

# KAJIAN ARSIP WILAYAH PERBATASAN NEGARA DALAM RANGKA PELINDUNGAN DAN PENYELAMATAN ARSIP TERJAGA DI LINGKUNGAN LEMBAGA NEGARA DAN PEMERINTAHAN DAERAH

---

*Drs. A z m i, M.Si*

---

## **ABSTRACT**

*The nation's border region is an inseparable part of the history of a nation, as the struggle history of a nation to be acknowledged its existence. Therefore, a history of border regions cannot be separated from the history of the birth (rise) or the end (fall) of a nation. Indonesia as an archipelago is certainly interested in the area of the nation border. The verification territory of the Unitary Republic of Indonesia (NKRI) which is wide and has the land and sea borders with several countries should be supported with data and facts (records) history of the border region as part of the Indonesia's history.*

*The border region's records of Indonesia is one of the state records to be maintained exclusively by the the nation agency and local government agencies along with the National Archives of the Republic of Indonesia (ANRI) for the interest of the state, government, public services, and welfare. The main thing that held the border region's archives of Indonesia is the archives records which have evidence value of history or the history of Indonesia over the sovereignty of the state, defense and security, socio-economic, and governance.*

*The obligation to manage border region records by the nation agency and local government agencies through the filing, reporting, and submission of an authentic copy of the original manuscript archives to ANRI as mandated in Article 43 paragraph (1), (20), and (3) of Law Number 43/2009, on Archives. It has been running about 2 (two) years since the Law is imposed. However, until now there has been no full study that addresses this issue.*

*This study attempts to find out the management of state border region's records due to the protection and redemption of maintained records in the nation agency and local governments'environment. The study was categorized as a qualitative research with a descriptive formulation and document study. This study sets out with grand tour research questions, namely "How is the management of nation border region's records due to the protection and redemption of maintained records in the nation agency and local governments'environment?" .*

**Key words:** *border region's records, filing, reporting, submitting a copy of an authentic, nation agency, local government*

## A. Latar Belakang

Perbatasan negara merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sejarah suatu negara, sebagaimana perjuangan sebuah negara untuk diakui eksistensinya. Oleh karena itu riwayat daerah perbatasan tidak dapat dilepaskan dari sejarah lahirnya atau berakhirnya suatu negara. Indonesia sebagai negara kepulauan tentunya sangat berkepentingan dengan wilayah perbatasan negara. Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang luas berbatasan laut dan darat dengan beberapa negara, maka dalam konteks ini kedaulatan atas wilayah perbatasan negara harus didukung dengan data dan fakta riwayat wilayah perbatasan sebagai bagian dari sejarah Indonesia. Data dan fakta mengenai wilayah perbatasan negara yang dihasilkan lembaga negara dan pemerintahan daerah yang terekam dalam berbagai bentuk dan media adalah arsip negara.

Arsip negara yang berkaitan dengan wilayah perbatasan Indonesia dengan negara lain merupakan salah satu jenis arsip yang harus dijaga secara khusus oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah bersama dengan Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) untuk kepentingan negara, pemerintahan, pelayanan publik, dan kesejahteraan rakyat. Hal utama yang dimiliki arsip wilayah perbatasan negara Indonesia adalah memiliki nilai kebugkutan atas riwayat atau sejarah Indonesia atas kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan, sosial-ekonomi, dan pemerintahan.

Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 tentang Kearsipan dengan tegas menyebutkan negara secara khusus memberikan perlindungan dan penyelamatan arsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah-masalah pemerintahan yang strategis, maka secara hukum pisiif negara telah berkomitmen terhadap perlindungan dan penyelamatan arsip negara yang esensial yang terlahir atas pelaksanaan kegiatan dan peristiwa kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Era keterbukaan informasi dan otonomi daerah telah memberikan ruang gerak yang lebih luas kepada badan publik tingkat pusat dan daerah dalam menyelenggarakan kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan publik secara lebih transparan dan akuntabel. Karena itu tuntutan untuk mempertanggungjawabkan bukti kinerja lembaga negara dan pemerintahan daerah sebagai badan publik atas pelaksanaan pengelolaan wilayah perbatasan negara berupa data dan fakta yang terekam (arsip) menjadi semakin meningkat.

Apabila ANRI sebagai lembaga kearsipan nasional tidak proaktif dan hanya duduk di belakang meja menunggu arsip wilayah perbatasan negara kelak diserahkan oleh lembaga negara tanpa mengikuti atau memantau proses pengelolaannya di lingkungan lembaga negara, maka ANRI pada akhirnya akan kesulitan menemukan arsip statis mengenai masalah wilayah perbatasan negara untuk disediakan kepada publik karena arsip itu sudah bermasalah di lingkungan penciptanya akibat faktor bencana, pemberkasan, penyimpanan, dan pemeliharaan yang tidak tepat.

Selain itu, apabila pemerintahan daerah tidak diwajibkan untuk memberkaskan, melaporkan, dan menyerahkan salinan autentik dari naskah asli arsip wilayah perbatasan negara pada era otonomi daerah, maka upaya mewujudkan arsip sebagai simpul pemersatu bangsa dalam kerangka NKRI menjadi lebih sulit. Karena informasi wilayah perbatasan negara yang diperoleh dari pemerintahan daerah yang berbatasan dengan wilayah negara lain tidak dikelola dengan baik dalam satu kesatuan sistem informasi kearsipan nasional yang diselenggarakan oleh ANRI sebagai lembaga kearsipan nasional.

Pelaporan informasi arsip wilayah perbatasan negara pemerintahan daerah kepada ANRI merupakan pemberian informasi identitas lokal untuk memperkuat identitas nasional yang lebih Indonesia (*melting pot*). Oleh karena itu, pemerintahan daerah bersama dengan ANRI harus melindungi arsip wilayah perbatasan negara yang termasuk dalam kategori arsip terjaga sejak dini (*early*) sebagai upaya perlindungan dan penyelamatan arsip negara untuk kepentingan negara, pemerintahan, pelayanan publik, dan kesejahteraan rakyat.

Kewajiban mengelola arsip wilayah perbatasan oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah melalui pemberkasan, pelaporan, dan penyerahan salinan autentik naskah asli arsip itu kepada ANRI sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 43 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan sudah berjalan 2 (dua) tahun sejak UU ini diberlakukan. Namun, hingga saat ini belum ada kajian yang membahas masalah ini secara lengkap. Oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis melakukan kajian sederhana tentang arsip wilayah perbatasan negara dengan judul " Kajian Arsip Wilayah Perbatasan Negara dalam rangka Pelindungan dan Penyelamatan Arsip Terjaga di Lingkungan Lembaga Negara dan Pemerintahan Daerah".

## B. Pokok Masalah

Masalah wilayah perbatasan negara merupakan salah satu persoalan yang krusial bagi Indonesia sebagai negara berdaulat, karena ancaman keamanan dapat datang dari luar dan melalui wilayah perbatasan darat dan laut. Indonesia sebagai negara berdaulat, tentunya juga memiliki strategi perbatasan untuk mengatasi berbagai potensi yang mungkin terjadi, khususnya ancaman sengketa atas kepemilikan wilayah perbatasan NKRI.

Kasus aktual yang berkaitan dengan wilayah perbatasan NKRI adalah isu pergeseran patok batas wilayah NKRI di Tanjung Datu dan Camar Bulan Provinsi Kalimantan Barat oleh Malaysia yang sempat menimbulkan ketegangan kedua negara serumpun tersebut. Indonesia menganggap dengan kasus ini Malaysia telah melanggar *memorandum of understanding* (MoU) antara Indonesia dan Malaysia Tahun 1978 tentang Perbatasan Wilayah Negara Indonesia dan Malaysia di Tanjung Datu dan Camar Bulan.

Kasus serupa antara Indonesia dan Malaysia yang belum hilang dalam ingatan kolektif bangsa Indonesia meskipun sudah berjalan hampir 9 tahun adalah ketika pada 17 Desember 2002 Mahkamah Internasional di Den Haag telah memenangkan gugatan Malaysia atas Pulau Sepadan dan Ligitan di wilayah Provinsi Kalimantan Timur. Atas kemenangan gugatan itu akhirnya Malaysia berhak memiliki Pulau Sepadan dan Ligitan yang telah puluhan tahun menjadi bagian wilayah NKRI. Kemenangan Malaysia atas gugatan kedua pulau itu tidak lepas dari dukungan kelengkapan dan ketersediaan arsip wilayah perbatasan negara yang dimiliki Malaysia.

Menjaga wilayah perbatasan negara sebagai bagian dari wilayah kedaulatan NKRI bukan hanya penguasaan secara *de facto* semata atas wilayah itu, tetapi juga penguasaan secara *de jure* melalui kepemilikan arsipnya sebagai bukti autentik atas kepemilikan wilayah perbatasan negara. Dengan memiliki arsip wilayah perbatasan negara secara lengkap maka Indonesia dapat menjelaskan riwayat wilayah itu karena riwayat suatu wilayah tidak dapat dilepaskan dari sejarah lahirnya atau berakhirnya suatu negara.

Penyelamatan arsip wilayah perbatasan negara pada hakekatnya merupakan bagian integral dari pembangunan keamanan nasional. Ketersediaan arsip wilayah perbatasan negara mempunyai nilai strategis dalam mendukung keberhasilan pembangunan keamanan nasional karena mempunyai dampak terhadap kondisi pertahanan dan keamanan baik skala regional maupun nasional serta mempunyai keterkaitan yang saling mempengaruhi dengan kegiatan yang dilaksanakan di wilayah negara lain.

Keamanan wilayah perbatasan negara mulai menjadi *concern* setiap pemerintah yang wilayah negaranya berbatasan langsung dengan negara lain. Kesadaran akan adanya persepsi wilayah perbatasan negara antarnegara telah mendorong Pemerintah Indonesia dan DPR RI untuk menyelamatkan arsip wilayah perbatasan negara sebagaimana rumusan Pasal 43 ayat (1), (2), dan (3) dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, yakni pejabat bertanggung jawab dalam kegiatan kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah pemerintahan yang strategis wajib memberkaskan dan melaporkan arsipnya kepada ANRI.

Dalam konteks penyelenggaraan kearsipan nasional, kegiatan pemberkasan, pelaporan, dan penyampaian salinan autentik dari naskah asli arsip wilayah perbatasan negara oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah kepada ANRI bukanlah suatu bentuk intervensi ANRI sebagai lembaga kearsipan nasional terhadap pencipta arsip tingkat pusat dan daerah. Tetapi merupakan upaya peningkatan peran ANRI dalam melindungi dan menyelamatkan arsip negara dalam kategori arsip terjaga sebagai bagian dari memori kolektif dan jati diri bangsa.

Arsip wilayah perbatasan negara dalam kategori arsip terjaga sejatinya merupakan arsip dinamis yang memiliki nilai guna permanen (*permanent value*) yang naskah aslinya masih berada di lingkungan penciptanya. Oleh karena itu, informasi dan fisik arsip harus dilindungi oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah bersama ANRI melalui pengelolaan arsip perbatasan wilayah negara dengan tepat. Namun demikian, bagaimana proses pengelolaan arsip wilayah perbatasan negara dilakukan dengan tepat oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah, sehingga perlindungan dan penyelamatan arsip ini sebagai arsip terjaga dapat dilakukan sesuai dengan amanat kaidah-kaidah kearsipan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keberhasilan pengelolaan arsip wilayah perbatasan negara oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah tidak cukup dilakukan hanya dengan kegiatan pemberkasan, pelaporan, dan penyerahan salinan autentik naskah asli arsip itu kepada ANRI. Tetapi harus dilakukan dengan cakupan yang lebih luas, yaitu identifikasi arsip, pemberkasan arsip, pembuatan daftar arsip, perlindungan dan pengamanan arsip; penyelamatan dan pemulihan, pelaporan arsip, penyerahan salinan autentik naskah asli arsip kepada ANRI; dan penyimpanan dokumentasi penyerahan salinan autentik naskah asli arsip.

### **C. Perumusan Masalah**

Pengelolaan dan pengamanan wilayah perbatasan Indonesia sebagai negara berdaulat terkait erat dengan konsepsi dasar NKRI. Ketika NKRI dimaknai sebagai satu entitas yang memiliki kedaulatan, penduduk, dan wilayah negara, maka segala bentuk tafsir atau persepsi terhadap ancaman yang dihadapi tidak akan lepas dari tanggung jawab negara dalam melindungi arsip wilayah perbatasan negara sebagai bukti autentik kepemilikannya. Oleh karena itu, lembaga negara dan pemerintahan daerah sebagai organ negara harus memperhatikan arsip wilayah perbatasan negara yang diciptakannya dalam kebijakan dan aktivitas terkait pengelolaan arsip wilayah perbatasan Indonesia sesuai amanat Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan .

Bertolak dari hal di atas, maka kajian ini berangkat dengan pertanyaan umum penelitian (*grandtour questions*), yaitu "Bagaimana mengelola arsip wilayah perbatasan negara dalam rangka perlindungan dan penyelamatan arsip terjaga di lingkungan lembaga negara dan pemerintahan daerah?".

### **D. Tujuan Kajian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan kajian ini adalah untuk mengetahui pengelolaan arsip wilayah perbatasan negara dalam rangka perlindungan dan penyelamatan arsip terjaga di lingkungan lembaga negara dan pemerintahan daerah, meliputi: identifikasi, pemberkasan, pembuatan daftar perlindungan dan pengamanan, penyelamatan dan pemulihan, penyerahan salinan autentik naskah asli arsip kepada ANRI; dan penyimpan dokumentasi penyerahan salinan autentik naskah asli arsip.

### **E. Manfaat Kajian**

Manfaat praktis yang diharapkan dengan kajian ini adalah dapat memberikan gambaran kepada:

1. Lembaga negara dan pemerintahan daerah sebagai pencipta arsip mengenai bagaimana mengidentifikasi, memberkaskan, melaporkan, dan menyampaikan salinan autentik dari naskah asli arsip wilayah perbatasan negara sebagai arsip terjaga

kepada ANRI, sehingga pelaksanaannya sesuai dengan amanat Pasal 43 ayat (1), (2), dan (3) dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

2. ANRI sebagai lembaga kearsipan nasional mengenai bagaimana melaksanakan pembinaan kearsipan, penerimaan, dan perlakuan lebih lanjut terhadap salinan autentik naskah asli arsip wilayah perbatasan negara dari lembaga negara dan pemerintahan daerah, sehingga pelaksanaannya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

## F. Limitasi Kajian

Kajian ini memiliki limitasi sebagai berikut.

1. Kajian ini menggunakan studi dokumen, sehingga data yang digunakan hanya data sekunder yang bersumber dari referensi yang relevan dengan topik kajian;
2. Obyek kajian hanya terfokus kepada arsip wilayah perbatasan negara, sehingga arsip wilayah perbatasan antarprovinsi dan anatakabupaten tidak dibahas;
3. Subyek kajian hanya terfokus kepada pencipta arsip di lingkungan lembaga negara dan pemerintahan daerah, sehingga pencipta arsip lainnya yang terkena kewajiban untuk menberkaskan, melaporkan, dan menyerahkan salinan autentik naskah asli arsip sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan tidak dibahas.

## G. Kerangka Konseptual

### 1. Arsip

*InterPARES 2 Project* (2008:65) menyebutkan bahwa konsep ‘arsip’ didasarkan pada suatu dokumen yang dipahami dalam ilmu kearsipan. Dalam istilah kearsipan yang sederhana, dokumen adalah informasi yang terekam. Sebaliknya, arsip adalah dokumen yang diciptakan (dibuat dan diterima) sebagai suatu instrumen atau *by-product* dari aktivitas yang ada, dan yang menyimpan tindakan atau referensi. Sehingga, yang membedakan arsip dengan dokumen yang bukan arsip adalah fakta bahwa arsip memiliki hubungan dengan aktivitas penciptanya dan dibuat dalam rangka pelaksanaan kegiatan.

ISO (International Organization for Standardization) 15489-1 (2001:3.15) mendefinisikan arsip sebagai informasi yang dibuat, diterima, dan dipelihara sebagai bukti dan informasi oleh organisasi atau perorangan dalam melakukan kewajiban hukum atau transaksi bisnis/kerja.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, Arsip adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Selanjutnya Pasal 33 menyebutkan bahwa arsip yang tercipta dari kegiatan lembaga negara dan kegiatan yang menggunakan sumber dana negara dinyatakan sebagai arsip milik negara.

Salah satu tujuan penyelenggaraan kearsipan yang ditentukan dalam Pasal 3 huruf d Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan adalah menjamin perlindungan kepentingan negara dan hak-hak keperdataan rakyat melalui pengelolaan dan pemanfaatan arsip yang autentik dan terpercaya. Oleh karena itu pencipta arsip wajib menyediakan arsip dinamis bagi kepentingan pengguna arsip yang berhak dengan membuat daftar arsip dinamis berdasarkan 2 (dua) kategori, yaitu arsip terjaga dan arsip umum. Pasal 1 angka 8 dan 9 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan menyebutkan arsip terjaga adalah arsip negara yang berkaitan dengan keberadaan dan kelangsungan hidup bangsa dan negara yang harus dijaga keutuhan, keamanan, dan keselamatannya. Arsip umum adalah arsip yang tidak termasuk dalam kategori arsip terjaga. Bagi setiap orang yang dengan sengaja tidak menjaga keutuhan, keamanan dan keselamatan arsip negara yang terjaga untuk kepentingan negara dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah).

#### **a. Fungsi dan Peranan Arsip**

Arsip adalah bagian dari budaya masyarakat. Dalam perspektif pendekatan sistem pengelolaan arsip, arsip memiliki karakteristik yang berkaitan dengan melakukan transaksi bisnis/kerja dalam konteks organisasi. Arsip dapat secara tepat menggambarkan apa yang dikomunikasikan atau diputuskan atau apa yang dilakukan. Arsip juga dapat mendukung kebutuhan bisnis/kerja yang berkaitan dan digunakan untuk tujuan akuntabilitas. Ada lima karakteristik arsip (ISO 15489-1:2001:7.2):

- 1). Autentisitas, arsip yang autentik adalah arsip yang dapat dibuktikan dengan kebenaran yang ada, diciptakan dan dikirimkan oleh pihak yang benar telah membuat dan mengirimkan, serta dibuat dan dikirimkan pada waktu yang benar. Untuk menjamin autentisitas, lembaga pencipta harus mengimplementasikan dan mendokumentasikan kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur yang mengontrol penciptaan, penerimaan, transmisi, pemeliharaan, dan penyusutan arsip untuk memberikan jaminan otoritas dan identifikasi lembaga pencipta serta bahwa arsip dilindungi dari penambahan, pengurangan, pengubahan, penggunaan, dan penyembunyian dari pihak yang tidak memiliki otorisasi.
- 2) *Reliabilitas* (andal), arsip yang andal merupakan satu hal dalam konten yang dapat dipercaya sebagai representasi dari transaksi, aktivitas, atau fakta yang lengkap dan akurat yang dapat diuji dan dapat diharapkan untuk transaksi atau aktivitas berikutnya. Arsip harus diciptakan pada saat transaksi atau insiden yang berkaitan terjadi, atau setelah kejadian, oleh individu yang memiliki pengetahuan langsung dengan fakta tersebut atau oleh instrumen yang secara rutin digunakan dalam pekerjaan untuk melaksanakan transaksi. Arsip yang andal diperlukan untuk beberapa tujuan seperti:
  - a. Memahami apa yang sudah dilakukan sebelumnya untuk melengkapi tindakan-tindakan;
  - b. Pemeriksaan apabila sesuatu dilakukan secara tidak tepat;
  - c. Menjawab pertanyaan yang ditanyakan selanjutnya untuk tindakan-tindakan yang akan dilakukan;
  - d. Justifikasi tindakan-tindakan;
  - e. Memberikan preseden (dapat dipakai sebagai contoh) untuk melakukan tindakan secara konsisten;
  - f. Memberikan jaminan tindakan yang sesuai untuk pihak luar;
  - g. Memungkinkan penelitian secara cermat tentang apa yang terjadi pada contoh-contoh tertentu; serta
  - h. Memungkinkan konten informasi arsip dapat digunakan kembali sesuai keperluan.

Berdasarkan ISO 15489-1 (2001:4) dan kepentingan nasional pemerintah Indonesia, maka arsip sangat berperan untuk mendukung: perlindungan wilayah geografis dalam yurisdiksi NKRI serta penyelesaian sengketa kepulauan antaranegara.

## **2. NKRI dan Wilayah Perbatasan**

Negara adalah suatu wilayah di permukaan bumi yang kekuasaannya baik politik, militer, ekonomi, sosial, maupun kebudayaan diatur oleh pemerintah yang berada di wilayah tersebut. Syarat primer sebuah negara adalah memiliki rakyat, wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat. Sedangkan syarat sekundernya adalah mendapat pengakuan negara lain (Wikipedia, 2011). Negara merupakan integrasi kekuasaan politik, organisasi pokok kekuatan politik, alat masyarakat yang memegang kekuasaan mengatur hubungan antarmanusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala kekuasaan di dalamnya. Dengan demikian negara mengintegrasikan dan membimbing berbagai kegiatan sosial penduduknya ke arah tujuan bersama.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara menyebutkan bahwa wilayah NKRI yang selanjutnya disebut dengan wilayah negara, adalah salah satu unsur negara yang merupakan satu kesatuan wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut teritorial beserta dasar laut dan tanah di bawahnya, serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya. Selanjutnya pada angka 4 dalam undang-undang itu disebutkan juga bahwa batas wilayah negara adalah garis batas yang merupakan pemisah kedaulatan suatu negara yang didasarkan atas hukum internasional.

NKRI merupakan suatu organisasi dari rakyat Indonesia untuk mencapai tujuan bersama dalam sebuah konstitusi yang dijunjung tinggi oleh rakyat Indonesia. NKRI memiliki Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi cita-cita bangsa Indonesia, yaitu:

- a. Menyejahterahkan serta memakmurkan seluruh rakyat Indonesia dari sisi ekonomi dan sosial kemasyarakatan;
- b. Melaksanakan ketertiban, untuk menciptakan suasana dan lingkungan yang kondusif dan damani diperlukan pemeliharaan ketertiban umum yang didukung penuh oleh masyarakat Indonesia;
- c. Memberikan rasa aman serta menjaga dari segala macam gangguan dan ancaman yang datang dari dalam maupun dari luar Indonesia;
- d. Menegakkan keadilan dengan membentuk lembaga-lembaga peradilan sebagai tempat warga Indonesia meminta keadilan di segala bidang kehidupan.

Kehadiran NKRI dengan wilayah yuridiksi yang dimilikinya tentu akan bersinggungan langsung dengan wilayah perbatasan negara yang dimiliki oleh negara lain, khususnya dengan negara tetangga. Wilayah perbatasan negara dapat menjadi sumber konflik yang potensial dan dapat mengancam kedaulatan, sosial-ekonomi, pertahanan dan keamanan bagi negara yang bersangkutan apabila tidak dikelola dengan baik.

Masalah wilayah perbatasan NKRI tidak terlepas dari perkembangan lingkungan strategis baik internasional, regional. Dalam era globalisasi, dunia makin terorganisasi dan makin tergantung satu sama lain serta saling membutuhkan. Konsep saling keterkaitan dan ketergantungan dalam masyarakat internasional berpengaruh dalam bidang-bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. NKRI sambil tetap mempertahankan identitas serta batas-batas teritorial negara, terus membuka semua hambatan fisik, administrasi dan fiskal yang membatasi gerak lalu lintas barang dan orang.

Dari sisi ancaman negara, persoalan yang dihadapi Indonesia dengan wilayah perbatasan NKRI dengan negara lain didominasi oleh masalah sengketa wilayah perbatasan dan pelanggaran kedaulatan oleh negara asing. *Institut for Defense, Security And Peace Studies (IDSPS)*, 2009, menyebutkan hingga saat ini Indonesia masih memiliki sejumlah sengketa wilayah perbatasan yang belum terselesaikan dengan negara-negara tetangga, seperti pada tabel berikut ini.

**Tabel . Sengketa Perbatasan Indonesia Perbatasan Masalah**

<b>Perbatasan</b>	<b>Masalah</b>
Perbatasan Indonesia-Malaysia Penentuan batas maritim Indonesia-Malaysia di beberapa	Penentuan batas maritim Indonesia-Malaysia di beberapa bagian wilayah perairan Selat Malaka masih belum disepakati kedua negara. Demikian pula dengan perbatasan darat di Kalimantan, beberapa titik batas belum tuntas disepakati oleh kedua belah pihak.
Perbatasan Indonesia-Filipina Belum adanya kesepakatan tentang batas maritim antara	Belum adanya kesepakatan tentang batas maritim antara Indonesia dengan Filipina di perairan utara dan selatan Pulau Miangas, menjadi salah satu isu yang harus dicermati.
Perbatasan Indonesia-Australia Perjanjian perbatasan RI-Australia yang meliputi perjanjian	batas landas kontinen dan batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) mengacu pada Perjanjian RI-Australia yang ditandatangani pada tanggal 14 Maret 1997. Penentuan batas yang baru RIAustralia, di sekitar wilayah Celah Timor perlu dibicarakan secara trilateral bersama Timor Leste

Perbatasan Indonesia-Papua Nugini	Indonesia dan PNG telah menyepakati batas-batas wilayah darat dan maritim. Namun ada beberapa kendala budaya yang dapat menyebabkan timbulnya salah pengertian. Persamaan budaya dan ikatan kekeluargaan antar penduduk yang terdapat di kedua sisi perbatasan, menyebabkan klaim terhadap hak-hak tradisional dapat berkembang menjadi masalah kompleks di kemudian hari.
Perbatasan Indonesia-Vietnam	Wilayah perbatasan antara Pulau Sekatung di Kepulauan Natuna dan Pulau Condore di Vietnam yang berjarak tidak lebih dari 245 mil, memiliki kontur landas kontinen tanpa batas benua, masih menimbulkan perbedaan pemahaman di antara kedua negara. Pada saat ini kedua belah pihak sedang melanjutkan perundingan guna menentukan batas landas kontinen di kawasan tersebut
Perbatasan Indonesia-India	Perbatasan kedua negara terletak antara pulau Rondo di Aceh dan pulau Nicobar di India. Batas maritim dengan landas kontinen yang terletak pada titik-titik koordinat tertentu di kawasan perairan Samudera Hindia dan Laut Andaman, sudah disepakati oleh kedua negara. Namun permasalahan di antara kedua negara masih timbul karena sering terjadi pelanggaran wilayah oleh kedua belah pihak, terutama yang dilakukan para nelayan
Perbatasan Indonesia-Republik Palau	Sejauh ini kedua negara belum sepakat mengenal batas perairan ZEE Palau dengan ZEE Indonesia yang terletak di utara Papua sehingga sering timbul perbedaan pendapat tentang pelanggaran wilayah yang dilakukan oleh para nelayan kedua belah pihak.

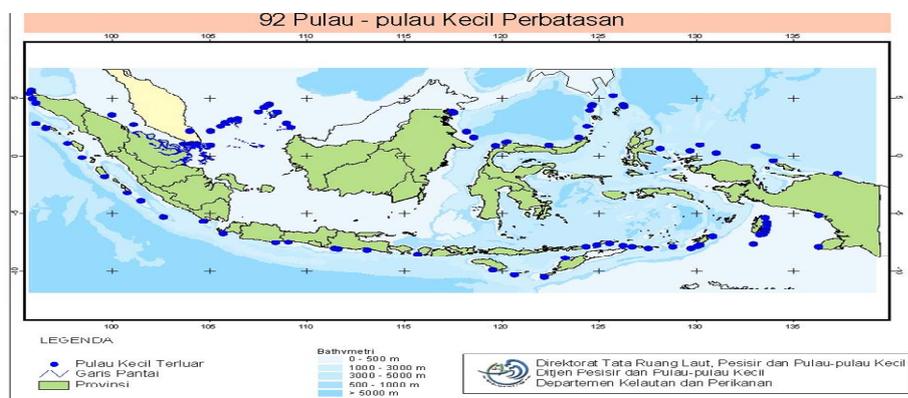
*Sumber: diolah dari "Isu Perbatasan NKRI dengan Negara Tetangga", Interpol Indonesia, 25 September 2008.*

Sebagai negara kepulauan, Indonesia mempunyai tanggung jawab terhadap pengurusan wilayah perbatasan yang masuk dalam wilayah NKRI, baik wilayah perbatasan negara darat maupun perairan/lautan. Data pada *Institut for Defense, Security And Peace Studies (IDSPS)*, 2009, menyebutkan pada saat ini secara geografis Indonesia memiliki kawasan yang berbatasan dengan 10 negara, baik di wilayah darat maupun laut. Wilayah darat Indonesia berbatasan langsung dengan Malaysia, Papua Niugini, dan Timor Leste yang berada di tiga pulau yaitu: Kalimantan Barat, Papua, dan Pulau Timor. Sementara Itu di Wilayah laut Indonesia Berbatasan dengan 10 negara tetangga, yaitu India, Malaysia,

Singapura, Thailand, Vietnam, Filipina, Republik Palu, Australia, Timor Leste, dan Papua Niugini.

Indonesia di tengah lalu lintas dunia memiliki banyak pulau-pulau kecil terluar yang berbatasan dengan banyak negara. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2002 tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia, Indonesia memiliki 92 pulau-pulau kecil terluar. Letak pulau-pulau itu seperti nampak dalam peta berikut ini.

### Peta Pulau-pulau Kecil Perbatasan



### 3. Lembaga Negara dan Pemerintahan Daerah

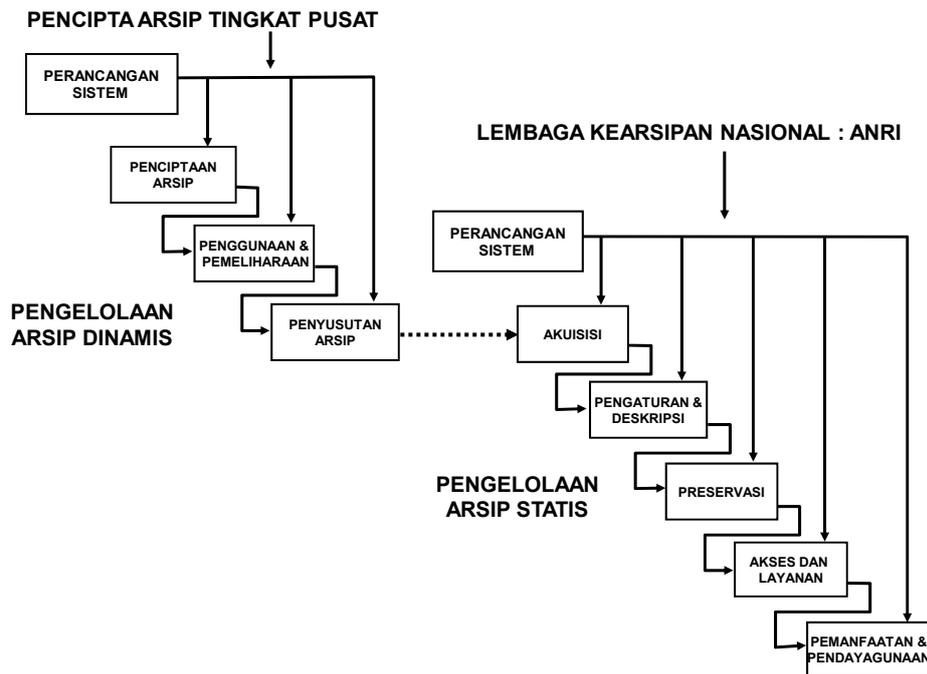
Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan menyebutkan lembaga negara adalah lembaga yang menjalankan cabang-cabang kekuasaan negara meliputi eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hubungan antar alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara merupakan hubungan kerjasama antarinstansi-lembaga yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.

Berdasarkan teori-teori klasik mengenai negara setidaknya terdapat beberapa fungsi negara yang penting seperti fungsi membuat kebijakan peraturan perundang-undangan (fungsi legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi eksekutif), dan fungsi mengadili (fungsi yudikatif). Kecenderungan praktik ketatanegaraan terkini di Indonesia oleh banyak ahli hukum tata negara dan ahli politik

dikatakan menuju sistem pemisahan kekuasaan antara ketiga fungsi negara tersebut (*separation power*).

Lembaga Administrasi Negara (2003), menyebutkan alat kelengkapan negara berdasarkan teori-teori klasik hukum negara meliputi kekuasaan eksekutif, dalam hal ini bisa presiden atau perdana menteri atau raja, kekuasaan legislatif, dalam hal ini bisa disebut parlemen atau dengan nama lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan kekuasaan yudikatif seperti Mahkamah Agung Republik Indonesia atau *supreme court*. Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu pelaksanaan fungsinya. Kekuasaan eksekutif, misalnya, dibantu wakil dan menteri-menteri yang biasanya memimpin satu departemen tertentu. Meskipun demikian, tipe-tipe lembaga negara yang diadopsi setiap negara berbeda-beda sesuai dengan perkembangan sejarah politik kenegaraan dan juga sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam negara yang bersangkutan. Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan Prof. Sri Soemantri adalah *actual governmental process*. Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda-beda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang. Dalam konteks penyelenggaraan kearsipan nasional, lembaga negara merupakan pencipta arsip (*creating agency*) tingkat pusat sehingga arsip statis (*archives*) yang dihasilkan oleh lembaga negara diserahkan kepada ANRI sebagai lembaga kearsipan nasional. Gambaran bagaimana hubungan pengelolaan arsip dinamis di lingkungan pemerintah pusat sebagai pencipta arsip berskala nasional dengan ANRI sebagai pengelola arsip statis pencipta arsip tingkat pusat dapat dilihat seperti gambar di bawah ini.

**Gamabar 1. Hubungan Pengelolaan Arsip Dinamis dan Pengelolaan Arsip Statis di Lingkungan Pemerintah Pusat**



Sumber: Diadops dan dikembangkan dari *Life Cycle Of Records And Archives Management*, Wallace, Ellit, 1992, 1993.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Dalam konteks penyelenggaraan kearsipan nasional lembaga negara (legislatif, eksekutif, yudikatif) dan pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten/kota) adalah pencipta arsip (*creating agency*), yaitu pihak yang mempunyai kemandirian dan otoritas dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan tanggung jawab di bidang pengelolaan arsip dinamis.

