik-teknik tertentu untuk mempermudah penyimpanan, perawatan, penyelamatan, dan penggunaan arsip statis.

**2) Penyimpanan;**

Penyimpanan arsip statis dilakukan pada tempat khusus penyimpanan arsip statis.

**3) Perawatan;**

Perawatan arsip statis oleh Arsip Nasional Republik Indonesia, Lembaga Kearsipan Provinsi, dan/atau Lembaga Kearsipan Kabupaten/Kota dilaksanakan melalui kegiatan pencegahan dan restorasi terhadap terjadinya kerusakan.

Perawatan arsip statis melalui kegiatan restorasi ditujukan terhadap kondisi fisik arsip statis yang mengalami kerusakan. Kegiatan pencegahan dilakukan dengan:

a. Menyeleksi dan membersihkan kondisi fisik arsip statis;
b. Mendokumentasikan informasi yang dikandung dalam arsip statis;
c. Menstrerilkan dari perusak arsip;
d. Merestorasi arsip statis, yang kondisi fisiknya mengalami kerusakan, yang pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan ketentuan mengenai kegiatan restorasi arsip statis;
e. Menyimpan arsip statis, yang pelaksanannya dilakukan sesuai dengan ketentuan mengenai penyimpanan arsip statis;

f. Mengontrol tempat penyimpanan dan kondisi fisik arsip statis secara berkala;
g. Kegiatan lain yang diperlukan.

Kegiatan restorasi dilakukan dengan:

a. Mencatat kerusakan kondisi fisik yang terjadi pada arsip statis;
b. Menentukan metode dan rangkaian tindakan perbaikan kondisi fisik arsip statis yang mengalami kerusakan;
c. Melaksanakan tindakan perbaikan kondisi fisik arsip statis sesuai dengan metode dan rangkaian tindakan perbaikan.

Pelaksanaan kegiatan restorasi dilakukan dengan memperhatikan keutuhan informasi yang dikandung dalam arsip statis.

**4) Penyelamatan;**

Penyelamatan arsip statis oleh Arsip Nasional Republik Indonesia, Lembaga Kearsipan Provinsi, dan/atau Lembaga Kearsipan Kabupaten/Kota dilaksanakan terhadap kelengkapan dan keutuhan kondisi fisik serta informasi yang dikandung dalam arsip statis. Untuk kepentingan penyelamatan arsip statis, Arsip Nasional Republik Indonesia, Lembaga Kearsipan Provinsi, dan/atau Lembaga Kearsipan Kabupaten/Kota dapat membuat duplikat arsip statis dan/atau mengalihbentukan arsip statis ke dalam bentuk media yang lain.

Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia, Pimpinan Lembaga Kearsipan Provinsi, dan/atau Pimpinan Lembaga Kearsipan Kabupaten/Kota memberitahukan secara tertulis kepada Lembaga-Lembaga negara, Badan-Badan Pemerintahan, baik Pusat maupun Daerah, badan-badan swasta, dan/atau perorangan pencipta atau penerima arsip yang arsip statisnya dibuat diplikat dan/atau dialihbentukan ke dalam media lain.

## D. Lembaga/Organisasi Kearsipan dan SDM Kearsipan

Bentuk manajemen arsip dalam suatu masyarakat tergantung pada lingkup realitas teknis, historis, dan politis, mulai dari ketersediaan teknologi komunikasi pada masa itu hingga orientasi budaya masyarakatnya, dari prioritas keuangan pemerintah hingga kepentingan profesional dari para pengelola arsip.

Pada awalnya, peran tradisional lembaga pengelola arsip statis adalah sebagai pengelola (custodian) arsip-arsip yang disimpan bagi pelestariannya secara permanen. Hingga pertengahan kedua abad keduapuluh, lembaga pengelola arsip statis masih berstatus penerima pasif atas arsip-arsip yang ditetapkan masih bernilai bagi publik (terutama hukum), atau arsip-arsip yang dinilai tidak memiliki nilai lagi bagi lembaga penciptanya.[24] Meskipun lembaga pengelola arsip statis (arsip nasional) dapat memberikan input dalam proses penilaian dan menjalankan fungsi pembinaan (supervisi) terhadap penilaian arsip, keputusan-keputusan mengenai apa yang akan dilestarikan sangat tergantung pada pegawai bagian arsip di lembaga pencipta, yang mayoritas merupakan orang-orang yang tidak terlatih dan kadang kal mengabaikan keputusan-keputusan retensi (JRA) yang telah dibuat dengan lembaga lainnya (arsip nasional). Singkatnya, manajemen arsip dinamin dan preservasi arsip statis dilihat sebagai aktivitas yang berbeda, dimana yang terakhir ini dimulai setelah yang pertama berakhir.

Pada dekade terakhir ini, konsep life-cycle dan continuum serta manajemen arsip statis telah semakin luas diikuti. Persepsi bahwa arsip dinamin (records) dan arsip statis (archives) merupakan dua entitas yang berbeda dengan karakteristik dan ketentuan-ketentuan pengelolaan yang berbeda telah digantikan dengan suatu pendekatan baru yang terintegrasi, dan perubahan persepsi ini timbul dalam konteks semakin meningkatnya jumlah arsip dinamin yang tercipta. Arsip dinamis dikelola secara berkelanjutan dan koheren oleh profesional dalam bidang arsip dinamis dan satatis sepanjang daur hidupnya. Dengan cara mengontrol proses penciptaan, penggunana, pemeliharaan dan penyusutan, kebutuhan bagi semua pengguna dapat terpenuhi.

Dengan cara terlibat dalam proses-proses pengelolaan arsip dinamin mulai sejak penciptaannya, organisasi dapat menetapkan keputusan yang koheren mengenai retensi dan nasib akhir arsip tersebut. Semakin meningkatnya ketergantungan terhadap arsip elektronik (non-fisik) dan mudahnya arsip-arsip tersebut diubah, telah mendorong kebutuhan bagi keterlibatan yang lebih aktif dalam pengelolaan arsip sepanjang daur hidupnya.

Meskipun beberapa arsip nasional telah mengadop pendekatan baru tersebut, namun keterlibatan atau pengaruh mereka masih sedikit terhadap pengembangan sistem pengelolaan arsip yang ada di setiap lembaga pencipta. Di beberapa negara lainnya, pendekatan life-cycle mesti menunggu diperbaharuinya undang-undang kearsipan yang baru, yang

---

[24] *Ibid.,* hlm. 9.

antara lain menuntut pemberian tanggung jawab yang lebih bagi arsip nasional terhadap pembinaan pengelolaan arsip dinamis di lembaga-lembaga pencipta.

Berdasarkan jenis arsip, secara umum dapat dibagi ke dalam tiga bidang tanggung jawab:

- Pengelola Arsip Aktif, bertanggung jawab terhadap pengelolaan arsip yan gmasih dalam penggunaan aktif, yang tersimpan di masing-masing unit pencipta dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi unit dalam organisasi yang bersangkutan.
- Pengelola Arsip Semi Aktif/in-Aktif, bertanggung jawab terhadap arsip-arsip yang tidak lagi dipergunakan dalam mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi suatu unit kerja sehari-hari namun tidak dapat dimusnahkan atau diserahkan ke lembaga pengelola arsip statis. Arsip-arsip ini disimpan di suatu pusat arsip (records center).
- Pengelola Arsip Statis, bertanggung jawab terhadap arsip-arsip yang telah dinilai memiliki retensi permanen dan diserahkan ke lembaga pengelola arsip statis (arsip nasional).

Lembaga Pengelola Arsip Statis (arsip nasional) merupakan institusi budaya utama dalam masyarakat yang berfungsi sebagai pusat penelitian, penyimpanan bukti sejarah, tempat dimana masyarakat dapat mengakses arsip statis sesuai dengan kebutuhannya, dan sebagai lembaga yang menjaga memori bangsa.

Di Kanada, konsep yang dikenal sebagai “Total Archives” muncul dalam dunia kearsipan pada tahun 1970-an untuk menjelaskan suatu pendekatan baru dalam manajemen arsip. Konsep Total Archives mengandung pemahaman bahwa institusi-institusi kearsipan yang dibiayai publik seperti arsip nasional, arsip provinsi, dan arsip kota, akan menghimpun, melestarikan, dan menyediakan akses kepada masyarakat arsip-arsip sektor publik maupun privat dalam semua media, termasuk dokumen-dokumen berbasis kertas dan gambar-gambar visual dan kartografi, rekaman suara, serta dalam media magnetif dan diginal.

Di Kanada pada tahun 1990-an, konsep Total Archives telah bergeser kepada keyakinan akan suatu national archival system. Dalam pendekatan ini, persepsi bahwa insititusi-institusi kearsipan publik, khususnya arsip nasional dan arsip nasional wilayah harus mengumpulkan dan melestarikan semua arsip yang penting bagi rakyat Kanada digantikan dengan persepsi bahwa bahan-bahan kearsipan tersebut sebaiknya disimpan sedekat mungkin dengan lokasi asalnya.

Berdasarkan anjuran dari archival system tersebut, tanggung jawab untuk merawat arsip diserahkan kepada instansi yang bertanggung jawab terhadap penciptaannya; lembaga-lembaga pengelola arsip statis milik badan usaha, municipal (kota), dan masyarakat merupakan lembaga-lembaga kunci untuk melestarikan warisan dokumenter Kanada.[25] Pada saat yang sama, prinsip yang berkaitan dengan dengan total archives bahwa setiap lembaga pengelola arsip statis harus menyimpan arsip dalam semua media, menjadi semakin problematik karena perkembangan teknologi semakin canggih, dan meningkatnya biaya untuk kebutuhan preservasi dan akses.

Lembaga pengelola arsip statis, terutama miliki masyarakat tidak memiliki sumber-sumber yang cukup untuk melestarikan semuanya, mulai dari arsip dalam format kertas, film hingga ke arsip elektronik. Namun demikian, ide bahwa lembaga pengelola arsip statis regional, provinsi, ataupun nasional berperan sebagai tempat-tempat penyimpanan arsip statis yang tersentral akan berseberangan dengan prinsip archival system karena menghendaki arsip-arsip tersebut dipindahkan dari lokasi asalnya.

Di tengah-tengah pergeserannya dari total archives ke archival system timbul kebutuhan untuk mendefinisikan ulang konsep arsip. Para pengelola arsip statis (archivist) berusaha untuk mendamaikan pentingnya manajemen arsip di lembaga pencipta, yang dianggap semakin memiliki peran penting bagi pelestarian arsip yang autentik, dengan fungsi tradisionalnya, yakni mengumpulkan arsip-arsip yang sudah bukan milik instansi lagi (non-institutional records), yang merupakan jantung dari total archives. Arsiparis (pengelola arsip statis) semakin sadar bahwa penilaian dan pelestarian arsip elektronik menuntut intervensi yang aktif dalam proses-proses manajemen arsip (records management) dan proses-proses perancangan, pengembangan, dan manajemen sistem informasi (information system).

Menurut Laura, arsip statis maupun dinamis tidak berada di luar dari suatu konteks sosial atau budaya, *records are created by people, used by people, and kept by people. The very definition of a records lies in the choices people have made to create and keep it. A records comes from a conscious decision to create and preserve a memory.*[26]

Sebenarnya konsep total archives digaungkan secara resmi tahun 1972, saat Dominion Archivist Wilfred Smith menegaskan lingkung tanggung jawab Arsip Nasional Kanada (public archives) "*not only for*

---

[25] Millar, Laura, Discharging our Debt: The Evolution of the Total Archives Concept in English Canada, Archivaria 46, 1997.

[26] *Ibid.*

*reception of government records which have historical value but also for the collection of historical material of all kinds and from any source which can help in a significant way to reveal the truth about every aspect of Canadian Life"* (tidak hanya menerima arsip-arsip pemerintah yang memiliki nilai historis, namun juga menghimpun berbagai jenis bahan-bahan sejarah dan dari berbagai sumber yang sangat bermanfaat dalam mengungkap kebenaran mengenai setiap aspek kehidupan rakyat Kanada).

Pergeseran total archives ke archival system merupakan pergeseran makan total archives dari peran serta (tanggung jawab) langsung pemerintah dalam melestarikan warisan budaya masyarakat menjadi diversifikasi dan difusi tanggung jawab kearsipan, dari nasional ke provinsi ke kota hingga ke masyarakat. Pemerintah tidak lagi memainkan peran sentral dalam penyelenggaraan kearsipan. Peran sektor pemerintah regional, lokal maupun swasta (privat) semakin meningkat. Tanggung jawab pemerintah hanya sebatas meminta jaminan bahwa arsip-arsip pemerintah (public record) yang memiliki nilai jangka panjang dilestarikan bagi masa datang.

Untuk menjamin preservasi arsip elektronik yang bernilai jangka panjang, lembaga pengelola arsip statis harus memfokuskan pada cara arsip tersebut diciptakan, digunakan dan dipelihara. Satu-satunya cara untuk melindungi arsip elektronik tersebut adalah dengan menjamin bahwa informasi penting mengenai isi, struktur, dan konteksnya dikaputr pada saat ia diciptakan dan langkah tersebut dilakukan pada saat sistem yang bersangkutan sedang dirancang, dikembangkan dan diimplementasikan.

Di samping dorong dari perkembangan arsip elektronik, perubahan orientasi kearsipan juga berasal dari hirau komunitas kearsipan berkaitan dengan aturan mengenai akses masyarakat terhadap informasi (arsip) yang dimiliki pemerintah. Ketentuan hukum yang berkaitan dengan akses masyarakat terhadap informasi dan perlindungan terhadap informasi pribadi menuntut pemerintah untuk memastikan bahwa arsip-arsipnya ditata, dideskripsikan dan disediakan untuk diakses oleh publik, di samping juga melindungi akses terhadap arsip-arsip yang bersifat rahasia atau pribadi dari pihak yang tidak berhak.

Menurut David Bearman, jika berbagai departmen atau instansi semuanya menciptakan arsip elektroniknya sendiri untuk digunakan sendiri, maka tidaklah praktis atau bahkan tidak mungkin, untuk melakukan pendekatan penyimpanan arsip bernilai jangka panjang secara terpusat untuk menghimpun arsip-arsip secara fisik dan mengelolanya secara terpusat baik untuk tujuan administratif maupun untuk rujukan

(penggunaan). Ia berpendapat bahwa arsip elektronik *"organizationally beyond the control of custodial archivists; they are professionally out side the experience of archivists; the economic of their custody undermines traditional repositories; and the culture of electronic records creation makes them more vulnerable to destruction by their creators and thus raisee the importance of requiring creators to assume responsibility for their care*".[27] (Secara organisasional di luar kontrol pengelola arsip statis, arsip-arsip tersebut secara profesional di luar dari pengalaman mereka, aspek ekonomi dari penyimpanannya mengenyampingkan pendekatan tempat penyimpanan arsip tradisional; dan budaya penciptaan arsip elektronik tersebut membuatnya lebih terhadap pemusnahan oleh penciptanya dan oleh sebab itu meningkatnya pentingnya meminta para pencipta untuk memegang tanggung jawab pemeliharaannya). Selanjutnya, Barman menyarankan arsip nasional harus melepaskan identitas, asumsi, dan pendekatan kustodial mereka. Arsip nasional perlu melihat dirinya sendiri bukan sebagai kustodian, melainkan sebagai pengambil keputusan atau auditor, atau jika tidak demikian, akan dianggap sebagai *politically irrelevant, professionally inadequate, economically inaffordable, and culturally ineffective.*[28]

Menurut Terry Eastwood dari Universitas British Columbia, arsiparis (archivist) merupakan servant of evidence. Mereka harus melestarikan arsip karena nilai evidensialnya, bukan karena alasan-alasan informasional atau kultural. Arsiparis memiliki kewajiban untuk melindungi arsip dari korupsi, dan oleh karenanya pelaksanaan pengelolaan arsip harus preserve impartially (tidak berpihak).[29] Agar arsip dapat dipercaya kebenarannya (trustworthy), arsip tersebut harus dikelola sejak penciptaannya sedemikian rupa sehingga kebutuhannya untuk akuntabilitas dapat dilindungi. Easthwood menegaskan, dari perspektif dan kebutuhan arsiparis, *archives are not historical source material.*[30]

Eastwood dan Luciana Duranti memberikan suatu definisi arsip yang menekankan pada nilai evidensial. Mereka mendefinisikan arsip sebagai, "*document that are made or received by a physical or juridical person in the courcec of its practical activity*". (juridical person, menurut mereka adalah pengganti atau kumpulan beberapa physical person; yaitu orang yang

---

[27] D. Bearman, "An Indefensible Bastion: Archives as a Repository in the Electronic Age," in D. Bearman, ed. Archival Management of Electronic Records, Archives and Museum Informatics Technical Report No. 13 (1991), hlm. 23.

[28] *Ibid.*

[29] Terry Eastwood, "Towards a Social Theory of Appraisal," in Barbara L. Craig, ed. The Archival Imagination: Essays in Honour a Hugh A. Taylor (Ottawa, 1992), hlm. 74.

[30] Terry Eastwood, "What is Archival Theory and Why is it Important?", paper presented at the Annual Conference of the Association of Canadian Archivists, St. John's Newfoundland, July 1993, hlm. 9-10.

memiliki kemampuan untuk bertindak secara hukum). Mereka menyatakan bahwa record (arsip dinamis) dan archives (arsip statis) adalah sama. Archival founds menurut mereka adalah *"the whole of the reliable, authentic, usable, comprehensive anda compact records of one records creator"*.

Eastwood mengindentifikasikan ada lima properti arsip (record) yang masing-masing sangat penting untuk menjamin reliabilitasnya sebagai bukti (evidence): impartiality (imparsialitas/ketidakberpiahakan), authenticity (otentisitas), naturalness (kewajaran), interrelatedness (keantar-hubungan), dan uniqueness (keunikan).

Menurut Eastwood, pengakuan terhadap properti ini merupakan hal penting untuk preservasi a true record. Kualitas kearsipan (archival quality) dari sebuah arsip – nilainya sebagai bukti dan penggunaannya bagi kepentingan akutabilitas – berkaitan langsung dengan manajemen arsip yang bersangkutan sepanjang hidupnya. Jika arsip harus tidak berpihak (netral) maka ia tidak boleh diambil atau dikelola oleh lembaga pengelola arsip yang akan memberikan penilaian (value judgement) yang berbeda dari ketentuan-ketentuan administratif pengelolaan arsip yang diterapkan oleh lembaga pencipta arsip yang bersangkutan. Jika tidak, arsip tidak akan pernah bebas dari suatu ideologi eksternal. Di samping itu, agar arsip tetap dapat dipertahankan otentik, menurutnya arsip tersebut harus dalam contiunous proceduralized custody. Akusisi arsip oleh instansi lainnya akan beresiko memutus continuous custody dan merusak otentisitas. Persektif ini memfokuskan perhatiannya pada arsip-arsip pemerintah, bukan pada bahan-bahan arsip yang dimiliki oleh perorangan atau privat yang tidak diciptakan dalam suatu struktur administratif yang terorganisir.

Di Australia, records continuum telah menyatukan pengelola arsip dinamis (records managers) dan pengelola arsip statis (archivists) di bawah payung pengeloaan arsip (recordkeeping). Dunia kearsipan bertanggung jawab terhadap:

- Pendokumentasian tindakan-tindakan pemerintah, organisasi dan individu.
- Pemeliharaan dan pembuatan arsip-arsip pelaksanaan fungsi yang tetap dapat diakses, dapat dipercaya, otentik dan dapat dipergunakan sepanjang masa sebagai:
    - Sarana untuk mengatur hubungan-hubungan di dalam masyarakat;
    - Mekanisme-mekanisme akuntabilitas – korporasi, demokrasi, sosial, kultural, dan historikal
    - Memori korporasi dan memory kolektif

    - Identitas personal dan kelompok
    - Sumber informasi bernilai tambah
- Pemberian sumbangan ekpertise dalam kaitannya dengan masalah-masalah integritas, otentisitas, transparansi, dan persistensi sumber-sumber informasi ke komunitas yang lebih luas, khususnya kepada mereka yang hirau akan informasi, akuntabilitas korporasi dan demokrasi serta warisan kultural.[31]

Arsiparis memiliki misi untuk melestarikan arsip-arsip yang memiliki nilai berkelanjutan dan menjaga akses terhadap arsip-arsip tersebut. Namun demikian, tidak berarti bahwa arsiparis harus menunggu di garis seberang hingga waktu dimana suatu organisasi merasa mereka tidak memerlukan lagi arsip-arsip tersebut.

**Terdapat aksioma dalam ilmu kearsipan bahwa arsip statis yang baik didasarkan pada arsip-arsip yang diciptakan dan dikelola dengan baik oleh lembaga penciptanya**. Meskipun hal ini terbukti benar dalam dunia arsip berbasis kertas, hal ini justru lebih penting lagi dalam era elektronik dimana kelemahan dalam perencanaan dapat menyebabkan arsip elektronik menemui ajalnya lebih cepat. Terdapat juga aksioma bahwa **arsiparis harus terlibat lebih awal dari daur hidup/kontinum arsip jika mereka akan memberi pengaruh.** Singkatnya, arsiparis yang bekerja dalam suatu organisasi harus memastikan bahwa:

- Arsip otentik dan reliable yang mendokumentasikan aktivitas-aktivitas organisasional benar-benar diciptakan; dan
- Integritas dan ketergunaan arsip-arsip yang diidentifikasikan memiliki jangka panjang (statis) tetap dijaga hingga mereka diserahkan ke lembaga pengelola arsip statis.[32]

## E. Perspektif Penyelenggara Kearsipan di Negara Lain

### 1. Pemanfaatan Arsip Statis[33]

Hanya sedikit arsip yang dapat dikenali pada saat penciptaannya memiliki nilai berkelanjutan (permanen). Suatu arsip yang diciptakan pada minggu ini mungkin akan memiliki nilai kearsipan yang tinggi pada dua puluh lima tahun mendatang, namun sangat sulit untuk menetapkan nilai tersebut pada tahap awal kehidupan arsip yang bersangkutan.

Selain itu, nilai suatu arsip akan berbeda-beda diantara komunitas pengguna yang berbeda. Bagi pencipta atau pengguna asal, kegunaan suatu arsip mungkin berkurang begitu tujuan awal dari penciptaan arsip tersebut

---

[31] Sue McKemmish, *loc.cit.*
[32] Workbook, hlm. 15.
[33] International Council on Archives, loc.cit., hlm. 6.

telah berakhir. Sebagai contoh, bagi seorang manajer atau auditor, arsip digunakan untuk menilai performans dan akuntabilitas. Bagi mereka, nilai administratif arsip yang bersangkutan berakhir bilamana ketentuan-ketentuan peraturan telah terpenuhi. Pada dasarnya, sebagian besar arsip akan dimusnahkan, begitu fungsi bisnis arsip-arsip tersebut telah berakhir dan tidak diperlukan mempertahankan nilai kebuktiannya yang dikandungnya lebih lanjut. Komunitas akademis menilai arsip sebagai sumber informasi yang dapat dianalisa dan diinterprestasi bagi tujuan penelitian. Bagi banyak peneliti, arsip yang bernilai permanen (jangka panjang) juga dilihat sebagai sumber informasi lainnya, seperti bahan-bahan yang dipublikasikan. Konteks atau provenans dari arsip statis yang merupakan hal yang sangat penting bagi arsiparis, nilainya tidak begitu penting bagi para peneliti, yang lebih hirau pada akses ke informasi yang terdapat dalam arsip tersebut dan menggunakan informasi tersebut bagi kepentingan penelitiannya.

Terlepas dari perbedaan penggunaan terhadap arsip statis, semua perbedaan nilai terhadap bahan kearsipan tersebut harus didasarkan pada suatu landasan yang sama. Agar arsip memiliki informasi penelitian yang bernilai, maka nilainya sebagai bukti serta integritas, otentisitas dan maknanya harus tetap dijaga.

Arsiparis harus mampu menjaga bahwa karakteristik arsip sebagai bukti harus dilindungi dan dilestarikan sepanjang waktu. Sepanjang hidupnya, apakah dalam pengelolaan lembaga penciptanya atau dalam lembaga pengelola arsip statis, arsip tersebut tidak dapat digunakan atau tidak bernilai bilamana konteks dan otentisitasnya tidak terjaga. Tanpa konteks dan otentisitas, bukti yang dikandung dalam arsip tersebut tidak dapat dipercaya atau dimengerti sepenuhnya.

Dalam rangka menjamin bahwa semua kebutuhan bagi nilai kebuktian terpenuhi, arsiparis dan pengelola arsip dinamis harus bekerja sama dan mendukung setiap orang yang tertarik dalam penggunaan arsip tersebut, baik bagi pencipta arsip, peneliti, sejarawan atau masyarakat luas.

### 2. Information Lifecyle

Meskipun arsip merupakan aset, nilainya dapat berubah setiap waktu.[34] Arsip merupakan objek yang akan terus mengalami perubahan sesuai dengan kebutuhan untuk ketepatan temubalik, kemudahan distribusi, dan efisiensi dalam penyimpanannya sejak arsip tersebut dibuat atau diterima hingga pemusnahan atau retensinya sebagai informasi terekam yang bernilai permanen. Biasanya, arsip-arsip yang disimpan oleh

[34] Saffady William, *op.cit.,* hlm. 5.

perusahaan-perusahaan, instansi pemerintah, dan organisasi-organisasi lainnya akan sering dipergunakan hanya dalam periode waktu yang relatif singkat begitu selesai pembuatan atau penerimaannya sepanjang transaksi, proyek, peristiwa, atau masalah lainnya yang berkaitan/dikandung dalam arsip tersebut masih dianggap aktif. Sejalan dengan berjalannya waktu, aktivitas penggunaan tersebut akan berkurang, baik secara bertahap maupun secara tiba-tiba.[35]

- Beberapa arsip memiliki periode daur hidup (lifestyle) yang relatif singkat. Catatan-catatan panggilan telepon dan junkmail sering kali dimusnahkan setelah dibaca. Beberapa arsip lainnya, seperti korespondensi, diberkaskan selama beberapa waktu, sejanjutnya dimusnahkan, biasanya setelah beberapa tahun sejak pembuatan atau penerimaannya.
- Beberapa dokumen yang berorientasikan pada transaksi (transaction-oriented documents), misalnya order pembelian atau klaim asuransi digunakan dengan relatif sering selama beberapa minggu atau bulan setelah pembuatan atau penerimaannya, namun hanya akan dipergunakan sesekali setelah masalah yang berkaitan dengannya selesai. Arsip-arsip tersebut biasanya disimpan selama enam hingga sepuluh tahun untuk memenuhi ketentuan hukum atau audit.
- Beberapa arsip memiliki nilai bisnis dengna periode yang relatif lebih lama. Parameter retensinya dapat ditentukan oleh daur hidup objek atau durasi peristiwa atau aktivitas yang berkaitan dengannya. Arsip-arsip gambar teknis fasilitas atau mesin-mesin pabrik, sebagai contoh, arsip-arsip yang berkaitan dengan produk obat-obatan disimpan selama produk tersebut dipasarkan dan bahkan lebih lama lagi untuk kepentingan jaminan keselamatan (safety) atau kepastian dampaknya (efficacy). Dokumentasi proyek disimpan selama proyek tersebut aktif dan selama beberapa waktu setelah berakhirnya proyek.
- Beberapa arsip memiliki nilai administratif atau penelitian (scholarly) disimpan dalam jangka panjang, baik oleh lembaga penciptanya maupun lembaga yang berfungsi untuk mengelola arsip-arsip bernilai jangka panjang. Beberapa instansi pemerintah menyimpan arsip-arsip kelahiran, kematian, pernikahan, arsip-arsip pengadilan, serta arsip-arsip properti secara permanen, dan arsip-arsip tersebut memang akan terus berguna dalam jangka panjang. Lembaga-lembaga pemerintah maupun non-pemerintah

[35] *Ibid.*

menyimpan arsip yang berguna bagi penelitian, meskipun arsip-arsip tersebut akan terbatas sekali dipergunakan. Bahkan, atas alasan kerahasiaan, beberapa arsip yang disimpan karena mengandung nilai penelitian dapat ditutup penggunaannya bagi para peneliti selama beberapa waktu tertentu.