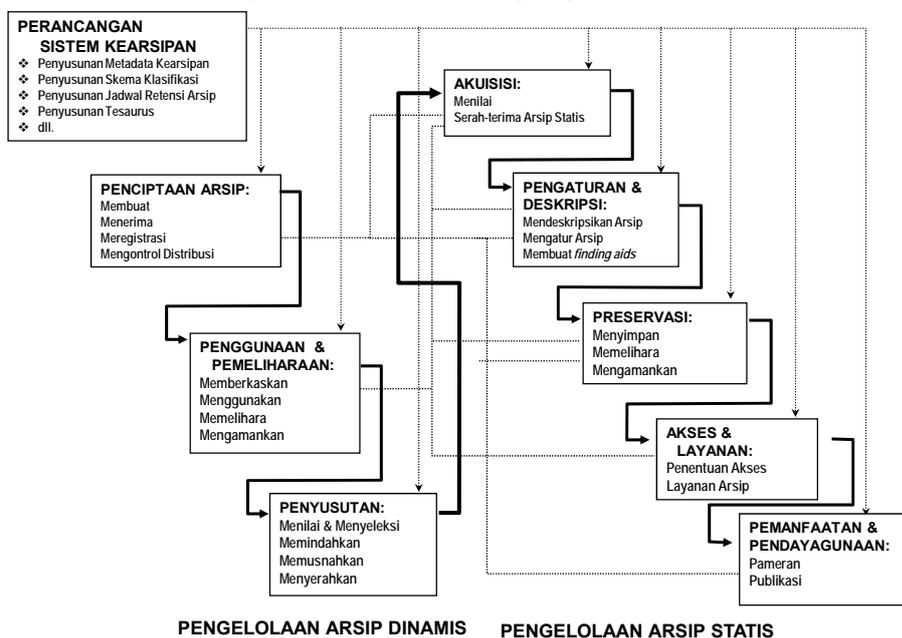
Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Juga sebagai daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan

kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam konteks penyelenggaraan kearsipan nasional, pimpinan pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki tanggung jawab dalam menyelenggarakan kearsipan sesuai dengan wilayah yuridiksinya masing-masing seperti tercantum dalam Pasal 6 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan disebutkan bahwa penyelenggaraan kearsipan provinsi menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah provinsi dan dilaksanakan oleh lembaga kearsipan provinsi. Sedangkan Penyelenggaraan kearsipan kabupaten/kota menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah kabupaten/kota dan dilaksanakan oleh lembaga kearsipan kabupaten/kota.

Pemerintahan daerah merupakan pencipta arsip tingkat daerah sehingga arsip statis yang dihasilkan oleh pemerintahan daerah diserahkan kepada lembaga kearsipan daerah sesuai dengan wilayah yuridiksinya. Gambaran bagaimana hubungan pengelolaan arsip dinamis di lingkungan pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota sebagai pencipta arsip daerah dengan lembaga kearsipan daerah adalah sebagai berikut.

**Gambar 2. Hubungan Pengelolaan Arsip Dinamis dan Pengelolaan Arsip Statis di Lingkungan Pemda**



Sumber: Diadap dikembangkan dari Records Continuum Model, Kennedy, 1997.

## **G. Metodologi**

### **1. Jenis Kajian**

Silalahi (2009:12) mendefinisikan metode penelitian adalah cara dalam hal apa studi penelitian dirancang dan melalui prosedur-prosedur apa data dianalisis. Adapun metode kajian tentang pengelolaan arsip wilayah perbatasan negara di lingkungan lembaga negara dan pemerintahan daerah dalam rangka penyelamatan arsip terjaga, dapat dijelaskan sebagai berikut

#### **a. Manfaat**

Berdasarkan manfaat kajian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian terapan (*applied research*), karena hasil kajian ini dapat segera dirasakan oleh *stakeholder* (pemangku kepentingan), yakni Lembaga Negara, Pemerintahan Daerah, ANRI.

#### **b. Tujuan**

Berdasarkan tujuannya kajian ini dikategorikan sebagai penelitian deskriptif (*descriptive research*), karena penelitian ini dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala dan fenomena kearsipan terhadap kajian pengelolaan arsip wilayah perbatasan negara di lingkungan lembaga negara dan pemerintahan daerah.

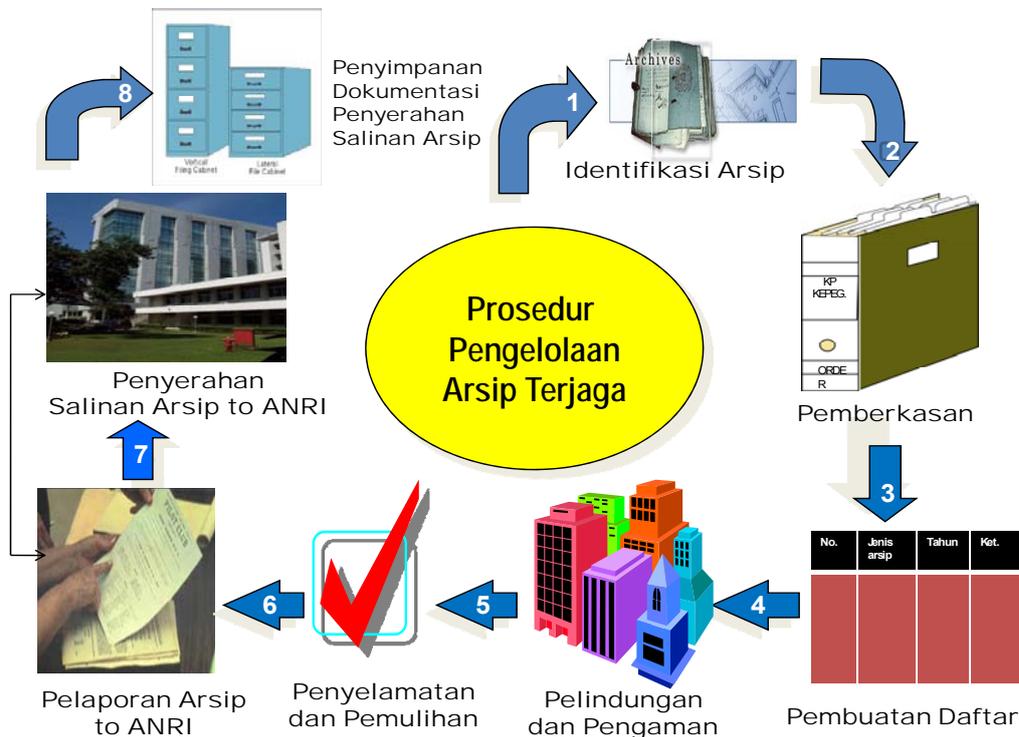
#### **c. Pengumpulan Data**

Berdasarkan pengumpulan datanya kajian ini dikategorikan sebagai kajian dokumen (*document research*).

### **2. Kerangka Berpikir**

Berdasarkan kerangka konseptual yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan bahwa untuk melakukan perlindungan dan penyelamatan arsip wilayah perbatasan negara di lingkungan lembaga negara dan pemerintahan daerah perlu dilakukan pengelolaan arsip wilayah perbatasan negara, seperti model berikut ini.

**Gambar 3. Model Pengelolaan Arsip Wilayah Perbatasan Negara sebagai Arsip Terjaga**



### 3. Definisi Konseptual

Secara sederhana, (Silalahi, 2009:120) menyebutkan definisi konseptual atau teoritis dapat diartikan sebagai definisi yang menggambarkan konsep dengan penggunaan konsep-konsep lain atau mendefinisikan suatu konstruk dengan menggunakan konstruk-konstruk lain. Berdasarkan kerangka konseptual maka dalam kajian ini dapat disusun definisi konseptual penelitian sebagai berikut:

- Arsip wilayah perbatasan negara adalah arsip yang informasi berkaitan dengan wilayah perbatasan negara, baik wilayah perbatasan laut maupun darat;
- Pengelolaan arsip wilayah perbatasan negara adalah pengendalian arsip yang informasi berkaitan dengan wilayah perbatasan negara, baik wilayah perbatasan laut maupun darat, meliputi: iidentifikasi arsip;, pemberkasan arsip, pembuatan daftar arsip, pelindungan dan pengamanan arsip, penyelamatan dan pemulihan arsip, penyerahan salinan autentik naskah arsip, dan penyimpan dokumentasi penyerahan salinan autentik naskah arsip arsip;
- Lembaga negara adalah pencipta arsip tingkat pusat yang menjalankan cabang-cabang kekuasaan negara meliputi eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- Pemerintahan daerah adalah pencipta arsip tingkat daerah yang terdiri atas pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota oleh pemerintah daerah dan DPRD sesuai wilayah yuridiksinya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.
- Pelindungan dan penyelamatan arsip wilayah perbatasan negara adalah upaya melindungi dan menyelamatkan arsip yang informasi berkaitan dengan wilayah perbatasan negara, baik wilayah perbatasan laut maupun darat dari ancaman bencana, seperti: alam (gempa bumi, tsunami, banjir, longsor), sosial/politik, SARA, terorisme, sabotase, kegagalan teknologi, pencurian dan pembocoran informasi, kelalaian manusia (*human error*), air, dan api (banjir, kebakaran).

### 1). Analisis Arsip Wilayah Perbatasan Negara sebagai Arsip Terjaga

Mewajibkan lembaga negara dan pemerintahan daerah sebagai pencipta arsip negara untuk memberkaskan, melaporkan, dan menyerahkan salinan autentik dari naskah asli arsip wilayah perbatasan negara yang diciptakannya kepada ANRI sebagai lembaga kearsipan nasional tentunya menjadi isu strategis dalam penyelenggaraan negara. Karena hal ini terkait dengan proses penyelamatan arsip negara kategori terjaga dan proses *nation state building* terhadap kemunculan potensi konflik internasional di suatu negara dan bahkan pula dengan negara lainnya (*neighbourhood countries*). Namun demikian, apakah arsip wilayah perbatasan negara yang diciptakan lembaga negara dan pemerintahan daerah termasuk dalam kategori arsip terjaga sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan?

Untuk menjawab pertanyaan di atas, maka harus merujuk pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, dan konsepsi mengenai negara, yaitu:

1. Pasal 1 angka 2, menyebutkan arsip adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. Pasal 1 angka 8, menyebutkan arsip terjaga adalah arsip negara yang berkaitan dengan keberadaan dan kelangsungan hidup bangsa dan negara yang harus dijaga keutuhan, keamanan, dan keselamatannya;
3. Pasal 33, menyebutkan arsip yang tercipta dari kegiatan lembaga negara dan kegiatan yang menggunakan sumber dana negara dinyatakan sebagai arsip milik Negara;
4. Pasal 34 ayat (1), menyebutkan negara menyelenggarakan perlindungan dan penyelamatan arsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf g, baik terhadap arsip yang keberadaannya di dalam maupun di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai bahan pertanggungjawaban setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara untuk kepentingan negara, pemerintahan, pelayanan publik, dan kesejahteraan rakyat;
5. Pasal 34 ayat (2), menyebutkan negara secara khusus memberikan perlindungan dan penyelamatan arsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah-masalah pemerintahan yang strategis;
6. Pejabat yang bertanggung jawab dalam kegiatan kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah pemerintahan yang strategis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) wajib memberkaskan dan melaporkan arsipnya kepada ANRI;
7. Pasal 43 ayat (3), menyebutkan arsip yang tercipta pada lembaga negara, pemerintahan daerah, dan perguruan tinggi negeri yang berkaitan dengan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) wajib diserahkan kepada ANRI dalam bentuk salinan autentik dari naskah asli paling lama 1 (satu) tahun setelah dilakukan pelaporan kepada ANRI;

8. Negara adalah suatu wilayah di permukaan bumi yang kekuasaannya baik politik, militer, ekonomi, sosial, maupun kebudayaan diatur oleh pemerintah yang berada di wilayah tersebut. Syarat primer sebuah negara adalah memiliki rakyat, wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat. Sedangkan syarat sekunder adalah mendapat pengakuan negara lain. (Wikipedia, 2011).

Berdasarkan tinjauan hukum kearsipan dan konsepsi negara di atas, maka dapat disimpulkan bahwa arsip wilayah perbatasan negara dalam berbagai bentuk dan media (tekstual, peta, audio-visual, dan elektronik) yang diciptakan lembaga negara dan pemerintahan daerah termasuk dalam kategori arsip terjaga.

## **2). Pembahasan Kajian**

Berdasarkan kerangka berfikir kajian, maka pembahasan kajian berfokus pada pengelolaan arsip wilayah perbatasan negara di lingkungan lembaga negara dan pemerintahan daerah, meliputi identifikasi arsip, pemberkasan arsip, pembuatan daftar arsip, perlindungan dan pengamanan arsip, penyelamatan dan pemulihan arsip, penyerahan salinan autentik naskah asli arsip kepada ANRI, dan penyimpanan dokumentasi penyerahan salinan autentik naskah asli arsip.

### **1. Identifikasi Arsip**

Menentukan arsip jenis arsip wilayah perbatasan negara yang dihasilkan oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah. Identifikasi arsip dilakukan melalui kegiatan analisis organisasi, survei/pendataan arsip, pengolahan data survei dan analisis arsip.

#### **a. Analisis Organisasi**

Pada dasarnya organisasi dibentuk untuk mencapai tujuan yang berbeda. Agar tujuan organisasi dapat tercapai maka organisasi menetapkan fungsi substantif (*operting core*) dan fasilitatif (*supporting staff*). Fungsi substantif ditetapkan disesuaikan dengan tujuan pokok organisasi, sedangkan fungsi fasilitatif untuk mendukung kelancaran, kesuksesan pelaksanaan fungsi substantif. Dengan kata lain fungsi adalah upaya awal untuk merealisasikan tujuan. Dari uraian tentang fungsi. masing-masing diuraikan ke dalam langkah-langkah kegiatan atau aktivitas untuk mengongkritkan fungsi organisasi.

Tanpa adanya aktivitas maka fungsi tidak akan terlaksana. Sesudah melakukan identifikasi fungsi selanjutnya mengidentifikasi kegiatan yang ada, catatlah aktivitas-aktivitas yang ada

dalam tiap-tiap fungsi, masing-masing fungsi mempunyai aktivitas yang berbeda pada hirarki yang berbeda pula.

Analisis organisasi dilakukan untuk menentukan unit-unit kerja di lingkungan lembaga negara dan pemerintahan daerah yang memiliki potensi menciptakan arsip wilayah perbatasan negara . Analisis organisasi dilakukan melalui pendekatan analisis fungsi, aktivitas, serta analisis substansi arsip. sebagai berikut:

- 1) Memahami struktur, fungsi dan tugas organisasi;
- 2) Mengidentifikasi fungsi-fungsi substansi dan fungsi fasilitatif organisasi;
- 3) Mengidentifikasi unit-unit kerja yang melaksanakan fungsi dan tugas yang menghasilkan arsip;
- 4) Mengidentifikasi substansi arsip yang tercipta pada unit-unit kerja.

#### **b. Survei /Pendataan Arsip**

Survei atau pendataan arsip merupakan teknik pengumpulan data tentang arsip wilayah perbatasan negara di lingkungan lembaga negara dan pemerintahan daerah dengan memperhatikan hal-hal berikut ini:

- 1) Pendataan dilakukan untuk mengetahui secara pasti jenis-jenis arsip perbatasan wilayah pada unit-unit kerja;
- 2) Inventarisasi fisik arsip pada tempat penyimpanan arsip, secara lengkap terhadap seluruh arsip dan informasinya;
- 3) Pendataan menggunakan formulir yang berisi informasi: organisasi pencipta dan unit kerja, jenis arsip, media simpan, sarana temu kembali, volume, tahun, retensi, tingkat keaslian, sifat kerahasiaan, lokasi simpan, sarana simpan, kondisi.

#### **c. Pengolahan Data Survei dan Analisis Arsip**

Pengolahan data hasil survei arsip terjaga dilakukan berdasarkan/mengacu pada pengertian arsip terjaga dan jenisnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 8 dan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan. Selain itu pengolahan data hasil survei dapat juga menggunakan analisis hukum dan risiko terhadap arsip yang diperoleh dari hasil survei.

Analisis hukum dilakukan terhadap arsip wilayah perbatasan negara yang dinilai sebagai arsip terjaga dengan cara penafsiran kemungkinan dampak hukum yang akan ditimbulkan. Analisis hukum terhadap arsip dapat dilakukan melalui pertanyaan:

- 1) Apakah arsip ini secara legal mengandung hak dan kewajiban atas kepemilikan wilayah perbatasan negara?
- 2) Apakah hilangnya arsip ini dapat menimbulkan tuntutan hukum terhadap negara?
- 3) Apakah hilangnya arsip ini dapat menimbulkan hilangnya dukungan pembuktian riwayat atau sejarah kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan, sosial ekonomi, dan pemerintahan?

Analisis risiko dilakukan terhadap arsip wilayah perbatasan negara yang dianggap sebagai arsip terjaga dengan cara penafsiran kemungkinan kerugian yang akan ditimbulkan.

Analisis hukum terhadap arsip dapat dilakukan melalui pertanyaan:

- 1) Jika arsip ini tidak ditemukan berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk merekonstruksi informasi dan berapa biaya yang dibutuhkan oleh negara?
- 2) Berapa lama waktu yang tidak produktif dengan tidak adanya arsip yang bersangkutan dan berapa biaya yang harus dikeluarkan oleh negara?
- 3) Berapa banyak kesempatan negara yang hilang untuk memperoleh keuntungan dengan tidak adanya arsip ini?
- 4) Berapa besar kerugian yang dialami oleh negara dengan tidak adanya arsip ini?

## **2. Pemberkasan Arsip**

Pemberkasan adalah penempatan lembaran-lembaran naskah dari suatu unit kerja ke dalam suatu himpunan yang tersusun secara sistematis dan logis sesuai dengan konteks kegiatannya sehingga menjadi satu berkas karena memiliki hubungan keterkaitan, kesamaan jenis atau kesamaan masalah. Dalam hal ini lembaga negara dan pemerintahan daerah harus melakukan pemberkasan arsip wilayah perbatasan negara yang dihasilkannya dalam bentuk dan media apapun paling lama 1 (satu) tahun sejak terjadinya kegiatan.

Pemberkasan arsip wilayah perbatasan negara sama hal dengan pemberkasan arsip dinamis lainnya, yakni berdasarkan klasifikasi arsip yang dimiliki oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah, meliputi kegiatan pemeriksaan kelengkapan arsip (*inspection*), pemberian indeks (*indexing*), pemberian kode arsip (*coding*), tunjuk silang (*cross reference*), penyortiran (*sorting*), pelabelan (*labeling*), penyimpanan (*filing*).

### 3. Pembuatan Daftar Arsip

Pembuatan daftar arsip dilakukan setelah pemberkasan arsip perbatasan negara selesai dilakukan. Daftar arsip yang dimaksud adalah daftar yang memuat informasi arsip wilayah perbatasan negara yang sekurang-kurangnya memuat metadata: pencipta arsip, nomor arsip, kode klasifikasi, uraian isi informasi, tahun, media, jumlah, tingkat keaslian, dan keterangan

### 4. Pelindungan dan Pengamanan Arsip

Dalam Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan disebutkan salah satu jenis arsip yang dilindungi secara khusus oleh negara adalah arsip berkaitan dengan masalah perbatasan. Metode pelindungan dan pengamanan arsip dilakukan dengan cara menciptakan duplikat arsip dan menyimpan arsip hasil penduplikasian di tempat lain (duplikasi dan dispersal) serta menyimpan arsip dengan peralatan khusus.

#### a. Duplikasi dan Dispersal

- 1) Menciptakan duplikat arsip dan menyimpan hasil penduplikasiannya secara terpisah.
- 2) Metode duplikasi dan dispersal dapat dilakukan dengan cara alih media dalam bentuk mikroform atau dalam bentuk CD ROM.

#### b. Penggunaan Peralatan Khusus

- 1) Penggunaan peralatan penyimpanan khusus, seperti: *vaults*, filing cabinet tahan api, ruang bawah tanah, *safe-deposit box*, dsb.
- 2) Pemilihan peralatan simpan sesuai jenis, media, dan ukuran arsip.

Karakteristik peralatan adalah tidak mudah terbakar (memiliki daya tahan sekurang-kurangnya 4 jam kebakaran); kedap air; dan bebas medan magnet untuk jenis arsip berbasis magnetik/elektronik.

Penyimpanan arsip dalam rangka pelindungan dan pengamanan arsip negara dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu *on site storage* dan *off site storage*. Yang dimaksud dengan *on site storage* adalah penyimpanan arsip pada ruangan tertentu dalam satu gedung atau perkantoran di lingkungan lembaga negara dan pemerintahan daerah. Ruangan itu harus bisa menjamin arsip wilayah perbatasan negara dari ancaman kebakaran, banjir, pencurian. Sedangkan *off site storage* adalah penyimpanan ditempatkan di luar lingkungan gedung perkantoran lembaga negara dan pemerintahan daerah, seperti: pusat arsip (*records center*), pusat arsip komersial (*commercial records center*).

Pengamanan arsip wilayah perbatasan negara dilakukan terhadap keamanan fisik dan keamanan informasi melalui cara sebagai berikut ini.

- 1) Penggunaan sistem keamanan ruangan penyimpanan dokumen/arsip seperti pengaturan akses, pengaturan ruang simpan, penggunaan sistem alarm dapat digunakan untuk mengamankan dokumen/arsip dari bahaya pencurian, sabotase, penyadapan dan lain-lain;
- 2) Penggunaan bangunan kedap air atau menempatkan arsip pada tingkat ketinggian yang bebas banjir;
- 3) Penggunaan struktur bangunan tahan gempa dan lokasi yang tidak rawan gempa, angin topan dan badai;
- 4) Penggunaan stuktur bangunan dan ruangan tahan api serta dilengkapi dengan peralatan alarm dan alat pemadam kebakaran dan lain-lain.
- 5)

Pengamanan informasi dilakukan dengan cara sebagai berikut.

- 1) Memberikan kartu identifikasi individu pengguna arsip untuk menjamin bahwa arsip hanya digunakan oleh yang berhak;
- 2) Mengatur akses petugas kearsipan secara rinci atas basis tanggal atau jam;
- 3) Menyusun prosedur tetap secara rinci dan detail;
- 4) Memberi kode rahasia pada arsip dan spesifikasi orang-orang tertentu yang punya hak akses;
- 5) Menjamin bahwa arsip hanya dapat diketahui oleh petugas yang berhak dan penggunaan hak itu terkontrol dengan baik, untuk itu dapat dilakukan indeks primer (tidak langsung) dan indeks sekunder (langsung) untuk kontrol akses.

## **5. Penyelamatan dan Pemulihan Arsip**

Apabila upaya perlindungan dan pengamanan arsip telah dilakukan dengan optimal maka hal lainnya yang perlu diperhatikan dalam rangka pengelolaan arsip wilayah perbatasan negara adalah penyelamatan dan pemulihan arsip dari bencana, baik bencana dalam skala besar maupun skala kecil. Penyelamatan arsip dari bencana berskala besar dilakukan dengan cara sebagai berikut.

- a. Membentuk tim kerja;
- b. Mengevakuasi dan memindahkan arsip ke tempat yang aman;
- c. Mengidentifikasi jenis arsip yang mengalami kerusakan, jumlah, dan tingkat kerusakan dengan mengacu kepada daftar arsip;

- d. Melakukan penilaian tingkat kerusakan arsip;
- e. Mengatur tingkat proses penyelamatan termasuk tata caranya, pergantian waktu bertugas, rotasi pekerjaan.

Penyelamatan bencana berskala kecil dilakukan langsung oleh unit-unit fungsional dan unit terkait. Misalnya musibah kebakaran atau banjir yang terjadi di suatu kantor, maka pelaksanaan pengamanan dilakukan bersama oleh unit kearsipan, unit keamanan. dan unit pengolah/unit kerja/pemilik arsip.

## **6. Pelaporan Arsip**

Dalam hal ini lembaga negara dan pemerintahan daerah harus melakukan pelaporan arsip wilayah perbatasan negara yang dihasilkannya paling lama 1 (satu) tahun sejak terjadinya kegiatan. Hal yang dilaporkan adalah informasi mengenai arsip wilayah perbatasan negara yang telah diciptakan dan diberkaskan dalam rangka pelaksanaan fungsi dan tugas lembaga negara dan pemerintahan daerah yang bersangkutan. Pelaporan disampaikan dalam bentuk daftar arsip terjaga yang sekurang-kurangnya memuat metadata: nama pencipta, nomor, kode klasifikasi, uraian isi informasi, tahun, media, jumlah, tingkat keaslian, kondisi arsip.

Penyampaian laporan arsip wilayah perbatasan negara di lingkungan lembaga negara menjadi tanggung jawab pimpinan lembaga negara kepada Kepala ANRI yang dilaksanakan oleh unit kearsipan. Pelaporan dapat dilakukan kepada ANRI di pusat atau perwakilan ANRI di daerah.. Sedangkan penyampaian laporan arsip wilayah perbatasan negara di lingkungan pemerintahan daerah menjadi tanggung jawab pimpinan pemerintahan daerah kepada Kepala ANRI yang dilaksanakan oleh lembaga kearsipan daerah.

Lembaga negara di daerah sepanjang instansi induknya tidak menentukan lain dan pemerintahan daerah dapat menyampaikan Pelaporan arsip wilayah perbatasan negara kepada perwakilan ANRI dilakukan atas nama pimpinan lembaga negara/pemerintahan daerah dan Kepala ANRI. Penyampaian laporan dapat dilakukan secara langsung (*off line*) maupun jaringan (*on line*) melalui sistem informasi kearsipan nasional dan jaringan informasi kearsipan nasional. Pelaporan arsip wilayah perbatasan negara yang disampaikan lembaga negara dan pemerintahan daerah merupakan data atau informasi aktual. Karena itu arsip wilayah perbatasan negara lembaga negara dan pemerintahan daerah harus senantiasa memperbarui data laporan arsip wilayah perbatasan negara yang disampaikan kepada ANRI.

## **7. Penyerahan Salinan Autentik Naskah Asli Arsip**

Lembaga negara dan pemerintahan daerah harus menyerahkan arsip wilayah perbatasan negara dalam bentuk salinan autentik dari naskah asli arsip wilayah perbatasan negara yang dihasilkannya paling lama 1 (satu) tahun sejak terjadinya pelaporan. Penyerahan salinan bentuk salinan autentik dari naskah asli arsip wilayah perbatasan negara oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah harus didokumentasikan dengan baik. Dokumentasi penyerahan salinan bentuk salinan autentik dari naskah asli arsip wilayah perbatasan negara oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah kepada ANRI antara lain.

- a. Surat keputusan pimpinan lembaga negara dan pemerintahan daerah tentang serah terima salinan autentik naskah asli arsip wilayah perbatasan negara;
- b. Notulen rapat tim serah terima salinan autentik naskah asli arsip wilayah perbatasan negara oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah;
- c. Usulan dari tim kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintahan daerah yang menyatakan bahwa salinan arsip yang diserahkan setelah dilakukan penilaian telah memenuhi syarat untuk diserahkan;
- d. Surat keputusan pimpinan lembaga negara dan pemerintahan daerah tentang penyerahan salinan autentik dari naskah asli arsip wilayah perbatasan negara;
- e. Berita acara serah terima salinan autentik naskah asli arsip wilayah perbatasan negara;
- f. Daftar salinan autentik dari naskah asli arsip wilayah perbatasan negara.

Penyerahan salinan autentik dari naskah asli arsip wilayah perbatasan negara oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah kepada ANRI dilakukan melalui prosedur sebagai berikut.

- a. Penyeleksian arsip;
- b. Pembuatan daftar salinan autentik dari naskah asli arsip wilayah perbatasan negara;
- c. Koordinasi dengan ANRI di pusat dan perwakilan ANRI di daerah (unit depot arsip inaktif yang memiliki nilai guna berkelanjutan);
- d. Pembuatan berita acara serah terima salinan autentik naskah asli arsip wilayah perbatasan negara;
- e. Pelaksanaan serah terima salinan autentik naskah asli arsip wilayah perbatasan negara.

## **8. Penyimpanan Dokumentasi Penyerahan Salinan Autentik Arsip**

Setelah pelaksanaan serah terima salinan autentik dari naskah asli arsip wilayah perbatasan negara kepada ANRI, lembaga negara dan pemerintahan daerah menyimpan dokumentasi serah terima itu, meliputi:

- a. Surat keputusan pimpinan lembaga negara dan pemerintahan daerah tentang serah terima salinan autentik naskah asli arsip wilayah perbatasan negara;
- b. Notulen rapat tim serah terima salinan autentik naskah asli arsip wilayah perbatasan negara oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah;
- c. Usulan dari tim kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintahan daerah yang menyatakan bahwa salinan arsip yang diserahkan setelah dilakukan penilaian telah memenuhi syarat untuk diserahkan;
- d. Surat keputusan pimpinan lembaga negara dan pemerintahan daerah tentang penyerahan salinan autentik dari naskah asli arsip wilayah perbatasan negara negara;
- e. Berita acara serah terima salinan autentik naskah asli arsip wilayah perbatasan negara;
- f. Daftar salinan autentik naskah asli arsip wilayah perbatasan negara.

## **4. Penutup**

Dari semua aset negara yang ada, arsip wilayah perbatasan negara adalah salah satu aset yang paling berharga yang dimiliki Indonesia. Arsip wilayah perbatasan negara merupakan warisan nasional dari generasi ke generasi yang perlu dipelihara dan dilestarikan. Tingkat peradaban bangsa Indonesia salah satunya dapat dilihat dari pemeliharaan dan pelestarian terhadap wilayah perbatasan negara.

Berdasarkan analisis dan pembahasan Kajian Arsip Wilayah Perbatasan Negara dalam rangka Pelindungan dan Penyelamatan Arsip Terjaga di Lingkungan Lembaga Negara dan Pemerintahan Daerah, maka dapat ditarik kesimpulan dan saran sebagai berikut.

## Kesimpulan

1. Arsip wilayah perbatasan negara yang diciptakan lembaga negara dan pemerintahan daerah merupakan salah satu jenis arsip terjaga, sehingga harus mendapat perlindungan khusus oleh negara dari bencana alam, bencana sosial, perang, tindakan kriminal serta tindakan kejahatan yang mengandung unsur sabotase, spionase, dan terorisme untuk kepentingan bangsa, negara, pemerintahan, pelayanan publik, dan kesejahteraan rakyat;
2. Pengelolaan arsip wilayah perbatasan negara di lingkungan lembaga negara dan pemerintahan daerah dilaksanakan dalam rangka perlindungan dan penyelamatan arsip negara. Karena itu pengelolaannya tidak cukup dilakukan hanya dengan pemberkasan, pelaporan, dan penyampaian salinan autententik arsip. Tetapi harus dilakukan melalui tahapan yang lebih luas, yaitu: identifikasi, pemberkasan, pembuatan daftar, pelaporan, dan penyampaian salinan autententik arsip, dan penyimpanan dokumentasi serah terima salinan autententik arsip;
3. Data laporan pemberkasan arsip wilayah perbatasan negara yang disampaikan oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah kepada ANRI merupakan data aktual. Karena lembaga negara dan pemerintahan daerah harus senantiasa melakukan pemutahiran datanya
4. ANRI dalam menerima laporan pemberkasan arsip dan salinan autentik dari naskah asli arsip wilayah perbatasan negara adalah dalam kapasitas sebagai lembaga kearsipan nasional.

## Rekomendasi

1. Untuk kepentingan negara, pemerintahan, pelayanan publik, dan kesejahteraan rakyat, ANRI harus memperhatikan bagaimana pengelolaan selanjutnya terhadap salinan autentik naskah asli arsip wilayah perbatasan negara yang diserahkan oleh lembaga negara dan pemerintahan daerah kepada ANRI;
2. Dalam serah terima salinan autentik naskah asli arsip wilayah perbatasan negara antara lembaga negara dan pemerintahan daerah dengan ANRI harus diperhatikan klausul atas hak pengelolaannya di ANRI, termasuk hak akses terhadap salinan autentik naskah asli arsip wilayah perbatasan negara yang diserahkan kepada ANRI;
3. Pengelolaan arsip wilayah perbatasan negara di lingkungan lembaga negara dan pemerintahan daerah harus terintegrasi dengan pengelolaan arsip dinamis oleh simpul jaringan dan pusat jaringan dalam kerangka SIKN dan JIKN;
4. Agar perlindungan dan penyelamatan arsip wilayah perbatasan negara di lingkungan lembaga negara dan pemerintahan daerah dapat tercapai sesuai dengan amanat undang-undang, maka pembinaan kearsipan harus dilakukan dengan arah, tujuan, sasaran, dan strategi yang tepat dalam kerangka sistem kearsipan nasional;
5. Penyelenggaraan kearsipan dinamis di lingkungan lembaga negara dan pemerintahan daerah jangan lagi diselenggarakan secara parsial dan dengan dukungan sumber daya kearsipan yang marginal. Tetapi harus dilakukan secara komprehensif dan terpadu dan didukung oleh sumber daya kearsipan yang unggul.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arsip Nasional RI. *Wilayah Perbatasan Pulau, Perbatasan Australia dan Lautan Indonesia*, Jakarta: ANRI, 2008.
- Bakosurtanal. *Titik-titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia, Deputi Bidang Pemetaan Dasar*. Bogor: Bakosurtanal, 2008.
- Committee on Electronic Records, International Council on Archives (ICA). *Electronic Records Management. A Literature Review*. April 1997.
- Committee on Electronic Records, International Council on Archives (ICA). *Guide for Managing Electronic Records from an Archival Perspective*. 1997.
- Committee on Electronic Records, International Council on Archives (ICA). *Electronic Records: A Workbook for Archivist*. 2005
- Duranti, Luciana dan Randy Preston, eds. *International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems (InterPARES) 2: Experiential, Interactive and Dynamic Records* (Padova, Italy: Associazione Nazionale Archivistica Italiana, 2008), electronic version. <[http://www.interpares.org/display\\_file.cfm?doc=ip2\\_book\\_complete.pdf](http://www.interpares.org/display_file.cfm?doc=ip2_book_complete.pdf)> .
- Ellis, Judith, (editor). *Keeping Archives*. D.W. Thorpe in Association with the Australian Society of Archivist Inc. Port Melbourne, 1993.
- ISO (International Organization for Standardization)/TR 15489. *Records Management*. 2001.
- LAN. *Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara*. Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2003
- Mc Kemmish, Sue, Michael Piggott, Barbara Reed and Frank Upward, eds. *Archives: Recordkeeping in Society, Wagga Wagga*. NSW: Centre for Information Studies, Charles Sturt University, 2005.
- Penn, Ira A. *Records Management Handbook* (Brookfield, VT: Ashgate, 1994).
- Ricks, Betty R. et.al. *Information and Image Management*. Cincinnati: South-Western Publishing Corp; 1992.
- Saffady, William. *Managing Electronic Records*. Kansas: ARMA International, 1988.
- Silalahi, Uber. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta: Reftika Aditama, 2009.