Dari gambaran di atas, daur hidup informasi berdasarkan frekuensi penggunaannya, dapat dibagi menjadi tahapan aktif dan inaktif.[36] Setiap tahap memiliki ketentuan yang berbeda-beda. Tahap aktif berkaitan dengan ketersediaan informasi secara cepat untuk mendukung operasi suatu organisasi. Sedangkan tahap inaktif, terutama berkaitan dengan kehematan dalam retensi informasi, biasanya untuk jangka waktu yang relatif lama. Konsep daur hidup ini dapat diterapkan pada arsip berbasis kertas, arsip berbentuk mikro, maupun arsip elektronik.[37]

Manajemen arsip merupakan cabang ilmu yang bersifat pemecah-masalah.[38] Tanpa kontrol yang sistematis terhadap arsip, masalah-masalah berikut dapat timbul:

- Arsip menempati ruang-ruang kantor yang sangat berharaga untuk digunakan bagi tujuan-tujuan lain.
- Peralatan dan bahan-bahan yang mahal harus dibeli untuk mengakomodassi pertumbuhan arsip yang cepat.
- Arsip sulit ditata untuk temu balik yang efektif.
- Arsip yang diperlukan untuk tujuan-tujuan tertentu, misalnya, pengambilan keputusan, pengolahan transaksi, dukungan litigasi, kepatuhan terhadap peraturan, pengembangan produk, atau aktivitas lainnya, tidak dapat ditemukan dengan cepat.
- Penanganan arsip memerlukan tenaga kerja yang banyak, memakan waktu dan biaya.
- Arsip-arsi yang sangat berguna bagi aktivitas-aktivitas penting dalam pelaksanaan misi organisasi hilang atau musnah hingga tidak dapat direkontruksi kembali.

Secara tradisional, hal-hal ini berkaitan erat dengan arsip berbasis kertas, namun dapat pula diterapkan pada semua informasi terekam dalam semua format, termasuk format elektronik. Arsip-arsip elektronik akan memenuhi komputer, sama seperti arsip kertas memenuhi kabinet berkas. Email, voice-mail, pesan instan sehari-hari saja dapat memenuhi sarana simpan online yang berbeda. Di samping itu, arsip-arsip yang dibuat dengan komputer, dapat mengalami kerusakan atau terhapus secara tidak sengaja.

---

[36] *Ibid.,* hlm. 7.
[37] *Ibid.*
[38] *Ibid..,* hlm. 8.

### 3. Perlindungan terhadap Arsip Vital

Perlindungan terhadap aset informasi telah diakui sebagai komponen yang penting dalam praktek manajemen arsip. Satu diantara beberapa inisiatif awal manajemen arsip dari pemerintahan Amerika Serikat, adalah Archives Act 1810 yang menyatakan perlunya ruang tahan api untuk menyimpan arsip-arsip departemen eksekutif. Prinsip yang mendasari undang-undang tersebut mengakui kewajiban dari penyimpan arsip. Citizens have a reasonable expectation that government egencies will safeguards essential records. Namun demikian, harapan terhadap pengamanan arsip vitas tidak hanya terbatas terhadap pemerintah saja. Harapan yang sama juga berlaku dari para pemegang saham perusahaan, para klien perusahaan jaas professional, para pasien median, dari para siswa institusi-institusi akademik, serta dari para orang-orang atau organisasi-organisasi lainnya yang mungkin terkena dampak dari praktek pengelolaan arsip pihak-pihak lain.

Di setiap organisasi, beberapa arisp mengandung infomrasi yang sangat diperlukan kontinyuitas mission critical operations, yakni proses-proses aktivitas-aktivitas bisnis yang penting bagi pencapaian tujuan dan pelaksanaan kewajiban organisasi yang bersangkutan. Arsip-arsip ini dikenal dengan istilah arsip vital. Bagi banyak organisasi, informasi yang dikandung dalam arsip vital ini merupakan aset mereka yang paling berharga.[39]

[39] *Ibid.*

# BAB III

# EVALUASI DAN ANALISA PERATURAN PERUNDANGAN TERKAIT

Evaluasi dan analisa Peraturan Perundangan terkait dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana peraturan perundang-undangan yang ada pada saat ini yang mengatur masalah kearsipan. Analisa dan evaluasi ini pada dasarnya menyangkut dua pokok hal, yaitu pertama adalah analisa dan evaluasi terhadap materi dan teknis Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan ("UU No. 7/1971"). Kedua, analisa dan evaluasi yang berkaitan dengan hubungan secara horizontal dan vertikal dengan peraturan-peraturan lainnya yang terkait dengan pengelolaan kearsipan.

## A. Peraturan perundang-Undangan yang Terkait dengan Kewenangan

### 1) UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan undang-undang ini, Daerah Otonom menyelenggaraakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Urusannya tersebut dilaksanakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam menjalankan otonomi, Daerah memiliki kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

### 2) UU No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Sebagai landasan hukum pengelolaan keuangan negara, pada tanggal 5 April 2003 telah diundangkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 ini menjabarkan lebih lanjut aturan-aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam asas-asas umum pengelolaan keuangan negara.

Undang-Undang ini mengatur hal-hal baru dan/atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan Negara, yang meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan

APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD.

Di dalam Undang-Undang ini, Keuangan Negara didefinisikan sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Selain itu, sebagian kekuasaan Presiden tersebut juga diserahkan kepada Gubernur/ Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah.

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam undang-undang ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran. Setelah APBN ditetapkan secara rinci dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan keputusan Presiden sebagai pedoman bagi kementerian negara/lembaga dalam pelaksanaan anggaran.

Dalam undang-undang ini ditetapkan bahwa laporan pertanggung-jawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan

keuangan yang setidak-tidaknya terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan, demikian pula laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

**3) UU No 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara**

Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Sesuai dengan pengertian tersebut, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Sesuai dengan prinsip tersebut Kementerian Keuangan berwenang dan bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional, sementara kementerian negara/lembaga berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini juga diatur prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kas, perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang

piutang dan investasi serta barang milik negara/daerah yang selama ini belum mendapat perhatian yang memadai.

Dalam rangka pengelolaan uang negara/daerah, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditegaskan kewenangan Menteri Keuangan untuk mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah, menyimpan uang negara dalam rekening kas umum negara pada bank sentral, serta ketentuan yang mengharuskan dilakukannya optimalisasi pemanfaatan dana pemerintah. Untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan piutang negara/daerah, diatur kewenangan penyelesaian piutang negara dan daerah. Sementara itu, dalam rangka pelaksanaan pembiayaan ditetapkan pejabat yang diberi kuasa untuk mengadakan utang negara/daerah. Demikian pula, dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur pula ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan investasi serta kewenangan mengelola dan menggunakan barang milik negara/daerah.

Selanjutnya, untuk menghindari terjadinya kerugian keuangan negara/daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara/daerah. Oleh karena itu, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan penyelesaian kerugian tersebut negara/daerah dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi.

Sehubungan dengan itu, setiap pimpinan kementerian negara/ lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah wajib segera melakukan tuntutan ganti rugi setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian. Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, sedangkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota. Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana apabila terbukti melakukan pelanggaran administratif dan/atau pidana.

**4) PP No 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah**

PP No. 38 Tahun 2007 merupakan PP yang membagi urusan pemerintahan kedalam sektor-sektor pemerintahan. Dalam PP ini, terdapat pengaturan secara rinci kewenangan Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam hal melaksanakan tugasnya, yaitu urusan yang harus diurus.

Tiga sektor yang terkait secara langsung dalam naskah akademik ini adalah sektor Tata Ruang dan Perhubungan.

**Tabel**

**Urusan Tata Ruang bagi Pemerintah Daerah Provinsi**

**Berdasarkan PP 38 Tahun 2007**

| SUB BIDANG | PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI |
|---|---|
| **1. Pengaturan** | 1. Penetapan peraturan daerah bidang penataan ruang tingkat provinsi<br>2. Penetapan pedoman pelaksanaan Norma Standar Prosedur dan Kriteria (NPSK) bidang penataan ruang.<br>3. Penetapan penataan ruang perairan di luar 4 (empat) mil sampai 12 (dua belas) mil dari garis pantai.<br>4. Penetapan kriteria penentuan dan perubahan fungsi ruang kawasan lintas kabupaten/kota dalam rangka penyusunan tata ruang khususnya untuk menjaga keseimbangan ekosistem, sesuai dengan kriteria yang ditentukan oleh pemerintah.<br>5. Penetapan kawasan strategis provinsi.<br>6. Pemberian arahan pengelolaan kawasan andalan sebagai bagian Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP). |
| **2. Pembinaan** | 1. Koordinasi penyelenggaraan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.<br>2. Sosialisasi NSPK bidang penataan ruang.<br>3. Sosialisasi Standar Pelayanan Minimal (SPM) bidang penataan ruang.<br>4. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan penataan ruang terhadap kabupaten/kota.<br>5. Pendidikan dan pelatihan.<br>6. Penelitian dan pengembangan. |

| SUB BIDANG | PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI |
|---|---|
| | 7. Pengembangan sistem informasi dan komunikasi penataan ruang provinsi.<br>8. Penyebarluasan informasi penataan ruang kepada masyarakat.<br>9. Pengembangan kesadaran dan tanggungjawab masyarakat.<br>10. Koordinasi dan fasilitasi penataan ruang lintas kabupaten/kota.<br>11. Pembinaan penataan ruang untuk lintas kabupaten/kota. |
| **3. Pembangunan** | **a. Perencanaan Tata Ruang**<br>1. Penyusunan dan penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP).<br>2. Penyusunan dan penetapan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Provinsi.<br>3. Penetapan rencana detail tata ruang untuk RTRWP.<br>**b. Pemanfaatan Ruang**<br>1. Penyusunan program dan anggaran provinsi di bidang penataan ruang , serta fasilitasi dan koordinasi antar kabupaten/kota.<br>2. Pemanfaatan kawasan strategis provinsi.<br>3. Pemanfaatan kawasan andalan sebagai bagian dari RTRWP.<br>4. Pemanfaatan investasi di kawasan strategis provinsi dan kawasan lintas kabupaten/kota bekerjasama dengan pemerintah daerah, masyarakat dan dunia usaha.<br>5. Pemanfaatan SPM di bidang penataan ruang.<br>6. Perumusan kebijakan strategis operasionalisasi RTRWP dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Provinsi.<br>7. Perumusan program sektoral dalam rangka perwujudan struktur dan pola pemanfaatan ruang wilayah provinsi dan kawasan strategis provinsi.<br>8. Pelaksanaan pembangunan sesuai program pemanfaatan ruang wilayah provinsi dan kawasan strategis provinsi. |

| SUB BIDANG | PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI |
|---|---|
| | **c. Pengendalian Pemanfaatan Ruang.**<br>1. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi termasuk lintas lintas kabupaten/kota.<br>2. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi.<br>3. Penyusunan peraturan zonasi sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang provinsi.<br>4. Pemberian izin pemanfaatan ruang yang sesuai dengan RTRWP.<br>5. Pembatalan izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRWP.<br>6. Pengambilalihan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam hal pemerintah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi SPM di bidang penataan ruang.<br>7. Pemberian pertimbangan atau penyelesaian permasalahan penataan ruang yang tidak dapat diselesaikan pada tingkat kabupaten/kota.<br>8. Fasilitasi penyelesaian perselisihan dalam pelaksanaan penataan antar kabupaten/kota.<br>9. Pembentukan lembaga yang bertugas melaksanakan pengendalian pemanfaatan ruang tingkat provinsi. |
| **4. Pengawasan** | 1. Pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang di wilayah provinsi.<br>2. Pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang di wilayah . |