Wallace, Patricia E (ed). *Records Management : Integrated Information Systems, Third Edition*. New Jersey: Prentice Hall, 1992.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2002 sebagaimana telah diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2008 tentang Titik-titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia.

# IMPLEMENTASI PENYELAMATAN ARSIP DI INDONESIA

---

*Bambang P. Widodo*

---

## **ABSTRACT**

*Preserving archives is not only aimed to prolong the age of physical information but also to make used of archives for public interest. In archival policy archives management is designed to deliver facts of national identity.*

*This study uses descriptive qualitative and naturalistic method by means to describe the policy efforts of preserving archives as evidence. The data used was collected from documents. Data analysis technic used is content analysis using descriptive naration.*

*The conclusions are : (1) The policy of preserving archives as evidence needs integration and variation from former policy, and it should focus on the vision that archives bind the unity of the nation, with the mission to preserve the collective memory of the nation; (2)implementation of archives preservation as a part of a System of National Archives, should be consistent and referred to the Law of Archive.*

### Key words :

*Archives preservation, archival policy, acquisition, and institutional archives*

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Keberhasilan penyelamatan arsip di Indonesia tidak terlepas dari tepat atau tidaknya kebijakan penyelamatan arsip yang dikeluarkan oleh Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) selaku lembaga penyelenggara kearsipan nasional. Sebagai suatu lembaga kearsipan, ANRI bertanggung jawab untuk menyelamatkan dan melestarikan arsip dan masalah pembinaan kearsipan. Permasalahan di atas telah diangkat menjadi suatu kemufakatan nasional yang kini diformulasikan dalam bentuk formal yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

Ada dua hal mendasar dalam tujuan penyelenggaraan kearsipan terkait dengan pelaksanaan penyelamatan arsip yang termaktub dalam Pasal 3 Undang-Undang Kearsipan, yaitu :

*“...(f) menjamin keselamatan dan keamanan arsip sebagai bukti pertanggungjawaban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;*

*(g) menjamin keselamatan aset nasional dalam bidang ekonomi, sosial, politik, budaya, pertahanan, serta keamanan sebagai identitas dan jati diri bangsa .. “.*

Tujuan penyelenggaraan kearsipan ini memperlihatkan pergeseran paradigma kearsipan yang sebelumnya hanya untuk kepentingan pemerintah menjadi kepentingan masyarakat. Ini sejalan dengan semangat revolusi Perancis, lahirnya hak-hak individu dari warga negara untuk menggunakan arsip, maka masyarakatpun pada akhirnya dapat memanfaatkan keberadaan lembaga kearsipan secara optimal. Untuk itu penyelamatan arsip perlu diaktualisasikan sehingga peranan kearsipan dalam pembangunan bangsa menjadi suatu daya dukung yang efektif dan dapat dipertanggungjawabkan bagi generasi penerus.

Berdasarkan tujuan penyelenggaraan kearsipan maka salah satu tugas penting ANRI dan lembaga kearsipan lainnya adalah memperkenalkan jati diri bangsanya dengan cara menyelamatkan dan melestarikan warisan budaya melalui pengelolaan

arsipnya. Dengan memiliki fungsi dan tugas menyelamatkan dan melestarikan arsip dalam kehidupan kebangsaan dapat diartikan sebagai usaha mengenalkan jati diri bangsa. Amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan bahwa tugas menyelamatkan dan melestarikan arsip yang demikian tidak hanya menjadi tanggung jawab lembaga kearsipan melainkan juga seluruh warga negara, baik secara kelembagaan maupun perorangan. Begitu berperannya kontribusi kebijakan penyelamatan arsip berikut implementasinya menjadi topik yang menarik untuk diketahui.

## **B. Permasalahan**

Implementasi kebijakan penyelamatan arsip bukan semata-mata untuk memperpanjang usia fisik dan kandungan informasinya saja, tetapi juga agar informasi arsip tersebut dapat didayagunakan untuk kepentingan masyarakat luas. Oleh karenanya, upaya penyelamatan arsip perlu diupayakan batasan yang jelas mengenai cakupan yang akan diselamatkan sehingga keluaran yang dihasilkan mampu menampilkan jati diri suatu bangsa.

Khazanah arsip di Indonesia boleh dibilang belum berhasil menampilkan jati diri bangsa secara utuh, karena sebagian besar khazanah arsip yang diperoleh merupakan peninggalan masa Hindia Belanda dan bukan masa Indonesia merdeka. Kebijakan penyelamatan arsip kurang terintegrasi dan aplikatif sehingga dalam pelaksanaannya belum mampu mendorong pencipta arsip untuk melakukan penyerahan arsip statisnya ke lembaga kearsipan.

Dalam perspektif analisis kebijakan, untuk mencapai tujuan kearsipan diperlukan kemampuan didalam merumuskan visi dan misi yang akan diemban ANRI sekaligus sebagai ‘pemandu’ khususnya dalam melakukan penyelamatan arsip. Ketidakberhasilan merumuskan dan menetapkan kebijakan penyelamatan arsip mempunyai andil besar terhadap keberhasilan dalam menyelamatkan dan melestarikan arsip.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka tulisan ini mencoba mendeskripsikan bagaimanakah implementasi dan kebijakan penyelamatan arsip yang

berlangsung selama ini di Indonesia ?. Selanjutnya pertanyaan tersebut dapat diuraikan dalam sub-sub pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi penyelamatan arsip yang sudah dilakukan selama ini ?
2. Bagaimanakah bentuk kebijakan penyelamatan arsip di Indonesia ?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan yang dikemukakan sebelumnya maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mendeskripsikan pelaksanaan penyelamatan arsip yang sudah dilakukan di Indonesia.
2. Memperoleh gambaran tentang kebijakan penyelamatan arsip di Indonesia;

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah menjadi bahan masukan bagi lembaga kearsipan untuk mengembangkan model kebijakan penyelamatan arsip dalam upayanya menambah khazanah arsip di Indonesia melalui kegiatan akuisisi arsip statis.

## **TINJAUAN LITERATUR**

## A. Kebijakan Kearsipan

Sebelum menjelaskan konsep kebijakan kearsipan, maka perlu dipahami makna dari kebijakan sebagai suatu konsep yang mandiri. Kebijakan merupakan pengejawantahan dari proses kebijaksanaan yang telah dirumuskan. Menurut Abdulwahab, konsep kebijakan setidaknya memuat tiga elemen, yaitu : (1) Identifikasi dari tujuan yang akan dicapai; (2) Strategi dan taktik dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan; dan (3) Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi (1998, 23-30).

Dalam konteks kebijaksanaan negara, suatu kebijakan identik dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu ataupun untuk tidak berbuat sesuatu. Seperti yang dikemukakan Thomas R. Dye, bahwa kebijaksanaan negara sebagai semua pilihan atau tindakan yang dilakukan yang berorientasi kepada publik. Dengan demikian konsep kebijakan negara senantiasa bersinggungan erat dengan kepentingan publik. (Dalam Abdulwahab; 1998, 31)

Ada tiga model dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu : (1) Model Rasional Komprehensif, model ini mengedepankan keputusan yang rasional, berdimensi ekonomis dan efisien namun tidak mempertimbangkan aspek sosialnya; (2) Model Inkremental, model ini mempunyai paradigma yang berbeda dengan model rasional komprehensif. Dalam model inkremental bersifat *evolitif* sesuai dengan situasi, model ini berusaha selalu memperbaiki kebijakan publik yang ada sebelumnya sehingga lebih efektif dan efisien, namun ada pembatasan fokus yang berakibat keterbatasan pada visi dan misi; dan (3) Model Campuran (Mixed Scanning Model), model ini beranjak dari analisis kelebihan dan kelemahan dari dua model sebelumnya, serta mencoba merumuskan suatu kebijakan dengan pendekatan situasional.

Berdasarkan bentuk-bentuk model yang dikemukakan di atas maka suatu kebijakan perlu dirumuskan dan dilaksanakan untuk mengarahkan kegiatan dan memperluas keterlibatan masyarakat dalam kegiatan pembangunan, termasuk

pembangunan di bidang kearsipan. Kebijakan kearsipan sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan merupakan tanggung jawab Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) sebagai penyelenggara kearsipan nasional.

Kebijakan kearsipan yang dimaksud sesuai Pasal 7 Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, meliputi bidang : (a) pembinaan; (b) pengelolaan arsip; (c) pembangunan SKN, pembangunan SIKN, dan pembentukan JIKN; (d) organisasi; (e) pengembangan sumber daya manusia; (f) prasarana dan sarana; (g) perlindungan dan penyelamatan arsip; (h) sosialisasi kearsipan; (i) kerja sama; dan (j) pendanaan.

Dalam konteks tulisan penelitian ini, maka kegiatan ataupun pelaksanaan penyelamatan arsip merupakan bagian kebijakan kearsipan di bidang perlindungan dan penyelamatan arsip. Kebijakan penyelamatan arsip bertujuan untuk mempercepat tujuan penyelenggaraan kearsipan, dalam hal ini menjamin keselamatan dan keamanan arsip sebagai bukti pertanggungjawaban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta menjamin keselamatan aset nasional sebagai identitas dan jati diri bangsa.

## **B. Kebijakan Penyelamatan Arsip**

Untuk mewujudkan tujuan penyelenggaraan kearsipan di atas, diperlukan pengelolaan arsip yang berkesinambungan dan satu sama lain memiliki keterkaitan erat antara manajemen arsip dinamis dengan manajemen arsip statis, terutama pada proses pengelolaan dan penyimpanan arsip. Menurut Jeanette White Ford, bahwa terciptanya kualitas arsip statis yang dimiliki sangat tergantung oleh jenis arsip dinamis yang dihasilkan organisasi. (Dalam Cox; 1992, 59).

Dalam hubungan tersebut maka proses penilaian dan seleksi arsip dari arsip dinamis menjadi arsip statis sangat menentukan didalam memperoleh bahan bukti pertanggungjawaban nasional. Arsip sebagai bukti pertanggungjawaban nasional harus memberikan bukti-bukti mengenai pelaksanaan kegiatan sehingga dapat memenuhi kebutuhan sejarah, keilmuan, dan layanan publik.

Menurut Australian Standard 4390.1-1996, penilaian arsip adalah proses evaluasi suatu kegiatan untuk menentukan arsip-arsip yang perlu disimpan guna memenuhi kebutuhan kegiatan, persyaratan tanggung jawab organisasi dan harapan masyarakat. (Dalam Kennedy-Schauder; 1998, 63). Sementara Richard Cox mendefinisikan penilaian arsip sebagai tindakan analisis serie berkas berdasarkan nilai gunanya, dengan penilaian tersebut dimungkinkan untuk menetapkan jangka simpan arsip dan sekaligus menetapkan keputusan nasib akhir arsip. (1992, 49-52). Kedua definisi tersebut memperlihatkan bahwa penilaian arsip bertujuan tidak hanya untuk kepentingan organisasi tetapi juga untuk kepentingan penelitian di masa mendatang.

Selanjutnya untuk mempercepat tujuan penyelenggaraan kearsipan maka penilaian yang dilakukan harus diikuti dengan program akuisisi arsip dalam rangka proses penambahan khazanah arsip statis di lembaga kearsipan. Akuisisi arsip menurut Richard J. Cox secara umum hanya digunakan oleh lembaga penyimpan naskah arsip statis, seperti lembaga kearsipan, lembaga sejarah ataupun perpustakaan khusus perguruan tinggi (1992, 62-63). Sementara Sulisty-Basuki menyatakan, proses akuisisi harus dilakukan penuh tanggung jawab dan dengan cara yang teratur guna menghindari penambahan khazanah arsip yang diluar kendali (1998,128).

Proses akuisisi diarahkan untuk menyaring informasi arsip yang keberadaannya berdampak bagi kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga dapat dijadikan bukti pertanggungjawaban nasional yang lengkap. Oleh karenanya, keterpercayaan (*reliabilitas*) dan keabsahan (*otentisitas*) merupakan syarat utama dalam menjamin akuntabilitas arsip yang akan dilestarikan. Dengan demikian kegiatan akuisisi arsip bertujuan untuk menyelamatkan arsip-arsip sebagai bukti pertanggungjawaban nasional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Istilah penyelamatan arsip merupakan istilah akuisisi arsip yang digunakan oleh ANRI sebagai suatu kebijakan didalam upayanya untuk menambah khazanah arsip statis. Dengan demikian kebijakan penyelamatan arsip identik dengan strategi dalam pelaksanaan akuisisi arsip guna memperoleh arsip-arsip yang bernilai statis, yang sebelumnya terdapat pada pencipta arsip untuk diselamatkan dan dilestarikan sebagai bukti pertanggungjawaban nasional oleh lembaga kearsipan.

## C. Pendirian Lembaga Kearsipan

Pergeseran tradisi lisan ke tradisi tulisan merupakan bentuk revolusi peradaban dalam upaya mengenalkan kembali kegiatan masa silam. Pendokumentasian terhadap tradisi tulis bukan saja dapat mencegah kesalahan namun juga memungkinkan nilai-nilai informasi yang dimilikinya menjadi memori bagi setiap manusia. Kegiatan pendokumentasian berawal dari peradaban Yunani Kuno (abad IV dan V SM). Ketika itu orang-orang Athena menyimpan dokumen-dokumen berharga di kuil dewa ibu, yaitu *Metreon*. Kuil *Metreon* tersebut berisikan perjanjian-perjanjian, peraturan hukum, notula, dan dokumen lain milik negara. Di antara dokumen-dokumen tersebut, ada pula pernyataan pembelaan Socrates, naskah-naskah sandiwara Aeschylus, Sophocles, dan Euripides, naskah lainnya adalah pemenang olympic yang diawetkan dan dipindahkan dalam bentuk papirus.

Dalam masa Kekaisaran Romawi, seiring dengan kemampuan berorganisasi memunculkan kehadiran jabatan kepala arsip istana, yaitu *Chartularius* (records manager, saat ini) pendokumentasian arsip lebih maju dibanding sebelumnya. Konsep *archives* sebagai lembaga menurut TR. Schelenberg dimulai pada zaman ini, *archives* didefinisikan sebagai '*locus publicus in quo instrumenta deponuntur, quatenus incorrupta menant fidem faciant, da perpetue rei memoria sit*' (instansi publik yang menyimpan naskah sehingga tidak terjadi kerusakan, mampu memberikan bukti kebenaran dan memori berkelanjutan terhadap apa yang dapat dibuktikan).

Masa Revolusi Perancis tahun 1789, dimulailah era kebebasan, persamaan dan persaudaraan dijadikan primadona dalam mendeklarasikan hak-hak asasi individu. Masa Revolusi Perancis menuntut pengakuan peran arsip untuk dijadikan bahan bukti yang sangat penting dalam menjamin hidup bagi seseorang. Pengakuan ini menghadirkan mulainya keberhasilan bidang kearsipan, seperti adanya suatu administrasi arsip, pernyataan bahwa arsip pada prinsipnya terjangkau publik, dan diakuinya tanggung jawab negara untuk memelihara dokumen masa lalu.

Arsip yang semula hanya berupa peninggalan administrasi pemerintahan telah beralih telah menjadi sumber penting dalam penelitian. Dijadikannya Dewa Romawi yang bernama *Janus*-Dewa Bermuka Dua, sebagai simbol atau lambang arsip oleh para ilmuwan kearsipan, sesungguhnya melambangkan ketidakterikatan hakikat arsip terhadap waktu. Menurut Noerhadi Magetsari (1997), muka Janus yang menghadap

ke belakang melambangkan peranan arsip yang apabila dilestarikan dapat menjamin keotentikan sebagai jati diri bangsa, sementara muka yang menghadap ke depan di analogikan sebagai sumber informasi yang diperlukan dalam perencanaan masa depannya. Dengan kata lain, makna yang tersirat dari simbol tersebut adalah 'keterbukaan' dari keberadaan arsip. Melalui arsip, suatu bangsa dapat memandangi masa lalunya untuk sekaligus merancang masa depannya. Dengan kata lain, arsip merupakan mata rantai dengan masa silam, menghubungkan masa silam dengan masa kini dan juga masa yang akan datang.

Filosofis inilah yang menyebabkan beberapa negara akhirnya mendirikan lembaga kearsipan. Ada beberapa alasan pentingnya didirikan lembaga kearsipan menurut TR Schelenberg adalah sebagai berikut :

1. Kebutuhan praktis dari efisiensi pemerintahan yang semakin maju dan menuntut penyimpanan terhadap arsip;
2. Pertimbangan budaya, lembaga kearsipan merupakan salah satu di antara banyak jenis sumber-sumber informasi kebudayaan dan hal ini merupakan tanggung jawab pemerintah untuk melestarikan kebudayaan bangsanya;
3. Kesadaran pribadi, merasa prihatin akan kehancuran suatu masyarakat lama sehingga dirasakan perlu untuk menyimpan arsip-arsip lama untuk dijadikan dasar hubungan sosial maupun dasar perlindungan hak-hak feodal dan hak-hak istimewa;
4. Bersifat resmi kedinasan, setiap arsip yang diciptakan pemerintah senantiasa dibutuhkan oleh pemerintah untuk pekerjaannya, baik untuk arsip yang paling tua maupun yang baru, kesemuanya merupakan rekam jejak kegiatan pemerintahan.

Begitu pentingnya lembaga kearsipan di setiap negara memperlihatkan bahwa informasi yang memiliki nilai berkelanjutan ini perlu diselamatkan dan dilestarikan untuk dapat dimanfaatkan bagi kepentingan masyarakat luas. Informasi yang kemudian menjadi arsip statis ini merupakan rekam jejak sekaligus memori kolektif yang terdokumentasikan menjadi khazanah warisan budaya.

Lembaga kearsipan (*institutional archives*) merupakan suatu pranata kelembagaan yang bertanggung jawab untuk menerima arsip statis, serta menyimpan dan mengelola arsip statis. Lembaga kearsipan tidak identik dengan lembaga milik pemerintah. Di beberapa negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Canada, dan

Australia, istilah *institutional archives* bisa saja dikelola dan diperuntukan oleh perusahaan swasta yang peduli terhadap pengelolaan arsip statis. Bahkan lembaga-lembaga penyedia informasi publik, lembaga penelitian maupun universitas yang mengelola arsip statis maka lembaga tersebut dapat pula membangun lembaga kearsipan. Lembaga kearsipan yang dimaksud tentunya merupakan bagian dari lembaga informasi publik, lembaga penelitian maupun universitas. Fungsi utama lembaga kearsipan adalah memelihara dan mengamankan arsip statis (Cox; 1992, 85)

Menurut Patricia E. Wallace (1992; 313) terdapat tiga tujuan membangun dan mendirikan lembaga kearsipan yang dikelola pemerintah, yaitu :

1. Menyeleksi dan menentukan arsip-arsip yang bernilai permanen;
2. Memelihara dan menyimpan arsip-arsip yang bernilai permanen; dan
3. Memberikan layanan arsip statis kepada pemerintah.

Pentingnya arsip-arsip sebagai bukti pertanggungjawaban suatu bangsa telah mendorong terbentuknya lembaga kearsipan secara nasional bernama *Archives Nationales* tahun 1790 di Perancis, *Public Records Office* di Inggris tahun 1838 dan *Algemeen Rijksarchief* tahun 1902 di Belanda. Keberadaan lembaga kearsipan ini menjamin bahwa pemeliharaan arsip ditujukan untuk kepentingan masyarakat yang baru atau akan datang. Catatan-catatan masyarakat lama yang terpelihara secara sengaja maupun tidak sengaja diperlukan untuk kegunaan kebudayaan.

Di Indonesia, lembaga kearsipan berawal dari *staatblad* 1892 Nomor 34 tentang pendirian *Landsarchief* yang berfungsi sebagai tempat penampungan arsip pemerintahan Hindia Belanda maupun arsip pemerintah sebelumnya, yaitu zaman pemerintahan VOC. *Landsarchief* diharapkan dapat mengisi khazanah *algemeen rijksarchief* milik Belanda yang berfungsi untuk menyimpan naskah-naskah lama kehidupan Kerajaan Belanda.

*Landsarchief* berubah menjadi *Kobunsjokan* semasa masuknya kependudukan Jepang 1942-1945, kemudian berubah lagi menjadi Arsip Negara seiring dengan kemerdekaan Republik Indonesia. Arsip Negara sempat menjadi *Landsarchief* kembali pada saat NICA melakukan agresi namun tidak berselang lama, berdasarkan SK. Menteri P.P dan K Nomor 9052/B berubah lagi menjadi Arsip Negara (ketika masa RIS). Kemudian berdasarkan SK Menteri PP dan K Nomor 69626/a/S tanggal 1 Juni 1959 Arsip Negara berubah menjadi Arsip Nasional.

Arsip Nasional sempat berkali-kali berada di bawah naungan yang berbeda, mulai Menteri PP dan K, Menteri Pertama RI, Wakil Menteri Pertama Bidang Khusus, Menteri Koordinator Hubra, Waperdam RI bidang Lembaga Politik sampai tahun 1967 yang menyebutkan Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) sebagai Lembaga Pemerintah Non-Departemen.

Sejalan dengan berlakunya Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan sebagaimana dalam Pasal 3 bahwa tujuan kearsipan adalah untuk menjamin keselamatan bahan pertanggungjawaban nasional tentang perencanaan, pelaksanaan, dan penyelenggaraan kehidupan kebangsaan serta untuk menyediakan bahan pertanggungjawaban tersebut bagi kegiatan pemerintah. Selanjutnya dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1971 mengamanatkan institusi/lembaga pemerintah wajib menyerahkan arsip yang bernilai permanen ke ANRI. Demikian pula, untuk institusi/lembaga pemerintah yang berada di daerah wajib menyerahkan arsip yang bernilai permanen ke Arsip Nasional Daerah selaku instansi vertikal pusat yang ada di daerah.

Sejalan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan adanya keleluasaan kepada daerah untuk memberdayakan segala potensinya, pemberian otonomi tersebut memberikan pengaruh terhadap proses perubahan dan membawa konsekuensi yang tidak terelakkan terhadap bidang kearsipan umumnya dan upaya penyelamatan arsip yang bernilai permanen khususnya. Di tingkat daerah penyelenggaraan kearsipan merupakan tanggung jawab lembaga kearsipan daerah sesuai dengan lingkup wilayah kewenangan yang diberikan. Lembaga kearsipan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) pada dasarnya merupakan organisasi pemerintah daerah di bidang kearsipan.

Selanjutnya dengan keluarnya Keputusan Presiden RI Nomor 105 tahun 2004 tentang Pengelolaan Arsip Statis dijelaskan bahwa pengelolaan arsip statis dilaksanakan oleh lembaga kearsipan, dalam hal itu adalah : Arsip Nasional Republik Indonesia, Lembaga Kearsipan Provinsi; dan Lembaga Kearsipan Kabupaten/Kota. Pengelolaan arsip statis dalam pasal 1 ayat (3) adalah suatu rangkaian kegiatan pengumpulan, penyimpanan, perawatan, penyelamatan, penggunaan, dan pembinaan atas pelaksanaan serah arsip dalam suatu sistem kearsipan. Dalam Keppres No. 105 Tahun 2004, istilah 'pengumpulan' merupakan pengganti kegiatan akuisisi yang dilakukan oleh lembaga kearsipan.

Kini dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan yang menggantikan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan mengamanatkan lembaga kearsipan sebagai penyelenggara kearsipan yang meliputi : Arsip Nasional Republik Indonesia, Arsip Daerah Provinsi, Arsip Daerah Kabupaten/Kota, dan Arsip Perguruan Tinggi.

## METODOLOGI

Penelitian ini termasuk penelitian deskriptif (*descriptive research*) dengan menggunakan metode naturalistik sesuai pada tempat yang alamiah. Peneliti dalam mengumpulkan data bersifat *emic*, yaitu berdasarkan pandangan dari sumber data, bukan pandangan peneliti. Penelitian ini diarahkan untuk mendeskripsikan dan menggambarkan suatu keadaan dan kejadian secara sistematis dan akurat mengenai implementasi penyelamatan arsip di Indonesia.

Pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian pustaka atau kajian literatur guna memperjelas berbagai hal yang ditemukan dalam penelitian naturalistik. Selanjutnya teknik analisis data dalam penelitian ini adalah teknik analisis isi (*content analysis*) dimana proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang dituangkan dalam bentuk narasi deskriptif, serta dilakukan penarikan inferensi sebagai kesimpulan akhir. Agar penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan maka kredibilitas hasil penelitian harus tetap terjaga, salah satunya deskripsi yang mendalam terhadap kemajemukan dan interaksi dari berbagai aspek-aspek yang terkait dari implementasi penyelamatan arsip di Indonesia.

## ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Kebijakan dan implementasi penyelamatan arsip di Indonesia tidak terlepas dari sejarah profil kelembagaan mulai dari masa pra kemerdekaan Indonesia, masa pasca kemerdekaan Indonesia, masa pemerintahan Orde Lama, masa pemerintahan Orde Baru, dan masa pasca pemerintahan Orde Baru. Demikian pula periodisasi pada saat sebelum dan setelah berlakunya Undang-Undang Kearsipan, dalam hal ini Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

Untuk lebih memudahkan analisis dan pembahasan terhadap implementasi dan kebijakan penyelamatan arsip maka sejarah profil kelembagaan akan diuraikan secara bersamaan dengan periodisasi sebelum dan setelah berlakunya Undang-Undang Kearsipan.

### A. Implementasi dan Kebijakan Penyelamatan Arsip Saat Periode Sebelum Berlakunya Undang-Undang Kearsipan

Pengembangan administrasi kolonial Hindia Belanda telah menyebabkan pengaturan secara khusus terhadap arsip-arsip yang terdapat di daerah untuk dipindahkan ke Batavia. Hal inilah alasan utama terbentuknya lembaga kearsipan bernama *Landarchief* yang diikuti dengan pengangkatan *Landarchivaris* Mr. JA. Van Der Chijs tanggal 28 Januari 1892. (*Staatsblad* 1892, Nomor 34). Pengangkatan tersebut menandai resminya *Landsarchief* sebagai lembaga negara yang bertempat di *Molenvlietweg* (rumah dinas Gubernur Jenderal Reiner De Klerk) atau kini Gedung Arsip Nasional jalan Gajah Mada 111, Jakarta.

Khazanah arsip yang berhasil diselamatkan dan disimpan oleh ANRI pada periode sebelum berlakunya Undang-Undang Kearsipan tidak terlepas dari perjalanan sejarah kelembagaan kearsipan nasional, baik itu masa pra kemerdekaan Indonesia dan masa pasca kemerdekaan Indonesia. Sebagian besar khazanah tersebut peninggalan hasil pekerjaan atau koleksi dari *Landsarchivaris* JA. Van Der Chijs, De Haan, Goode Molsbergen dan Johan Varhoefen yang bekerja pada *Landsarchief* di Batavia tahun 1892-1937. *Landsarchief* diharapkan dapat mengisi khazanah *Algemeen Rijksarchief* milik Belanda yang berfungsi untuk menyimpan naskah-naskah lama atau arsip-arsip Kerajaan Belanda, serta dapat digunakan untuk kepentingan penelitian ilmiah dan sejarah pelbagai dunia.

Salah satu karya JA Van Der Chijs adalah penerbitan inventaris '*realia*' dan '*Nederlandsh Indisch Plakkaat Boek 1602-1811*' di tahun 1882, merupakan bukti awal dimulainya kegiatan kearsipan. Saat itu, *Landsarchief* lebih banyak mengelola arsip demi kepentingan pemerintahan Hindia Belanda dan pemerintahan VOC atau *Verrenigde Oost Indische Compagnie*. Arsip-arsip VOC terdiri dari *Resolutie Stelsel* yang disusun berdasarkan klasifikasi jenis arsip dan kemudian dicatat dalam buku harian *dagregister*. Dari catatan ini dijadikan bahan untuk melaporkan secara berkala kepada *Staten General* di Belanda. Kumpulan arsipnya dikenal sebagai '*Afgaande/Inkomende Patrisiache Missiven*' dan '*Memory van Overgave*'.

Setelah hak *otrooi* milik VOC berakhir terjadi perubahan kekuasaan sebagai akibat ekspansi Napoleon di Eropa, maka beberapa wilayah jajahan mengalami ketidakstabilan politik dan administrasi termasuk *interregnum* penjajahan Inggris di daerah kekuasaan Hindia Belanda. Kebiasaan membuat resolusi tidak lagi dipakai, seiring dengan berkembangnya pemerintahan di Hindia Belanda. Pergeseran politik membawa perubahan materi informasi pada arsipnya. Kebutuhan akan sebuah sistem pengaturan arsip seperti *sistem verbal* (1823) dan *sistem kaulbach* (1916). Informasi yang didapat pada arsip yang semula berisikan hasil pemerintahan kompeni Inggris (koleksi *Tusscheenbestuur*) berubah dengan informasi yang berkenaan tentang peraturan tanah jajahan dalam hubungannya dengara induk, ekspedisi militer, fenomena sosial dan budaya lokal pribumi.

Kegiatan sejarah lokal dipelopori oleh DR. De Haan selaku *Landsarchivaris* ke-2 dari tahun 1905-1922 dengan karyanya '*Priangan*' dan '*Out Batavia*', diikuti selanjutnya oleh Prof. Dr. Goode Molsbergen dan Dr. FR Johan Varhoeven, ketiganya

menaruh perhatian terhadap penelitian sejarah Indonesia dengan mempergunakan arsip sebagai sumber sejarah.

Hasil koleksi pada masa pra kemerdekaan (1892-1945) ini disebut koleksi arsip masa kolonial, terdiri dari : (1) Koleksi VOC; (2) Koleksi Masa Hindia Belanda; (3) Koleksi Periode Inggris/ British Interegnum. Ketiga koleksi ini merupakan warisan zaman kolonial yang saling melengkapi dan berisikan data tentang Indonesia sebelum tahun 1942, seluruhnya tertulis dalam bahasa Belanda.

Kebijakan Gubernur Jenderal untuk menginstruksikan semua arsip yang di daerah sebelum tahun 1830 dikirim ke *Algemeen Secretarie* Batavia melalui MGS (*Missive Gouvernements Secretaries*) nomor 1939 tertanggal 14 Agustus 1891, telah mempermudah pekerjaan koleksi bagi *Landsarchivist*. Pada tahun 1940-1942 pemerintah Belanda menerbitkan *Archief Ordonantie* yang bertujuan mengatur urusan kearsipan di Hindia Belanda. Keberadaan *Landsarchief* dalam susunan pemerintahan Hindia Belanda merupakan unsur penting dalam politik penjajahan sebagai pusat penyimpanan bahan sejarah kolonial dan sebagai pusat penelitian sejarah bangsa Belanda di Indonesia.

Terbentuknya *Landsarchief* merupakan upaya pemerintah Belanda untuk mengatur urusan kearsipan Hindia Belanda. *Landsarchief* merupakan suatu badan ilmiah yang bertugas: (1) merawat dan mengolah arsip; (2) mengembangkan kearsipan di Hindia Belanda; (3) ikut serta dalam penilaian dan penulisan sejarah di Hindia Belanda; (4) memberikan informasi penerangan tentang Hindia Belanda.

Setelah kolonial Belanda berakhir yang diikuti dengan masuknya zaman pendudukan Jepang, tidak banyak arsip yang dapat disimpan ataupun diselamatkan. Tahun 1942-1945 terjadi kekosongan identitas bagi sejarawan, hilangnya bukti-bukti yang alami tersebut dikarenakan pemerintahan Jepang melalui *Gunseikabun Kobunsjokan* dibawah *Bunkyonku* melakukan penarikan arsip-arsipnya untuk dibawa kembali ke Jepang. *Kobunsjokan* sebagai pengganti *Landsarchief* hanya berfungsi untuk melayani kepentingan orang-orang Belanda yang ingin memperoleh keterangan asal uketurunan atau *genealogie*.

Pada masa pendudukan Jepang, tidak ada arsip yang dapat diwariskan. Pengelolaan arsip dari *Kobunsjokan* ke pemerintahan RI (Arsip Negeri) setelah Indonesia merdeka tidak menimbulkan perubahan baik secara administratif maupun yuridis. Justru sebaliknya pengelolaan arsip kembali ke masa zaman Belanda, dengan digunakannya *system kaulbach* dan *register*. Kondisi revolusi fisik setelah

kemerdekaan tidak memungkinkan untuk menangani arsip secara baik, banyak arsip yang hilang akibat terlalu seringnya dipindahkan dari satu tempat ke tempat yang lain, sejalan dengan birokrasi pemerintahan saat itu.

Setelah Indonesia merdeka maka lembaga kearsipan berubah nama menjadi Arsip Negeri (1945-1947), keberadaannya dibawah Kementerian Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan (PP dan K) hingga pertengahan tahun 1947 saat Belanda melakukan agresi I lewat NICA nya. Saat itu penanganan arsip kembali dipegang pemerintahan federal Hindia Belanda, sampai berdirinya Republik Indonesia Serikat (1949) dan *Landsarchief* berubah menjadi Arsip Negara dibawah Kementerian Pendidikan Dasar dan Kebudayaan (1951-1957).

Tugas Arsip Negara hanya meneruskan pekerjaan pemulihan koleksi arsip-arsip sebelum tahun 1942 atau arsip hasil warisan yang dihimpun semasa kekuasaan Hindia Belanda. Keberadaan Arsip Negara berdasarkan SK. Menteri PP dan K No. 69626/ 1/ 2 tertanggal 1 Januari 1959 berubah menjadi Arsip Nasional . Perubahan ini menambah beban tugas yang diembannya karena tidak lagi hanya menyimpan arsip-arsip milik negara tetapi juga milik masyarakat.