Untuk sektor Perhubungan, kewenangan yang dimiliki oleh Provinsi adalah

**Tabel**

**Urusan Perhubungan bagi Pemerintah Daerah Provinsi**

**Berdasarkan PP 38 Tahun 2007**

| SUB BIDANG | SUB SUB BIDANG | PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI |
|---|---|---|
| **1. perhubungan** | Lalu Lintas dan | 1. Penyusunan dan penetapan rencana umum jaringan transportasi jalan |

| SUB BIDANG | SUB SUB BIDANG | PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI |
|---|---|---|
| **Darat** | Angkutan Jalan (LLAJ) | provinsi<br>2. Pengawasan dan pengendalian operasional terhadap penggunaan jalan selain untuk kepentingan lalu lintas di jalan nasional dan jalan<br>3. Pengawasan dan pengendalian operasional terhadap penggunaan jalan selain untuk kepentingan lalu lintas di jalan nasional dan jalan provinsi<br>4. Penetapan lokasi terminal penumpang Tipe B<br>5. Pengesahaan rancang bangun terminal penumpang Tipe B<br>6. Persetujuan pengoperasian terminal penumpang Tipe B<br>7. Penyusunan jaringan trayek dan penetapan kebutuhan kendaraan untuk angkutan yang wilayah pelayanannya melebihi wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi<br>8. Penyusunan dan penetapan kelas jalan pada jaringan jalan provinsi<br>9. Pemberian izin trayek angkutan antar kota dalam provinsi<br>10. Penyusunan dan penetapan jaringan lintas angkutan barang pada jaringan jalan provinsi<br>11. Pemberian izin trayek angkutan perkotaan yang wilayah pelayanannya melebihi satu wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi<br>12. Penetapan wilayah operasi dan kebutuhan kendaraan untuk angkutan taksi yang wilayah pelayanannya melebihi kebutuhan kabupaten/kota dalam satu provinsi<br>13. Pemberian izin operasi angkutan taksi yang melayani khusus untuk pelayanan |

| SUB BIDANG | SUB SUB BIDANG | PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI |
|---|---|---|
| | | ke dan dari tempat tertentu yang memerlukan tingkat pelayanan tinggi/wilayah operasinya melebihi wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi<br>14. Pemberian rekomendasi izin operasi angkutan pariwisata<br>15. Penetapan tarif penumpang kelas ekonomi antar kota dalam provinsi<br>16. Penentuan lokasi, pengadaan, pemasangan, pemeliharaan dan penghapusan rambu lalu lintas, marka jalan dan alat pemberi isyarat lalu lintas, alat pengendali dan pengamanan pemakai jalan serta fasilitas pendukung di jalan provinsi<br>17. Pengoperasian dan pemeliharaan unit penimbangan kendaraan bermotor<br>18. Penyelenggaraan manajemen dan rekayasa lalu lintas di jalan provinsi<br>19. Penyelenggaraan andalalin di jalan provinsi<br>20. Penyelenggaraan pencegahan dan penanggulangan kecelakaan lalu lintas di jalan provinsi<br>21. Penelitian dan pelaporan kecelakaan lalu lintas di jalan yang mengakibatkan korban meninggal dunia dan/atau yang menjadi isu provinsi<br>22. Pemeriksaan kendaraan di jalan sesuai kewenangannya<br>23. Pemberian izin operasi angkutan sewa berdasarkan kuota yang ditetapkan pemerintah<br>24. Pengoperasian alat penimbang kendaraan bermotor di jalan<br>25. Perizinan penggunaan jalan selain untuk kepentingan lalu lintas di jalan provinsi |

| SUB BIDANG | SUB SUB BIDANG | PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI |
|---|---|---|
| | | 26. Pelaksanaan penyidikan pelanggaran:<br>a. Perda provinsi bidang LLAJ<br>b. Pemenuhan persyaratan teknis dan laik jalan<br>c. Pelanggaran ketentuan pengujian berkala<br>d. Perizinan angkutan umum<br>27. Pengumpulan, pengolahan data, dan analisis kecelakaan lalu lintas di wilayah provinsi |
| **2. Perkeretaapian** | | 1. Penetapan rencana induk perkeretaapian provinsi;<br>2. Pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi meliputi<br>a. Penetapan sasaran dan arah kebijakan pengembangan sistem perkeretaapian provinsi dan perkeretaapian kabupaten /kota yang jaringannya melebihi wilayah kabupaten /kota<br>b. Pemberian arahan, bimbingan, pelatihan dan bantuan teknis kepada kabupaten/kota, pengguna dan penyedia jasa; dan<br>*c.* Pengawasan terhadap pelaksanaan perkeretaapian provinsi |
| | | 3. Pengusahaan prasarana kereta api umum yang tidak dilaksanakan oleh badan usaha prasarana kereta api.<br>4. Penetapan izin penyelenggaraan perkeretaapian khusus yang jaringan jalurnya melebihi wilayah satu kabupaten/kota dalam satu provinsi<br>5. Penetapan Jalur kereta api khusus yang jaringan melebihi satu wilayah kabupaten/kota dalam provinsi<br>6. Penutupan perlintasan untuk keselamatan perjalanan kereta api dan |

| SUB BIDANG | SUB SUB BIDANG | PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI |
|---|---|---|
| | | pemakai jalan perlintasan sebidang yang tidak mempunyai izin dan tidak ada penanggung jawabnya, dilakukan oleh pemilik dan/atau Pemerintah Daerah<br>7. Penetapan jaringan pelayanan kereta api antar kota melebihi satu kabupaten/kota dalam satu provinsi<br>8. Penetapan jaringan pelayanan kereta api perkotaan melampaui satu kabupaten/kota dalam satu provinsi<br>9. Penetapan persetujuan angkutan orang dengan menggunakan gerbong kereta api dalam kondisi tertentu yang pengoperasian di dalam wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi<br>10. Izin operasi kegiatan angkutan orang dan/atau barang dengan kereta api umum untuk pelayanan angkutan antar kota dan perkotaan yang lintas pelayanannya melebihi satu kabupaten/kota dalam satu provinsi<br>11. Penetapan tarif penumpang kereta api dalam hal pelayanan angkutan yang merupakan kebutuhan pokok masyarakat dan pelayanan angkutan yang disediakan untuk pengembangan wilayah, untuk pelayanan angkutan antar kota dan perkotaan yang lintas pelayanannya melebihi satu kabupaten/kota dalam satu provinsi |

**5) PP No 38 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas PP No 6 Tahun 2006 ttg Pengelolaan Barang Milik Negara-Daerah**

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah mengatur mengenai pengelolaan barang milik negara yang meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan

pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2008 (PP 38/2008) mengubah beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Ketentuan-ketentuan yang diubah diantaranya adalah jangka waktu untuk pemanfaatan barang milik negara dalam bentuk Kerjasama Pemanfaatan (KSP). Dengan pertimbangan Kerjasama Pemanfaatan tidak terjadi pengalihan hak atas barang milik Negara, maka penyesuaian jangka waktu dimaksud dapat dilakukan sedemikian rupa sehingga relatif lebih lama dibandingkan dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah Negara.

Selain itu, PP 38/2008 juga mengubah dan menambahkan ketentuan mengenai penilaian barang milik negara. Menurut PP tersebut, penilaian barang milik negara berupa tanah dan/atau bangunan dalam rangka pemanfaatan atau pemindahtanganan dilakukan oleh penilai internal yang ditetapkan oleh pengelola barang, dan dapat melibatkan penilai eksternal yang ditetapkan oleh pengelola barang. Adapun penilaian barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan dalam rangka pemanfaatan atau pemindahtanganan dilakukan oleh penilai internal yang ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota, dan dapat melibatkan penilai eksternal yang ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota. Penilaian barang milik negara/daerah diperlukan dalam rangka mendapatkan nilai wajar atau nilai pasar sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Nilai wajar atau nilai pasar atas barang milik negara/daerah yang diperoleh dari penilaian ini merupakan unsur penting dalam rangka penyusunan neraca pemerintah, pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik negara/daerah.

## B. Pengaturan Masalah Kearsipan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1971

Di tengah kondisi penyelenggaraan kearsipan yang belum begitu menggembirakan, perkembangan kehidupan ketatanegaraan dan kehidupan kemasyarakatan berkembang semakin pesat. Perkembangan ini pada akhirnya mengharuskan kepada kita semua untuk menilai kembali masih memadaikah undang-undang yang telah ada. Undang-undang kearsipan, yang merupakan instrumen untuk mengubah masyarakat dan alat untuk melakukan kontrol terhadap masyarakat, perlu dianalisi dan dievaluasi. Untuk itu perkembangan ketatanegaraan yang ditandai dengan pendistribusian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah

daerah dalam konsep otonomi daerah, perlu dijadikan perkembangan efektif tidaknya penerapan peraturan yang ada. Demikian pula dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi, yang secara teknis yuridis dan budaya membawa warna baru bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, perlu dijadikan salah satu tolak untuk mengetahui apakah peraturan yang ada masih memadai.

Sebagaimana telah digambarkan sebelumnya, UU No. 7/1971 adalah landasan yuridis bagi penyelenggara kearsipan secara nasional, terutama bagi lembaga-lembaga dan badan-badan pemerintahan masalah kearsipan yang berkaitan dengan masyarakat umum baik pemerintah maupun perorangan, hanya menyangkut penyelamatan arsip dalam kaitannya sebagai warisan (budaya) pada generasi yang akan datang. Undang-undang yang disahkan pada tanggal 18 Mei 1971 ini merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 19 Prps. Tahun 1961. Selanjutnya, Undang-Undang ini telah dilengkapi pula denga peraturan pelaksana, yaitu Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1979 tentang Penyusutan Arsip dan Keputusan Presiden No. 105 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Arsip Statis.

1) **Nama Undang-Undang**

   Nama dari UU No. 7/1971 adalah Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan. Dengan nama tersebut, maka undang-undang ini sejak semula hanya mengatur hal-hal yang pokok saja. Konsekuensinya, adanya undang-undang lain dan amanat pembentukan peraturan pelaksanaan kepada pemerintah (eksekutif). Resiko yang mungkin dihadapi adalah amanat pembentukan peraturan pelaksanaan tersebut dapat tidak segera dipenuhi. Resiko lainnya adalah, peraturan pelaksanaan yang dibuat kemudian dapat berkembang ke arah yang tidak tepat sebagiamana jiwa yang tertuang dalam undang-undangnya karena dalam mekanisme pembentukan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden, DPR yang merupakan wakil rakyat tidak memiliki kesempatan secara formal untuk terlibat dalam mengatur atau mengontrol materi muatan yang disusun.

   Pada sisi lain, pada saat ini telah berkembang suatu pemikiran dan kecenderungan, bahwa pengaturan hal-hal yang berkaitan dengan hak dan kewajiban masyarakat atau hal-hal yang dianggap penting dan strategis bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, perlu diatur secara lebih rinci serta harus diketahui dan disetujui oleh masyarakat mellaui wakil rakyat di DPR. Oleh karena itu, setipa udnang-undang yang dibuat langsung dirumuskan secara rinci, dan sedikit mungkin memberikan formulir kosong terhadap pemerintah sebagai pelaksana di lapangan. Untuk itu, maka undang-undang tidka lagi dibuat dalam

bentuk undang-undang pokok. Dengan demikian, undang-undang baru tentang kearsipan tidak lagi merupaka ketentuan-ketentuan pokok, tetapi menjadi undang-undang yang secara tuntas mengatur mengenai masalah kearsipan. Implikasi dari pemikiran ini, maka melalui undang-undang yang baru ini, beberapa ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, sepanjang materinya menjadi materi undang-undang, perlu dimasukan ke dalam undang-undang. Hal-hal yang teknis saja diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

**2) Pengertian Arsip**

Salah satu masalah krusial adalah pengertian tentang Arsip. Pasal 1 UU 7/1971 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan arsip di dalam undang-undang ini adalah:

a. Naskah-naskah yang dibuat dan diterima oleh Lembaga-lembaga Negara dan Badan-badan Pemerintahan dalam bentuk corak apapun, baik dalam keadaan tunggal maupun berkelompok, dalam rangka pelaksanaan kegiatan pemerintah;
b. Naskah-naskah yang dibuat dan diterima oleh Badan-badan Swasta dan/atau perorangan, dalam bentuk corak apapun, baik dalam keadaan tunggal maupun berkelompok, dalam rangka pelaksanaan kehidupan kebangsaan.

Dilihat dari unsur-unsur yang tercakup dalam pengertian arsip ini, rumusan dalam undang-undang ini cukup memadai. Namun dalam penerapannya, terdapat beberapa penafsuran, terutama karena definisi tentang arsip ini berorientasi pada fisik arsip. Hal ini dapat dilihat dari penulisan bahwa arsip adalah, “naskah-naskah.. yang dibuat oleh...”. dari frasa itu, penekanan terhadap arsip seolah-olah adalah naskahnya (fisik) adalah sebenernya sesuai dengan penjelasan yang ada dari undang-undang ini, naskah tidak hanya terbatas pada media kertas tetapi juga mencakup bentuk dan corak lainnya. Sedangkan pemahaman arsip yang berorientasi pada informasinya, hanya terbaca dari frasa, “dalam rangka pelaksanaan kegiatan pemerintah” atau “dalam rangka pelaksanaan kehidupan kebangsaan”.

Dengan tidak terbatasnya media untuk arsip juga kandungan serta manfaat yang ada sebagaimaan dapat dilihat dari kajian tentang arsip di bagian awal dari naskah akademik ini, sebenarnya esensi dari arsip adalah informasi (yang terekam) dari suatu kegaiatan, dimana pemanfaatan bukti tidak terbatas pada dan untuk kepentingan lembaga pemerintah saja, maka pengertian arsip sebenernya tidak

dapat dibatasi hnya informasi yang terekam di lingkungan lembaga pemerintah. Artinya, undang-undang yang baru ini perlu mempertegas eksistensi dari arsip pada informasi, pada naskahnya.

**3) Fungsi Arsip**

Pasal 2 UU 7/1971 mengatur bahwa fungsi arsip dibedakan dalam dua arti, yaitu:

a. arsip dinamis yang dipergunakan secara langsung dalam perencanaan, pelaksanaan, penyelenggaraan kehidupan kebangsaan pada umumnya atau dipergunakan secara langsung dalam penyelenggaraan administrasi negara;

b. arsip-arsip yang tidak dipergunakan secara langsung untuk perencanaan, penyelenggaraan kehidupan-kebangsaan pada umumnya maupun untuk penyelenggaraan sehari-hari administrasi negara.

Pembedaan antara kehidupan kebangsaan dengan penyelenggaraan administrasi negara, kurang memiliki batasan yang mudah dipahami. Untuk itu, perlu rumusan yang lebih mudah diterima dan tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda/ demikian pula dengan penggunaan arsip secara langsung atau tidak langsung, sulit untuk diimplementasikan. Muncul pertanyaan apakah pembedaan arsip dinamis dan arsip statis ini merupakan fungsi ataukah merupakan status penggunaan arsip. Bandingkan, misalnya arsip sebagai bukti pertanggungjawaban, arsip sebagai bukti sejarah, dll. bukankah ini yang merupakan fungsi arsip?

**4) Tujuan Arsip**

Mengacu kepada Pasal 3 UU 7/1971, Tujuan kearsipan ialah untuk menjamin keselamatan bahan pertanggungan jawab nasional tentang perencanaan, pelaksanaan dan penyelenggaraan kehidupan kebangsaan serta untuk menyediakan bahanpertanggung-jawaban tersebut bagi kegiatan Pemerintah.