Perubahan pemerintahan dari bentuk negara serikat ke bentuk republik berimbas kepada penataan kelembagaan pemerintahan, termasuk lembaga kearsipan. Kedudukan Arsip Nasional melalui Keppres No. 215 tanggal 16 Mei 1961 berada dibawah Kementerian Pertama RI sesuai SK. Menteri Pertama RI No. 406/MP/ 1961. Tugas Arsip Nasional yang awalnya hanya penyelenggaraan arsip statis bertambah dengan penyelenggaraan kearsipan dinamis sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 19 tanggal 26 Desember 1961 tentang Pokok-Pokok Kearsipan Nasional.

Usaha-usaha perluasan tugas dan status Arsip Nasional menyebabkan kedudukannya berpindah-pindah, dari Kementerian Pertama ke Wakil Menteri Pertama Bidang Khusus (1962-1963), kemudian dibawah menko Hubra (1963-1966) dan Wakil Perdana Menteri Bidang Lembaga Politik (1966-1967). Arsip Nasional saat itu memusatkan kegiatan kearsipan pada fungsi ilmiah dan fungsi kesejarahan.

Sejalan dengan kehadiran Orde Baru, pemerintah mengeluarkan UU Nomor 5/ 1969 tentang pernyataan berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebelumnya sebagai pengganti undang-undang. Adanya undang-undang ini memberi kesempatan penyempurnaan PP Nomor 19/ 1961 diganti dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan.

## **B. Implementasi dan Kebijakan Penyelamatan Arsip Saat Periode Setelah Berlakunya Undang-Undang Kearsipan**

Kehadiran Undang-Undang Nomor 7 tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan mulai memperlihatkan kepedulian pemerintahan Orde Baru terhadap pentingnya arsip sebagai bukti pertanggungjawaban nasional. Melalui Keppres No. 26/ 1974 itulah Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) berkedudukan di ibukota RI dan langsung bertanggungjawab kepada Presiden.

Adanya Keppres No. 26/ 1974 berusaha menindaklanjuti amanat yang dituangkan dalam Undang-Undang yaitu bertugas menyelenggarakan pengembangan dan pembinaan kearsipan secara nasional dalam rangka menjamin terpeliharanya arsip sebagai bukti bahan pertanggungjawaban nasional dan bahan bukti sejarah perjuangan bangsa. Untuk menyelenggarakan tersebut ANRI sesuai Pasal 9 Undang-Undang Nomor 7/ 1971 wajib menyimpan, memelihara dan menyelamatkan arsip statis dari lembaga-lembaga Negara dan badan-badan pemerintahan, swasta, dan perorangan. ANRI mempunyai fungsi utamanya yaitu penyelamatan dan pelestarian bahan pertanggungjawaban nasional.

Selanjutnya guna melengkapi khazanah ANRI terutama yang berhubungan dengan warisan Orde Baru telah dikeluarkan kebijakan yang berskala nasional, yaitu Kebijakan Akuisisi Nasional Arsip Orde Barudan Arsip Kabinet Reformasi Pembangunan, yang merupakan tindak lanjut dari kebijaksanaan pemerintah melalui surat Menko Wasbangpan Nomor 197/ MK. Waspan/5/ 1996 tanggal 6 Mei 1999 mengenai persetujuan dan memandang perlu untuk mengamankan arsip-arsip Orde Baru dan Kabinet Reformasi Pembangunan secara utuh sebagai bukti sejarah sehingga diperoleh gambaran proposional tentang pemerintahan dan pembangunan selama Orde Baru.

Kebijakan Nasional Akuisisi Arsip Orde Baru dan Kabinet Reformasi Pembangunan ini terus berlanjut, seperti Kebijakan Akuisisi Arsip Kabinet Persatuan Nasional dan Kabinet Gotong Royong hingga keluarnya Kebijakan Penataan personil, Pembiayaan, Peralatan dan Dokumen (P3D) yang dikoordinir oleh Kantor Pendayagunaan Aparatur Negara. ANRI bertanggungjawab terhadap pengamanan dan penyelamatan dokumen, baik yang terjadi akibat adanya otonomi daerah ataupun

adanya kebijakan pemerintah terhadap institusi atau lembaga yang mengalami perubahan/ penggabungan/ pemekaran dan penghapusan suatu lembaga.

Sejalan dengan berlangsungnya demokrasi langsung dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, ANRI telah mengantisipasi kegiatan tersebut dengan mengeluarkan kebijakan dalam Nota Kesepahaman dengan pihak Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk segera menyelamatkan dan melestarikan arsip-arsip penyelenggaraan Pemilu tahun 2004, termasuk juga kegiatan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) . Bahkan Nota Kesepahaman antara ANRI dengan KPU terus diperbarui sejalan dengan berlangsungnya Pemilu 2009 melalui Nota Kesepahaman antara KPU dan ANRI Nomor: 05/KB/KPU/ 2009 dan Nomor : KN.00/03/ 2009 tentang Penyelamatan dan Pelestarian Arsip Pemilihan Umum, termasuk juga Perjanjian dan Surat Edaran Bersama Nomor : 03/KBKPU/ 2009 dan Nomor: 04 Tahun 2010 tentang Penyelamatan Arsip/Dokumen Pemilihan Umum.

Terbitnya Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan sebagai pengganti Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1971, yang menyebutkan lembaga kearsipan bertanggungjawab terhadap pengelolaan arsip statis. Lembaga kearsipan yang dimaksud ini terdiri atas ANRI, arsip daerah provinsi, arsip daerah kabupaten/kota, dan arsip perguruan tinggi. Dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan, menjelaskan bahwa pengelolaan arsip statis dilaksanakan untuk menjamin keselamatan arsip sebagai pertanggungjawaban nasional bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, menerangkan bahwa perjuangan dalam upaya mewujudkan dan mencapai cita-cita nasional terekam dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia berfungsi sebagai memori kolektif bangsa. Memori kolektif bangsa merupakan aset nasional yang terekam dari sejarah perjalanan bangsa dan menggambarkan identitas dan jati diri bangsa Indonesia yang sesungguhnya. Catatan atas identitas dan jati diri bangsa tersebut terekam dalam bentuk arsip yang harus menjadi sumber acuan, dan bahan pembelajaran masyarakat, bangsa, dan Negara.

Untuk mewujudkan pertanggungjawaban tersebut dibutuhkan kehadiran suatu lembaga kearsipan, baik yang bersifat nasional, daerah, dan perguruan tinggi yang berfungsi mengendalikan keseluruhan penyelenggaraan kearsipan. Lembaga kearsipan melaksanakan akuisisi arsip statis dalam rangka menyelamatkan dan melestarikan arsip statis yang berasal dari lembaga negara, perusahaan, organisasi

politik, organisasi kemasyarakatan, dan perorangan, serta lembaga pendidikan swasta dan perusahaan swasta yang memperoleh anggaran negara dan/atau bantuan luar negeri.

Berikut ini tabel yang menggambarkan kelembagaan, kebijakan dan implementasi penyelamatan arsip di Indonesia

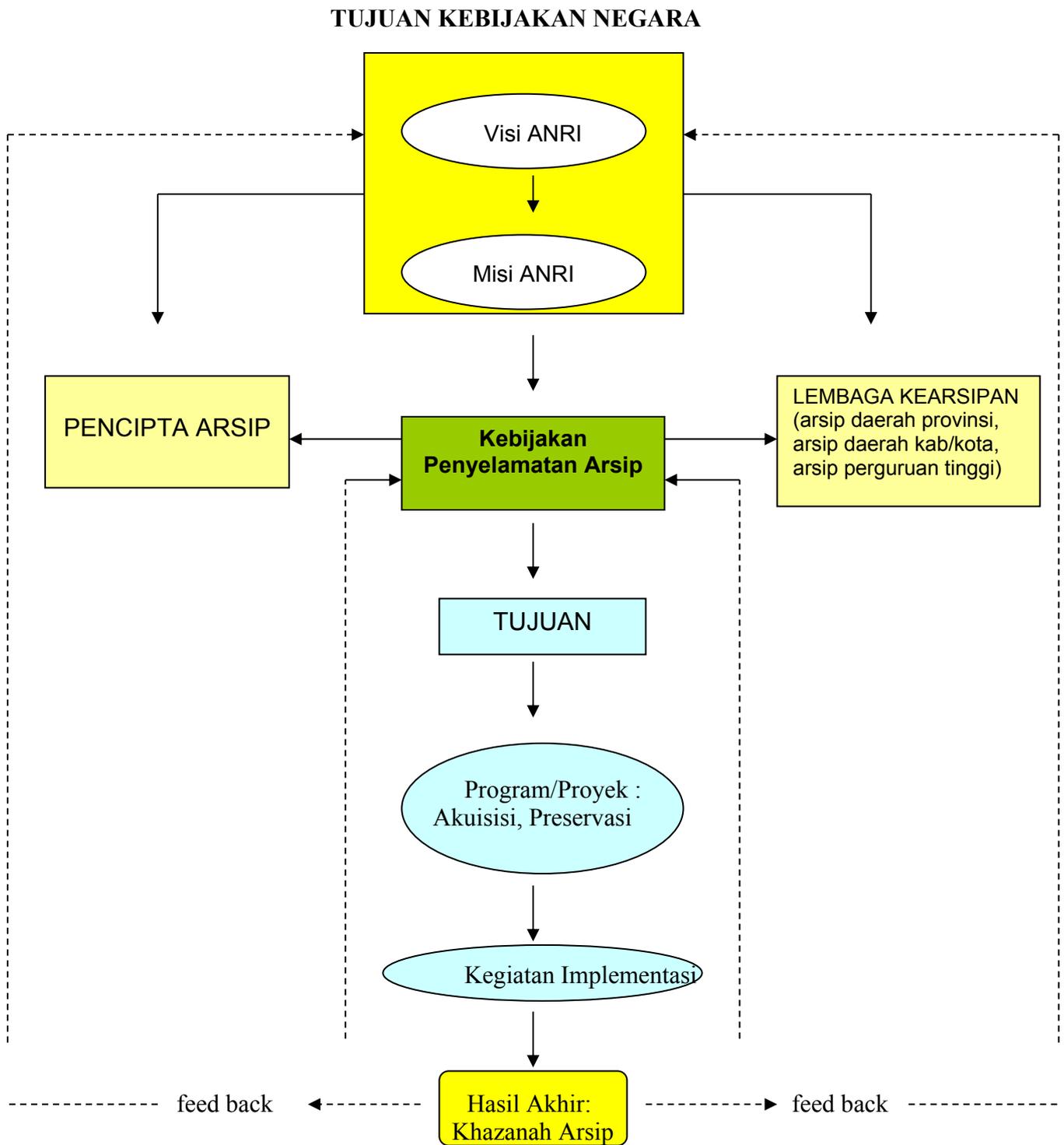
Tabel 1.  
Kelembagaan, Kebijakan dan Implementasi Penyelamatan Arsip di Indonesia

NO	PERIODE/ MASA	NAMA LEMBAGA	KEBIJAKAN AKUISISI	ASAL ARSIP	FUNGSI
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Sebelum Berlakunya Undang Undang Kearsipan : a. Pra Kemerdekaan Indonesia	<b>Landsarchief</b>	Missive Gouvernement Secretarie (MGS)	VOC, pemerintahan kolonial Hindia Belanda dan British Interegnum	Menambah khazanah Algemeen Rijksarchief sebagai pusat penelitian ilmiah dan sejarah.
		<b>Kobunsjokan</b>	Tidak ada	Tidak ada	Melayani orang Belanda mengenai keterangan asal usul keturunan (genealogie)
	<b>Arsip Negeri</b>	Memindahkan arsip sesuai birokrasi pemerintahan	Tidak ada	Tidak ada, bahkan banyak arsip hilang	
	b. Pasca Kemerdekaan Indonesia	<b>Landsarchief</b>	Meneruskan kebijakan pemerintahan Belanda	Tidak ada	Penelitian sejarah bangsa Belanda di Indonesia
		<b>Arsip Negara</b>		Pemerintahan	Penelitian sejarah

	c. Orde Lama	<b>Arsip Nasional</b>	<p>Pemulihan koleksi arsip sebelum tahun 1942</p> <p>PP. No.19/1961 dengan menitikberatkan kepada pemeliharaan dan perawatan arsip</p>	<p>RIS</p> <p>Pemerintah pusat, swasta, dan perorangan</p>	Pusat ilmiah dan kesejarahan
2	<p>Setelah berlakunya Undang-Undang Kearsipan :</p> <p>a. Orde Baru</p> <p>b. Pasca Pemerintahan Orde Baru</p>	<p><b>Arsip Nasional RI</b></p> <p><b>Arsip Nasional RI</b></p> <p><b>Arsip Nasional RI</b></p>	<p>UU. No.7/1971 PP.34/ 1979</p> <p>SK. Kepala ANRI No. 1/1999 tentang Kebijakan Nasional Akuisisi Arsip Orde Baru dan Kabinet Reformasi Pembangunan, dan sejenisnya</p> <p>UU. No. 43/2009</p>	<p>Lembaga Negara dan Badan Pemerintah Pusat dan daerah, badan swasta dan perorangan</p> <p>Sda</p> <p>Lembaga Negara, Badan Swasta, Organisasi Politik, Organisasi Kemasyarakatan, Lembaga/badan swasta, dan perorangan</p>	<p>Bahan bukti pertanggungjawaban nasional, serta sumber bahan penelitian</p> <p>Bahan bukti pertanggungjawaban nasional, memori kolektif bangsa</p> <p>Pertanggungjawaban nasional bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara</p>

Pergeseran paradigma kearsipan sejalan dengan sejarah profil kelembagaan telah mempengaruhi kebijakan kearsipan nasional yang pada dasarnya melekat pada fungsi dan tugas lembaga kearsipan. Kebijakan kearsipan nasional di bidang kearsipan tidak dapat dipisahkan dengan periodisasi saat sebelum berlakunya Undang-Undang Kearsipan dan setelah berlakunya Undang-Undang Kearsipan. Oleh karenanya, setiap ANRI selaku penyelenggara kearsipan nasional perlu merumuskan visi, misi, dan kebijakan yang dikembangkan secara nasional. Saat ini, visi ANRI sebagai landasan filosofis pembinaan kearsipan nasional harus tercermin dalam Sistem Kearsipan Nasional (SKN), termasuk penyelamatan, pelestarian, dan pengelolaan arsip. Fungsi menyelamatkan, melestarikan, dan mengelola arsip yang bernilai pertanggungjawaban nasional harus diarahkan dengan mengembangkan visi arsip, yaitu 'simpul pemersatu bangsa', yang mencerminkan dinamika perkembangan bangsa yang mampu mengintegrasikan kemajemukan tiap-tiap daerah dalam suatu ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. sebagaimana yang ditampilkan dalam model analisis kebijakan yang dirumuskan oleh Grindell (1980), kemudian disesuaikan dengan model kebijakan penyelamatan arsip.

Gambar 1. Model Analisis Kebijakan Penyelamatan Arsip



Sumber : Diagram grindell (1980) yang diolah penulis

Bermula dari visi maka arsip sebagai simpul pemersatu bangsa memerlukan tatanan institusi kearsipan secara nasional yang mampu menyelamatkan dan

melstarikan arsip demi kemaslahatan bangsa. Tatanan institusi yang dimaksud meliputi organisasi kearsipan yaitu unit kearsipan di pencipta arsip dan lembaga kearsipan yang ada di tiap provinsi, kabupaten/ kota maupun perguruan tinggi. Visi arsip akan mencerminkan keunikan organisasi sekaligus menjadi dasar bagi pencapaian tujuan organisasi kearsipan.

Untuk mewujudkan visi tersebut maka salah satu misi utamanya adalah melestarikan memori kolektif bangsa. Pelestarian memori kolektif bangsa di dalam implementasinya membutuhkan pengenalan terhadap jati diri daerahnya, itu berarti melibatkan lembaga kearsipan yang ada di tiap provinsi dan kabupaten/kota untuk berperan serta dalam melakukan penyelamatan arsip, sebelum dijadikan sebagai warisan budaya nasional (*national heritage*).

Dengan demikian dalam perspektif analisis kebijakan, tujuan penyelenggaraan kearsipan memerlukan rumusan visi dan misi serta kebijakan. Visi dan misi ANRI merupakan pengejawantahan dari kebijakan dari negara. Visi harus menjadi dasar bagi pencapaian tujuan penyelenggaraan kearsipan, oleh karenanya kebijakan kearsipan khususnya dalam penyelamatan arsip bukan berarti tabu untuk diperbaharui sehingga organisasi secara periodik memiliki arahan yang tetap sesuai dengan perkembangan keadaan,

Organisasi kearsipan (unit kearsipan dan lembaga kearsipan) hendaknya menerapkan kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan oleh ANRI, dan dituangkan dalam bentuk program/proyek untuk kemudian diimplementasikan, termasuk kesiapan dalam menerima umpan balik dari proses akhir kebijakan penyelamatan arsip. Apabila model ini berjalan maka diharapkan dapat mendukung arsip sebagai simpul pemersatu bangsa.

## PENUTUP

Berdasarkan hasil telaahan dan analisis terhadap kebijakan dan implementasi penyelamatan arsip, maka dapat diberi kesimpulan sebagai berikut :

1. Kebijakan penyelamatan arsip di Indonesia dalam perkembangannya memerlukan integrasi dan variasi dari kebijakan penyelamatan arsip sebelumnya, serta terfokus kepada visi arsip sebagai simpul pemersatu bangsa, dengan memprioritaskan terhadap arsip-arsip yang informasinya berdampak luas dan berarti bagi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan;
2. Implementasi penyelamatan arsip yang dilakukan selama ini telah dilakukan secara kontinu dan bertahap namun langkah pendekatan '*policy*' yang bersifat reaktif terhadap suatu peristiwa (terutama ketika periode sebelum berlakunya Undang-Undang Kearsipan) lebih baik dari langkah pendekatan hukum (berlakunya Undang-Undang Kearsipan), terbukti dari khazanah arsip yang berhasil diselamatkan memperlihatkan jati diri bangsa Indonesia semasa kolonial lebih terungkap dibanding ketika masa kemerdekaan dan pembangunan.

Berdasarkan kesimpulan tersebut maka langkah-langkah yang perlu ditempuh sebagai bentuk rekomendasi dari penelitian ini adalah :

1. ANRI sebagai pengemban dan pelaksana Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan sekaligus penyelenggara kearsipan nasional hendaknya segera merumuskan dan menetapkan kebijakan penyelamatan arsip yang bersifat makro sesuai dengan prinsip *effectiveness* dan *responsibility* sehingga pelaksanaan penyelamatan arsip tidak terpengaruh oleh gejala situasional dan kondisional yang temporer;
2. Implementasi penyelamatan arsip sebagai bagian dari Sistem Kearsipan Nasional harus tetap konsisten dan mengacu kepada Undang-Undang Kearsipan, sehubungan dengan itu maka visi dan misi ANRI merupakan bentuk konseptual yang perlu disosialisasikan secara terus menerus.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdulwahab, Solichin. *Analisis Kebijakan; Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara,1998.
- Arsip Nasional Republik Indonesia. *Arsip dan Sejarah*. Jakarta: Arsip Nasional RI, 1980.
- Arsip Nasional Republik Indonesia. *ANRI Dalam Gerak Langkah 50 tahun Indonesia Merdeka*. Jakarta: ANRI, 1996.
- Basuki, Sulistyو. *Pengantar Kearsipan*. Jakarta: Universitas Terbuka, 1998
- Cox, Richard, J. *Managing Institutional Archives; Foundational Principles and Practices*. New York: greenwood Press,1992.
- Ham, Gerald, F. *Selecting and Appraising Archives and Manuscripts*. Chicago: The Society of American Archivist, 1993.
- Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan
- Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan
- Kennedy, Jay (and) Schauder, Cheryl. *Records Management; A Guide to Corporate Records Keeping*. Australia: Addison Wesley-Longman,1998.
- Ricks, Betty, R (and) Swafford, Ann, J, 1992, *Information and Image Management*. Dallas: South-western Publishing Co, 1992.
- Widodo, Bambang, P, 2009, *Akuisisi Arsip*. Jakarta: Modul Universitas Terbuka, 2009.
- Yuwono, Teguh (dan) Badjuri, Abdulkahar. *Kebijakan Publik; Konsep dan Strategi*. Semarang: JIP Universitas Diponegoro,2002.

# ARSIP TERJAGA: PENJAGA KEUTUHAN DAN KEDAULATAN NKRI

---

*Djoko Utomo\**

---

## *Abstract*

The paper discusses the term of ‘guarded archives’ in details and its roles in accordance of maintaining sovereignty and integrity the nations. The original background of the term ‘guarded archives’ is also described in this article. It is expected that this paper will consign or at least restore archives in its right position; namely, among societies, countries and nations. Nonetheless, the article is purposed to all readers, especially archivists, officials, as well as archives community to give them information and knowledge on what is ‘guarded archives’, its background and its implementation in real situation. The paper is based on archival act no. 43 Year 2009. The writer also explains that ‘guarded archives’ is different with ‘secret archives’ and ‘vital archives’.

**Keywords:** guarded archives, secret archives, vital archives, Archival Act no. 43 Year 2009

## PENGANTAR

*“Kita bersama-sama di sini untuk menegaskan kembali Indonesia tempat kita berdiri. Indonesia sebagai sebuah warisan yang berharga tetapi juga sebuah cita-cita. Indonesia yang bukan hanya amanat para pendahulu, tetapi juga titipan berjuta anak yang akan lahir kelak. Kita bersama-sama di sini untuk menyadari kembali bahwa Indonesia adalah sebuah prestasi sejarah, namun juga proyek yang tak mudah. Dalam banyak hal tanah air ini belum rampung. Tetapi sebuah masyarakat, sebuah negeri memang proses yang tak kunjung usai. Seperti dikutip Bung Karno, bagi sebuah bangsa yang berjuang tidak ada akhir perjalanan.*

---

\* Penasehat Asosiasi Arsiparis Indonesia (AAI), Penasehat Masyarakat Peduli Arsip (MAPA), Anggota Kehormatan Dewan Kearsipan Asia Tenggara (SARBICA), Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) (2004-2009)

*Dalam perjalanan itu kita pernah mengalami rasa bangga tetapi juga trauma, tersentuh semangat yang berkobar tetapi juga jiwa yang terpuruk. Namun baik atau buruk keadaan, kita bagian dari tanah air ini dan tanah air ini bagian dari hidup kita. Di sanalah kita berdiri jadi pandu ibuku.”* (Maklumat Ke Indonesiaan, 1 Juni 2006)

Kutipan di atas ikut mengilhami penulis semasa menjadi Kepala ANRI untuk berusaha agar ANRI ikut memainkan peran dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Di samping itu banyak pengalaman lainnya yang mendorong agar ANRI lebih berperan aktif agar masalah arsip dan kearsipan dalam konteks yang luas tidak dipinggirkan atau tidak dimarginalkan.

Makalah yang berjudul “**ARSIP TERJAGA: PENJAGA KEUTUHAN DAN KEDAULATAN NKRI**” akan membahas tentang seluk beluk arsip terjaga dan perannya dalam menjaga kedaulatan dan ketuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), termasuk di dalamnya latar belakang lahirnya istilah arsip terjaga. Bahasan ini diharapkan dapat menempatkan atau mendudukan kembali pada posisi arsip dalam perannya dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Di samping itu agar para pembaca, khususnya pejabat kearsipan, baik pejabat struktural maupun pejabat fungsional (arsiparis), serta komunitas kearsipan diharapkan akan memahami tentang arsip terjaga dan latar belakang lahirnya istilah arsip terjaga.

Perlu kiranya disampaikan di sini bahwa setelah 2 (dua) tahun disahkan dan diundangkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, ternyata masih terjadi perbedaan penafsiran tentang **arsip terjaga** di antara pejabat kearsipan, baik pejabat struktural maupun pejabat fungsional arsiparis. (Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 disahkan dan diundangkan tanggal 23 Oktober 2009). Ada yang berpendapat bahwa arsip terjaga tidak lain adalah **arsip vital**. Sebetulnya apabila ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasal yang mengatur arsip terjaga dan arsip vital dibaca dan dipahami dengan baik maka seharusnya tidak akan terjadi penafsiran yang berbeda atau bahkan multi tafsir.

Di samping itu ada juga yang berpendapat bahwa **arsip terjaga** adalah **arsip rahasia** atau **arsip tertutup** (Pasal 44 Undang-Undang No. 43 Tahun 2009) atau **informasi yang dikecualikan** (Pasal 17 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008) (Lihat Draft yang dibuat oleh Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan ANRI untuk Ekspose di Hotel Bidakara,

tanggal 25-26 Juli 2011 “NSPK Tata Cara Pemberkasaan, Pelaporan, dan Penyerahan Arsip Terjaga dan Arsip Umum.”).

Pendapat bahwa **arsip terjaga** sebenarnya adalah **arsip vital** adalah benar apabila tidak dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan. Dengan kata lain, sebelum terbitnya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009, arsip terjaga adalah arsip vital atau bagian dari arsip vital. Tetapi setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 arsip terjaga bukanlah arsip vital dan bukan pula bagian dari arsip vital. **Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 secara tegas membedakan arsip terjaga dengan arsip vital. Arsip terjaga** diatur dalam Pasal 1 angka 8; Pasal 34 ayat (2); Pasal 42 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 43 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); Pasal 83; dan Pasal 84. Sedangkan **arsip vital** diatur dalam Pasal 1 Angka 4, dan Pasal 56 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3). Dari pasal-pasal yang mengatur sebagaimana disebut di atas, secara tegas memang dibedakan antara arsip terjaga dengan arsip vital. Hanya saja, karena baik untuk arsip terjaga maupun arsip vital terdapat pasal-pasal yang berisi ketentuan tentang **“perlindungan”** dan **“penyelamatan”**, maka tidak mengherankan apabila arsip terjaga dikatakan sebagai arsip vital atau bagian dari arsip vital. Tetapi perlu diingat bahwa ketentuan tentang perlindungan dan penyelamatan **arsip terjaga** diatur dalam **Pasal 34 ayat (2)** yang bunyinya **“Negara secara khusus memberikan perlindungan dan penyelamatan arsip sebagai dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah-masalah pemerintahan yang strategis.”** Sedangkan ketentuan tentang **“perlindungan”** dan **“penyelamatan”** arsip vital diatur dalam **Pasal 56 ayat (2) huruf b. dan huruf c**, yang bunyinya sebagai berikut **“Program arsip vital sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui kegiatan perlindungan dan pengamanan; dan penyelamatan dan pemulihan.”** Perbedaan antara arsip terjaga dengan arsip vital secara tegas bisa dilihat dari ketentuan sanksi. Sanksi untuk pelanggaran terhadap ketentuan yang berkaitan dengan arsip terjaga merupakan **sanksi pidana** (lihat Pasal 83 dan Pasal 84). Sedangkan sanksi untuk pelanggaran terhadap arsip vital hanya merupakan **sanksi administratif** (lihat Pasal 79). Sebagaimana telah diutarakan di atas bahwa ketentuan-ketentuan pasal-pasal dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 telah membedakan antara arsip terjaga dan arsip vital. Untuk itu diharapkan tidak terjadi lagi keambiguan atau multi tafsir lagi.

Perlu kiranya diingatkan di sini bahwa para penyusun Undang-Undang sudah barang tentu sangat berharap jangan sampai terjadi adanya **keambiguan** atau lebih-lebih **multi tafsir** terhadap isi undang-undang. Untuk itu, penulis sebagai salah satu orang yang ikut membidani lahirnya **Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan**, termasuk di dalamnya tentang **arsip terjaga**, berharap dengan melalui tulisan ini dapat membantu memperjelas tentang **arsip terjaga**.

Adalah sangat penting untuk membahas **arsip terjaga** di samping karena alasan yang telah disebutkan di atas, juga karena istilah **arsip terjaga hanya ada di Indonesia**. Istilah **arsip terjaga** adalah istilah yang dirumuskan oleh Komisi II DPR RI dan ANRI. Istilah tersebut adalah istilah yang diajukan oleh Ir. Sayuti Asyatri, Wakil Ketua Komisi II DPR RI dari Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN), periode 2004-2009. Setelah disepakati bersama, kemudian secara eksplisit dituangkan dalam Pasal 1 angka 8, Pasal 34 ayat (2), Pasal 42 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 43 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Pasal 83, dan Pasal 84.

Pemilihan judul **“ARSIP TERJAGA : PENJAGA KEUTUHAN DAN KEDAULATAN NKRI”** dimaksudkan untuk menunjukkan **betapa penting dan betapa besar peran arsip terjaga dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, khususnya dalam menjaga kedaulatan dan keutuhan NKRI**. Barangkali ada yang bertanya, **apakah judul makalah ini tidak berlebihan dan mengada-ada?** Apakah bisa, arsip, termasuk arsip terjaga sekalipun, bisa menjaga NKRI. Apabila ada pertanyaan seperti itu, pastilah datang dari mereka yang tidak atau belum mengerti tentang arsip dan kearsipan yang sebenarnya. Atau barangkali pertanyaan tersebut datang dari mereka yang masih meminggirkan atau memarginalkan arsip. Penulis yakin dan sangat yakin bahwa judul makalah ini tidak berlebihan dan tidak mengada-ada. Judul semacam ini, *“Arsip sebagai Simpul Pemersatu Bangsa”* pernah dimuat dalam **Jurnal Sekretariat Negara RI *Negarawan*, Edisi 13 (Agustus 2009)** . Justru judul tersebut adalah judul yang sangat kontekstual, sesuai dengan **jiwa dan semangat** Undang-Undang Dasar 1945 dan **jiwa dan semangat** diterbitkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan “**Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.**” Pasal ini adalah pasal tentang NKRI. Karena NKRI diamanatkan oleh konstitusi atau oleh UUD 1945, maka NKRI harus senantiasa dipertahankan dan dijaga keutuhannya. Untuk mempertahankan dan menjaga keutuhan tersebut salah satunya adalah dengan **arsip terjaga**. Ini sangat kontekstual. Arsip sama sekali tidak ada nilainya apabila tidak dikaitkan dengan konteks (**context**). Konteks saja tidak cukup, ia harus dikaitkan dengan struktur (**structure**), dan isi (**content**). Dengan **struktur, isi, dan konteks** suatu arsip akan mempunyai arti dan makna, serta memenuhi syarat “**recordness**” (Erlandson, 1997: 19). Ketiga komponen yang dipersyaratkan tersebut juga bisa dilihat pada Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009.

Sedangkan **jiwa dan semangat** diterbitkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, bisa dilihat dalam **Diktum “Menimbang” huruf a.** yang bunyinya sebagai berikut : *“bahwa dalam rangka mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mencapai cita-cita nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, arsip sebagai identitas dan jati diri bangsa, serta sebagai memori, acuan, dan bahan pertanggungjawaban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus dikelola dan diselamatkan oleh Negara.”*

Sehubungan dengan itu, mudah-mudahan munculnya kasus perbatasan Indonesia dengan Malaysia yang dilontarkan oleh Tubagus Hasanuddin, Wakil Ketua Komisi I DPR RI dari PDIP pada tanggal 9 Oktober 2011 bahwa Indonesia terancam kehilangan 1400 hektar tanah di Camar Bulan dan 80.000 m<sup>2</sup> di Pantai Tanjung Datu, Kabupaten Sambas Kalimantan Barat dapat meningkatkan kesadaran kolektif bangsa ini akan pentingnya arsip terjaga untuk menjaga kedaulatan dan keutuhan NKRI. Lepas dari benar atau tidaknya pernyataan Hasanuddin tersebut, demikian pula lepas dari benar atau tidaknya bantahan pemerintah yang disampaikan oleh Djoko Suyanto, Menko Polhukam pada konferensi Pers pada tanggal 10 Oktober 2011 bahwa tidak ada wilayah Indonesia yang dicaplok Malaysia, arsip terjaga, termasuk di dalamnya arsip tentang perbatasan atau batas Negara adalah arsip yang sangat penting untuk menjaga keutuhan NKRI dan keutuhan NKRI.

Perlu kiranya diingatkan kembali di sini bahwa arsip **dibuat dan diterima** atau **diberkaskan** atau **diciptakan** bukan untuk kearsipan, bukan untuk lembaga kearsipan, bukan

dalam rangka “**pelaksanaan manajemen arsip**” melainkan dalam rangka **pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara** (Pasal 1 Angka 2 UU No. 43 Tahun 2009).

## LATAR BELAKANG

Ada baiknya dan perlu kiranya latar belakang lahirnya istilah **arsip terjaga** ini disampaikan di sini. Hal ini bermula dari kesedihan penulis sebagai anak bangsa dan sebagai pegawai ANRI yang menjadi anggota Satuan Tugas Khusus (SATGASUS) Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan atas Keputusan Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*) di Den Haag pada tanggal 17 Desember 2002 yang memenangkan Malaysia atas Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan. Kekalahan Indonesia karena Indonesia tidak dapat menunjukkan bukti (arsip) yang lebih kuat dari Malaysia atas Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan tersebut. Harus disadari bahwa bukti (arsip) dari Pemerintah Belanda dan Pemerintah Indonesia sangat kurang atau jauh lebih sedikit apabila dibanding dengan Pemerintah Inggris dan Pemerintah Malaysia atas kedua pulau tersebut. Sengketa Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan baru merupakan salah satu sengketa yang dihadapi Pemerintah Indonesia. Sudah tentu masih ada pulau-pulau terdepan (terluar) yang rawan sengketa dengan negara tetangga. Di samping itu masih banyak pulau yang kita miliki yang perlu mendapat perhatian. Menurut Cribb dan Ford (2009: 1) jumlah pulau yang dimiliki Indonesia saat ini adalah 18,108. Dari jumlah itu masih banyak pulau yang belum mempunyai nama dan bahkan masih ada pulau yang tidak ada penduduknya. Kemudian, pengalaman penulis sebagai **Focal Point** Pemerintah RI dengan UNTAET urusan arsip/dokumen tentang Timor Timur. Selanjutnya, karena masih adanya pihak-pihak yang menginginkan tetap adanya organisasi Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh, organisasi Republik Maluku Selatan (RMS) di Ambon, dan Organisasi Papua Merdeka (OPM) di Papua. Di samping itu semua, karena masih terjadinya carut marut tentang data Daftar Pemilih Tetap (DPT) untuk Pemilu dan Pemilukada, Bantuan Langsung Tunai (BLT), mudahnya seorang “teroris” mendapatkan KTP, dan sebagainya. (Tiga hal terakhir yang berkaitan dengan **kependudukan** inilah juga yang mendorong penulis sewaktu menjabat Kepala ANRI waktu itu untuk membuat Program “**Arsip Masuk Desa**”). Sedangkan dari Pak Sayuti adalah kesedihan dan kekecewaan beliau sebagai anggota DPR RI atas

tertutupnya **kontrak karya** bidang Energi dan Sumber Daya Mineral. Di samping itu arsip tentang **perjanjian internasional** sering tidak terlacak keberadaannya. Itulah antara lain latar belakang perlunya dirumuskannya **arsip terjaga**. Sehubungan dengan itu maka arsip tentang **kewilayahan (khususnya wilayah NKRI), perbatasan, kepulauan, perjanjian internasional, kontrak karya, kependudukan, dan pemerintahan yang strategis** memerlukan perhatian yang sangat serius dari semua pihak, termasuk ANRI.

## ARSIP TERJAGA

Sebelum membahas mengenai arsip terjaga ada baiknya disampaikan terlebih dahulu tentang pengertian arsip itu sendiri. Arsip adalah rekamabn kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat oleh lembaga Negara, pemrintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi poilitik, organisasi kemasyarakatan, dan perorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berebangsa, dan bernegara (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009). Sedangkan dalam bahasa Inggris arsip disebut dengan **records**, yaitu informasi terkekam atau direkam (dokumen), apapun bentuk atau mediumnya, dibuat, diterima, dan dipelihara oleh suatu organisasi, institusi. atau individu menurut kewajiban hukumnya atau dalam rangka pelaksanaan **transaksi** kegiatan (Walne (ed.), 1988). Para sesepuh arsip seperti Hillary Jekinson, Margaret Cross Norton, dan Schellenberg sebagaimana dikutip oleh Richard Cox dan Alf Erlandsson (1997: 18) menyatakan bahwa ada 2 (dua) esensi penting dari arsip, yaitu **transaction** (transaksi) dan **evidence** (bukti).

**Arsip terjaga** adalah arsip negara yang berkaitan dengan keberadaan dan kelangsungan hidup bangsa dan negara yang harus dijaga keutuhan, keamanan, dan keselamatannya (Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009). Pengertian arsip terjaga tersebut tidak jelas apabila tidak dikaitkan dengan Pasal 34 ayat (2) “Negara secara khusus memberikan perlindungan dan penyelamatan arsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan **kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah-masalah pemerintahan yang strategis**”, dan dikaitkan dengan Pasal 43 ayat (1) “Pejabat yang bertanggung jawab dalam kegiatan **kependudukan,**

**kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah pemerintahan yang strategis** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) wajib **memberkaskan dan melaporkan** kepada ANRI.” Setelah pengertian Pasal 1 Angka 8 dikaitkan dengan Pasal 34 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) barulah pengertian arsip terjaga menjadi jelas. Pengertian tersebut bisa dikembangkan sebagai berikut :”**Arsip terjaga** adalah arsip negara yang berkaitan dengan **kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah pemerintahan yang strategis** yang berkaitan dengan keberadaan dan kelangsungan hidup bangsa dan negara yang harus dijaga keutuhan, keamanan, dan keselamatannya”.(Cetak tebal dari penulis). Sehubungan dengan itu, maka kata-kata “**yang strategis**” bukan hanya melekat pada “**pemerintahan yang strategis**” tetapi juga pada : **1) kependudukan yang strategis, 2) kewilayahan yang strategis, 3) “kepulauan yang strategis”, 4) “perbatasan yang strategis”, 5) “ perjanjian internasional yang strategis”, 6) “kontrak karya yang strategis”**.

Hal-hal yang berkaitan dengan kewilayahan, khususnya **wilayah NKRI**, kepulauan, khususnya **pulau-pulau terluar**, perbatasan, khususnya **perbatasan dengan Negara lain** walaupun tanpa tambahan kata-kata “**yang strategis**” pastilah **strategis**. Demikian juga **perjanjian internasional** dan **kontrak karya** walaupun tidak ditambah kata “**yang strategis**” pastilah perjanjian internasional dan kontrak karya adalah strategis karena berhubungan dengan negara lain dan masalahnya memang masalah yang strategis. Kontrak karya dengan PT Freefort, apakah kontrak karya tersebut tidak strategis? Dengan demikian kata “ yang strategis” untuk perjanjian internasional dan kontrak karya adalah untuk mempertegas.

Untuk “kependudukan”, “kewilayahan”, “kepulauan”, “perbatasan”, dan “pemerintahan” apabila tidak ditambah kata-kata “yang strategis” maka di dalamnya akan banyak dijumpai arsip yang tidak penting. Untuk itu sekali lagi perlu ditegaskan kembali bahwa kata-kata “**yang strategis**” diperuntukan untuk semua bidang atau 7 (tujuh) bidang, yaitu : **1) kependudukan, 2) kewilayahan, 3) kepulauan, 4) perbatasan, 5) perjanjian internasional, 6) kontrak karya, dan 7) masalah pemerintahan**.

Pernyataan Emil Salim di bawah ini menunjukkan bahwa masalah kependudukan juga ada masalah yang strategis.

*“Dengan meningkatnya bobot **masalah kependudukan** dalam proses pembangunan dan dengan melajunya jumlah penduduk kita setiap tahun, jelaslah tumbuh keperluan untuk menanggapi **masalah kependudukan** tidak lagi terbatas pada sektor demografi semata, tetapi menempatkannya pula pada arus tengah, mainstream pembangunan berwawasan kependudukan”* (Emil Salim, 2000: 193).

Pernyataan Emil Salim tersebut di atas memang menunjukkan masalah kependudukan yang strategis, Tetapi tidak semua masalah kependudukan adalah strategis. Seperti halnya masalah pemerintahan tidak semuanya strategis. Oleh karena itu di belakang kata “Kependudukan”, “Kewilayahan”, Pemerintahan, dan sebagainya perlu ditambahkan kata-kata “yang strategis”. Dengan demikian semua arsip terjaga adalah arsip yang strategis, sehingga apabila arsip terjaga tersebut masa dinamisnya habis atau retensinya berakhir, maka semua arsip terjaga akan menjadi arsip statis.

Seperti telah diutarakan sebelumnya bahwa **arsip terjaga** adalah **arsip dinamis**. **Arsip dinamis** terdiri atas **arsip aktif** dan **arsip inaktif**. Di Belanda disebut dengan **archieff** (**lopend archief** dan **semi-statisch archief**), di Kanada disebut dengan **records** (**active records** dan **inactive records**), di Amerika Serikat disebut dengan **records** (**current records** dan **semi current records**), di Perancis disebut dengan **archives** (**archives courantes** dan **archives intermediaries**)(Erlandsson, 1997: 16).

## Perbedaan Arsip Terjaga dengan Arsip Vital

**Arsip terjaga** adalah **arsip dinamis**, demikian juga **arsip vital** adalah **arsip dinamis**. Apa bedanya?

**Arsip Terjaga :**

- 1) **Arsip terjaga** dibedakan dengan **arsip umum**;
- 2) Arsip terjaga adalah **arsip negara** yang berkaitan dengan keberadaan dan kelangsungan hidup bangsa dan Negara yang harus dijaga keutuhan, keamanan, dan keselamatannya;
- 3) Untuk arsip terjaga ada pembidangan, yaitu **7 (tujuh) pembidangan**:
  - a. **kependudukan yang strategis**;

- b. **kewilayahan yang strategis;**
  - c. **kepulauan yang strategis;**
  - d. **perbatasan yang strategis;**
  - e. **perjanjian internasional yang strategis;**
  - f. **kontrak karya yang strategis; dan**
  - g. **masalah pemerintahan yang strategis.**
- 4) Apabila masa dinamisnya telah habis atau retensinya berakhir, maka **semua arsip terjaga** akan menjadi **arsip statis**;
- 5) Sanksi yang dijatuhkan bagi yang melanggarnya adalah sanksi pidana. Adapun sanksi tersebut diatur dalam Pasal 83 dan Pasal 84. Pasal 83 “Setiap orang yang dengan sengaja tidak menjaga keutuhan, keamanan, dan keselamatan arsip negara yang terjaga untuk kepentingan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah). Adapun sanksi pada Pasal 84 “Pejabat yang dengan sengaja tidak melaksanakan pemberkasan dan pelaporan sebagaimana dimaksud dsalam Pasal 432 ayart (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah)”
- 6) Pasal-pasal yang mengatur arsip terjaga sebagaimana telah disebut di atas adalah :
- Pasal 1 Angka 8;
  - Pasal 34 ayat (2);
  - Pasal 42 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4);
  - Pasal 43 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5);
  - Pasal 83 (sanksi pidana);
  - Pasal 84 (sanksi pidana).

#### **Arsip Vital :**

- 1) **Arsip vital** dibedakan dengan **arsip yang tidak vital (non vital)**;
- Arsip non vital : a) arsip penting (**important**)
- b) arsip bergunam (**useful**)

- 2) **Arsip vital** adalah arsip yang keberadaannya merupakan persyaratan dasar bagi kelangsungan operasional pencipta arsip tidak dapat diperbarui dan tidak tergantikan apabila rusak atau hilang;
- 3) Untuk arsip vital **tidak ada pembedangan**;
- 4) Nasib arsip vital :
  - a) **menjadi arsip statis** apabila masa dinamisnya habis dan mempunyai nilai guna sekunder atau nilai guna kesejarahan
  - b) **dimusnahkan** apabila masa dinamisnya habis atau retensinya berakhir dan tidak mempunyai nilai guna sekunder atau nilai nilai guna kesejarahan;
  - c) **tetap sebagai arsip vital.**

Dari uraian di atas dapat dikemukakan bahwa tidak semua arsip vital akan tetap menjadi arsip vital; tidak semua arsip vital akan menjadi arsip statis setelah masa vitalnya habis; bahkan sebagian dari arsip vital akan dimusnahkan setelah masa vitalnya habis. Hal ini sejalan dengan pendapat Saffady (2002: 121) yang mengatakan “**Vital records need not be permanent records.**”

- 5) Sanksi bagi yang melanggarnya adalah sanksi administratif. Adapun pasal yang mengaturnya adalah Pasal 79 ayat (1) “Pejabat dan/atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1)ndikenai sanki administrative berupa teguran tertulis.
- 6) Pasal-pasal yang mengatur arsip vital :
  - Pasal 56 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3);
  - Pasal 79 ayat (1) (sanksi administratif).

## **Pemberkasan Dan Pelaporan Arsip Terjaga**

Perlu ditegaskan di sini bahwa **kewajiban memberkaskan dan melaporkan arsip terjaga** kepada ANRI dilakukan oleh pejabat yang bertanggung jawab dalam kegiatan kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah pemerintahan yang strategis (Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009). Pemberkasan dan pelaporan tersebut dilakukan 1 (satu) tahun sejak terjadinya kegiatan (Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009). Bagaimana tata cara pemberkasan dan pelaporan arsip terjaga? Menurut Pasal 43 ayat (5) bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberkasan dan pelaporan arsip terjaga akan diatur dengan Peraturan Kepala ANRI. Menurut Pasal 90 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009, Peraturan Kepala ANRI dimaksud diselesaikan paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diberlakukan (Ini berarti seharusnya tanggal 23 Oktober 2010 Peraturan Kepala ANRI telah terbit).

Selanjutnya, perlu kiranya disampaikan di sini bahwa yang dimaksud dengan **“pemberkasan arsip terjaga”** di sini **bukanlah “pemberkasan” dalam arti harafiah dan teknis kearsipan yang sempit**, melainkan **“pemberkasan”** dalam artian yang luas dan dalam konteks kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah pemerintahan yang strategis. Apabila dikaitkan dengan Pasal 43 ayat (1) UU No. 43 Tahun 2009, pekerjaan **“memberkaskan”** adalah **pekerjaan “pejabat yang bertanggung jawab dalam internasional, kontrak karya, dan masalah yang strategis”**. Kegiatan “pemberkasan” atau “memberkaskan” di sini adalah kegiatan yang dilaksanakan seperti di kepolisian atau di kejaksaan adalah “pekerjaan penyidik” , yaitu membuat berkas atau memberkaskan sampai lengkap atau P 21.

## **Penyerahan arsip terjaga kepada ANRI dalam bentuk salinan autentik**

Arsip terjaga yang diserahkan kepada ANRI adalah dalam bentuk **salinan autentik**. Pengertian salinan autentik secara eksplisit tidak ada di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun

2009. Yang ada adalah pengaturan tentang **otentikasi**. Pengaturan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 68 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dan Pasal 69 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3). Namun pengaturan autentikasi tersebut titik beratnya pada autentikasi arsip statis. Di samping itu, titik berat yang melakukan autentikasi adalah lembaga kearsipan. Yang tidak secara eksplisit menyebut “arsip statis” hanyalah Pasal 68 ayat (1). Pasal 68 ayat (1) ini juga memungkinkan “pencipta arsip” dapat melakukan autentikasi arsip.. Adapun bunyi Pasal 68 ayat (1) **“Pencipta arsip dan/atau lembaga kearsipan dapat membuat arsip dalam berbagai bentuk dan/atau melakukan alih media meliputi media elektronik dan/atau media lain”**. Menurut penulis, sebaiknya yang melakukan autentikasi adalah pencipta arsip karena yang menyerahkan salinan autentik arsip terjaga kepada ANRI juga pencipta arsip.

Pengertian **“salinan autentik”** juga tidak diketemukan dalam Walne (ed),1998) *Dictionary of Archival Terminology*, melainkan diketemukan dalam *Archief Terminologie voor Nederland en Vlaanderen* yang diterbitkan oleh **Stichting Archiefpublicaties**, 2003 dengan istilah *authentiek afschrift*. Menurut *Archief Terminologie* ini salinan autentik (**authentiek afschrift**) adalah salinan yang dilegalisir oleh pejabat yang berwenang.

Penyerahan **salinan autentik arsip terjaga** kepada ANRI dilaksanakan paling lama 1(satu) tahun setelah dilakukan pelaporan kepada ANRI (Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009). Dengan penyerahan arsip terjaga dalam bentuk salinan autentik dapat diartikan bahwa **ANRI adalah sebagai melting pot dan pusat penyimpanan salinan autentik arsip terjaga**. Peran Arsip Nasional RI yang luar biasa besarnya ini barangkali di seluruh dunia hanya dijumpai di Indonesia dan hanya dimiliki oleh ANRI.

**ANRI sebagai melting pot dan pusat penyimpanan salinan autentik arsip terjaga**

Barangkali inilah peran ANRI yang sangat luar biasa dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, yakni menjadikan ANRI sebagai “**pusat penyimpanan**” salinan autentik **arsip terjaga (kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah pemerintahan yang strategis)** dari lembaga negara, pemerintahan daerah propinsi, pemerintahan daerah kabupaten/kota, dan perguruan tinggi negeri seluruh Indonesia. Sehubungan dengan itu, ANRI sebaiknya menginventarisir instansi-instansi yang mempunyai arsip terjaga sesuai dengan bidangnya untuk memudahkan di dalam pembinaan dan monitoring arsip terjaga. Di bawah ini penulis berusaha memberikan 3 (tiga) contoh arsip terjaga, yaitu arsip mengenai kependudukan, kewilayahan, dan kepulauan.

## **1. Kependudukan**

- 1.1. Kementerian Dalam Negeri
- 1.2. Badan Kependudukan dan Catatan Sipil
- 1.3. BKKBN
- 1.4. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Propinsi
- 1.5. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten/kota
- 1.6. Pusat Studi Kependudukan Perguruan Tinggi Negeri, dsb

## **2. Kewilayahan**

- 2.1. Kementerian Dalam Negeri
- 2.2. Badan Nasional Pengelola Perbatasan
- 2.3. Kementerian Pertahanan dan Keamanan
- 2.4. Kementerian Kelautan dan Perikanan
- 2.5. Markas Besar TNI
- 2.6. Markas Besar POLRI
- 2.7. Badan Informasi Geospasial (Sebelumnya Bakosurtanal)
- 2.8. Dinas Topografi AD
- 2.9. Dinas Hidrografi AL
- 2.10. Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota

2.11. KODAM

2.12. POLDA

2.13. Pusat Studi Kewilayahan dan Kawasan Perguruan Tinggi Negeri, dsb

### 3. Kepulauan

3.1. Kementerian Dalam Negeri

3.2. Kementerian Kelautan dan Perikanan

3.3. Kementerian Pertahanan

3.4. Ditjen Kelautan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

3.5. Mabes TNI

3.6. Mabes POLRI

3.7. Badan Informasi Geospasial

3.8. Dinas Topografi AD

3.9. Dinas Hidrografi AL

3.10. Pemerintah Propinsi dan Pemerintahn Kabupaten/Kota

3.11. KODAM

3.12. POLDA

3.13. Pusat Studi Kewilayahan dan Kawasan Perguruan Tinggi Negeri, dsb

Instansi-instansi yang disebutkan di atas baru untuk arsip terjaga tentang kependudukan, tentang kewilayahan, dan tentang kepulauan. Nama-nama instansi tersebut baru merupakan perkiraan penulis. Sudah barang tentu ANRI harus terjun ke lapangan untuk melakukan pendataan terhadap semua instansi yang melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah pemerintahan yang strategis agar mendapatkan data yang akurat.

Salinan autentik arsip terjaga yang diserahkan kepada ANRI sudah barang tentu tidak hanya untuk disimpan melainkan juga digunakan untuk pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. **Dengan tersentralisirnya salinan autentik arsip terjaga di ANRI, maka pengguna arsip akan mendapatkan informasi yang lengkap tentang kependudukan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah pemerintahan yang strategis.** Sudah barang tentu aturan akses untuk salinan autentik arsip terjaga tersebut sama dengan aturan akses untuk arsip terjaga yang asli yang masih disimpan di

intansinya masing-masing. Apabila arsip terjaga asli di instansinya terbuka untuk umum maka salinan autentik arsip terjaga di ANRI juga terbuka umum, sedangkan apabila tertutup, maka di ANRI juga tertutup. Untuk masalah akses tentu juga harus memperhatikan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan. Pasal-pasal dimaksud adalah pasal-pasal yang mengatur ketertutupan akses publik terhadap suatu informasi/arsip. Yang senantiasa harus diperhatikan adalah bahwa “pengelolaan arsip dinamis dilaksanakan untuk menjamin ketersediaan arsip dalam penyelenggaraan kegiatan” (Pasal 40 ayat (1) UU No. 43 Tahun 2009) dan “pencipta arsip wajib menyediakan arsip dinamis bagi kepentingan pengguna arsip yang berhak.” (Pasal 42 ayat (1) UU No. 43 Tahun 2009).

Dengan demikian arsip terjaga (dalam bentuk salinan autentik) yang diserahkan kepada ANRI jumlahnya relatif besar karena bukan hanya berasal dari lembaga negara tingkat pusat, tetapi juga berasal dari lembaga Negara di daerah (kecuali lembaga induknya menentukan lain), dari pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, serta dari perguruan tinggi negeri dari seluruh Indonesia. Untuk itu tidaklah berlebihan apabila dikatakan bahwa ANRI merupakan melting pot dan pusat penyimpanan salinan autentik arsip terjaga.

Dengan tersentralisasinya salinan autentik arsip terjaga di ANRI maka arsip tersebut langsung dapat diberdayakan dan diakses oleh berbagai pihak, termasuk anggota masyarakat, sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Seandainya diperlukan sebagai bahan bukti di Mahkamah Internasionalpun, salinan autentik yang diserahkan kepada ANRI langsung bisa digunakan. Apabila semua salinan autentik arsip terjaga yang berkaitan dengan perbatasan sudah diserahkan kepada ANRI maka niscaya masalah perbatasan, khususnya perbatasan di Camar Bulan dan Tanjung Datu di Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat barangkali tidak akan terjadi perbedaan pendapat antara pemerintah dan DPR RI.

## **ARSIP PENJAGA KEUTUHAN DAN KEDAULATAN NKRI**

Arsip adalah rekaman kegiatan atau rekaman peristiwa. Setiap kegiatan pasti menghasilkan arsip, demikian pula setiap kegiatan pasti memerlukan arsip. Karena arsip memang dibuat dan diterima dalam rangka pelaksanaan suatu kegiatan. Demikian pula kegiatan yang berkaitan **dengan** kependudukan, kewiyahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan pemerintahan pastilah menghasilkan arsip. Kegiatan yang strategis akan menghasilkan arsip yang strategis pula. Arsip yang berkaitan dengan kependudukan yang strategis, kewilayahan yang strategis, kepulauan yang strategis, perbatasan yang strategis, perjanjian internasional yang strategis, kontrak karya yang strategis, dan pemerintahan yang strategis merupakan arsip terjaga yang bisa menjaga keutuhan dan kedaulatan NKRI. Arsip yang autentik dan kredibel atau terpercaya merupakan alat bukti yang sah dan kuat di pengadilan. Dalam kasus-kasus yang ditangani oleh Mahkamah Internasional, bukti-bukti yang diajukan para pihak adalah salinan dari naskah asli yang dilegalisir atau diotentikasi.

Dengan demikian arsip terjaga dalam bentuk salinan autentik yang diserahkan kepada ANRI dapat digunakan juga sebagai alat bukti di Mahkamah Internasional manakala terjadi sengketa antar Negara yang ditangani oleh Mahkamah Internasional.

Peran arsip dalam menjaga keutuhan dan kedaulatan NKRI sudah tidak diragukan lagi. Hal ini sudah disepakati oleh Pemerintah dan DPR RI dan dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009. Perlu kiranya ditegaskan kembali bahwa Undang-Undang yang asli adalah arsip, demikian juga Undang-Undang Dasar 1945 atau Konstitusi yang asli adalah arsip. Sedangkan NKRI adalah amanah konstitusi, amanah Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1) **“Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.”** Selanjutnya dalam Pasal 25A Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa **“Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.”**

Pasal 25A ini adalah pasal baru, hasil amandemen kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan oleh Lembaga Permusyawaratan Rakyat (MPR) tanggal 18 Agustus 2000. Adapun peraturan pelaksanaan dari Pasal 25A UUD 1945 adalah **Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara**, yang disyahkan dan diundangkan pada tanggal 18 Nopember 2008. Seperti diketahui Indonesia adalah Negara kepulauan terbesar di dunia. Menurut Cribb dan Ford (2009), Indonesia terdiri atas 18,108 pulau, yang terbentang dari **Pulau**

**Breueh di Barat dan Pulau Sibir di Timur, dan antara Pulau Miangas di utara dan Pulau Dana di Selatan.** Kita sering mendeskripsikan wilayah Indonesia terbentang dari **Sabang (barat) sampai Merauke (timur) dan dari Pulau Miangas (utara) sampai Pulau Rote (selatan).**

Menurut Hartind Asrin, Kepala Pusat Penerangan Kemreanterian Pertahanan (Rakyat Merdeka, 6 Septembver 2011), Indonesia telah mendaftarkan semua pulau ke Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 4 Maret 2009 dan telah diterima pada tanggal 19 Maret 2009. Tidak dijelaskan berapa pulau yang didaftarkan, apakah 17.508 pulau atau 18.108 pulau. Yang jelas dengan telah didaftarkannya pulau tersebut diharapkan dapat mengurangi klaim pulau yang dilakukan oleh Negara tetangga yang berbatasan dengan NKRI. Namun demikian masih diakui adanya kerawanan di perbatasan, baik perbatasan di darat maupun di laut.

Adapun perbatasan darat berada di tiga kawasan, yaitu: 1) kawasan perbatasan darat RI-Malaysia di Pulau Kalimantan; 2) kawasan perbatasan darat RI-PNG di Papua; dan 3) kawasan darat RI-Timor Leste di Nusa Tenggara Timur. Sedangkan perbatasan batas laut berada di 7 (tujuh) kawasan, yaitu: 1) kawasan perbatasan laut dengan Thailand, India, dan Malaysia; 2) kawasan perbatasan laut dengan Malaysia, Vietnam, dan Singapura; 3) kawasan perbatasan laut dengan Malaysia, dan Filipina; 4) kawasan perebatasan laut dengan Negara Palau; 5) kawasan perbatasan laut dsengan Timor Leste, dan Australia; 6) kawasan perbatasan laut dengan Timor Leste; dan 7) kawasan perbataasan laut dengan laut lepas.(Rakyat Merdeka, 6 September 2011, hal 11)

Kembali ke NKRI. NKRI adalah harga mati. Ia tidak bisa ditawar-tawar lagi karena diamanahkan oleh konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945. NKRI adalah salah satu pilar dari empat pilar sebagai landasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus dipegang teguh dan dilestarikan sebagai jati diri bangsa. (Pidato SBY, 16 Agustus 2008). Sekarang yang penting adalah bagaimana menjaga keutuhan dan mempertahankan NKRI. Salah satu upaya itu adalah memerankan arsip secara optimal, yaitu menjadikan arsip sebagai simpul pemersatu bangsa atau perekat bangsa sebagaimana visi ANRI atau visi kearsipan nasional. Kemudian menjadikan arsip sebagai identitas nasional (**national identity**), seperti arsip tentang bendera Negara, lambang Negara, bahasa Negara, dan lagu kebangsaan. Selanjutnya memberdayakan **arsip terjaga untuk menjaga keutuhan NKRI.**

Karena sejatinya dan pada dasarnya, keberadaan suatu arsip tidak diada adakan. Apabila “keberadaan arsip” di ada-adakan, maka sejatinya ia bukan arsip, ia adalah arsip “yang direkayasa” , ia tidak menggambarkan atau merekam keadaan yang sebenarnya, yang berarti ia adalah “arsip palsu” yang tidak mempunyai nilai guna sama sekali.

Arsip memang penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pentingnya arsip dalam kehidupan berbangsa dan bernegara bisa dilihat dari pernyataan pernyataan di bawah ini:

*“Pemerintah tanpa arsip ibarat tentara tanpa senjata, 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.”* (R.J. Alfaro, Presiden Panama,1937).

*“Tanpa arsip, suatu bangsa akan mengalami sindrom amnesia kolektif dan akan terperangkap dalam kekinian yang pengan ketidakpastian. Oleh karena itu tidaklah terlalu keliru jika dikatakan bahwa kondisi kearsipan suatu bangsa dapat dijadikan uindikasi kekukuhan semangat kebangsaannya.”* (Moerdiono, 1996)

Adalah penting untuk disampaikan di sini bahwa ada suatu Konvensi Internasional yang menyangkut atau berkenaan dengan **wilayah negara**, khususnya wilayah negara yang ditinggalkan oleh negara pendahulu. Konvensi Internasional tersebut adalah *“Vienna Convention 1983 on Succession of States, in respect of State Properties, Archives, and Debts”* yang esensinya adalah wilayah Negara yang ditinggalkan oleh Negara pendahulu menjadi milik negara penerusnya. Dalam konteks Indonesia berarti wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah wilayah yang sebelumnya dikuasai atau merupakan jajahan Belanda. Hanya batas-batas nya belum jelas atau belum konkret. Sengketa Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan antara Indonesia dengan Malaysia adalah karena ketidak jelasan atau ketidak konkretan batas-batas Negara yang ditinggalkan oleh penjajah. Batas-batas Negara yang kita warisi dari Belanda ketika itu hanyalah 3 (tiga) mil dari garis pantai. Peraturan yang dipakai ketika itu adalah *Territoriale Zee en Kringen Ordonantie 1939*.

Ketidak jelasan atau ketidak konkretan batas-batas negara tersebut juga disampaikan oleh Majalah *Jalasena*, Terbitan No. 04/1 Agustus 2011 sebagai berikut:

*”Pada saat proklamasi, Indonesia merupakan negara yang terdiri atas beribu pulau yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Realitas wilayah nasional ini adalah hasil perjuangan*

*fisik merebut kemerdekaan dari kekuasaan penjajah yang lebih menunjukkan satu kesatuan kenegaraan, tanpa batas wilayah negara yang konkret.”*

Sehubungan ketidak konkritan tersebut, Undang-Undang Dasar 1945 amandemen kedua, khususnya Pasal 25A UUD 1945 mengamanatkan agar batas-batas Negara tersebut diatur. Pengaturan ini sudah barang tentu bukan saja untuk memperjelas batas-batas Negara tetapi juga untuk mengantisipasi seandainya ada klaim terhadap pulau atau wilayah NKRI.

Siapapun atau pihak manapun tidak ada yang menyangkal bahwa wilayah NKRI adalah membentang dari Sabang sampai Merauke (dari barat sampai ke timur) dan dari Pulau Miangas sampai Pulau Rote (dari utara ke selatan).. Perlu kiranya disampaikan di sini bahwa **Pulau Miangas** (oleh Spanyol disebut **Las Palmas**) pada tanggal 4 April 1928 telah diputuskan/ditetapkan oleh Arbitrase Internasional sebagai milik Belanda ketika terjadi sengketa antara Belanda dan USA. Apabila tahun 1928 pulau Miangas adalah milik Belanda, maka setelah Indonesia Merdeka secara otomatis Pulau Miangas adalah milik Indonesia. Sudah barang tentu wilayah NKRI sekarang ini disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia yang berlaku. Peraturan Perundang-Undangan tersebut, misalnya, **Deklarasi Djuanda 13 Desember 1957**, yang kemudian dikukuhkan menjadi **Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 4 Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia**, yang menetapkan batas perairan laut Indonesia adalah 12 (duabelas) mil. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1960 ini merupakan pengganti dari *Territoriale Zee en Maritime Kringen Ordonantie 1939*, yang menetapkan batas perairan laut adalah 3 (tiga) mil. Deklarasi Djuanda merupakan awal digulirkannya **Konsep Wawasan Nusantara**. Perpu Nomor 4 Tahun 1960 ini kemudian disempurnakan menjadi/diganti dengan **Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia**. Undang-Undang ini dengan tegas menyatakan bahwa **Indonesia adalah Negara Kepulauan (Archipelago State)**. Di dalam konsep Negara Kepulauan, laut dan selat adalah **pemersatu**, bukan pemisah. Oleh karena itu lagu “dari Sabang sampai Merauke”, berjajar pulau-pulau, sambung menyambung menjadi satu, itulah Indonesia” adalah selaras dan sejalan dengan konsep negara kepulauan. Perlu juga disampaikan di sini bahwa **Konsep Archipelago State** diakui secara internasional oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam bentuk konvensi hukum laut yang disebut *United*

*Nation Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)* pada tahun 1982. Konvensi ini pada tanggal 31 Desember 1985 diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dengan **Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan UNCLOS**. Dalam konteks ini perlu juga disebut 2 (dua) Peraturan Pemerintah, yaitu 1) **Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2002 tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-Titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia**, dan 2) **Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Terluar**.

Perlu kiranya ditegaskan di sini bahwa Konvensi Internasional, Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan sebagainya adalah arsip. Sudah barang tentu yang disebut arsip adalah yang asli. Arsip adalah rekaman kegiatan atau peristiwa (Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009). Arsip adalah informasi. Ia bukan sembarang informasi, tetapi informasi yang direkam (**recorded**) atau rekaman informasi, yang dibuat, diterima, dan dipelihara dalam rangka pelaksanaan kegiatan. (Walne, 1998). Ia mempunyai struktur (**structure**), isi (**content**), dan konteks (**context**). Ia unik, ia ada tetapi keberadaannya tidak di ada adakan. Ia tumbuh dan berkembang secara wajar seperti pohon atau binatang (Jekinson sebagaimana dikutip oleh Schellenberg. 1956: 19)

## **Semua Arsip Terjaga Akan Menjadi Arsip Statis**

Sekarang timbul pertanyaan “Apakah semua arsip terjaga akan menjadi statis? Jawabannya ya, karena pada dasarnya arsip terjaga adalah arsip tentang **“kependudukan yang strategis”**, **“kewilayahan yang strategis”**, **“kepulauan yang strategis”**, **“perbatasan yang strategis”**, **“perjanjian internasional yang strategis”**, **“kontrak karya yang strategis”**, dan **“masalah pemerintahan yang strategis”**. Dengan kata kunci “yang strategis” akan berarti bahwa arsipnya adalah **arsip yang strategis** dan arsip strategis pada gilirannya akan menjadi arsip statis yang akan dilestarikan di lembaga kearsipan. **Arsip strategis** barangkali bisa disamakan dengan **“policy records”** yang diajukan oleh Schellenber (1956: 145). **Dengan**

**demikian arsip terjaga tidak perlu dinilai lagi karena semua arsip terjaga secara otomatis akan menjadi arsip statis.**

Pada gilirannya **semua arsip terjaga akan dilestarikan** di lembaga kearsipan karena mempunyai nilai guna yang berkelanjutan (**continuing value**). Nilai guna yang berkelanjutan juga disebut dengan nilai guna sekunder (**secondary value**), nilai guna kesejarahan (**historical value**), nilai guna kearsipan (**archival value**), nilai guna permanen (**permanent value**), atau menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 disebut dengan nilai guna bagi kepentingan nasional (**national value**). Hal ini berarti bahwa **semua arsip terjaga akan menjadi arsip statis**. Arsip statis di **Belanda** disebut **statisch archief**, di Inggris sering disebut dengan **public records** atau **archival records**, di Perancis disebut dengan **archives historiques**, dan di Amerika Serikat disebut dengan **archives**.

## **Arsip terjaga setelah menjadi arsip statis**

Seperti telah disampaikan sebelumnya bahwa arsip terjaga (yang asli) setelah menjadi arsip statis diserahkan kepada lembaga kearsipan, sesuai dengan tingkatannya. Setelah menjadi statis maka istilah arsip terjaga sudah tidak ada lagi. Dengan demikian arsip yang diserahkan kepada ANRI hanyalah arsip statis (ketika masih dinamis namanya arsip terjaga) dari Lembaga Negara saja. Sedangkan arsip statis (yang berasal dari arsip terjaga) dari lembaga lain diserahkan ke lembaga kearsipan sesuai dengan tingkatannya. Seperti diketahui bahwa lembaga kearsipan di Indonesia ada 4 (empat), yaitu:

1. Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) untuk arsip statis dari lembaga Negara Tingkat Pusat dan Lembaga Negara di daerah sepanjang instansi induknya tidak menentukan lain (Pasal 53 ayat (1));
2. Arsip Daerah Provinsi untuk arsip statis dari SKPD dan penyelenggara pemerintahan daerah provinsi (Pasal 53 ayat (2));
3. Arsip Daerah Kabupaten Kota untuk arsip statis dari SKPD dan penyelenggara Pemerintahan daerah kabupaten/kota (Pasal 53 ayat (3))

4. Arsip Perguruan Tinggi Negeri untuk arsip statis dari satuan kerja di lingkungan Perguruan tinggi (Pasal 53 ayat (4)).