Tujuan kearsipan tersebut hanya menekankan pada penyediaan bahan pertangungjawaban untuk kegiatan pemerintahan. Dengan rumusan tersebut, dapat diartikan bahwa pengaturan masalah kearsipan dengan undang-undang ini kurang memperhatian kemamnfaatannya untuk masyarakat. padahal, arsip yang merupakan bukti suatu kegiatan, dapat bermanfaat secara langsung bagi masyarakat. di samping itu, seperti halnya rumusan di beberapa pasal lainnya, pembedaan antara kehidupan berbangsa dan kegiatan

pemerintahan, kurang dapat memberikan kepastian akan ruang lingkup kegiatan.

5) **Tugas dan Wewenang Pemerintah**

Tugas dan Wewenang Pemerintah diatur di dalam Bab II, Pasal 4 UU 7/1971. Dikatakan bahwa untuk Arsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf a, yaitu arsip yang dibuat dan diterima oleh lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintahahan, adalah dalam wewenang dan tanggung-jawab sepenuhnya dari Pemerintah. Sedangkan untuk arsip dinamis, Pemerintah berkewajiban untuk mengamankan arsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf b Undang-undang ini sebagai bukti pertanggung-jawaban nasional, yangpengusahaannya dilakukan berdasarkan perundingan atau ganti rugi dengan pihakyang menguasai sebelumnya.

Undang-undang ini belum merumuskan secara jelas wewenang dan tanggungjawab apa yang dimiliki oleh pemerintah terhadap arsip-arsip yang diciptakan oleh lembaga negara dan badan-badan pemerintahan tersebut. Di samping itu, siapakah yang dimaksud dengan pemerintah dalam rumusan ini? Adakah lembaga yang diberi tugas khusus untuk dan atas nama pemerintah memegang kewenangan dan tanggung jawab tersebut?

Apabila dikaitkan dengan rumusan pasal 8, maka dapat dimaknai bahwa pemegang kewenangan pemerintah ini adalah organisasi kearsipan. Namun, berdasarkan penjelasan Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-Undang ini, kewenangan pemerintah tersebut hanya menyangkut keselamatan arsip statis. Dalam implementasinya, suatu rumusan yang sebenernya merupakan norma hukum yang hanya dituangkan dalam penjelasan kurang memiliki kekuatan mengikat. Karena dalam penjelasan Pasal 4 dan Pasal 5 tersebut ternyata mengandung norma-norma hukum, maka akan lebih baik apabila ditempatkan dan dikemas ulang dalam pasal-pasal.

Tanggung jawab pemerintah untuk mengamankan arsip-arsip dari lembaga swasta dan perorangan, masih relevan untuk dipertahankan. Namun demikian, ketentuan tentang perundangan dan ganti rugi kurang memberikan kepastian, arsip apa dari lembaga swasta dan perorangan yang dianggap laway dikuasai oleh negara atau menjadi aset negara. Akan lebih memberi kepastian, apabil arsip swasta dan perorangan yang layak diselamatkan sebagai aset bangsa, ditentukan dalam suatu kriteria-kriteria.

Penggunaan kata “pertanggungjawaban” dalam pasal ini dapat ditafsirkan bahwa kata tersebut hanya relevan dengan penyelamatan arsip statis, sebagai memori kolektif bangsa. Padahal sebagaimana

dikemukakan di atas, justru nuansa pertanggungjawaban sangat kental ketika arsip mash digunakan untuk proses kegiatan (arsip dinamis). Karena siapa saja wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya, terutama apabila rusuan yang dilaksanakan menyangkut kepentingan umum. Untuk itu, penggunaan kata pertanggungjawaban dapat dimunculkan di semua kepentingan, tergantung konteks pemanfaatan arsip, baik arsip dinamis maupun arsip statis.

Selanjutnya, dalam melaksanaan penguasaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, pemerintah berusaha menerbitkan:

a. penyelenggaraan arsip-arsip dinamis;

b. pengumpulan, penyimpanan, perawatan, penyelamatan serta penggunaan arsip statis.

Penguasaan kearsipan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ini mendasari perumusan pasal 6 dan pasal 7. Dilihat dari materinya, ketentuan dan rumusan tersebut masih relevan untuk dipertahankan. Dari sisi terminilogi, kata yang digunakan yakni arsip dinamis dan arsip statis pun masih relevan. Hanya perlu dipertimbangkan untuk dipertegas atau dirumuskan ulang adalah pengertian dari kedua istilah tersebut. Demikian juga, pengelompokkan atas kedua istilah tersebut, apakah masuk sebagai fungsi arsip, ataukah sebagai kualifikasi lain, misalnya status penggunaan arsip.

Dalam kaitannya dengan tugas dan kewenangan Pemerintah, salah satuna adalah Pemerintah mempertinggi mutu penyelenggaraan kearsipan nasional dengan menggiatkan usaha-usaha:

a. penyelenggaraan kearsipan yang membimbing ke arah kesempurnaan;
b. pendidikan kader ahli kearsipan;
c. penerangan/kontrole/pengawasan;
d. perlengkapan-perlengkapan teknis-kearsipan;dan
e. penyelidikan-penyelidikan ilmiahdibidang kearsipan pada umumnya.

Dapat ditafsirkan sebagai wadah pengaturan untuk fungsi pembinaan bagi pemerintah pusat adalah lembaga Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI). Kalau demikian, maka perlu penyesuaian rumusan agar secara fungsi tidak hilang. Namun dari sisi rumusan perlu dirumuskan lebih tegas adanya fungsi dan ruang lingkupnya. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ("UU 32/2004"), dalam kerangka pelaksanaan

otonomi daerah, peran Pemerintah Pusat adalah sebagai pembina dan pengawas. Berdasarkan Pasla 217 undang-undang tersebut, fungsi pembinaan meliputi:

a. koordinasi pemerintah antar susunan pemerintahan;
b. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
c. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
d. pendidikan dan pelatihan; dan
e. perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintah.

Kewenangan-kewenangan lainnya masih relevan, seperti mengenai pendidikan untuk tenaga ahli kearsipan, pengaturan tentang penerangan/kontrol/pengawasan, pengaturan tentang perlengkapan teknis masih relevan karena manajemen kearsipan, peralatan merupakan salah satu unsur yang diperlukan dalam mengamankan maupun untuk mewujudkan ketertiban penyimpanan arsip. Bahkan, apabila elektronik diposisikan sebagai salah satu instrumen/alat, alat-alat elektronik ini sangat berpengaruh pada nilai otentisitas arsip yang diproses secara elektronil. Demikian pula mengenai kegaitan penyelidikan ilmiah bidang kearsipan, masih relevan, sehingga secara keseluruhan, materi dalam pasal 6 masih relevan.

Selanjutnya, kewenangan lainnya dari Pemerintah diatur di dalam Pasal 7, yaitu:

(1) Pemerintah mengadakan, mengatur dan mengawasi pendidikan tenaga ahli kearsipan.

(2) Pemerintah mengatur kedudukan hukumdan kewenangan tenaga ahli kearsipan.

(3) Pemerintahmelakukan usaha-usaha khusus untuk menjamin kesehatan tenaga ahli kearsipan sesuai dengan fungsi serta tugas dalam lingkungannya.

**6) Organisasi Kearsipan**

Diatur di dalam Bab III, Pasal 6. Organisasi kearsipan mempunyai kaitan yang erat dengan tugas dan wewenang Pemerintah yang diatur di dalam Pasal 5. Oleh karena itu, dirumuskan bahwa untuk melaksanakan tugas termaksuddalam Pasal 5 Undang-undang ini, maka Pemerintah membentuk organisasi kearsipanyang terdiri dari:

(1) Unit-unitKearsipan pada Lembaga-lembaga Negara dan Badan-badan Pemerintah Pusat danDaerah.

(2) a. Arsip Nasional di Ibu-Kota RepublikIndonesia sebagai inti organisasi dari pada Lembaga Kearsipan Nasionalselanjutnya disebut Arsip Nasional Pusat;

b. Arsip Nasional ditiap-tiap lbu-KotaDaerah Tingkat I, termasuk Daerah-daerah yang setingkat dengan Daerah TingkatI, selanjutnya disebut Arsip Nasional Daerah.

Pada dasarnya, ketentuan dalam Pasal 5 adalah penertiban:

a. penyelenggaraan arsip-arsip dinamis;

b. pengumpulan, penyimpanan, perawatan, penyelamatan serta penggunaan arsip statis.

Dengan demikian, pembentukan organisasi kearsipan ditujukan dengan maksud seperti tersebut di atas. Namun, berdasarkan perkembangan yang ada, terutama praktek ketatanegaraan yang mengedepankan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara otonom, memberikan keleluasaan daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Di sisi lain, kearsipan, yang merupakan salah satu urusan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, belakangan dikuatkan sebagai urusan wajib bagi daerah – berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Oleh karena itu, salah satu materi penting yang perlu disesuaikan dalam undang-undang yang baru nanti adalah mengenai kelembagaan kearsipan.

Ketentuan mengenai unit kearsipan lembaga negara dan badan-badan pemerintahan pusat, dinilai masih relevan sebagai wujud keseriusasn lembaga pemerintah dalam mengelola arsip. Sedangkan lembaga kearsipan daerah, dengan adanya desentralisasi urusan dari pusat ke daerah, perlu dirumuskan kembali.

Permasalahan lembaga kerasipan di tingkat daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota semakin menjadi penting, selain penerapan otonomi daerah, juga karena berdasarkan UU 32/2004, masih terdapat beberapa urusan yang ditangani langsung oleh lembaga pusat. Keberadaan lembaga kearsipan tingkat daerah juga membawa konsekuensi pengaturan tentang bagaimana pembagian tugas dan wewenangnya serta bagaimana hubungan dan mekanisme kerja antara ANRI dengan lembaga-lembaga kearsipan daerah tersebut.

**7) Kewajiban Kearsipan**

Dalam UU 7/1971, terdapat dua pasal yang mengatur mengenai kewajiban kearsipan, yang termasuk dalam Bab IV. Pasal 9 menyatakan bahwa:

1. Arsip Nasional Pusat wajib menyimpan, memelihara dan menyelamatkan arsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf bUndang-undang ini dari Lembaga-lembaga Negara dan Badan-badan Pemerintah Pusat.
2. Arsip Nasional Daerah wajib menyimpan, memelihara dan menyelamatkan arsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b Undang-undang ini dari Lembaga lembaga danBadan-badan Pemerintah Daerah serta Badan-badan Pemerintah Pusat di tingkatDaerah.
3. Arsip Nasional Pusat maupun Arsip Nasional Daerah wajib menyimpan, memelihara dan penyelamatkan arsip yang berasal dari Badan-badan swasta dan/atau perorangan.

Kewajiban kearsipan yang ditujukan untuk lembaga kearsipan pemerintah masih relevan, namun perlu penegasan dan penajaman. Dalam konteks ini, lembaga kearsipan (baik pusat maupun daerah), adalah lembaga pemerintah pusat, sehingga dari manapun asal arsip tersebut, sesuai dengan keberadaannya, semua diserahkan kepada pemerintah pusat (ANRI).

Dalam era berlakunya UU 32/2004, lembaga kearsipan yang ada di daerah bukan lagi milik Pemerintah pusat melainkan menjadi perangkat daerah (milik daerah). Di sisi lain, dalam kerangka otonomi daerah, setiap daerah terdapat lembaga-lembaga vertikal tingkat pusat yang berada di daerah. Kondisi status lembaga kearsipan daerah ini pada tahap implementasi menimbulkan pertanyaan dalam hal penyelamatan arsip statis lembaga vertikal tingkat pusat di daerah. Kewenangan siapakah penyelamatan arsip-arsip ini? Arsip nasional, atau lembaga kearsipan daerah? Karena secara struktur ia berada di bawah lembaga pusat, namun keberadaannya dan aktivitasnya di daerah.

Pertanyaan ini mengundang pertanyaan lebih lanjut, kebijakan apa yang akan diterapkan dalam penyelamatan arsip statis? Apakah orientasi pada penarikan arsip untuk diselamatkan, atau pada penyelamatan informasi sehingga memungkinkan fisik arsip statis tetap berada sesuai lokasi penciptaannya? Dalam hal ini pertimbangan yang juga perlu diperhatikan adalah bahwa memori bangsa yang terletak di suatu daerah juga merupakan memori daerah.

Selanjutnya, dalam Pasal 10 diatur mengenai kewwenangan dan kewajiban lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintahan pusat maupun daerah, yaitu:

1. Lembaga-lembaga Negara dan Badan-badan Pemerintah Pusat maupun Daerah wajib mengatur,menyimpan, memelihara dan menyelamatkan arsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal2 huruf a Undang-undang ini.
2. Lembaga-lembaga Negara dan Badan-badan Pemerintah Pusat wajib menyerahkan naskah-naskah arsip sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 2 huruf b Undang-undang ini kepada Arsip Nasional Pusat.
3. Lembaga-lembaga dan Badan-badan Pemerintahan Daerah, serta Badan-badan Pemerintah Pusat ditingkat Daerah, wajib menyerahkan arsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2huruf b Undang-undang ini kepada Arsip Nasional Daerah.

Kewajiban pengelolaan arsip sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dinilai masih relevan, karena mengatur mengenai kewajiban pengelolaan arsip dinamis. Namun, dengan pertimbangan bahwa pengelolaan dan penyelamatan arsip dinamis memiliki nuansa pertanggungjawaban, dan setiap lembaga/organisasi yang melaksanakan urusan publik harus mempertanggungjawabkan kegiataannya/kinerjanya, maka perlu memperoleh perhatian, bagaimana dengan lembaga-lembaga non pemerintah yang melaksanakan kegiatan dari pemerintah atau kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan publik ini. Dapatkah mereka diberikan kewajiban sebatas arsip yang tercipta dari kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan publik tersebut? Dan bagaimana mekanisme penerapannya?

Di samping itu, muncul berbagai pemikiran untuk merumuskan kembali perihal lembaga kearsipan daerah, maka kewajiban penyelamatan arsip statis juga perlu disesuaikan dengan pengaturan tentang lembaga kearsipan daerah, khususnya bagi penyelamatan arsip statis yang ada di daerah. Sedangkan kewajiban kearsipan statis bagi lembaga kearsipan pusat, perlu perumusan dan penegasan kemba. Untuk itu, sebagai dasar penentuan arsip statis mana yang harus diselamatkan, perlu ada pemetaan terhadap nilai kesejarahan arsip, untuk skala nasional, propinsional dan kabupaten/kota.

Pengaturan mengenai lembaga kearsipan daerah diikuti dengan perlunya pembagian urusan secara lebih tegas antara pusat dan daerah dalam hal penyelamatan arsip statis. Bagaimana dengan arsip statis dari lembaga vertikal di daerah propinsi dan kabupaten/kota yang tidak kalah pentingnya adalah perlunya pengaturan tentang penyelamatan arsip statis yang dilakukan oleh swasta dan perorangan.

Salah satu permasalahan yang perlu diatur dalam undang-undang yang baru tentang kearsipan adalah mengenai status kepemilikan arsip statis yang berasal dari swasta dan perorangan. Pada awal kemerdekaan, ketika arsip statis yang berasal dari swasta dan perorangan telah dinyatakan sebagai arsip statis, maka kepemilikannya berada pada negara. Status kepemilikan ini nantinya akan membawa beberapa konsekuensi yang sejak awal perlu disadari bersama.

**8) Ketentuan Pidana**

Bab V Pasal 11 UU 7/1971 mengatur mengenai ketentuan pidana, yaitu:

1. Barangsiapa dengan sengaja dan dengan melawan hukum memiliki arsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf a Undang-undang, ini dapat dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun.

2. Barangsiapa yang menyimpan arsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf a Undang-undang ini, yang dengan sengaja memberitahukan hal-hal tentang isi naskah itu kepada pihak ketiga yang tidak berhak mengetahuinya sedang ia diwajibkan merahasiakanhal-hal tersebut dapat dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama-lamanya 20 (dua puluh) tahun.

3. Tindak pidana yang termaksud dalam ayat(1) dan ayat (2) Pasal ini adalah kejahatan.

Salah satu masalah yang perlu diperhatikan adalah perlunya pengaturan mengenai sanksi administratif, baik untuk masyarakat umum yang tidak berhak untuk mengetahui isi dari suatu arsip dan petugas arsip.

## C. Materi-Materi Lain

UU No. 7/1971 hanya terdiri dari 13 pasal. Hal ini sesuai dengan judulnya sebagai Ketentuan-Ketentuan Pokok, sehingga sangat sumir dan umum. Beberapa materi yang belum diatur di dalam undang-undang ini antara lain:

1) **Asas Penyelenggaraan Kearsipan**

   Asa yang ada dalam UU 7/1971 ini tidak ada sehingga perlu dicantumkan sebagai acuan bahwa penyelenggaraan kearsipan harus memenuhi asas-asas (kaedah) yang memang harus diikuti agar tujuan penyelenggaraan kearsipan tercapai. Karena arisp merupakan tulang punggung administrasi pemerintahan, maka pencantuman asas-asas penyelenggaraan kearsipan perlu disinkronkan dengan asas umum pemerintahan yang baik. Asas dalam rancangan ini diambil dari asas yang terdapat dalam RUU tentang Administrasi Negara.

2) **Lembaga Kearsipan Universitas**

   Perguruan tinggi adalah salah satu institusi yang kaya akan hasil penelitian. Sebagai lembaga penting dalam penyelenggaraan pendidikan yang mencetak kader-kader pembangun bangsa, sewajarnya apabila arsip-arsip yang mengandung nilai-nilai kesejarahan yang berguna bagi generasi ke generasi, diselamatkan. Dan untuk memudahkan pemanfaatannya, rasanya perlu dipertimbangkan keberadaan lembaga kearsipan perguruan tinggi sebagai penyimpan arsip statis. Selain itu, kecenderungan perguruan tinggi yang semakin lama semakin dituntut makin mandiri sebagai badan hukum, apabila menangani kepentingan pendidikan masyarakat, aspek pertanggungjawaban kepada masyarakat sangat kental. Untuk itu, dukungan akan arsip yang lengkap dan tertib sangat penting.

3) **Lembaga Kearsipan Masyarakat (lembaga/badan swasta/perorangan)**

   Mengacu pada Pasal 6 perihal lembaga yang berkewajiban mengelola arsip statis, perlu dipertimbangkan, apabila dibuka peluang adanya lembaga swasta atau bahkan perorangan untuk ikut berperan sebagai pengelola arsip statis dari swasta dan perorangan.

4) **Profesi Kearsipan Non Pegawai Negeri Sipil**

   Status, hak, dan kewajiban SDM kearsipan perlu lebih dipertegas. Termasuk pula yang perlu dipikirkan adalah, apakah SDM kerasipan cukup jabatan fungsional adalah pegawai negeri sipil, ataukah profesi yang tidak hanya PNS.

5) **Partisipasi Masyarakat**

Dalam undang-undang ini belum diatur mengenai partisipasi masyarakat.

6) **Sarana dan Prasarana Kearsipan**

Sarana dan prasarana kearsipan sangatlah penting. Namun, dalam UU 7/1971 hanya diatur pada pasal 6 d, sehingga kurang memadai. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi sangat berpengaruh terhadap penciptaan arsip, yang mau tidak mau juga perlu dipikirkan tentang status legalitasnya.

7) **Perlindungan dan Penyelamatan Arsip**

Penyelamatan arsip dinamis di lembaga negara dan badan pemerintahan telah diatur melalui mekanisme pengelolaan arsip dinamis di lingkungan masing-masing organisasi. Akan tetapi dalam undang-undang tersebut masih sangat kurang, karena hanya ada klausula pengaturan sebagaimana terdapat dalam pasal 10 ayat (1).

Untuk arsip tertentu, karena nilai strategisnya bagi bangsa Indonesia, perlu ada mekanisme penyelamatan di luar mekanisme formal, tanpa harus menunggu menjadi arsip statis. Apabila tidak dimungkinkan penarikan arsip dalam status dinamus, untuk penyelamatannya dapat memperpendek masa retensi, sehingga segera berubah menjadi statis dan dapat ditarik. Penyelamatan arsip dinamis di lembaga/badan swasta dan perorangan belum diatur. Dengan pemikiran bahwa penyelenggara urusan publik harus mempertanggungjawabkan kegiatan/kinerjanya kepada masyarakat, maka lembaga tersebut perlu diwajibakan untuk mengelola dan menyelamatkan arsip diinamis atas kegiatan yang harus dipertanggungjawabakan tersebut. Agar ada batasan yang jelas perlu ditetapkan kriteria badan swasta dan perorangan yang dikenai kewajiban tersebut.

Penyelamatan arsip statis di lembaga negara dan pemerintahan, telah diatur melalui mekanisme penyerahan arsip statis kepada lembaga kearsipan. Namun pengaturan ini dirasa belum cukup karena apabila lembaga negara/badan pemerintahan tidak memenuhi kewajibannya, lembaga kearsipan (pusat maupun daerah) tidak memiliki kewenangan untuk secara proaktif memaksa menarik arsip statis yang seharusnya sudah diserahkan kepada lembaga kearsipan. Penyelamatan arsip statis dari lembaga/badan swasta dan perorangan, diatur dengan pendekatan perundangan dan ganti rugi. Pengaturan yang demikian itu tidak

memberikan kepastian, sebenarnya arsip dari swasta dan perorangan ini statusnya bagaimana bagi negara sehingga harus melakukan perundingan dan ganti rugi kepada pemilik sebelumnya.

8) **Perlindungan Arsip Statis dari Ancaman dan Gangguan, termasuk dari Akibat Bencana**

Penyelamatan arsip dari akibat bencara dapat terjadi terhadap arsip dinamis maupun arsip statis. Selama ini setiap terjadi bencana, konsentrasi penyelamatan dan evakuasi lebih banyak bahkan memang hanya ditujukan untuk manusia dan harta benda. Sampai sejauh ini arsip belum merupakan salah satu obyek penyelamatan akibat bencana. Padahal, apabila bencana telah usah, seandainya jiwa dan harta benda terselamatkan namun arsip yang berkaitan dengan jiwa dan harta benda tersebut tidak terselamatkan, maka kekacauan sosial sangat potensial akan terjadi.

9) **Penyelamatan Arsip dari Lembaga yang Digabung dengan Lembaga Lain**

Perlu penegasan bahwa arsip dari lembaga digabung, keberadaan dan pengelolaannya menjadi tanggung jawab instansi yang digabungi.

10) **Penyelamatan Arsip dari Lembaga yang Dibubarkan atau Dibekukan Operasinya**

Hal ini perlu diatur untuk menghindari terbengkalainya arsip dari lembaga yang dibubarkan atau dihentikan operasionalnya, apalagi kalau proses pertanggungjawaban kinerja atas lembaga tersebut belum selesai dilakukan. Contoh BPR Aceh-Nias.

11) **Penyelamatan Arsip Akibat Terjadinya Perang dan Konflik Senjata**

Perlu diatur, apabila lembaga-lembaga yang di dalamnya terdapat arsip diserang, entah oleh sipili ataupun oleh pasukan bersenjata.

12) **Dewan Arsip nasional**

Apabila terjadi suatu kesimpangsiuran kepastian yang bersumber dari arsip, pada akhirnya harus ada kepastian untuk mengakhiri kesimpangsiuran tersebut. Untuk itu, perlu keputusan dari suatu majelis yang terdiri dari para pakar sesuai dengan kompetensi dan permasalahannya. Untuk itu, demi keluwesan lembaga/majelis/dewan tersebut dapat saja terdiri atas anggota tetap dan anggota yang dapat diangkat untuk kepentingan sesaat (anggota tidak tetap dalam jumlah tetap) sesuai kebutuhan dan permasalahan.

**13) Pengalihan Hak Cipta (HKI) atas Arsip yang Diserahkan kepada Negara**

Arsip statis, dalam bebeberapa hal memiliki nilai komersial. Sebagai memori bangsa, ia sudah terbuka untuk umum. Hal ini tidak akan menjadi masalah ketika pengguna juga menggunakannya untuk kepentingan non-komersil. Maka perlu dipikirkan kompensasi ekonomis yang harus dibayar oleh pengguna komersil terssebut, dan siapa pemiliknya. Untuk itu, perlu dipahami bersama, beberapa hal sebagai berikut:

**a) Dari Lembaga Pemerintah**

Arsip dari lembaga pemerintah yang disimpan di lembaga kearsipan pemerintah, hak cipta dimiliki oleh pemerintah. Namun ketika penguasaan telah berpindah, dari lembaga pencipta kelembaga kearsipan, siapa yang mewakili negara dalam hal ini untuk menguasasi hak ekonomisnya?

**b) Dari Swasta dan Perorangan**

Haruskah penyerahan arsip statis dari swasta dan perorangan kepada lembaga kearsipan diikuti dengan penyerahan hak ekonomis suatu hak cipta?

**14) Jaringan Informasi Kearsipan Nasional (JIKN)**

Dengan adanya JIKN, bisa dilakukan konstruksi jati diri dan pengalaman bangsa ini di masa lalu yang bisa dijadikan dasar bagi upaya pembangunan bangsa di masa sekarang dan yang akan datang. Masyarakat atau perorangan akan dengan mudah melacak sosok dan saling hubungan di antara kelompok-kelompok masyarakat dalam membangun bangsa. Pada sisi itu, JIKN akan memberikan rupa nyata pada visi penyelenggaraan kearsipan nasional yang menjadikan arsip sebagai simpul pemersatu bangsa.

Dari sudut pandang pengguna perorangan, JIKN akan menjadi wahana yang sangat mudah, cepat, menarik dalam pencarian identitas dan silsilah diri, yakni melalui pangkalan data genealogy. Di samping itu, JIKN juga akan menjadi sarana pendidikan demokrasi yang andal, mengingat arsip adalah juga bukti dari pelaksanaan hak dan kewajiban dari negara maupun warga negara/ dengan menyediakan akses yang luas dan mudah terhadap arsip statis, JIKN dengan sendirinya mendukung upaya penegakan hak warga negara untuk memperoleh informasi.

Untuk mempermudah akses bagi masyarakat, khasanah arsip secara nasional harus terkoneksi melalui jaringan maya. Jaringan ini setidak-tidaknya diharapkan dapat menginformasikan

khasanah arsip apa saja berada dimana. Dengan jariangan ini, diharapkan dapat menajwab permasalahan, bahwa arsip di suatu daerah tidak harus dibawa secara fisik ke pusat, tetapi cukup daftar informasinya. Dengan begitu, kepemilikan daerah terhadap memori daerahnya tidak terganggu, dan kebutuhan secara nasional juga terpenuhi.

**D. Aspek Teknis Legislatif Drafting**

Dari aspek teknis legislatif drafting, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam rangka perubahan UU 7/1971.

**1) Bentuk dan Nama Undang-Undang**

Dengan melihat substansi perubahan yang cukup signifikan, termasuk perubahan dari Ketentuan-Ketentuan Pokok menjadi Undang-Undang Kearsipan, maka bentuk dari undang-undang yang akan diajukan adalah undang-undang baru. Dengan demikian, judulnya menjadi Undang-Undang tentang Kearsipan, bukan dalam bentuk RUU tentang Perubahan atau RUU tentang Pencabutan sebagaimanahalnya UU 7/1971 yang dalam bagian memutuskan menetapkan pencabutan terhadap UU No. 19 Prsps Tahun 1961.