Yang perlu diingatkan di sini adalah bahwa dalam melakukan **akuisisi** nantinya, lembaga kearsipan, termasuk ANRI harus mengakuisisi semua arsip statis dari suatu pencipta arsip dan tidak boleh hanya mengakuisisi arsip statis yang semula merupakan arsip terjaga. Hal ini sejalan dengan pemikiran Muller, Fruin, dan Feith (1920 : 5) yang mengatakan bahwa “**een archief is een irganisch geheel**” ( bahwa arsip adalah suatu kesatuan organik).

## **PENUTUP**

Pentingnya arsip dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tidak diragukan lagi, lebih-lebih arsip terjaga. yaitu arsip negara yang berkaitan dengan kelangsungan hidup bangsa dan negara, yaitu arsip yang berkaitan dengan kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah pemerintahan yang strategis. Peran arsip terjaga luar biasa besarnya karena bisa menjaga keutuhan dan kedaulatan NKRI. Arsip terjaga dari seluruh instansi pemerintah di Indonesia wajib diserahkan kepada ANRI dalam bentuk salinan autentik. Oleh karena itu ANRI merupakan melting pot dan pusat penyimpanan salinan autentik arsip terjaga. Dengan tersentralisirnya “arsip terjaga dimaksud” di ANRI maka penggunaan dan pemanfaatan arsip terjaga dimaksud dalam rangka menjaga keutuhan dan kedaultan NKRI dapat dioptimalkan.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Peraturan-Perundang-Undangan:**

*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*

*Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan UNCLOS*

*Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia*

*Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*

*Undang-Undang Nomor 433 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara*

*Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan*

*Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Terluar*

*Vienna Convention 1983 on State Succession, in respect of State Property, Archives, and Debt.*

### **Buku dan Majalah**

Bradsher, James Gregory (ed). *Managing Archives and Archival Institutions*. London: Mansel Publishing Limited, 1988.

Craig, Barbara L. (ed.). *The Archival Imagination: Essays in Honour of Hugh A. Taylor*. Ottawa: Association of Canadian Archivist, 1992.

Cribb, Robert and Michele Ford. *Indonesia beyond the Water' Edge: Managing an Archipelagic State*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009.

Cribb, Robert. *Digital Atlas of Indonesian*. Singapore: NORDIC Institute of Aasian Studies, 2010.

Ellis, Judith (ed.). *Keeping Archives*. Victoria: DW Thorpe, 1993.

Erlandsson, Alf. *Electronic Records Management*. Paris: ICA, 1997

Muller, S., J.A. Feith, and R.Fruin. *Handleiding voor het Ordenen en Beschrijven van Archieven*. Groningen: Erven B. van der Kamp, 1920.

Penn, Ira A., Gail B. Pennix, dan Jim Coulson. *Records Management Handbook*. Hampshire: Gower, 1994.

Ridener, John. *From Folders to Postmodernism: A Consise History of Archival Theory*. Duluth: Litwin Books, 2009.

Saffady, William. *Managing Electronic Records*. Lenexa: ARMA, 2002

Saffady, William. *Records and Information Management*. Lenexa: ARMA, 2004.

Salim, Emil. "Pembangunan Berwawasan Kependudukan" dalam Jacob Oetomo (Peng). *Indonesia Abad XXI: Di Tengah Kepungan Perubahan Global*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2000.

Samuels, Helen W. "Improving our Disposition: Documentation Startegy" dalam *ARCHIVARIA*: No. 33. The Journal of Associatrion of Canadian Archivists, 1992.

Schellenberg, TR. *Modern Archives: Principles and Techniques*. Chicago: TRhe University of Chicago Press, 1956

Teuling, A.J.M. den (ed.). *Archief Terminologie voor Nederland en Vlanderen*. 'sGravenhage: Stichting Archiefpublicaties, 2003.

Walne, Peter (ed.). *Dictionary of Archival Terminology*. Munchen: KG Saur, 1998.

# PENYELAMATAN ARSIP PENYELENGGARAAN PEMILU: Tinjauan terhadap Akuisisi Arsip Pemilu tahun 2004 dan 2009

---

*Dra. Krihanta, MSi*

---

## *Abstract*

*The general elections which were held in 2004 and 2009 were very important for Indonesian passage as a nation. Since those historical moments were the first moment when Indonesia finally chose and selected their President, Vice President and legislative members.*

*National Archives of the Republic of Indonesia (ANRI) as a national archival institution having the acquisition program for archives of General Election held in 2004 and 2009. The program was aimed to collect and preserve them from all Provincial and Municipals or Cities in Indonesia. Thus, it encouraged the writer to do a research on the preservation and acquisition of the general election archives to meet the best formula and try to find problem solutions concerning problems that appeared.*

*The research used descriptive analysis, with primary data derived from archives acquisitioned of all Provincials and Municipal or Cities in Indonesia. The secondary data was arised from documents and references about the 2004 and 2009 general election.*

*The research resulted that the process of acquisition still needed a better guidance and more socialization to all officers and staffs both from ANRI and General Election Commision (KPU). The data collected from acquisition process must be well managed in order to deliver better information for the next acquisition. This is realy helpful in order that all of the general election archives to be saved and preserved completely.*

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Pemilu (Pemilihan Umum) dalam suatu Negara demokratis merupakan suatu keniscayaan. Pemilihan umum telah dilaksanakan sejak dikenalnya sistem demokrasi. Dapat dikatakan bahwa pemilu merupakan syarat minimal demokrasi. Pemilu dilaksanakan sebagai mekanisme penggantian pemimpin. Pemilu di Indonesia telah dilaksanakan sejak tahun 1955. Terhitung sudah 10 kali dilaksanakan Pemilu di Indonesia yaitu tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004 dan 2009. Pemilu tahun 2004 dan 2009 merupakan pemilu yang dilaksanakan setelah era reformasi dan merupakan pemilu langsung, artinya rakyat langsung memilih pemimpin baik presiden dan anggota legislatif langsung pada orangnya tanpa melalui mekanisme perwakilan. Presiden dan Wakil Presiden serta wakil-wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dipilih langsung oleh rakyat. Pemilu tahun 2004 merupakan momentum perubahan sistem demokrasi di Indonesia, khususnya hal-hal yang berkaitan dengan pemilihan dan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden, dimana Pemilu sebelumnya pemilihan Presiden melalui perwakilan yang dilaksanakan anggota DPR.

Pemilu secara langsung yang dimulai sejak tahun 2004 merupakan era baru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam hal tata cara pemilihan pemimpin negara dan pemerintahan (Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPRD dan DPD) Pesta demokrasi tersebut sangat penting bagi kehidupan berbangsa dan bernegara yang terekam dalam arsip/ dokumen penyelenggaraan pemilu. Dokumen penyelenggaraan pemilu tersebut merupakan informasi yang bernilai sejarah yang harus diketahui dan dapat diakses oleh masyarakat untuk kepentingan penelitian, pendidikan, akademik maupun kepentingan lainnya.

Perjalanan sejarah bangsa yang terekam dalam arsip/dokumen merupakan rangkaian berbagai peristiwa penting yang harus diketahui oleh masyarakat masa kini maupun masa mendatang, sebagai gambaran tentang identitas dan jati diri bangsa serta sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban nasional. Salah satu dinamika politik kenegaraan yang sangat monumental adalah penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) secara langsung. Oleh karena itu arsip/dokumen kegiatan Pemilu menjadi sangat penting bagi sejarah perjalanan bangsa tersebut yang harus dilestarikan, diselamatkan dan

dimanfaatkan demi kepentingan bangsa dan negara. Arsip-arsip yang bernilai tersebut dikategorikan sebagai arsip statis dan bernilai guna sekunder yaitu arsip yang memiliki nilai sejarah kebhuktian dan informasi bagi masyarakat setelah nilai guna primernya di lembaga pencipta selesai.

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia telah dibentuk instansi atau lembaga yang bertugas dalam penyelamatan arsip-arsip statis tersebut yaitu lembaga kearsipan. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan Pasal 16 menyatakan bahwa Lembaga Kearsipan terdiri atas Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), arsip daerah provinsi, arsip daerah kabupaten/kota, dan arsip perguruan tinggi. Lembaga kearsipan tersebut khususnya ANRI, arsip daerah provinsi, arsip daerah kabupaten/kota harus bekerjasama dengan lembaga penyelenggara pemilu dalam menyelamatkan arsip-arsip penyelenggaraan pemilu.

Institusi/ Lembaga Penyelenggara Pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) Pusat, Komisi Pemilihan Umum Provinsi untuk tingkat provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kota untuk tingkat kabupaten/kota. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan anggota legislatif dilaksanakan di seluruh Indonesia sehingga upaya penyelamatan dan pelestarian arsip/dokumen penyelenggaraan pemilu, tidak hanya dilaksanakan di KPU Pusat saja akan tetapi juga dilaksanakan di KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Dengan latar belakang hal diatas dan pentingnya usaha-usaha penyelamatan arsip oleh lembaga kearsipan dan KPU, baik KPU Pusat maupun KPU Provinsi serta KPU Kabupaten/Kota maka penulis tertarik untuk mengkaji Penyelamatan arsip Pemilu khususnya tahun 2004 dan 2009 dengan judul: ” **PENYELAMATAN ARSIP PENYELENGGARAAN PEMILU: Tinjauan Terhadap Akuisisi Arsip Pemilu Tahun 2004 dan 2009** ”.

## **B. Permasalahan**

Penyelamatan arsip penyelenggaraan Pemilu dimaksudkan untuk menyelamatkan arsip yang tercipta dan berupaya untuk menyelamatkan arsip-arsip kegiatan Pemilu tahun 2004 dan 2009 sebagai memori kolektif bangsa dalam penyelenggaraan kehidupan kebangsaan dalam hal pemilihan pemimpin (pemilu). Keberhasilan dalam kegiatan penyelamatan terkait dengan banyak aspek yang akan mempengaruhi keberhasilan upaya penyelamatan arsip tersebut. Untuk itu dalam kajian ini mencoba mengetahui upaya penyelamatan arsip penyelenggaraan pemilu tahun 2004 dan 2009, kendala yang dihadapi serta solusi apa yang dapat diterapkan agar akuisisi arsip pemilu dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif. Dari permasalahan tersebut diambil judul kajian yaitu: “ Penyelamatan arsip penyelenggaraan Pemilu: Tinjauan terhadap Akuisisi Arsip Pemilu tahun 2004 dan 2009.”

## **C. Tujuan**

Sesuai dengan permasalahan maka kajian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis kegiatan penyelamatan arsip khususnya arsip kegiatan penyelenggaraan Pemilu Anggota Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 dan 2009;
2. Menganalisis kendala yang dihadapi pada kegiatan pelaksanaan akuisisi arsip penyelenggaraan Pemilu tersebut;
3. Merumuskan masukan yang dapat diterapkan agar akuisisi arsip pemilu dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif.

## **D. Manfaat Kajian**

Kajian ini diharapkan bermanfaat dalam:

1. Mendukung upaya penyelamatan arsip Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 dan 2009;

2. Memberikan masukan dalam penyelenggaraan akuisisi arsip Pemilu, sehingga dapat dilaksanakan lebih efisien dan efektif;
3. Sebagai masukan dan referensi penyusunan laporan berkala dan laporan tahunan serta sebagai referensi kegiatan Direktorat Akuisisi.

## E. Batasan istilah

Dalam kajian ini yang dimaksud dengan :

1. Arsip adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga Negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan dan perseorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
2. Arsip Statis adalah.. arsip yang dihasilkan oleh pencipta arsip karena memiliki nilai guna kesejarahan, telah habis retensinya dan berketerangan dipermanenkan dan telah diverifikasi baik secara langsung maupun tidak langsung oleh Arsip Nasional Republik Indonesia dan atau Lembaga Kearsipan;
3. Akuisisi Arsip Statis adalah proses penambahan khazanah arsip statis pada lembaga kearsipan yang dilaksanakan melalui penyerahan arsip statis dan hak pengelolaannya dari pencipta arsip kepada lembaga kearsipan;
4. Arsip Pemilu adalah catatan, naskah, dokumen yang dihasilkan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu, baik Pemilu Anggota Legislatif maupun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
5. Jadwal Retensi Arsip adalah daftar yang berisi tentang jangka waktu penyimpanan arsip yang digunakan sebagai pedoman penyusutan arsip;
6. Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, mandiri untuk menyelenggarakan Pemilu;
7. Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota adalah pelaksana Pemilu di tingkat Provinsi dan tingkat Kabupaten/Kota yang merupakan bagian dari Komisi Pemilihan Umum (KPU);
8. Lembaga kearsipan adalah lembaga yang memiliki fungsi, tugas, dan tanggung jawab di bidang pengelolaan arsip statis dan pembinaan kearsipan;

9. Penyusutan Arsip adalah kegiatan pengurangan arsip dengan cara pemindahan arsip inaktif dari unit pengolah ke unit kearsipan, pemusnahan arsip yang tidak memiliki nilai guna dan penyerahan arsip statis kepada lembaga kearsipan;
10. Pemindahan Arsip adalah memindahkan arsip inaktif dari unit kerja kepada unit Tata Usaha di lingkungan KPU, KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota;
11. Pemusnahan Arsip adalah kegiatan memusnahkan arsip yang tidak mempunyai nilai kegunaan dan telah melampaui jangka waktu penyimpanan;
12. Penyerahan arsip adalah penyerahan arsip statis dari KPU kepada ANRI atau KPU Provinsi kepada Lembaga Kearsipan Provinsi atau KPU Kabupaten/ Kota kepada Lembaga Kearsipan Kabupaten/Kota.

## **F. Batasan Kajian**

1. Kajian ini dibatasi pada pelaksanaan akuisisi arsip yang telah dilakukan oleh ANRI khususnya Direktorat Akuisisi terhadap arsip-arsip penyelenggaraan pemilu tahun 2004 dan 2009;
2. Kajian dilakukan terhadap data dan laporan yang terdapat pada Direktorat Akuisisi sesuai dengan pelaksanaan akuisisi arsip yang telah dilakukan di tahun 2007 (khususnya penyelenggaraan pemilu tahun 2004), dan akuisisi yang dilakukan tahun 2009 s.d. 2011 untuk penyelenggaraan pemilu tahun 2009.

# **KERANGKA KONSEPTUAL**

## **A. Sejarah Pemilu di Indonesia**

Setelah kemerdekaan Indonesia, penyelenggaraan pemilu baru dapat dilaksanakan pada tahun 1955. Meskipun, sebenarnya Presiden Soekarno sudah berniat melaksanakan Pemilu tahun 1946 sebagaimana yang tertuang dalam Maklumat X atau Maklumat Wakil Presiden Muhammad Hatta tanggal 3 Nopember 1945. Dalam

maklumat tersebut direncanakan akan dilakukan Pemilu pada bulan Januari 1946. Karena ketidaksiapan dari segi perundang-undangan Pemilu, faktor keamanan serta masih adanya konflik dengan pihak luar negeri seperti Agresi Militer II Belanda tahun 1949 maka penyelenggaraan pemilu I akhirnya baru dapat dilakukan. tahun 1955.

Sebelum pemilu 1955 dilakukan sebenarnya Undang-undang tentang Pemilu telah ada yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1948, kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1949. Pergantian kabinet dan belum stabilnya sistem pemerintahan yang berubah menjadi Negara Serikat tahun 1949 dan kembali lagi menjadi Negara Kesatuan tahun 1950 menyebabkan pemilu belum dapat dilaksanakan dan Pemilu baru dapat dilakukan tahun 1955. Pemilu I ini pelaksanaannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 yaitu untuk memilih anggota DPR dan anggota Konstituante. Dalam sejarah tercatat bahwa Pemilu I tahun 1955 merupakan Pemilu yang aman, lancar, jujur, adil dan demokratis. Pemilu diikuti oleh 30 partai politik dan lebih dari seratus daftar kumpulan dan calon perseorangan.

Namun kisah sukses Pemilu 1955 tidak berlanjut untuk Pemilu lima tahun berikutnya karena berubahnya format politik pada masa itu. Walaupun Presiden Soekarno melantik Panitia Pemilihan Indonesia II, namun dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno membubarkan Konstituante dan kembali ke UUD 1945. Dekrit tersebut dengan sendirinya menghentikan sistem demokrasi menjadi sistem otoriterianisme, dimana anggota DPR hasil Pemilu dibubarkan dan Presiden membentuk DPR Gotong Royong dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS).

Keadaan berubah setelah MPRS yang diangkat Presiden Soekarno, melalui Sidang Istimewa dengan Ketetapan MPRS nomor XXXIV/MPRS/1967 memberhentikan Presiden Soekarno dari jabatan sebagai presiden setelah adanya krisis politik ekonomi dan sosial serta pasca gagalnya gerakan G 30 S/ PKI. Rezim yang dikenal dengan Demokrasi Terpimpin masa Presiden Soekarno tersebut tidak pernah mengadakan Pemilu sehingga mengabaikan aspirasi rakyat dalam menentukan pemimpin melalui mekanisme Pemilu.

Jendral Soeharto diangkat menjadi Pejabat Presiden melalui Sidang Istimewa MPRS pada bulan bulan Maret 1967, namun pada masa itu Presiden Soeharto juga tidak segera melaksanakan Pemilu untuk melegitimasi kekuasaannya. Baru pada Sidang Istimewa DPR tahun 1968 dinyatakan bahwa Pemilu akan diadakan pada tahun 1971. Pemilu tahun 1971 berlangsung pada tanggal 5 Juli, diikuti oleh 10 partai dan

dimenangkan oleh Golkar. Kemudian Pemilu berikutnya dilaksanakan setelah 6 tahun yaitu tahun 1977 dan berdasarkan UU no 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar, diatur penyederhanaan jumlah partai sehingga Pemilu tahun 1977 diikuti oleh 3 partai politik yaitu PDI, PPP dan Golkar. Kemudian selanjutnya mulai Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997, praktis pemilu hanya diikuti PPP, PDI dan Golkar dan selalu dimenangkan oleh Golkar serta kontrol eksekutif dan yudikatif praktis dibawah Golkar.

Pasca Pemilu 1997, terjadi protes besar-besaran terhadap pemerintah yang dimotori oleh mahasiswa dan mendorong diadakannya reformasi dalam pemberantasan KKN (Kolusi, Korupsi dan Nepotisme) di Indonesia. Secara kasat mata mahasiswa pun mengecam hasil penyelenggaraan Pemilu 1977 yang dituding sebagai penyebab gagalnya demokrasi di Indonesia. Atas desakan mahasiswa dan tokoh-tokoh di Indonesia akhirnya Presiden Soeharto lengser pada tanggal 21 Mei 1998, dan kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Kemudian dalam waktu 13 bulan masa kekuasaannya B.J Habibie berhasil menyelenggarakan Pemilu pada tanggal 7 Juli 1999. Pemilu 1999 berjalan lancar dan damai tidak seperti yang dikhawatirkan banyak pihak. Pemilu diikuti oleh 48 partai, namun masalah terjadi setelah 27 partai menolak menandatangani berita acara perhitungan suara dengan alasan pemilu belum jujur dan adil (jurdil). Kemudian hasil Pemilu diserahkan KPU kepada Presiden dan Presiden menyerahkan masalah tersebut ke Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Dari hasil penelitian Panwaslu kemudian Pemilu dinyatakan sah dan hasil Pemilu diumumkan pada tanggal 26 Juli 1999 yang dimenangkan oleh PDI-P dengan perolehan kursi 153 dari total 462 kursi yang diperebutkan. Namun sistem perwakilan yang diterapkan menyebabkan Presiden yang terpilih pada saat itu bukanlah dari partai pemenang, yang terpilih menjadi Presiden adalah K.H. Abdurrahman Wahid atau dikenal dengan Gus Dur.

Pemilu berikutnya yaitu tahun 2004 dan sangat bersejarah dimana sistem pemilu berdasarkan pemilihan langsung yaitu memilih langsung para wakil rakyat serta memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu 2004 dimenangkan oleh Partai Demokrat, dan yang terpilih menjadi presiden adalah Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Kemudian lima tahun berikutnya dilaksanakan Pemilu tahun 2009 yang berlangsung dengan aman dan lancar. Pemilu ini merupakan periode kedua era pemilihan langsung. Pemilu 2009 juga berjalan lancar dan dimenangkan oleh Partai Demokrat dan Susilo Bambang Yudhoyono terpilih kembali menjadi Presiden. Untuk kedua kalinya sampai tahun 2014.

## B. Akuisisi Arsip

Akuisisi arsip merupakan fase transisi dari pengelolaan arsip dinamis (*records management*) ke arsip statis (*archives management/archives administration*). (Bambang P. Widodo, 2009: 1). Pada fase ini terjadi pengambilalihan tanggung jawab dari yang semula dilakukan oleh pencipta arsip kepada pihak lembaga kearsipan. Dengan demikian, proses akuisisi arsip tidak hanya melibatkan satu lembaga kearsipan selaku penyimpan arsip statis, tetapi juga keterlibatan dan peran dari pencipta arsip. Konteks ini, memperlihatkan bahwa proses akuisisi arsip tidak mungkin melibatkan hanya satu pihak saja, karena dalam proses akuisisi arsip ada pihak yang memberi dan ada pihak yang menerima.

Menurut *Dictionary of Archival Terminologi*, akuisisi merupakan proses penambahan khazanah (*holding*) di *Records Center/Archives*. Sementara menurut Anne-Marie Schwirtlich dan Barbara Reed mengemukakan, bahwa akuisisi adalah proses penambahan khazanah (*holding*) di *institutional archives*, tidak termasuk *records center*. Ke dua pengertian tersebut memiliki persamaan, yaitu adanya penambahan khazanah arsip. Namun, kedua pengertian tersebut membedakan tempat/lembaga yang akan menyimpan arsip, yaitu lembaga kearsipan (*institutional archives*) dan/atau *records center*. Anne-Marie Schwirtlich mempertegas bahwa yang berhak menyimpan arsip hanyalah lembaga kearsipan selaku lembaga yang melakukan penyimpanan naskah arsip statis. Sementara Richard J. Cox berpendapat bahwa proses akuisisi secara umum hanya digunakan oleh lembaga kearsipan atau lembaga-lembaga yang berfungsi melakukan penyimpanan naskah arsip statis, seperti lembaga-lembaga sejarah atau perpustakaan pada perguruan tinggi.

Dari pengertian akuisisi di atas, maka sebenarnya akuisisi tidak membatasi antara pencipta arsip dengan lembaga kearsipan saja, namun bisa terjadi antarpencipta arsip itu sendiri. Proses akuisisi lebih menekankan terjadinya pemindahan atau pengambilalihan arsip dalam rangka penambahan khazanah seperti yang terjadi di beberapa negara-negara Eropa dan Australia, termasuk pemindahan arsip yang terjadi lembaga perguruan tinggi.

Di Indonesia, akuisisi arsip acapkali diterjemahkan ke dalam dua kegiatan, yaitu penarikan arsip dan penyerahan arsip. Kedua kegiatan ini merupakan cara atau

upaya menambah khazanah arsip di lembaga kearsipan. Baik proses penarikan dan penyerahan arsip memerlukan pelibatan aktif dari pencipta arsip dan lembaga kearsipan, kedua pihak mempunyai peran dan tanggung jawab untuk menambah khazanah arsip yang terjadi di lembaga kearsipan. Penambahan khazanah arsip yang dimaksud bukan sekedar khazanah arsipnya bertambah di lembaga kearsipan tetapi juga mempunyai tujuan, yaitu terlestarikannya arsip-arsip yang dimanfaatkan publik, maupun dijadikannya arsip tersebut sebagai bukti pertanggungjawaban nasional. Ini berarti, istilah akuisisi arsip tidak hanya sekedar adanya penarikan arsip dan penyerahan arsip saja, tetapi yang lebih utama adalah adanya seleksi terhadap arsip-arsip yang akan dipindahkan/diserahkan.

Berdasarkan pengertian di atas, maka akuisisi arsip dapatlah dirumuskan sebagai berikut, yaitu suatu kegiatan dalam upaya menambah khazanah arsip di lembaga kearsipan melalui proses seleksi dan penilaian terhadap arsip-arsip yang akan diserahkan. Dalam Undang-Undang No. 43 tahun 2009 tentang Kearsipan pasal 1 no 27, akuisisi arsip diartikan sebagai proses penambahan khazanah arsip statis pada lembaga kearsipan yang dilaksanakan melalui kegiatan penyerahan arsip statis dan hak pengelolaannya dari pencipta arsip kepada lembaga kearsipan. Pemahaman ini mempertegas bahwa yang melakukan akuisisi hanyalah lembaga kearsipan, begitupun hak pengelolaannya. Lembaga kearsipan mempunyai tanggung jawab untuk melakukan penambahan khazanah arsip dan mengelola arsip statis.

Sementara istilah penyelamatan arsip merupakan suatu *policy* oleh pimpinan ANRI untuk mengganti istilah akuisisi arsip. Istilah penyelamatan arsip dirasakan lebih mudah dipahami oleh pihak luar dan publik, muatan kegiatan dari penyelamatan arsip merupakan kegiatan akuisisi arsip.

### **C. Penilaian dan Akuisisi Arsip**

Penilaian Arsip merupakan aspek penting dalam akuisisi dan penyelamatan arsip, karena arsip dinamis yang tercipta di pencipta arsip tidak semuanya akan menjadi arsip statis. Schellenberg pakar teori penilaian membagi penilaian dalam taksonominya menjadi dua kategori nilai guna arsip yaitu nilai guna primer (*Primary Value*) dan nilai guna sekunder (*Secondary Value*). Nilai guna primer terdiri tiga nilai yaitu nilai guna

administrative, nilai guna legal dan nilai guna fiskal. Sedangkan nilai guna Sekunder terdiri nilai guna evidensial dan nilai guna informasional. ( F. Gerald Ham, 1993:7-8).

Menurut Betty R. Ricks (1992) penilaian arsip adalah pengujian terhadap sekelompok arsip melalui daftar arsip di dalam menentukan nilai guna dari setiap series arsip. Sementara Jay Kennedy dan Cheryl schauder menyatakan bahwa penilaian merupakan proses evaluasi untuk menentukan arsip yang perlu diambil dan disimpan guna memenuhi kebutuhan kegiatan, persyaratan tanggung jawab dan harapan masyarakat. Dari beberapa pengertian mengenai penilaian, maka pada prinsipnya kegiatan penilaian memiliki unsur-unsur: (1) analisis series berkas; (2) kebutuhan kegunaan atau nilai guna; (3) penentuan masa simpan arsip. Secara umum maka tujuan penilaian arsip adalah untuk menentukan jangka waktu simpan arsip sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan organisasi serta kepentingan penelitian di masa yang akan datang. Dalam pengertian yang lebih khusus, penilaian arsip bertujuan untuk menentukan arsip yang dimusnahkan, yang ditetapkan permanent, serta penentuan arsip yang akan diserahkan ke lembaga kearsipan.

#### **D. Arsip Statis Pemilu**

Jika kita mengacu kepada pengertian arsip statis dan arsip pemilu maka arsip statis pemilu adalah arsip yang dihasilkan dari kegiatan dihasilkan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu, baik Pemilu Anggota Legislatif maupun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan memiliki nilai guna kesejarahan, telah habis retensinya dan berketerangan dipermanenkan dan telah diverifikasi baik secara langsung maupun tidak langsung oleh ANRI dan/atau Lembaga Kearsipan. Untuk menentukan arsip statis kegiatan pemilu maka perlu dilakukan penilaian, baik itu yang dilakukan dengan menggunakan JRA ataupun belum menggunakan JRA. Jika JRA telah ada maka penilaian dapat dilakukan sejak arsip tercipta seperti konsep *Continuum Model*. Namun jika tidak ada JRA, maka penilaian dilakukan pada saat akan dilakukan penyusutan arsip seperti konsep *Life Cycle*.

Arsip Statis Pemilu tercipta hasil dari proses penyelenggaraan pemilu, dimana setiap pelaksanaan pemilu di Indonesia senantiasa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berbeda. Demikian pula yang terjadi saat penyelenggaraan pemilu tahun

2004 dan tahun 2009, konsekuensi dari peraturan perundang-undangan yang berbeda maka transaksi kegiatan yang dituangkan dari setiap tahapan penyelenggaraan pemilu berbeda pula. Itu artinya, arsip-arsip yang diciptakan dari penyelenggaraan pemilu pun berbeda. Dengan sendirinya, retensi arsip yang dituangkan dalam JRA oleh KPU pun dimungkinkan memiliki series arsip dan masa simpan yang berbeda. Perbedaan penyelenggaraan pemilu berimbas kepada series arsip yang dihasilkan. Inilah yang menjadi kekhas-an arsip-arsip penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Oleh karenanya penilaian arsip pemilu tidak boleh terlepas dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu

## METODOLOGI KAJIAN

Dalam kajian ini penulis menggunakan Metode Deskriptif Analitis yaitu menggambarkan secara langsung data yang diperoleh dari literature, data lapangan atau data primer (data kegiatan akuisisi arsip pemilu Legislatif dan Presiden & Wakil Presiden), serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dimana objek penelitian ini adalah pelaksanaan akuisisi arsip yang dilakukan oleh Direktorat Akuisisi ANRI.

Sementara teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara telaah dokumen dan pelaporan kegiatan akuisisi arsip, serta kajian literatur guna memperoleh data sekunder, sehingga dapat memperjelas berbagai hal yang ditemukan selama penelitian deskriptif. Data primer diperoleh dari hasil kegiatan akuisisi arsip Pemilu tahun 2004 dan 2009 yang dilaksanakan oleh Direktorat Akuisisi. Data primer dan sekunder diolah dengan teknik analisis data menggunakan teknik nonstatistik kemudian dilanjutkan dengan penarikan kesimpulan akhir dari hasil penelitian.

## PEMBAHASAN DAN ANALISIS

### A. Pedoman dalam Akuisisi Arsip Pemilu

Pedoman merupakan panduan kegiatan yang sangat penting dalam akuisisi arsip penyelenggaraan Pemilu. ANRI telah mengeluarkan beberapa Pedoman dalam rangka penyelamatan arsip. Tahun 2001 dikeluarkan Keputusan Ka. ANRI Nomor .07 tahun 2001 tentang Pedoman Penilaian Arsip bagi Instansi Pemerintah, Badan Usaha dan Swasta.. Pedoman tersebut dapat digunakan sebagai acuan penilaian arsip dalam rangka penyelamatan arsip secara umum. Pedoman khusus yang dikeluarkan tentang Penyelamatan Arsip Statis Pemilu adalah Peraturan Kepala Arsip Nasional RI Nomor 8 tahun 2005 tentang Pedoman Pendataan, Penataan dan Penyimpanan Dokumen Ar sip Pemilu.

Kemudian sejak Pemilu 2004, ANRI dan KPU bekerjasama dalam rangka penyelamatan arsip pemilu dengan menandatangani kerjasama yang tertuang dalam Nota Kesepahaman antara Komisi Pemilihan Umum dengan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor: 05/SKB/KPU/Tahun 2009 dan KN.05/06/36/2009 tentang Penyelamatan dan Pelestarian Arsip; dan dilanjutkan dengan Perjanjian Kerja Sama Antara Komisi Pemilihan Umum dengan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor: 06/KB/KPU/Tahun 2009 dan KN.00/04/2009 tentang Penyelamatan dan Pelestarian Arsip Pemilu.. Peraturan dan ketentuan di atas sebagai dasar dalam melakukan kegiatan penyelamatan atau akuisis arsip.

Namun dalam pelaksanaannya masih terdapat kendala dan hambatan yang disebabkan kurang jelasnya peraturan perundang-undangan yang ada. Beberapa hal yang saling tumpang tindih atau bertentangan adalah kriteria arsip statis kegiatan penyelenggaraan pemilu yang terdapat pada Nota Kesepahaman antara Komisi Pemilihan Umum dengan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor: 05/SKB/KPU/ Tahun 2009 dan KN.05/06/36/2009 tentang Penyelamatan dan Pelestarian Arsip. Pedoman baku dan lengkap diperlukan agar akuisis dapat berjalan efisien, efektif dan terstandar. Sehingga tidak ada lagi bentuk berita acara penyerahan arsip yang sangat beragam.

## **B. Akuisisi Arsip Pemilu tahun 2004**

Sesuai dengan kebijakan penyelamatan arsip yang tertuang pada Surat Edaran KPU dan ANRI Nomor :03/KB/KPU/Tahun 2010 dan Nomor : 04 Tahun 2010 poin E nomor 5 disebutkan bahwa Penyimpanan arsip/dokumen statis penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh Arsip Nasional Republik Indonesia. Arsip/dokumen statis Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala disimpan oleh Arsip Daerah. Sesuai dengan kebijakan tersebut di atas maka akuisisi dalam rangka melaksanakan penyelamatan arsip statis dilakukan oleh ANRI dan dilaksanakan oleh Direktorat Akuisisi Subdit Akuisisi Arsip Lembaga Negara dan Badan Pemerintahan.

Penyelamatan arsip penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 yang dilakukan Direktorat Akuisisi Subdit Akuisisi Arsip Lembaga Negara dan Badan Pemerintahan telah dilakukan sejak tahun 2004 meliputi daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Dari data yang diperoleh khususnya penyelamatan dan akuisisi yang memiliki Berita Acara dan Daftar Arsip maka kegiatan akuisisi arsip penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 telah dilaksanakan, dari data yang ada mencakup: 8 KPU Provinsi dan KPU Kabupaten Kota. Berikut data kegiatan akuisisi yang terdata memiliki Berita Acara dan/atau Daftar Arsip pada Direktorat Akuisisi Subdit Akuisisi Arsip Lembaga Negara dan Badan Pemerintahan yang dilaksanakan di KPU Provinsi seluruh Indonesia.

**Tabel 1.**  
**DAFTAR BERITA ACARA SERAH TERIMA ARSIP KPU**  
**PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN PROVINSI TAHUN 2004**

No.	JENIS ARSIP	PEMILU	TANGGAL BA/DA	KELENGKAPAN	KET
1	KPU Provinsi Kalimantan Tengah	2004	21/12/2006	BA	
2	KPU Provinsi Kepulauan Riau	2004	20/03/2007	DA	
3	KPU Provinsi Riau	2004	16/04/2007	BA+DA	
4	KPU Provinsi Jambi	2004	06/06/2007	BA+DA	
5	KPU Provinsi Jawa Timur	2004	24/07/2007	BA+DA	
6	KPU Provinsi Sulawesi Tenggara	2004	25/06/2008	BA+DA+Arsip	
7	KPU Provinsi Papua	2004	15/07/2009	BA+DA	
8	KPU Provinsi Irian Jaya Barat	2004	Tanpa Tanggal	BA+DA	

Dari data di atas terlihat bahwa akuisisi arsip penyelenggaraan pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 di Tingkat Provinsi telah dilaksanakan di 8 provinsi. Dari jumlah Provinsi yang ada yaitu 33 Provinsi maka baru sekitar 24,24% arsip yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Legislatif tahun 2004 di tingkat Provinsi yang belum diakuisisi atau diselamatkan. Kegiatan akuisisi arsip dilaksanakan dari tahun 2006 sampai dengan 2009. Kondisi kelengkapan kegiatan akuisisi yang ada di unit kerja Subdit Akuisisi Lembaga Negara dan Badan Pemerintahan beragam, yaitu ada yang lengkap Berita Acara dan Daftar Arsip dan juga ada yang hanya Daftar Arsip saja atau Berita Acara saja. Dari data ini terlihat bahwa kegiatan akuisisi yang dilaksanakan belum terdokumentasi dengan baik, sehingga akan menyulitkan dalam analisa referensi, pelaporan dan penyelamatan arsip-arsip yang telah diakuisisi tersebut. Kemudian dari segi keutuhan dan kesatuan arsip tampak belum lengkap karena baru sebagian provinsi yang telah diakuisisi arsip statis kegiatan pemilu di tingkat provinsi.

**Tabel 2.**  
**DAFTAR BERITA ACARA SERAH TERIMA ARSIP KPU**  
**PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN KABUPATEN/KOTA**  
**TAHUN 2004**

<b>N</b>	<b>JENIS ARSIP</b>	<b>TANGGAL BA/DA</b>	<b>KELENGKAPAN</b>	<b>KETERANGAN</b>
1	KPU Kota Lhokseumawe	Mei Tahun 2004	BA	
2	KPU Kabupaten Ngawi – Jawa Timur	9/12/2004 dan 24/04/2007	BA+DA	
3	KPU Kota Kediri -	13/02/2006	Surat Penyerahan dan DA	
4	KPU Kota Tegal -	13/12/2006	BA+DA	
5	KPU Kota Bengkulu – Bengkulu	22/01/2000	BA+DA	
6	KPU Kabupaten Tolitoli - Sulawesi Tengah	23/01/2007	Surat Penyerahan dan DA	
7	KPU Kota Langsa – NAD	4/01/2007	Surat Penyerahan	
8	KPU Kabupaten Timor Tengah Utara –	7/01/2007	DA	
9	KPU Kota Tanjung Pinang -	9/01/2007	BA	
1	KPU Kota Gorontalo	1/01/2007	Surat Penyerahan dan DA	
1	KPU Kabupaten Magetan	1/01/2007	Surat Penyerahan dan DA	
12	KPU Kota Tuban	1/01/2007	BA	
13	KPU Kabupaten Deli Serdang	01/02/2007	BA+DA	
14	KPU Kabupaten Trenggalek	01/02/2007	BA+DA	

15	KPU Kabupaten Nganjuk - Jawa Timur	02/02/2007	BA+DA	
16	KPU Kabupaten Buol -	02/02/2007	DA	
17	KPU Kota Sibolga - Sumatera Utara	05/02/2007	BA+DA	
18	KPU Kabupaten Bireun - NAD	05/02/2007	Surat Penyerahan dan DA	
19	KPU Kabupaten Kapuas Hulu -	06/02/2007	DA	
2	KPU Kabupaten Madiun - Jawa Timur	07/02/2007	BA+DA	
21	KPU Kabupaten Jombang	07/02/2007	Surat Penyerahan	
22	KPU Kabupaten Blitar - Jawa Timur	07/02/2007	DA	
23	KPU Kabupaten Pasuruan - Jawa Timur	12/02/2007	Surat Penyerahan dan DA	
24	KPU Kabupaten Ketapang -	12/02/2007	Surat Penyerahan dan DA	
25	KPU Kota Singkawang -	13/02/2007	Surat Penyerahan dan DA	
26	KPU Kabupaten Poso - Sulawesi Tengah	14/02/2007	BA+DA	
27	KPU Kota Madiun - Jawa Timur	14/02/2007	Surat Penyerahan dan DA	
28	KPU Kabupaten Nagan Raya -	6/02/2007	BA+DA	
29	KPU Kota Probolinggo	16/02/2007	DA	
30	KPU Kabupaten Karangasem – Bali	19/02/2007	Surat Penyerahan	
31	KPU Kabupaten Lumajang	20/02/2007	Surat Penyerahan	
32	KPU Kota Tanjung Balai -	21/02/2007	Surat Penyerahan	

33	KPU Kabupaten Toba Samosir	21/02/2007	Surat Penyerahan	
34	KPU Kabupaten Semarang	21/02/2007	Surat Penyerahan	
35	KPU Kabupaten Banggai -	22/02/2007	Surat Penyerahan	
36	KPU Kabupaten Gayo Lues -	Februari Tahun 2007	BA	
37	KPU Kabupaten Pacitan	Februari tahun 2007	BA+DA	
38	KPU Kota Tanjung Pinang - Kepulauan Riau	05/03/2007	BA+DA	
39	KPU Kabupaten Aceh Tengah – NAD	05/03/2007	BA+DA	
40	KPU Kabupaten Lingga - Kepulauan Riau	05/03/2007	BA+DA	
41	KPU Kabupaten Kepulauan Riau	05/03/2007	BA+DA	
42	KPU Kabupaten Bener Meriah – NAD	05/03/2007	BA+DA	
43	KPU Kabupaten Gianyar – Bali	07/03/2007	BA+DA	
44	KPU Kabupaten Tabanan - Bali	12/03/2007	BA+DA	
45	KPU Kabupaten Kediri	12/03/2007	BA+DA	
46	KPU Kabupaten Jembrana – Bali	13/03/2007	BA+DA	
47	KPU Kolaka - Sulawesi Tenggara	14/03/2007	BA+DA	
48	KPU Kota Surabaya - Jawa Timur	15/03/2007	BA+DA	
49	KPU Kabupaten Malang - Jawa Timur	20/03/2007	BA+DA	
50	KPU Kabupaten Polewali Mandar-Sulawesi Barat	22/03/2007	BA+DA	

51	KPU Kabupaten Mamuju - Sulawesi Barat	22/03/2007	BA+DA	
52	KPU Kabupaten Mamasa - Sulawesi Barat	22/03/2007	BA+DA	
53	Kabupaten Donggala - Sulawesi Tengah	22/03/2007	BA+DA	
54	Kabupaten Tangerang – Banten	22/03/2007	BA+DA	
55	Kabupaten Serang - Banten	23/03/2007	BA+DA	
56	Kabupaten Pamekasan - Jawa Timur	26/03/2007	BA+DA	
57	Kota Denpasar - Bali	28/03/2007	BA+DA	
58	Kabupaten Asahan - Sumatera Utara	28/03/2007	BA+DA	
59	Kabupaten Pidie - NAD	28/03/2007	BA+DA	
60	KPU Kabupaten Badung - Bali	28/03/2007	BA+DA	
61	Kabupaten Merauke - Papua	29/03/2007	BA+DA	
62	Kabupaten Simalungun - Sumatera Utara	03/04/2007	BA+DA	
63	KPU Kota Batam -	10/04/2007	BA+DA	
64	KPU Kabupaten Bojonegoro - Jawa Timur	11/04/2007	BA+DA	
65	KPU Kota Surakarta -	11/04/2007	BA	
66	KPU Kabupaten Bintan	13/04/2007	BA	
67	KPU Kabupaten Aceh Tamiang – NAD	24/04/2007	BA+DA	
68	KPU Kota Pontianak - Kalimantan Barat	27/04/2007	BA+DA	
69	KPU Kota Depok - Jawa Barat	30/04/2007	BA+DA	
70	KPU Kabupaten Banggai -	30/04/2007	BA+DA	

71	KPU Kota Dumai -	02/05/2007	BA+DA	
72	KPU Kabupaten Sanggau - Kalimantan Barat	07/05/2007	BA+DA	
73	KPU Kabupaten Subang - Jawa Barat	10/05/2007	BA	
74	KPU Kabupaten Subang - Jawa Barat	11/05/2007	BA+DA	
75	KPU Kabupaten Jayapura - Papua	16/05/2007	BA+DA	
76	KPU Kota Pasuruan - Jawa Timur	23/05/2007	BA+DA	
77	KPU Kabupaten Natuna - Kepulauan Riau	13/06/2007	BA+DA	
78	KPU Kabupaten Pandeglang	22/06/2007	BA+DA	
79	KPU Kota Tangerang	15/11/2007	BA+DA	
80	KPU Kabupaten Mojokerto	Tahun 2007	DA	
81	KPU Kota Sabang	Tahun 2007	BA+DA	
82	KPU Kota Banjar	11/11/2008	Surat Penyerahan dan DA	
83	KPU Kabupaten Pekalongan	14/07/2009	BA+DA	
84	KPU Kabupaten Gorontalo	27/10/2009	BA+DA	

Kegiatan akuisis arsip pemilu tahun 2004 dari data yang diperoleh telah dilaksanakan di 84 Kabupaten/Kota. Cukup banyak arsip pemilu yang sudah diakuisisi dibanding kegiatan yang sama pada tingkat Provinsi, namun mengingat jumlah Kabupaten/Kota di Indonesia mencapai 497, maka baru sekitar 16,9% yang sudah diakuisisi sehingga masih cukup banyak arsip tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Legislatif tahun 2004 di tingkat Kabupaten/Kota yang belum yang belum diakuisisi atau diselamatkan.

Dari kegiatan akuisisi yang telah dilakukan, diperoleh hasil yang berbeda-beda. baik dari perolehan arsip maupun dari segi pemahaman setiap anggota atau pegawai di

KPU yang dituju. Kesulitan utama adalah tidak terdata dan dikelola dengan baik arsip penyelenggaraan pemilu tersebut, sehingga perlu waktu untuk pendataan dan penataan sehingga dapat diidentifikasi arsip statisnya. Kemudian permasalahan lainnya yaitu tidak tersedianya sarana penyimpanan arsip baik ruang penyimpanan, rak, boks dan sarana simpan lainnya. Dari segi kriteria arsip statis juga masih ada tumpang tindih yang tertera dalam Surat Edaran KPU dan ANRI Nomor :03/KB/KPU/ 2010 dan Nomor : 04 Tahun 2010 dimana dalam kriteria arsip statis poin D hal 30 formulir yang dinyatakan statis terdapat pula di poin E untuk kategori arsip musnah. Untuk itu sedang dilakukan upaya revisi terhadap Surat Edaran tersebut. Kendala lain adalah belum adanya Jadwal Retensi Arsip (JRA) untuk kegiatan Pemilu, baik Pemilu Presiden, Pemilu Legislatif maupun Pemilu Kepala Daerah. Pembuatan JRA sangat mendesak agar terdapat pedoman dalam penyusutan arsip penyelenggaraan pemilu. Dari segi administrasi kegiatan akuisisi juga masih belum standar dilihat dari berbagai format Berita Acara sehingga perlu dibuat pedoman akuisisi yang standar meliputi semua aspek termasuk format berita acara dan daftar arsip.

### **C. Akuisisi Arsip Pemilu tahun 2009**

Pemilu tahun 2009 berjalan sukses dan untuk penyelamatan arsipnya dilakukan kerjasama kembali antara ANRI dengan KPU. Kerjasama tersebut tertuang dalam dokumen Nota Kesepahaman antara Komisi Pemilihan Umum dengan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor: 05/SKB/KPU/Tahun 2009 dan KN.05/06/36/2009 tentang Penyelamatan dan Pelestarian Arsip; dan dilanjutkan dengan Perjanjian Kerja Sama Antara Komisi Pemilihan Umum dengan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor: 06/KB/KPU/Tahun 2009 dan KN.00/04/2009 tentang Penyelamatan dan Pelestarian Arsip Pemilu serta Surat Edaran KPU dan ANRI Nomor :03/KB/KPU/ 2010 dan Nomor : 04 Tahun 2010.

Kegiatan akuisis dan penyelamatan arsip Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Legislatif tahun 200 di tingkat Kabupaten/Kota yang belum yang belum diakuisisi atau diselamatkan.

**Tabel 3.**  
**DAFTAR BERITA ACARA SERAH TERIMA ARSIP KPU**  
**PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DAN LEGISLATIF DI**  
**PROVINSI**  
**TAHUN 2009**

<b>NO</b>	<b>JENIS ARSIP</b>	<b>PEMILU TAHUN</b>	<b>TGL BA/DA</b>	<b>KELENGKAPAN</b>	<b>KETERANGAN</b>
1	KPU SULAWESI TENGAH	2009	13/10/2009	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres
2	KPU SULAWESI BARAT	2009	19/05/2010	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres
3	KPU KALIMANTAN TENGAH	2009	26/05/2010	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres
4	KPU BENGKULU	2009	20/07/2010	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres
5	KPU SULAWESI UTARA	2009	30/11/2010	BA	Pileg dan Pilpres
6	KPU NTT	2009	04/04/2011	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres
7	KPU RIAU	2009	12/04/2011	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres
8	KPU BALI	2009	12/05/2011	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres
9	KPU KALIMANTAN BARAT	2009	16/06/2011	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres

Kegiatan akuisisi arsip Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di Daerah Provinsi telah dilakukan ke 9 Provinsi sesuai data di atas. Dari 33 Provinsi yang ada di Indonesia maka kegiatan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Legislatif tahun 200 di tingkat Provinsi baru dilakukan sekitar 27% sehingga masih banyak arsip hasil kegiatan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Legislatif tahun 2009 di tingkat Provinsi yang belum yang belum diakuisisi atau diselamatkan. Dari daerah Provinsi yang diteliti diakuisisi tidak terlihat berdasarkan perwakilan dengan kata lain KPU yang dituju dilakukan secara acak saja. Kemudian dari hasil kegiatan yang dilakukan belum standar, daftar dan berita acara masih beragam bentuknya .

**Tabel 4**  
**DAFTAR BERITA ACARA SERAH TERIMA ARSIP KPU**  
**PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DAN LEGISLATIF**  
**KABUPATEN/KOTA TAHUN 2009**

<b>NO</b>	<b>JENIS ARSIP</b>	<b>PEMILU TAHUN</b>	<b>TGL BA/DA</b>	<b>KELENGKAPAN</b>	<b>KETERANGAN</b>
1	KPU ACEH TENGAH	2009	04/05/2009	DA	Pileg
2	KPU KOTA BANJAR	2009	26/05/2009	BA	Pileg
3	KPU KOTA BANJAR	2009	09/06/2009	BA+DA	Pileg
4	KPU KOTA PONTIANAK	2009	21/07/2009	DAFTAR	Pileg dan Pilpres
5	KPU KAB.PIDIE JAYA	2009	04/08/2009	BA	Pileg dan Pilpres
6	KPU KAB.SANGGAU	2009	01/10/2009	DAFTAR	Pileg dan Pilpres
7	KPU KAB.SUMEDANG	2009	14/10/2009	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres
8	KPU KAB.GARUT	2009	03/11/2009	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres
9	KPU KOTA PONTIANAK	2009	18/11/2009	DA	Pileg
10	KPU KAB.POSO	2009	22/12/2009	DAFTAR	Pileg dan Pilpres
11	KPU KOTA MALANG	2009	05/02/2010	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres
12	KPU KOTA BATU	2009	05/02/2010	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres
13	KPU KOTA PANGKALPINANG	2004,2009	14/04/2010	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres
14	KPU KAB.DONGGALA	2009	01/06/2010	DA	Pileg
15	KPU KAB.SUBANG	2009	18/06/2010	BA	Pileg dan Pilpres
16	KPU KAB. ASAHAN	2009	03/09/2010	BA	Pileg dan Pilpres
17	KPU KAB.SAMBAS	2009	14/10/2010	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres
18	KPU KOTA TANGERANG	2009	18/11/2010	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres
19	KPU KAB.WONOSOBO	2009	21/12/2010	BA+DAFTAR	Pileg dan Pilpres

Dari data di atas maka terlihat bahwa kegiatan akuisisi arsip Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Legislatif di Daerah Kabupaten/Kota telah dilakukan ke 19 KPU Kabupaten/Kota.. Dari 497 Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia maka akuisisi arsip kegiatan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Legislatif tahun 2009 di Kabupaten/Kota tersebut baru dilakukan sekitar 3,28% sehingga masih banyak arsip hasil kegiatan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Legislatif tahun 2009 di tingkat Kabupaten/Kota yang belum diakuisisi atau belum diselamatkan. Dari daerah yang telah diakuisisi tidak terlihat berdasarkan perwakilan atau dilakukan secara acak saja ke kabupaten/kota yang dituju. Sama halnya seperti kegiatan akuisisi arsip pemilu tahun 2004, maka kegiatan yang dilakukan belum secara terpolo, terlihat dari hasil dan berita acara juga masih beragam . Tujuan atau lokus akuisisi juga belum terlihat

berdasarkan suatu pola yang jelas, misalnya mewakili daerah atau provinsi tertentu sehingga kabupaten/kota yang dituju belum mewakili seluruh provinsi yang ada.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### A. Kesimpulan

Dari pembahasan dan analisis data di atas maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Pelaksanaan penyelamatan arsip pemilu belum berjalan optimal, hal ini dilihat dari belum semuanya arsip-arsip pemilu yang ada di Provinsi dan Kabupaten/Kota berhasil diselamatkan. Program penyelamatan arsip melalui akuisisi arsip ini belum didukung oleh panduan/garis haluan akuisisi arsip pemilu yang jelas terlihat hasil akuisisi arsip yang beragam sesuai dengan pemahaman masing-masing petugas dan pemahaman dari anggota dan pegawai KPU yang diakuisisi. Hal ini terlihat dari arsip hasil akuisisi yang beragam serta bentuk berita acara yang juga beragam;
2. Data hasil akuisisi belum diolah dengan baik, sehingga belum memberikan informasi yang utuh tentang kegiatan akuisisi arsip pemilu.
3. Faktor kendala di lapangan saat melakukan akuisisi arsip pemilu diantaranya :
  - a. Eksekusi penentuan arsip yang akan diakuisisi ternyata memiliki perbedaan tafsir dengan petugas/pegawai KPU selaku penyelenggara pemilu;
  - b. Pembatasan terhadap arsip pemilu yang akan diakuisisi hanya berupa Berita Acara Perhitungan Suara menyebabkan arsip-arsip lainnya tidak 'bertuan' sehingga cenderung diabaikan dan bahkan dimusnahkan;
  - c. Keterbatasan prasarana dan sarana di KPU yang belum memadai sehingga penataan dan pengelolaan arsip hasil penyelenggaraan Pemilu kurang terpelihara dan banyak yang musnah dengan sendirinya;
  - d. Sumber daya manusia baik di tingkat pelaksana maupun di tingkat manajerial yang belum memahami fungsi penyelamatan arsip, sehingga kegiatan akuisisi kurang berhasil karena para penanggungjawab

penyelenggara pemilu baik itu KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota belum memahami fungsi penyelamatan tersebut.

## **B. Saran**

Dari kondisi kegiatan akuisisi arsip Pemilu tersebut dapat disarankan beberapa hal sebagai berikut:

1. Kegiatan akuisisi memerlukan pedoman baku agar dapat dilaksanakan dengan terstandar dan tidak beragam baik dari segi kriteria arsip statis kegiatan pemilu dan format baku formulir daftar arsip dan berita acara penyerahan arsip statisnya. Pedoman akan membuat segala sesuatunya lebih jelas terutama arsip statis kegiatan pemilu, sehingga tidak terjadi keraguan di lapangan antara petugas atau pejabat yang melakukan akuisisi dengan petugas dan pejabat di KPU yang akan menyerahkan arsipnya. Untuk itu MOU antara ANRI dan KPU perlu terus dibenahi dan diperbaharui;
2. Tujuan atau lokus akuisisi sebaiknya dipetakan sehingga setiap daerah terwakili secara proporsional. Jika dana akuisisi tidak mencukupi untuk biaya perjalanan ke seluruh KPU maka dapat dilaksanakan melalui komunikasi dan korespondensi sehingga minimal penyelamatan arsip statis penyelenggaraan pemilu 2004 dan 2009 dapat terwakili dari seluruh Indonesia secara proporsional;
3. Pemahaman tentang kegiatan akuisisi dan penyelamatan arsip kegiatan pemilu perlu disosialisasikan lebih mendalam baik bagi petugas dan pejabat yang melakukan akuisisi maupun bagi pejabat dan petugas KPU di lapangan
4. Data hasil akuisisi di Direktorat Akuisisi perlu ditata dan dibenahi sehingga informasi tentang kegiatan akuisisi secara umum dapat disajikan dengan tepat dan akurat jika diperlukan;

## Daftar Pustaka

Pemilu1955, [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=39)

Pemilu1971 [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=40](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=40)

Pemilu1977,1982,1987,1992,dan1997.

[http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=41](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41)

Pemilu1999 [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=42](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan;

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 05 Tahun 2008 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan umum Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 21 Tahun 2008;

Nota Kesepahaman antara Komisi Pemilihan Umum dengan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor: 05/SKB/KPU/Tahun 2009 dan KN.05/06/36/2009 tentang Penyelamatan dan Pelestarian Arsip;

Perjanjian Kerja Sama Antara Komisi Pemilihan Umum dengan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor: 06/KB/KPU/Tahun 2009 dan KN.00/04/2009 tentang Penyelamatan dan Pelestarian Arsip Pemilu;

Keputusan Ka. ANRI Nomor .07 tahun 2001 tentang Pedoman Penilaian Arsip bagi Instansi Pemerintah, Badan Usaha dan Swasta;

Cox, Richard, J, Managing Institutional Archives, New York; Foundation Principles and Practises, Greenwood Press, 1992.

- Ham, Gerald, F, selecting and Appraisal Archives and Manuscripts, Chicago: The Society of American Archivist, 1993
- Kennedy, Jay (and) Schauder, Cheryl, Records management; A Guide to Corporate Records Keeping, Australia: Addison Wesley longman, 1998;
- Widodo, Bambang P, Akuisisi Arsip, Modul Universitas Terbuka, Universitas Terbuka, Jakarta, 2009

# PERAN PENGELOLAAN ARSIP KARTOGRAFI DALAM MENUNJANG LAYANAN INFORMASI DI ARSIP UGM

---

*Kurniatun, SiP*

---

## **Abstract**

*One important source of information that can support organization activities is archives. One type of archives is cartography archives. As a major university, and the oldest in the country, University of Gadjah Mada (UGM) has a large number of cartographic archives; however, the general management of cartographic archives kept is not fit with standard management of archives. This has emerged writer's interest to get to know more on how the role of cartography archives managed in order to support the UGM archive information service functions. The research used descriptive research method by using the method of data collection: interviews, observation and documentation.*

*The research was done through field research. It resulted that cartographic archives were managed by the Directorate of Maintenance and Asset Management of Gadjah Mada University (UGM DPPA) and the Directorate of Planning and Development UGM (UGM Renbang). The Management of cartographic archives at UGM is divided into three stages: structuring / archival storage, retrieval services through the file and archive information. Stages of the arrangement / storage is divided into several stages, namely: the selection and description, making archival arrangement scheme, maneuver and description card numbering, arrangement and physical storage of archives, and the manufacture List Archives Cartographic Collection (DKA). DKA is a retrieval tool through the file that refers to the physical condition and slight information of archives.*

*Application of system structuring cartographic archives in Archives of Gadjah Mada does not in refer to the theory of archives. Level system changes is influenced by the arrangement of cartographic archives and Archives UGM leadership turnover. Level of concordance between cartography through the file retrieval systems with the perceived expectations of rapid service is still lacking. Some suggestions for the input, inter alia, to facilitate users in finding the data should provide a list of catalog of UGM Archives in order that users can immediately find out the archive.*

**Key words:**

*Archives, cartographic archives, information, selection, descriptions, maneuver.*

## Pendahuluan

### A. Latar Belakang Masalah

Saat ini, informasi menjadi kebutuhan yang sangat penting bagi setiap organisasi, baik organisasi pemerintah maupun swasta. Seluruh kegiatan organisasi pada dasarnya membutuhkan informasi. Oleh karena itu, informasi menjadi bagian yang sangat penting untuk mendukung proses kerja administrasi dan pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen dari birokrasi dalam menghadapi perubahan situasi dan kondisi yang berkembang dengan cepat.

Informasi mempunyai peranan penting dalam menunjang kelancaran kinerja sebuah organisasi, terutama dalam rangka pengambilan keputusan dan pemecahan permasalahan yang muncul. Semakin kompleks suatu kegiatan maka semakin banyak nuansa informasi yang dibutuhkan. (ANRI, 1998). Salah satu sumber informasi penting yang dapat menunjang proses kegiatan organisasi adalah arsip. Arsip merupakan rekaman informasi dari seluruh aktivitas organisasi, arsip berfungsi sebagai pusat ingatan, alat bantu pengambilan keputusan, bukti eksistensi organisasi dan untuk

kepentingan organisasi yang lain. Berdasarkan fungsi arsip yang sangat penting tersebut maka harus ada menajemen atau pengelolaan arsip yang baik sejak penciptaan sampai dengan penyusutan.

Pengelolaan arsip di Indonesia masih dianggap sebelah mata, begitu pula dengan arsip kartografi. Banyak instansi pemerintah atau swasta yang belum mengelola arsip organisasinya dengan baik. Arsip-arsip dari organisasi tersebut hanya disimpan di gudang dalam keadaan tidak teratur, ada yang diikat, ada pula yang yang disimpan dalam karung-karung plastik. Hal itu, tentu saja merusak fisik arsip dan apabila organisasi/ *user* membutuhkan arsip maka arsip yang dimaksud akan sulit ditemukan. Oleh karena itu, implementasi manajemen kearsipan dalam suatu organisasi sangat diperlukan. Apalagi jika mengingat volume arsip organisasi yang selalu bertambah tiap tahunnya maka penerapan manajemen kearsipan mutlak diperlukan oleh organisasi.

Pengelolaan arsip secara baik yang dapat menunjang kegiatan administrasi agar lebih lancar. Akan tetapi, hal itu seringkali diabaikan dengan berbagai macam alasan. Berbagai kendala seperti kurangnya tenaga arsiparis/ pengelola kearsipan maupun terbatasnya sarana dan prasarana selalu menjadi alasan buruknya pengelolaan arsip di hampir sebagian besar instansi pemerintah maupun swasta. Kondisi semacam itu diperparah dengan *image* yang selalu menempatkan bidang kearsipan sebagai “bidang pinggiran” yang selalu dikesampingkan diantara aktivitas-aktivitas kerja lainnya. Permasalahan-permasalahan tersebut tentu sangat memprihatinkan, karena muaranya adalah pada citra yang tidak baik pada bidang kearsipan. Padahal bidang inilah yang paling vital dalam kerangka kerja suatu administrasi. Tertib administrasi yang diharapkan hanya akan sulit terwujud apabila tidak dimulai dari ketertiban kearsipan.

Arsip sebagai sumber informasi merupakan pusat ingatan dari serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi (Zulkifli Amsyah, 1996:2). Setiap organisasi menghasilkan arsip yang bentuk dan coraknya tertentu sesuai dengan kegiatan yang dilakukan oleh organisasi tersebut. Berdasarkan fisiknya arsip dibedakan menjadi beberapa jenis, salah satunya adalah arsip kartografi (Hardi Suhardi dan Yayan Daryan, 1998:8).

Menurut Hardi Suhardi dan Yayan Daryan, arsip kartografi merupakan arsip yang informasinya tersaji dalam bentuk peta, *chart*, denah bangunan dan gambar teknik (Hardi Suhardi dan Yayan Daryan, 1998:8). Arsip kartografi merupakan data penunjang

dari dokumen tekstual. Hal ini karena arsip kartografi mampu mengatasi kesenjangan informasi dari arsip tekstual. Penyatuan informasi dari arsip tekstual dengan informasi yang ada di dalam arsip kartografi akan mampu menyajikan informasi yang lengkap dan utuh, sehingga dapat dimanfaatkan secara optimal oleh *user* yang berhak dan membutuhkan informasi tersebut.

Arsip Universitas Gadjah Mada (Arsip UGM) merupakan unit pelaksana yang bertugas mengelola arsip di lingkungan UGM. Sebagai universitas besar dan tertua di negeri ini, UGM tentu mempunyai tanah dan bangunan yang cukup banyak dengan arsitektur tertentu sebagai ciri khas yang dapat membedakannya dengan universitas lain. Akan tetapi, berdasarkan presurvey yang telah dilakukan banyak arsip kartografi di lingkungan UGM yang belum dikelola dengan baik sesuai standard manajemen pengelolaan arsip. Arsip yang tercipta di lingkungan UGM tidak hanya arsip kartografi tetapi dalam berbagai bentuk lain, yaitu arsip tekstual, (korespondensi, laporan-laporan dalam bentuk buku/ jilid), arsip foto dan arsip audiovisual dalam bentuk kepingan CD. Arsip-arsip tersebut dalam keadaan kacau/ tidak teratur. Dari berbagai jenis arsip tersebut, arsip kartografilah yang keadaannya paling "parah" (paling tidak baik). Arsip kartografi tersebut hanya digulung dan diikat secara sembarangan, ada juga yang dilipat sehingga banyak arsip yang rusak/ sobek. Padahal arsip kartografi sangat diperlukan dalam melakukan rehabilitasi suatu gedung, perbaikan instalasi jaringan listrik, perbaikan instalasi jaringan air, perbaikan instalasi jaringan telepon, dan sebagainya. Tanpa melihat dan mengetahui arsip kartografi tentu saja rehabilitasi suatu gedung akan sulit dilaksanakan.

Pengelolaan arsip kartografi memang relatif sulit karena ukuran arsip kartografi relatif besar (panjang-panjang dan lebar). Untuk itu, memang membutuhkan sarana dan prasarana khusus sehingga ada beberapa unit di lingkungan UGM belum bisa mengelola arsip kartografi sesuai dengan standard manajemen pengelolaan arsip.

Untuk arsip-arsip kartografi yang diserahkan ke Arsip UGM kemudian diolah dan dikelola sampai terbentuk daftar koleksi arsip. Setelah itu, arsip- arsip tersebut disimpan sesuai dengan kaidah kearsipan. Untuk arsip kartografi yang rusak, sebelum disimpan diperbaiki terlebih dahulu. Tempat penyimpanan arsip kartografi di Arsip UGM berupa almari horizontal, almari vertikal dan rak kartografi.

Oleh karena UGM merupakan universitas besar dengan dengan banyak fakultas dan jurusan, maka Arsip UGM banyak juga mengelola arsip kartografi dari beberapa unit kerja di lingkungan UGM. Namun, banyak juga unit kerja di lingkungan UGM yang belum menyerahkan arsip-arsipnya ke Arsip UGM. Hal itu mengakibatkan layanan informasi arsip di Arsip UGM menjadi kurang maksimal. Arsip kartografi yang dikelola Arsip UGM berbentuk peta, gambar kearsitekturan dan denah. Setelah diolah dan dikelola sesuai dengan kaidah kearsipan, arsip kartografi tersebut menjadi teratur dan rapi sehingga apabila arsip-arsip tersebut sewaktu-waktu dibutuhkan oleh *user* dapat ditemukan dengan cepat dan tepat. Arsip-arsip kartografi tersebut dapat dimanfaatkan untuk menunjang kelancaran organisasi, untuk kepentingan pendidikan dan kepentingan penelitian. Untuk dapat digunakan, arsip kartografi memerlukan pengelolaan yang berkelanjutan, yaitu sejak tahap penataan harus diperhatikan mengenai aspek kemudahan untuk temu balik arsip apabila sewaktu-waktu diperlukan, sehingga informasi yang terkandung di dalamnya dapat diakses oleh *user*.

## **B. Fokus Permasalahan**

Berdasarkan pemahaman terhadap latar belakang yang ada, dapat dirumuskan bahwa arsip kartografi sebagai data pendukung arsip tekstual harus dapat ditemukan dengan cepat dan tepat jika sewaktu-waktu dibutuhkan. Oleh karena itu, diperlukan sistem pengelolaan arsip yang baik untuk menunjang kelancaran layanan informasi di Arsip UGM.

Terkait dengan hal tersebut dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: "Bagaimana peran sistem pengelolaan arsip kartografi di Arsip UGM dalam mendukung fungsi layanan informasi di Arsip UGM?"

## **Kerangka Teori**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa sumber pustaka yang relevan sehingga dapat mendukung kelancaran penulisan karya tulis ini.

## A. Pengertian Arsip Kartografi

Menurut bahasa, arsip atau *records* merupakan informasi yang direkam dalam bentuk atau medium apapun, dibuat, diterima, dan dipelihara oleh suatu organisasi/ lembaga/ badan/ perorangan dalam rangka pelaksanaan kegiatan (Schellenberg, 1975:17). Pengertian tersebut tidak jauh berbeda dengan yang tercantum dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan. Secara etimologi arsip berasal dari bahasa Yunani Kuno *archeon*, *arche* yang dapat bermakna permulaan, asal, tempat utama, kekuasaan dan juga berarti bangunan/ kantor.

Berdasarkan keunikan media perekam informasi arsip beberapa literatur kearsipan menyebut adanya *special format records* atau arsip bentuk khusus. Contoh dari jenis arsip tersebut adalah arsip kartografi dan kearsitekturan, meskipun kedua corak arsip tersebut berbasis kertas, tetapi karena bentuknya yang unik dan khas, maka arsip-arsip tersebut merupakan arsip bentuk khusus yang dapat dibedakan dengan arsip tekstual lainnya.