**2) Lembaga Pembentuk Undang-Undang**

Dengan adanya perubahan dalam konstitusi mengenai kewenangan pembentukan undang-undang, maka frase yang akan digunakan adalah:

Dengan persetujuan bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA dan PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA.

**3) Teknis Penulisan Ketentuan Pidana**

Untuk menyatakan pengertian maksimum dan minimum dalam menentukan ancaman pidana atau batasan waktu yang digunakan kata paling. Contoh: dipidana dengan pidana penjara paling singat 3 (tiga) tahun, atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Selanjutnya, untuk menyatakan maksimum dan minimum bagi satuan: a. Waktu, digunakan frase paling singkat atau paling lama; b. Jumlah uang, digunakan frase paling sedikit atau paling banyak; c. Jumlah non-uang, digunakan frase paling rendah atau paling tinggi.

## E. Analisa dan Evaluasi Peraturan Pelaksana UU No. 7/1971

Ada dua peraturan pelaksananya yaitu, Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1979 tentang Penyusutan Arsip ("PP 34/1979") dan Keputusan Presiden No. 105 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Arsip Statis ("Kepres 105/2004").

PP 34/1979 terdiri dari 8 bab dan 20 pasal, dengan sistematika sebagai berikut: Bab I Ketentuan Umum, Bab II Jadual Retensi Arsip, Bab III Pemindahan Arsip, Bab IV Pemusnahan Arsip, Bab V Penyerahan Arsip, Bab VI Ketentuan Lain-Lain, Bab VII Ketentuan Peralihan, dan Bab VIII Ketentuan Penutup.

Analisis terhadap PP tersebut menggambarkan hal-hal sebagai berikut:

1. Dalam PP muncul istilah-istilah baru yang sangat penting, yaitu arsip aktif, arsip inaktif. Istilah-istilah ini seharusnya sudah muncul dalam UU 7/1971.
2. Tidak ditemukan pasal dalam UU 7/1971 yang menjadi dasar pembentukan PP 34/1979.
3. Terdapat beberapa substansi yang seharusnya menjadi materi UU.
4. Pengaturan mengenai pengelolaan kearsipan, belum menggambarkan suatu sistem yang terkoordinasi dengan baik, terintegratif dengan menempatkan ANRI sebagai organisasi inti dalam pengelolaan arsip.
5. Materi PP merupakan materi UU, yang peraturan pelaksaanna diatur dalam peraturan Kepala Arsip nasional sesuai dengan kewenangannya untuk mengatur mengenai pengelolaan kearsipan.

Selanjutnya, Kepres 105/2004 terdiri dari 4 Bab dan 42 Pasal, dengan sistematika sebagai berikut: Bab I Ketentuan Umum, Bab II Pengelolaan Arsip Statis, Bab III Jaringan Informasi Kearsipan Nasional, Bab IV Ketentuan Penutup.

Analisis terhadap Kepres tersebut menggambarkan hal-hal sebagai berikut:

1. Tidak jelas dan tidak ditemukan pasal dalam UU 7/1971 yang menjadi dasar pembentukan Kepres.
2. Substansi kepres seharusnya menjadi substansi UU, misalnya mengenai Jaringan Informasi Kearsipan Nasional.
3. Dalam kepres terdapat UU No. 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan ("UU 8/1997") sebagai dasar hukum mengingat. Hal

ini menimbulkan pertanyaan, apakah kepres tersebut merupakan peraturan pelaksanan dari UU 7/1971 atau UU 8/1997?

4. Dengan masukan materi kepres menjadi materi UU, maka tidak diperlukan lagi Kepres. Pengaturan mengenai pengelolaan arsip statis diatur dalam UU dan masalah teknis operasionalnya diatur dengan peraturan Kepala ANRI.

**F. Analisa Keterkaitan UU 7/1971 dengan Undang-Undang Lainnya**

Pentingnya masalah kearsipan dalam penyelenggaraan pemerintah dapat terlihat dari banyaknya undang-undang yang rerkait dengan kearsipan. Analisis dan evaluasi UU 7/1971 dilihat dari banyak perspektif, terutama agar tercipta suatu sistem hukum pengelolaan arsip yang harmonis, tidak tumpang tindah satu sama lain, dan tidak terjadi kekosongan hukum. Hubungan antara UU 7/1971 dengan undang-undang lainnya dapat saling melengkapi atau komplementer, tetapi juga di dapat di tempat pada hubungan lex specialis dan lex generalis. Nama UU 7/1971 semakin memperkuat pentingnya keberadaan undang-undang lain, dan juga pentingnya mengatur secara jelas mengeani hubungan UU 7/1971 dengan undang-undang lainnya.

Beberapa undang-undang yang terkait dengan UU 7/1971 adalah: UU 34/2004, UU 8/1997, dan Undang-Undang No. 11 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP), Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, RUU tentang Rahasia Negara, dan RUU tentang Administrasi Negara.

**1. UU 34/2004**

Esensi dari UU 34/2004 adalah desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikina, pertanyaannya adalah bagaimaan pengelolaan arasip dalam desentralisasi pemerintahan pada saat ini. Dalam UU 7/2972 jelas terlihat pengakuan dari lembaga-lembaga pemerintah daerah/unit-unit kerja di daerah yang memiliki kewajiban untuk mengelola arsip.

Pasal 9 UU 7/1971 menyatakan bahwa:

1) Arsip Nasional Pusat wajib menyimpan, memelihara dan menyelamatkan arsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf bUndang-undang ini dari Lembaga-lembaga Negara dan Badan-badan Pemerintah Pusat.

2) Arsip Nasional Daerah wajib menyimpan, memelihara dan menyelamatkan arsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b Undang-undang ini dari Lembaga lembaga danBadan-badan

Pemerintah Daerah serta Badan-badan Pemerintah Pusat di tingkatDaerah.

3) Arsip Nasional Pusat maupun Arsip Nasional Daerah wajib menyimpan, memelihara dan penyelamatkan arsip yang berasal dari Badan-badan swasta dan/atau perorangan.

Dalam era berlakunya UU 32/2004, lembaga kearsipan yang ada di daerah bukan lagi milik pemerintah pusat melainkan menjadi perangkat daerah(milik daerah). Di sisi lain, dalam kerangka otonomi daerah, di setiap daerah terdapat lembaga-lembaga vertikal tingkat pusat yang berada di daerah. Kondisi status lembaga kearsipan di daerah ini pada tahap implementasi menimbulkan pertanyaan dalam hal penyemalatan arsip statis lembaga vertikal tingkat pusat di daerah.

Kewenangan siapakah dalam penyelematan arsip statis dari lembaga-lembaga ini? Arsip nasional atau lembaga kearsipan daerah karena secara struktur ia berada di bawah lembaga pusat, namun keberadaan dan aktivitasnya berada di daerah. Kehadiran undang-undang beru mengenai kearsipan harus mempertegas kewenangan pemerintah pusat dan daerah serta hubungan tugas dan wewenang pemerintah pusat dan daerah serta hubungan tugas dan wewenangan antara pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan UU 32/2004.

**2. Undang-Undang No. 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan**

UU 8/1997 lahir lebih dari 26 tahun setelah UU 7/1971. Pada dasarnya, dokumen perusahaan adalah arsip. Oleh karena itu, seharusnya ada hubungan jelas antara UU 7/1971 dengan U 8/1997. Namun sayangnya UU 8/1997 sama sekali tidak menyinggung mengenai UU 7/1971. Hal ini menimbulkan ketidakpastian dan ketidakjealsan dari keompetensi kedua undang-undang ini. Di samping itu, tidak jelasnya hubungan tersebut menggambarkan sistem pengeloan arsip yang terfragmentasi atau tidak terintegrasi dengan baik. Namun dalam kepres 105 tahun 2004, terlihat adanya kesatuan sistem kearsipan dengan mencantumkan UU 8/1997 sebagai salah satu dasar hukum pembentukannya.

**3. Undang-Undang No. 11 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik**

Esensi dari arsip adalah informasi. Keunggulan dari arsip sebagai informasi adalah bahwa arsip memiliki nilai kebuktian. Kehadiran UU ITE memberikan landasan hukum bagi transaksi elektronik. Hubungan yang erat antara UU ITE adalah pengakuan transaksi

elektronik sebagai suatu perbuatan hukum baru yang tentunya memiliki nilai kebuktian hukum. Nilai kebuktian ini yang memperlihatkan informasi dalam transaksi elektronik merupakan salah satu bukti arsip.

4. **Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP)**

   UU KIP menempatkan hak memperoleh informasi sebagai HAM dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokrasi yang menjungjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yan gbaik. Persoalan dan sekaligus keterkaitannya dengan kerasipan bahwa informasi termasuk informasi publik sebagaimana dimaksud dalam UU KIP merupakan arsip. Oleh karena itu, perlu harmonisasi pengaturan mengenai kearsipan, terutama kewajiban untuk menyimpan dan mengelola arsip dengan kebebasan dalam memperoleh informasi publik yang diatur di dalam UU KIP.

   Dengan berlakunya UU KIP, maka pengaturan akses arsip haurs mengikut ketentuan UU KIP. Untuk itu, penjelasan Pasal 14 dan Pasal 15 PP 34/1979 menjadi tidak relevan lagi. Pengaturan dalam UU 7/1971 cukup merujuk pada UU KIP dan undang-undang lain yang secara sektoral dan spesifik mengatur tentang akses informasina. Contoh: UU Perbankan.

5. **Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana**

   Bencana yang melanda sebagian atau suatu wilayah tertentu akan berdampak pada kerusakan harta benda serta aset-aset masyarakat dan pemerintah, termasuk arsip-arsip pribadi dan pemerintah. Oleh karena itu, undang-undang kearsipan yang baru perlu memberikan pengaturan yang khusus terkait dengan upaya penanganan pasca bencana, terutama yang berkaitan dengan penyelamatan arsip-arsip dalam rangka berfungsi pelayanan kepada publik.

6. **RUU tentang Administrasi Negara**

   Pengelolaan kearsipan tidak dapat dipisahkan dari masalah administrasi pemerintahan. Oleh karena itu, pengaturan tentang kearsipan haruslah sejalan dengan asas-asas dan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Substansi yang perlu harmonisasi dalam pengelolaan kearsipan antara lain mengenai asas-asas pengelolaan kearsipan. Beberapa asas-asas umum pemerintahan yang akan dijadikan asas-asas dalam pengelolaan kearsipan, yaitu:

   1) Asas kepastian hukum
   2) Asas keseimbangan

3) Asas kesamaan
4) Asas kecermatan
5) Asas motivasi
6) Asas tidak mencampuradukan kewenangan
7) Asas permainan yang layak
8) Asas keadilan
9) Asas kewajaran dan kepatutan
10) Asas menanggai pengharapan yang wajar
11) Asas meniadakan akibat-akibat suatu putusan yang batal
12) Asas perlindungan hukum,
13) Asas tertib penyenggaraan administrasi pemerintahan
14) Asas keterbukaan
15) Asas proporsionalitas
16) Asas profesionalitas
17) Asas akuntabilita

Dari semua asas-asas tersebut, ada 3 prinsip penting untuk menjamin terlaksananya clean and good governance, yaitu prinsip partisipasi publik penyelenggaraan administrasi pemerintahahn, akuntablitas pelaksanaan administrasi pemerintahan (yaitu berkaitan dengan mekanisme kontrol atau pengawasan dalam pembuatan keputusan yang menyangkut kepentingan publik), dan prinsip transparansi (yaitu proses pengambilan keputusan atas kebijakan publik yang dapat dilihat atau melalui proses yang terbuka kepada masyarakat.

# BAB IV

## LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG KEARSIPAN

Pembuatan peraturan perundang-undangan, terutama undang-undang dan peraturan daerah harus didasarkan pada tiga argumentasi penting, yaitu argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis. Pada tahapan ini diperlukan suatu pemahaman yang sempurna mengenai hubungan ilmu hukum dengan hukum positif.

Untuk memahami hubungan antara ilmu hukum dengan hukum positif (tertulis) yang sinonim dengan tata hukum, perlu ditinjau sejenak perihal unsur-unsur hukum,40 yang meliputi unsur idiil dan unsur riil. Unsur idiil mencakup "hasrat susila" dan "rasio manusia"; adapun unsur hukum idiil akan menghasilkan azas-azas hukum (rechts beginzelen); misalnya azas kemasyarakatan, azas pemerataan, dan azas keadilan sosial.41 Sedangkan rasio manusia menghasilkan pengertian-pengertian hukum (rechtsbegrippen) misalnya menyangkut subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum, dan obyek hukum.

Argumentasi filosofis adalah menyangkut pemikiran-pemikiran mendasar yang menjadi materi muatan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat dengan tujuan bernegara, kewajiban negara melindungi masyarakat, bangsa, dan hak-hak dasar warga negara sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 (pembukaan dan batang tubuh). Argumentasi sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat yang terkait dengan materi muatan RUU. Sedangkan argumentasi yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur. Beberapa persoalan hukum itu antara lain pengaturannya sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindah, jenis peraturan yan glebih rendah dari UU sehingga berlakunya lemah, peraturannya sudah ada, tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada. Oleh karena itu, pertimbangan yuridis bukan menyangkut kewenangan dan substansi.

Dengan demikian, sebernya pertimbangan filosofis berbicara mengenai bagaiman seharusnya(das sollen) yang bersumber pada konstitusi. Pertimbangan sosiologis menyangkut fakta empiris (das sein) yang merupakan abstraksi dari kajian teoritis, kepustakaan, dan konstataring fakta. Sedangkan pertimbangan yuridis didasarkan pada

---

[40] "Unsur-unsur Hukum," terjemahan Belanda: "*gegevens van het recht*"
[41] lihat pasal 6, 7, 10, 11 dan 13 UUPA

abstraksi dari kajian pada analisa dan evaluasi peraturan perundang-undanngan yang ada.

**A. Landasan Filosofis**

Ada bebera argumentasi filosofis penguatan pengaturan pengelolaan kearsipan, yaitu:

1. Arsip merupakan memori kolektif dan dalam konteks nasional menjadi pusat ingatan bangsa. Karena itu, arsip mampun menjadi kekuatan sentrifugal pemersatu bangsa. Arsip menjadi milik komunitasnya, merupakan warna dan identitas komunitas itu, dan dalam skala nasional menjadi warna dan identitas nasional, sehingga konteks budaya kehidupan masyarakat arsip menjadi bagian dari budaya bangsa. UUD 1945 Pasal 28 mengisyarakatkan bahwa bangsa Indonesia berkehendak membangun negara yang bersifat demokratis bahwa setiap warga negara berhak berkomunikasi dan memperoleh informasi agar mereka menyalurkan aspirasnya dengan benar. Kebebasan mendapatkan informasi merupakan hak setiap warga negara sebagai salah satu wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demikratis. Dalam hal ini, perlu diatur dalam undang-undang kearsipan yang mencerminkan asas demoktratis, baik dalam hubungan antara individu dengan negara, dan hubungan institusional dalam sistem kenegaraan.
2. Dalam rangka mewujudkan dan mempertahankan negara kesatuan RI, arsip adalah bagian dari indentitas bangsa yang dapat berguna sebagai sarana penyelamatan wilayah negara serta mampu berperan sebagai salah satu saran pemersatu bangsa. Oleh karena itu, arsip perlu diselamatkan sebagai bukti penyelenggaraan kegiatan kenegaraan, pemerintahan dan kehidupan kebangsaa yang terekam dalam arsip sehingga dapat bermakna sebagai simpul pemersatu bangsa dan menjadi bagian dari identitas bangsa.

   Pengelolaan arsip yang terpadu sebagai suatu sistem nasional merupakan upaya untuk mendukung transparansi dan akuntablitas kinerja agar tercipta pemerintahan yang bersih dan baik, peningkatan mutu akuntabilitas publik untuk kepentingan pelayanan kepada masyarakat, serta mewujudkan pelestarian arsip sebagai memori bangsa.

**B. Landasan Sosiologis**

1. Dalam praktek peran dan sekalgis kebutuhan akan arsip dinamis sama dengan arsip statis. Sementara dalam UU 7/1971 hanya

memberikan penekanan pada penyelamatan arsip statis. Ketentuan yang mewajibkan pengelolaan arsip dinamis sangat sedikit.

2. Praktek dan kebutuhan penyelamatan arsip untuk kepentingan masyarakat umum sangat diperlukan. Sementara dalam UU 7/1971 orientasi penyelamatan arsip hanya ditujukan untuk kepentingan pemerintah, sementara kepentingan masyarakat umum kurang memperoleh perhatian. Dari pokok-pokok pengaturan yang ada, sebagian besar hanya ditujukan untuk lembaga negara atau badan pemerintah. Apalagi pertimbangan pengelolaan arsip untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat, belum cukup mendapat perhatian karena hanya tersirat pada penyelamatan arsip statis. Sedangkan arsip dinamis hanya diperuntukkan bagi penyempurnaan administrasi negara. Dalam era sekarang ini penyusunan peraturan harus berorientasi pada kemanfaatan masyarakat umum selain kepentingan pemerintahan. Demikian juga dengan arsip. Selain karena tuntutan zaman dimana pelayanan masyarakat menjadi kebutuhan yang tidak dapat dielakan. Pada hakekatnya arsip adalah bahan bukti suatu kinerja yang berfungsi sebagai bahan operasional organisasi pemiliknya, bahan untuk pelayanan masyarakat maupun bahan bukti untuk penyelesaian urusan hukum, yang ada pada saatnya nanti akan berfungsi pula sebagai catatan sejarah. Selain manfaat bagi pemerintah dan masyarakat perlu dikemukakan bahwa dalam lingkup praktek penyelengaraan kenegaraan dan pemerintahan, arsip adalah tulang punggung administrasi yang merupakan pendukung terciptanya pemerintah yang baik dan pemerintahahn yang bersih.
3. Dengan perjalanan waktu akumulasi ingatan kolektif makin lama makin meningkat jumlahnya sehingga memerlukan metodologi untuk mengelolannya sehingga arsip menjadi objek kajian ilmiah dan sumber informasi bagi pembangunan budaya nasional. Dalam konteks ini, perlu memanfaatkan dan disesuaikan dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi, misalnya otensitas, efidential

## C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis pembentukan peraturan daerah ini paling tidak memuat 2 pokok landasan. Pertama yaitu peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan pembentukan peraturan daerah kepada Gubernur DKI Jakarta dan DPRD Provinsi DKI Jakarta. Dalam Undang-Undang no 32 Tahun 2004, kewenangan

pembentukan peraturan daerah itu adalah kewenangan atribusi kedua lembaga tersebut. Keduanya diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan dan ciri khas dari daerahnya masing-masing. Landasan yuridis kedua adalah segala peraturan perundang-undangan yang terkait diatas peraturan daerah yang akan dibentuk. Pentingnya memperhatikan peraturan perundang-undangan yang terkait ini agar terciptanya kepastian hukum dan keadilan masyarakat. Selain itu, pentingnya memperhatikan peraturan perundang-undangan yang diatas nya telah dibentuk agar pengaturan peraturan daerah ini kelak harmonis dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Pemerintah Daerah sebagai sub sistem pemerintahan tingkat nasional, tentunya tunduk pada pengaturan perundang-undangan tingkat nasional.

# BAB V

# JANGKAUAN, ARAH, DAN RUANG LINGKUP PENGATURAN

# RANPERDA TENTANG KEARSIPAN DEARAH

A. Jangkauan Pengaturan

Jangkauan pengaturan dalam Raperda tentang Kerasipan Daerah ini adalah meliputi seluruh wilayah Provinsi DKI Jakarta dengan luas daratan sekitar 661,52 km² yang meliputi 5 wilayah Kota Administrasi dan satu Kabupaten Administratif, yakni: Kota administrasi Jakarta Pusat, Jakarta Utara, Jakarta Barat, Jakarta Selatan, dan Jakarta Timur, serta Kabupaten Administratif Kepulauan Seribu dengan berbatasan di sebelah utara dengan Laut Jawa, di selatan dan timur kota ini berbatasan dengan Kota Depok, Kabupaten Bogor, Kota Bekasi dan Kabupaten Bekasi, di sebelah barat berbatasan dengan Kota Tangerang dan Kabupaten Tangerang.

Jangkauan pengaturan dalam Raperda tentang Kerasipan Daerah ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi maupun yang lebih rendah yang mengatur permasalahan ini.

B. Arah Pengaturan

Arah pengaturan dalam Raperda tentang Kerasipan Daerah ini meliputi pengaturan-pengaturan atas:

1. Tanggungjawab pemerintah daerah dalam menjalankan dan Tugas pemerintahan daerah;
2. Jenis lembaga pencipta arsip daerah dan kewajiban lembaga pencipta arsip daerah; dan
3. Lembaga kearsipan yang meliputi jenis dan fungsi lembaga kearsipan serta pengelolaan arsip daerah.

**C. Ruang Lingkup Pengaturan**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa Batang Tubuh merupakan bagian subtansial dalam struktur suatu peraturan perundang-undangan. Bagian ini memuat seluruh ketentuan atas permasalahan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Ketentuan2 itu dirumuskan dalam bentuk kalimat per-uu-an yang termuat dalam satuan acuan pengaturan yang dikenal sebagai pasal.

Ditinjau dari materinya, struktur Batang Tubuh terisi atas kelompok2 ketentuan yang terdiri atas: Ketentuan Umum; ketentuan2 materi; Ketentuan Pidana; Ketentuan Peralihan; dan Ketentuan Penutup. Ruang lingkup materi Raperda tentang adalah sebagai berikut:

**1. Ketentuan Umum**

Ketentuan Umum diletakkan pada bab pertama dalam Raperda tentang Kerasipan Daerah. Di dalam kelompok ketentuan ini dapat dimuat usulan-usulan pengaturan seperti: definisi atau pengertian dari kata, akronim atau singkatan, penyebutan singkat atas nama, dan hal-hal umum yang berlaku bagi usulan-usulan pengaturan dalam Raperda tentang Kerasipan Daerah, misalnya asas, tujuan, dan ruang lingkup pengaturan.

**2. Ketentuan Materi**

Ketentuan-ketentuan Materi dalam Raperda tentang Kerasipan Daerah ini diletakkan setelah Ketentuan Umum. Mengingat materi pokok yang diatur dalam Raperda tentang Kerasipan Daerah ini memiliki ruang lingkup yang luas, maka Raperda tentang Kerasipan Daerah ini dibagi menjadi beberapa kelompok ketentuan berdasarkan kesamaan materi pengaturan. Pembagian dilakukan menurut kriteria tertentu yang diterapkan sebagai dasar pembagian. Kelompok-kelompok ketentuan ini dapat masing-masing dapat dipecah menjadi beberapa sub-kelompok ketentuan. Cara ini bertujuan agar ketentuan-ketentuan rancangan tersebut nantinya mudah digunakan oleh para pihak yang dituju. Penamaan bagi kelompok-kelompok ketentuan yang terbentuk tersebut mengikuti penamaan menurut ketentuan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian, kelompok-kelompok ketentuan dalam Raperda tentang Kerasipan Daerah ini adalah sebagai berikut :

……

**3. Ketentuan Sanksi**

Ketentuan sanksi ditempatkan setelah ketentuan-ketentuan pengaturan atas materi. Dalam Raperda tentang Kerasipan Daerah ini, diusulkan 2 (dua) jenis ketentuan sanksi, yaitu: sanksi administratif, dan sanksi pidana.

a. sanksi administratif merupakan sanksi yang ditetapkan oleh Gubernur menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
b. sanksi pidana yang meliputi pengaturan-pengaturan pada pasal-pasal tertentu.

4. **Ketentuan Peralihan**

Ketentuan Peralihan mengatur mengenai penyesuaian terhadap keadaan dan hubungan hukum yang telah ada atau sedang berlangsung pada saat mulai berlakunya Raperda tentang Kerasipan Daerah ini.

5. **Ketentuan Penutup**

Ketentuan Penutup merupakan kelompok ketentuan terakhir dari Batang Tubuh Raperda tentang Kerasipan Daerah ini. Ketentuan ini memuat pengaturan-pengaturan mengenai: pengaruh raperda ini terhadap peraturan perundang-undangan yang telah ada, lembaga pelaksana, nama singkat, dan saat mulai berlakunya raperda.

# BAB VI

# PENUTUP

## A. Simpulan

Naskah Akademik bagi penyusunan Raperda tentang Kearsipan Daerah ini disusun sebagai acuan dalam merumuskan pertimbangan-pertimbangan penyusunan, pelembagaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban kerasipan daerah.

Selain berisi pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi landasan bagi usulan pengaturan tatanan dan segala kegiatan dalam penyusunan, pelembagaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban kerasipan daerah, Naskah Akademik ini juga berisi paparan mengenai kajian teoritik, praktik empirik, asas-asas pengaturan dalam penyusunan, pelembagaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban kerasipan daerah dan uraian mengenai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan usulan pengaturan tersebut. Semuanya menjadi dasar bagi usulan pengaturan atas tatanan dan segala kegiatan dalam penyusunan, pelembagaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban kerasipan daerah dalam bentuk paparan mengenai jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan yang akan termuat dalam Raperda tentang Kearsipan Daerah ini.

Penyusunan Naskah Akademik ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai acuan atau referensi bagi penyusunan dan pembahasan Raperda tentang Kearsipan Daerah ini, terutama dalam upaya untuk memastikan bahwa raperda ini tidak bertentangan dengan landasan filosofis, sosiologis, yuridis, dan merupakan solusi penyusunan, pelembagaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban kerasipan daerah di Provinsi DKI Jakarta.

## B. Saran

Mengingat pentingnya pengaturan masalah ini bagi kebutuhan penyusunan, pelembagaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban kerasipan daerah di Provinsi DKI Jakarta, maka penyusunan dan pembahasan Raperda tentang Pemanfaatan Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah perlu dilakukan secepatnya.

# DAFTAR PUSTAKA


**Buku**

Creswell, John W. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches* (London: Sage, 1994.

Chadwick, Bruce et.al. Metode Penelitian Ilmu Pengetahuan Sosial. Semarang: Penerbit OOP, 1991.

Tim Pengajar Metode Penelitian Hukum. Metode Penelitian Hukum. DKI Jakarta : FH UI, 2000.

Soekanto, Soerjono. Pengantar Penelitian Hukum. DKI Jakarta: Penerbit UI,1986

Wiiliam, Saffady. *Managing Electronic Records*. ARMA International: Kansas 2002.

**Artikel**

Bearman, "An Indefensible Bastion: Archives as a Repository in the Electronic Age," in D. Bearman, ed. Archival Management of Electronic Records, Archives and Museum Informatics Technical Report No. 13 (1991).

Internationala Council on Archives, International Records Management Trust, Managing Archives, Version I, UK 1999.

Livia, Iacovico. Dalam artikel "The Nature of the Nexus between Recordkeeping and the Law", School of Information Management and System, Monash University.

Millar, Laura, Discharging our Debt: The Evolution of the Total Archives Concept in English Canada, Archivaria 46, 1997

Terry Eastwood, "Towards a Social Theory of Appraisal," in Barbara L. Craig, ed. The Archival Imagination: Essays in Honour a Hugh A. Taylor (Ottawa, 1992).

Terry Eastwood, "What is Archival Theory and Why is it Important?", paper presented at the Annual Conference of the Association of Canadian Archivists, St. John's Newfoundland, July 1993.

**Internet**

International Council on Archives (ICA), 2005, Electronic Reccords: A Work Book for Archivist, Paris (www.unicamp.br/siarq/doc_electronico/practical_guide.pdf).

International Council on Archives (ICA).

International Council on Archives (ICA).