Menurut Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, dalam Bab 1 Pasal 1 Nomor 26 menyebutkan tentang arti pengelolaan arsip statis adalah proses pengendalian arsip statis secara efisien, efektif dan sistematis meliputi akuisisi, pengolahan, preservasi, pemanfaatan, pendayagunaan dan pelayanan publik dalam suatu sistem kearsipan nasional. Dalam hal ini yang dimaksud arsip statis adalah arsip kartografi yang mempunyai nilai guna kesejarahan, telah habis retensinya dan berketerangan dipermanenkan yang telah diverifikasi baik secara langsung maupun tidak langsung oleh Arsip UGM.

Menurut Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 40 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Arsip Kartografi di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta, menyebutkan:

- a. Kartografi adalah ilmu membuat peta.
- b. Arsip Kartografi adalah arsip yang informasinya dituangkan dalam bentuk gambar grafik/ simbol-simbol terdiri dari peta, *charts* (peta yang dirancang untuk pelayaran dan penerbangan), gambar teknik, gambar kearsitekturan dan materi sejenis, termasuk arsip tekstual yang terkait.
- c. Pengelolaan arsip kartografi adalah kegiatan pengelolaan arsip mulai dari arsip diciptakan (aktif), inaktif, penggunaan dan pemeliharaan, penilaian, penyusutan.
- d. Survei adalah kegiatan pengumpulan data dan informasi tentang kondisi arsip yang akan dikelola.
- e. Pendeskripsian adalah mencatat uraian tentang gambaran informasi secara menyeluruh dari suatu arsip atau kelompok arsip yang menghasilkan penataan informasi berupa Daftar Koleksi Arsip Kartografi sebagai sarana untuk penemuan kembali arsip dan penyusutan arsip kartografi.

Menurut pasal 2 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 40 Tahun 2006, maksud dan tujuan pedoman pengelolaan arsip kartografi ini adalah:

- a. Sebagai pedoman dalam rangka pelaksanaan pengelolaan arsip kartografi pada Instansi/ Unit Kerja di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta.
- b. Terselamatkannya arsip kartografi milik Instansi/ Unit Kerja di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta.
- c. Tersajikannya informasi arsip kartografi pada Instansi/ Unit Kerja di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai bahan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan.

Sedangkan menurut ICA (*International Cartographic Association*), yang dimaksud peta adalah gambaran unsur-unsur permukaan bumi (yang berkaitan dengan permukaan bumi) dan benda-benda diangkasa. Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan pengertian kartografi adalah merupakan suatu seni, ilmu pengetahuan, dan teknologi pembuatan peta.

Hakekat peta menurut Sandy dalam tulisannya yang berjudul *Esensi Kartografi* (dalam Tuti Sri Widayanti, 1996) adalah sebagai berikut: (1) peta adalah sebuah alat peraga, (2) dengan alat peraga itu si penyusun ingin menyampaikan menyampaikan ide kepada orang lain, (3) ide yang dimaksud bisa berupa tinggi rendahnya gambaran suatu daerah (topografi), penyebaran penduduk, curah hujan, penyebaran batuan (geologi), penyebaran jenis tanah (peta tanah atau *soil map*), dan semua hal yang berhubungan dengan kedudukannya dalam 'ruang', (4) dengan jalan menyajikannya ke dalam bentuk sebuah peta diharapkan si penerima ide dapat dengan cepat dan mudah memahami atau memperoleh gambaran dari peta yang disajikan itu melalui matanya.

Penyajian data dalam bidang kartografi adalah penyajian informasi dalam bentuk keruangan atau spasial pada bidang dapat berupa peta. Untuk itu diperlukan manajemen kearsipan yang baik agar arsip kartografi yang ada dapat menjadi kesatuan informasi yang utuh. Seperti yang dikemukakan oleh Zulkifli Amsyah (1996: 178) bahwa keberhasilan kegiatan manajemen kearsipan dipengaruhi secara langsung oleh peralatan yang digunakan untuk penyimpanan arsip dan efisiensi pemakaian peralatan tersebut. Oleh karena itu, sebelum memutuskan peralatan penyimpanan yang akan digunakan, hendaknya perlu mempertimbangkan kriteria pemilihan peralatan.

Penjelasan mengenai kriteria pemilihan peralatan dan perlengkapan yang tepat juga dikemukakan oleh Betty R. Rick (1992:172):

*“Equipment selection criteria can be categorized as (1) storage and retrieval requirements, (2) space requirement, (3) security requirements, (4) equipment cost, (5) operation cost, (6) number of individuals regularly accessing the records, and (7) physical characteristics of the records.”*

(Kriteria pemilihan peralatan dapat dikategorikan sebagai berikut, (1) kebutuhan penyimpanan dan penemuan kembali, (2) kebutuhan ruang, (3) kebutuhan keamanan, (4) harga peralatan, (5) biaya pengoperasian, (6) jumlah orang yang secara rutin mengakses arsip tersebut, dan (7) karakter fisik arsip.

Selain itu, menurut Betty Ricks (1992:172) pemilihan perlengkapan hendaknya disesuaikan dengan peralatan yang dipilih dan tetap memperhatikan segi efisiensi, kualitas dan ekonomi. Hal tersebut berguna bagi penulis dalam pembahasan mengenai sarana dan prasarana yang digunakan dalam penataan arsip kartografi di Arsip UGM.

Boedi Martono (1994:51) mengemukakan tentang tatacara penyimpanan peta dan gambar yang berukuran besar secara horizontal dan vertikal maksudnya adalah arsip

yang berukuran besar sebaiknya tidak disimpan dengan cara dilipat atau digulung, kecuali dalam keadaan terpaksa arsip boleh digulung. Untuk itu, diperlukan pemilihan sarana yang tepat karena hal tersebut merupakan kunci dalam penyimpanan dan penemuan kembali arsip secara efisien.

## B. Pengelolaan Arsip

Menurut hasil penelitian di Australia dan Amerika Serikat yang dilakukan oleh Masyarakat Arsiparis, diperkirakan bahwa arsip statis yang layak dipelihara dan dilestarikan tidak kurang dari 10 %. Betty Ricks (1992: 101-102) menggambarkan komposisi volume arsip suatu organisasi sebagai berikut:

- a. 10 % arsip yang akan dilestarikan (statis);
- b. 25 % arsip dalam kategori aktif;
- c. 30 % arsip memasuki masa inaktif
- d. 35 % arsip yang musnah.

Jumlah arsip yang dikategorikan statis kecil, tetapi mempunyai nilai informasi tinggi dan berguna bagi penelitian ilmiah, baik tentang aktivitas masyarakat, organisasi, individu, bangsa dan negara. Meskipun sedikit jumlahnya, karena mempunyai nilai informasi yang tinggi, maka arsip tersebut harus dipelihara dan dijaga kelestariannya. Arsip dari suatu organisasi harus dijaga kelestariannya karena:

- a. Arsip merupakan sumber ingatan organisasi
- b. Arsip menyediakan informasi tentang produk kerja, petunjuk, kebijakan informasi tentang kepegawaian dan keuangan
- c. Arsip menyimpan informasi aktivitas organisasi dalam kaitan dengan aktivitas sosialnya
- d. Arsip memberikan manfaat yuridis/ legal dan layanan penelitian ;
- e. Arsip merupakan sumber sejarah bagi organisasi.

Pengelolaan arsip statis mencakup kegiatan sebagai berikut:

a. Akuisisi dan Penilaian Arsip

Akuisisi merupakan sebuah kegiatan dalam rangka pengembangan dilakukan sebuah lembaga arsip. Kegiatan ini berupa penerimaan dari penyerahan arsip instansi/ lembaga/ perorangan ataupun penarikan arsip dari lembaga/ instansi/ perorangan. Pada prosesnya, secara umum, akuisisi dapat dilakukan melalui donasi, pemindahan, atau pembelian (Reed, 1993: 137).

Dalam proses akuisisi perlu memperhatikan masalah penilaian arsip. Kegiatan dalam penilaian arsip adalah:

- 1) Seleksi arsip
- 2) Penentuan nilai arsip.

b. Pengolahan Arsip

Pengolahan arsip merupakan kegiatan terpenting dari seluruh rangkaian kegiatan dalam pengelolaan arsip statis. Kegiatan ini biasa disebut dengan tahap inventarisasi arsip statis. Hasil dari pengolahan adalah terciptanya sarana temu balik arsip (*finding aids*). Sarana temu balik arsip ini dikenal dengan sebutan senarai arsip, inventaris arsip, *guide*, dan sebagainya. Dalam membuat inventaris ada dua prinsip yang menjadi pedoman, yaitu :

1). Prinsip asal-usul

Menurut prinsip ini arsip dikelola berdasar asal-usul arsip/ lembaga pencipta arsip.

2). Prinsip aturan asli

Menurut prinsip ini arsip harus diatur sesuai dengan aturan yang dipergunakan pada masa dinamisnya. Artinya penataannya harus sama dengan saat arsip-arsip tersebut berada di lembaga pencipta.

c. Deskripsi Arsip

Pendeskripsian arsip dapat dilakukan pada tingkat berkas (perberkas) bagi arsip yang lengkap dan tertata baik; atau bisa juga dilakukan pada tingkat lembaran (perlembar) bagi arsip lepas dan tidak utuh. Deskripsi pada kartu *fiches* minimal memuat unsur-unsur sebagai berikut:

- 1). Bentuk redaksi (surat laporan, notulen, dan sebagainya);
- 2). Isi berkas (memuat informasi apa, dari siapa, kapan, di mana);
- 3). Tingkat perkembangan (konsep, tembusan, asli, turunan, dan sebagainya);
- 4). Tanggal surat dibuat;
- 5). Bentuk luar (lembar, berkas, sampul, yang menunjukkan volume arsip);
- 6). Kondisi arsip dan nomor berkas dan nomor identitas pembuat.

Melalui deskripsi akan terlihat gambaran kegiatan yang dialami sebuah lembaga. Kemudian dibuatkan susunan kegiatan yang akan menggambarkan sebuah skema guna pengaturan arsipnya. Berdasarkan skema inilah pengaturan fisik arsip dilakukan.

d. Penataan Arsip/ Penyimpanan Arsip

Agar arsip dapat ditemukan kembali dengan mudah dan cepat apabila akan diperlukan maka arsip harus ditata menurut sistem penataan arsip yang baik. Adapun jenis-jenis sistem penyimpanan arsip menurut The Liang Gie (1983: 219-220) adalah sebagai berikut:

- 1). Penyimpanan menurut abjad
- 2). Penyimpanan menurut pokok soal/ permasalahan
- 3). Penyimpanan menurut wilayah
- 4). Penyimpanan menurut nomor
- 5). Menyimpan menurut urutan tanggal

e. Pemeliharaan dan Perawatan Arsip

Di dalam kegiatan konservasi tercakup kegiatan pemeliharaan arsip. Pemeliharaan arsip merupakan suatu kegiatan dalam rangka menyelamatkan dan mengamankan arsip baik dari segi fisik maupun informasinya. Dalam kegiatan ini termasuk juga perawatan arsip dengan menggunakan teknik tertentu (Yayan Daryan, 1998: 130). Tujuan pemeliharaan ini mengarah pada usaha untuk melestarikan bahan arsip dari kerusakan. Dengan demikian arsip wajib dipelihara, dirawat serta dihindarkan dari unsur-unsur perusak arsip. Unsur yang menjadi sebab perusak arsip, yaitu:

- 1). Faktor biologis, seperti jamur dan serangga;
- 2). Faktor fisis, seperti cahaya dan panas matahari, dan air;

- 3). Faktor kimiawi, seperti pengaruh tinta tulisan, keasaman kertas;
- 4). Faktor lingkungan, seperti manusia, bencana alam, banjir, kebakaran;
- 5). Faktor binatang pengerat, seperti tikus.

Pemeliharaan dan perawatan dilakukan terhadap lingkungan dan fisik arsip. Untuk lingkungan, terutama berkaitan dengan gedung arsip, perlu penggunaan sistem pendingin 24 jam, cukup ventilasi udara dan cahaya, serta peralatan pengamanan gedung/ alarm, *smoke detector* dan sebagainya. Untuk fisik arsip dilakukan usaha penghilangan asam pada kertas, boks arsip, pembungkus arsip, dan fumigasi; merestorasi arsip misalnya dengan cara laminasi; dan pelestarian arsip kertas utamanya dengan cara alih media ke mikrofilm. Dengan cara demikian akan terlaksana usaha/ perawatan dan pemeliharaan arsip yang mendukung terlestariannya arsip dari kepunahan.

f. Temu Balik Arsip

Tujuan yang utama dalam penemuan kembali arsip atau disebut pula sistem penemuan kembali arsip adalah penemuan informasi yang terkandung dalam surat atau arsip tersebut, jadi bukan sistem semata-mata menemukan arsipnya. Penemuan kembali sangat erat hubungannya dengan sistem penyimpanan yang kita gunakan, sebab itu biasanya sistem penyimpanan dan sistem penemuan kembali arsip sangat erat kaitannya, kalau sistem penyimpanan salah maka dengan sendirinya penemuan kembali arsip itu akan sulit.

Sistem penyimpanan yang sederhana tidak pasti memudahkan menemukan kembali arsip, tetapi sebaliknya pula sistem penyimpanan yang sulitpun belum tentu mempercepat penemuan kembali arsip. Sebaiknya memang sistem penyimpanan arsip harus disesuaikan dengan situasi setempat dan selaras pula dengan sistem penemuan kembalinya.

Beberapa faktor yang menunjang dan perlu diperhatikan atau dipenuhi dalam rangka memudahkan dalam penemuan kembali arsip adalah sebagai berikut:

- 1) Melakukan kegiatan menghimpun, mengklasifikasi, menyusun, menyimpan dan memelihara arsip berdasarkan sistem yang berlaku baik arsip yang bersifat kedinasan maupun arsip pribadi pimpinan.

- 2) Dalam menciptakan suatu sistem penyimpanan arsip yang baik hendaknya diperhatikan atau dipenuhi beberapa faktor penunjang, antara lain :
  - a) Kesederhanaan
  - b) Ketepatan Menyimpan Arsip
  - c) Penempatan Arsip
  - d) Petugas Arsip
- 3) Unit arsip harus mengadakan penggandaan dan melayani peminjaman arsip dengan sebaik-baiknya.
- 4) Mencatat dan menyimpan pidato serta peristiwa penting yang terjadi setiap hari, lengkap dengan tanggal kejadiannya agar dapat dijadikan alat bantu untuk menemukan atau mempertimbangkan kembali bila sewaktu-waktu diperlukan.
- 5) Mengadakan pengontrolan arsip secara periodik agar dapat memahami seluruh media informasi yang ada dan mengajukan saran untuk mengadakan penyusutan serta pemusnahan bila perlu. (Sedarmayanti, 2003 : 79).

g. Pelayanan Informasi Kearsipan

Pelayanan informasi kearsipan merupakan kegiatan untuk memberikan pelayanan informasi dan pelayanan dokumen. Pelayanan informasi menjadi akhir dari seluruh kegiatan manajemen arsip statis, sekaligus sebagai sarana uji keberhasilan program manajemen arsip statis. Kegiatan ini menjadi jembatan penghubung antara lembaga kearsipan dengan *user*. Keberhasilan pelayanan informasi arsip perlu didukung faktor-faktor berikut:

- 1) Ruang Baca arsip, merupakan pusat pelayanan langsung kepada pengguna arsip. Ruang ini harus cukup nyaman dan memadai ukurannya, serta mudah dalam pengawasannya
- 2) Sarana bantu temu balik arsip, mendukung kelancaran pelayanan, penemuan dan peminjaman arsip
- 3) Perpustakaan, guna mendukung penelitian arsip. Referensi yang beragam jenisnya akan sangat membantu pengguna arsip/ peneliti dalam

memperoleh informasi pendukung arsip. Misalnya, ensiklopedi, kamus bahasa, buku ilmu sosial, peraturan perundangan

- 4) Alat bantu baca arsip, terutama untuk membaca arsip dalam bentuk mikrofilm (dengan *microreader*), mendengarkan arsip rekaman suara/ wawancara sejarah lisan (dengan *transcriber*), melihat arsip audio-visual (video, cd, dvd) melalui televisi/ *vcd player*
- 5) Ruang khusus untuk membaca dan melihat arsip peta, foto, negatif foto dan arsip non kertas
- 6) Tersedianya ruang konsultasi pembaca yang kedap suara dan tidak mengganggu aktivitas penelitian lainnya
- 7) Tersedianya ruang staf pelayanan arsip yang dapat mengawasi seluruh ruang baca atau penelitian arsip
- 8) Tersedianya lemari khusus untuk menyimpan barang bawaan peneliti, misal tas
- 9) Ruang transit arsip sebagai tempat penyimpanan arsip yang dipinjam, belum selesai dibaca atau yang akan dikembalikan ke penyimpanan
- 10) Tersedianya sistem pengamanan arsip berupa kamera pemantau keuangan yang tersembunyi letaknya.

Disamping sarana pendukung di atas, etika pelayanan dari arsiparis atau petugas pelayanan juga sangat menentukan kualitas pelayanan. Selayaknya seorang petugas layanan informasi di ruang layanan memenuhi kriteria sebagai berikut:

- 1). Berwawasan luas, khususnya tentang khasanah arsip yang dimiliki lembaganya
- 2). Mampu memberikan arahan kepada pengguna arsip yang akan melakukan penelitian dan berperan sebagai konsultan pembaca
- 3) Trampil memberikan pelayanan dan penggunaan sarana bantu baca arsip
- 4) Memberikan perlakuan yang baik dan benar terhadap arsip
- 5) Selektif dan teliti dalam meneliti berkas arsip sebelum dan sesudah dipinjam
- 6) Ramah dan senantiasa siap memberikan bantuan pelayanan

7) Menguasai kemampuan bahasa, minimal bahasa Inggris baik aktif maupun pasif.

Masalah kebijakan akses arsip dalam rangka menjaga keamanan fisik dan informasi arsip perlu digariskan dengan tegas. Karena di Indonesia belum ada undang-undang yang membatasi kebebasan akses informasi. Untuk itu pimpinan lembaga perlu membuat aturan main tertulis, terutarna berkaitan dengan dapat tidaknya arsip diakses oleh lembaga/ individu selain lembaga pencipta arsip atau seizin lembaga tertentu yang terkait dengan masalahnya.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa kearsipan merupakan suatu proses mulai dari penciptaan, penerimaan, pengumpulan, pengaturan, pengendalian, pemeliharaan dan perawatan serta penyimpanan warkat/ dokumen menurut sistem tertentu. Saat dibutuhkan dapat dengan cepat dan tepat ditemukan. Bila arsip-arsip tersebut tidak bernilai guna lagi, maka harus dimusnahkan.

## Metodologi Penelitian

### A. Jenis Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap dan mendeskripsikan tentang manajemen pengelolaan arsip kartografi di Arsip UGM. Dengan demikian metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai manajemen pengelolaan arsip kartografi di Arsip UGM yang meliputi sistem akuisisi arsip kartografi, sistem pemilihan, sistem penataan, sistem temu balik dan sistem layanan informasi. Menurut Faisal (1992: 22)

metode penelitian deskripsi dimaksudkan sebagai upaya eksplorasi dan klasifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan. Penelitian ini berusaha menggambarkan tentang pengelolaan arsip kartografi dan permasalahannya di Arsip UGM. Metode penelitian deskriptif digunakan untuk berupaya memecahkan atau menjawab permasalahan yang sedang dihadapi pada situasi sekarang dengan tujuan utama untuk membuat penggambaran tentang sesuatu keadaan secara objektif dalam deskripsi situasi.

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif yaitu yang menyangkut prosedur penelitian yang menghasilkan data-data yang deskriptif berupa informasi-informasi yang diberikan informan dan perilaku objek maupun situasi yang diamati di tempat penelitian.

## **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini mengambil lokasi di Arsip UGM. Pemilihan lokasi penelitian ini dilakukan karena Arsip UGM merupakan Lembaga Kearsipan Perguruan Tinggi yang pertama kali didirikan di Indonesia.

## **2. Teknik Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **a. *Interview* atau Wawancara**

Metode ini digunakan untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas tentang berbagai hal yang berhubungan dengan tema penelitian ini. Sifat dari wawancara ini adalah terbuka dan dengan menggunakan petunjuk umum wawancara yaitu pewawancara membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok yang akan ditanyakan pada saat wawancara (Moleong, 2003:136-137).

### **b. Observasi atau Pengamatan Langsung**

Metode ini bertujuan untuk melihat kenyataan di lapangan tanpa perantara karena dengan pengamatan langsung memungkinkan hal-hal yang akan diteliti dapat diamati dari dekat secara langsung.

### **c. Dokumentasi**

Metode dokumentasi ini digunakan untuk menghimpun, memeriksa, dan mencatat dokumen-dokumen yang menjadi sumber data penelitian.

### **3. Informan Penelitian**

Dalam penelitian ini, sampel utama dipilih dengan sifat tidak acak, dimana sampel dipilih berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu (Bungin, 2001:50).

Informan penelitian ini sebanyak 7 orang, yaitu:

- a. Koordinator pengelola arsip kartografi di Arsip UGM.
- b. Petugas layanan arsip kartografi
- c. *User/* pengguna layanan informasi kearsipan- intern UGM (3 orang).

### **4. Teknik Analisis Data**

Data yang terkumpul dalam penelitian ini bersifat kuantitatif dan kualitatif. Data yang terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisa kualitatif. Data akan diolah dengan analisa yang bersifat induktif dengan pendeskripsian. Menurut Sugiono (2000: 4) penelitian kuantitatif akan menghasilkan data yang bersifat deskriptif dan analisis datanya akan dilakukan secara induktif berdasarkan temuan-temuan, informasi-informasi dari lapangan kemudian baru diabstraksikan. Adapun langkah-langkah yang digunakan dalam analisis data setelah data-data terkumpul dari berbagai sumber, yaitu (Moleong, 2003:209):

- a. Menelaah data  
Data-data yang terkumpul baik yang diperoleh dari wawancara, pengamatan, dokumen dan sebagainya dibaca, dipelajari dan ditelaah.
- b. Reduksi data  
Reduksi data dibuat dengan cara membuat abstraksi. Abstraksi merupakan rangkuman yang inti, proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya.
- c. Penyusunan dalam satuan-satuan
- d. Pengkategorisasian dengan cara membuat coding
- e. Mengadakan pemeriksaan keabsahan data dan penafsiran data

Untuk menguji keabsahan data yang diperoleh, data-data tersebut kemudian dibandingkan dan dicek, yaitu dengan cara membandingkan data hasil wawancara dengan data observasi yang telah dikumpulkan dari lapangan.

## Pembahasan dan Analisis

Berikut pembahasan variabel-variabel penelitian yang berjudul ”Peran Sistem Pengelolaan Arsip Kartografi di Arsip UGM dalam Mendukung Fungsi Layanan Informasi Arsip”. Pembahasan terhadap tema penelitian dilakukan berdasarkan atas beberapa indikator diantaranya:

### A. Sistem Penataan/ Penyimpanan Arsip Kartografi

#### 1. Tingkat Penerapan Sistem Penataan Arsip Kartografi

Sampai saat ini, arsip kartografi yang dikelola Arsip UGM adalah arsip yang diciptakan oleh Direktorat Pemeliharaan dan Pengelolaan Aset UGM (DPPA UGM) dan Direktorat Perencanaan dan Pengembangan UGM (Renbang UGM). Arsip kartografi dari dua direktorat tersebut diakuisisi oleh Arsip UGM untuk disimpan dan dikelola. Arsip kartografi yang diserahkan oleh dua unit kerja tersebut kepada Arsip UGM terdiri dari tiga jenis, yaitu: arsip kartografi itu sendiri, arsip kearsitekturan dan arsip gambar teknik.

Tahapan-tahapan dalam pengelolaan arsip kartografi di Arsip UGM adalah sebagai berikut:

##### a. Seleksi

Seleksi adalah kegiatan memisahkan antara arsip dan non arsip serta memilah antara arsip yang akan diolah dengan arsip yang tidak akan diolah serta mengelompokkan arsip berdasarkan jenisnya, yaitu kartografi, kearsitekturan dan gambar teknik. Kegiatan seleksi arsip terdapat dua kegiatan sekaligus, yaitu memisahkan antara arsip dengan non arsip sekaligus mengelompokkan arsip terseleksi ke dalam tiga kelompok arsip (kartografi, kearsitekturan dan gambar teknik). Dengan

dilakukannya dua kegiatan sekaligus tersebut diperoleh dua manfaat yaitu hemat waktu dan memudahkan dalam kegiatan pengelolaan arsip selanjutnya.

b. Deskripsi

Tahapan pengelolaan arsip setelah seleksi arsip adalah deskripsi arsip. Deskripsi arsip merupakan proses penggambaran atau pencatatan tentang kondisi fisik dan isi informasi dari setiap lembar arsip atau setiap kesatuan arsip. Deskripsi arsip tersebut adalah sebagai berikut:

1) Nomor sementara : berisi inisial pendiskripsi arsip dan nomor urut pendiskripsian. Nomor deskripsi pada kartu deskripsi sama dengan yang di fisik arsip. Nomor tersebut merupakan nomor sementara.

Contoh:

Krn/1 artinya:

Krn = Kurniatun (nama pendiskripsi)

1 = nomor urut pendiskripsian yang dilakukan oleh Kurniatun

2) Jenis arsip : kartografi, kearsitekturan atau gambar teknik

3) Uraian : isi ringkas dari pokok kegiatan, permasalahan dan lokasi kegiatan yang tercantum dalam arsip

4) Skala dan ukuran : menunjukkan skala dan ukuran arsip

5) Pembuat/ penerbit : orang atau instansi pencipta arsip

6) Tahun : menunjukkan tanggal; bulan; tahun arsip dibuat

7) Jumlah : menunjukkan banyaknya arsip yang sedang dideskripsi

8) Keterangan : menunjukkan status arsip (asli, turunan, tembusan, konsep), kondisi arsip (baik, sobek, rusak)

Contoh kartu deskripsi:

Kartografi (GC)	Krn/1
Peta Kampus UGM Yogyakarta	
Skala: 1: 2.500	
Ukuran: (83x67) cm	
Pembuat: Fakultas Geografi UGM	
Asli; sobek	Tahun 1987
	1 lembar

Akan tetapi dalam kenyataannya, untuk mendeskripsi suatu arsip tidak selalu mudah, apalagi untuk arsip kartografi yang bentuknya jilidan tebal dengan ukuran yang besar. Untuk mengetahui informasi yang terdapat di dalamnya diperlukan ketelitian dan kecermatan sehingga waktu yang dibutuhkan untuk mendeskripsi arsip pun relatif lama.

c. Pembuatan Skema Pengaturan Arsip

Setelah kegiatan deskripsi arsip selesai, langkah selanjutnya yaitu pembuatan skema pengaturan arsip. Skema pengaturan arsip merupakan kerangka yang dipergunakan sebagai pedoman pengelompokkan kartu deskripsi dan penataan arsip yang disusun secara sistematis berdasar logika tertentu, seperti: berdasar struktur/ unit organisasi, masalah, geografi atau periodisasi waktu. Pembuatan skema merupakan proses yang membutuhkan keluasan wawasan dan pengalaman, ketelitian dan kecermatan karena hasilnya akan menjadi dasar setiap kegiatan pengelolaan arsip selanjutnya. Skema pengaturan arsip di Arsip UGM disusun berdasarkan jenis arsip diikuti dengan perincian arsip. Skema yang digunakan adalah sebagai berikut:

Tabel III.1  
Skema Pengaturan Arsip Kartografi

No	Klasifikasi	Kode	
1	GC = Cartografic Records		
	CB Kartografi UGM di Bulaksumur & Sekitarnya	AG/GC.CB/....	
	CL Kartografi UGM Luar Bulaksumur & Sekitarnya	AG/GC.CL/....	
	CN Kartografi Non UGM	AG/GC.CN/....	
2	GA = Architectural Records		
	AO Arsitektur Gedung F. Biologi	AG/GA.AO/....	
	AE Arsitektur Gedung F. Ekonomi	AG/GA.AE/....	
	AF Arsitektur Gedung F. Farmasi	AG/GA.AF/....	
	AT Arsitektur Gedung F. Filsafat	AG/GA.AT/....	
	AG Arsitektur Gedung F. Geografi	AG/GA.AG/....	
	AH Arsitektur Gedung F. Hukum	AG/GA.AH/....	
	AB Arsitektur Gedung F. Ilmu Budaya	AG/GA.AB/....	
	AS Arsitektur Gedung F. Isipol	AG/GA.AS/....	
	AU Arsitektur Gedung F. Kedokteran Umum	AG/GA.AU/....	
	AI Arsitektur Gedung F. Kedokteran Gigi	AG/GA.AI/....	
	AW Arsitektur Gedung F. Kedokteran Hewan	AG/GA.AW/....	
	AK Arsitektur Gedung F. Kehutanan	AG/GA.AK/....	
	AM Arsitektur Gedung F. MIPA	AG/GA.AM/....	
	AP Arsitektur Gedung F. Pertanian	AG/GA.AP/....	
	AR Arsitektur Gedung F. Peternakan	AG/GA.AR/....	
	AL Arsitektur Gedung F. Psikologi	AG/GA.AL/....	
	AN Arsitektur Gedung F. Teknik	AG/GA.AN/....	
	AC Arsitektur Gedung F. Teknologi Pertanian	AG/GA.AC/....	
	AA Arsitektur Gedung Selain Fakultas		
		00 Gedung Pusat	AG/GA.AA.00/....
		01 Auditorium, UC, Wisma	AG/GA.AA.01/....
		02 Sekolah Pascasarjana	AG/GA.AA.02/....
		03 Sekolah Vokasi	AG/GA.AA.03/....
		04 Perpustakaan & UPU UGM	AG/GA.AA.04/....
		05 Rumah Sakit UGM	AG/GA.AA.05/....
		06 Perumahan Dosen, Perumahan UGM	AG/GA.AA.06/....

	07 Masjid UGM	AG/GA.AA.07/....
	08 Asrama Mahasiswa, Gelanggang	AG/GA.AA.08/....
	09 PAU, Fasilitas Bersama, Antar Fakultas, Pusat Studi	AG/GA.AA.09/....
	10 Gedung Lainnya	AG/GA.AA.10/....
3	GE = Engineering Records	
	EJ Teknik Jalan	AG/GE.EJ/....
	EA Teknik Air (Saluran Air, Drainase, Bak, Dam, dll)	AG/GE.EA/....
	EL Teknik Listrik	AG/GE.EL/....
	ET Teknik Telepon	AG/GE.ET/....
	EM Teknik Mesin	AG/GE.EM/....
	EO Teknik Lapangan Olahraga	AG/GE.EO/....
	EP Teknik Bangunan Pagar, Tempat Parkir	AG/GE.EP/....
	EK Teknik Bangunan Kuburan/ Makam	AG/GE.EK/....

Sumber: Arsip UGM

Dengan adanya pedoman skema pengaturan arsip kartografi yang telah ditetapkan penggunaannya oleh Kepala Bidang Database dengan diketahui oleh Kepala Arsip UGM maka skema tersebut dipakai untuk seterusnya. Dengan demikian setiap kali ada arsip datang (arsip hasil akuisisi) yang kemudian dikerjakan/ dikelola tidak perlu membuat skema baru.

d. Manuver dan Penomeran Kartu Deskripsi

Manuver kartu dimaksudkan untuk mengumpulkan dan menyusun kartu deskripsi sesuai dengan skema pengaturan arsip yang telah dibuat dan menggabungkan kartu apabila isinya berkaitan. Manuver dilakukan dengan cara memanggil tiap item skema secara urut diikuti dengan pengumpulan dan penataan kartu deskripsi. Manuver kartu akan menghasilkan nomor urut definitif yang akan menggantikan nomor urut sementara. Setiap ganti item pada skema akan dimulai dengan nomor satu.

Contoh nomor definitif:

AG/GC.CB/1, Artinya:

AG = Arsip Gambar  
GC = Gambar Kartografi (Pokok Masalah)  
CB = Kartografi UGM Bulaksumur (Submasalah)  
1 = Nomor Urut (pada item CB)

e. Manuver dan Penomeran Arsip

Setelah kegiatan manuver kartu selesai adalah manuver arsip. Manuver arsip merupakan proses penyusunan arsip sesuai dengan urutan kartu deskripsi yang telah dimanuver. Kegiatan ini dilakukan dengan memanggil setiap kartu diikuti dengan pengumpulan arsip. Setelah arsip dikumpulkan kemudian disusun sesuai dengan urutan

kartu deskripsi. Dengan kata lain, kegiatan ini merupakan kegiatan pemberkasan fisik arsip. Selanjutnya arsip diberi nomor definitif sesuai dengan nomor kartunya yang menggantikan nomor sementara.

f. Penataan dan Penyimpanan Arsip

Setelah kegiatan penomoran definitif pada fisik arsip selesai, tahapan pengelolaan arsip kartografi selanjutnya adalah penyimpanan arsip kartografi di lokasi simpanannya. Kegiatan penyimpanan arsip kartografi mempunyai banyak kendala. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Zainudin, A.Md. sebagai berikut:

***“Karena ukuran arsip kartografi sangat bervariasi, ada yang lebar, ada yang panjang, ada yang panjang dan lebar, ada yang lembaran lepas, ada yang jilidan seperti buku menyebabkan kesulitan dalam penyimpanannya. Hal itu menyebabkan arsip yang dalam satu permasalahan yang seharusnya disimpan menyatu jadi terpisah, ada yang disimpan di almari horizontal, ada yang digantung di almari vertikal, padahal seharusnya arsip dalam satu permasalahan harus terkumpul jadi satu” (wawancara dengan Zaenudin, A.Md. tanggal 3 Februari 2011).***

Sarana dan prasarana yang digunakan untuk penyimpanan arsip kartografi di Arsip UGM adalah sebagai berikut:

- 1) *Open metal shelves/ Rak arsip*
- 2) *Vertical filling plan*
- 3) *Horizontal filling plan*
- 4) Tabung penyimpanan
- 5) Pralon
- 6) Kertas pembungkus
- 7) Benang kasur
- 8) Kertas label
- 9) Sekat

Setelah arsip diberi nomor definitif selanjutnya arsip ditata secara urut sesuai skema pengaturan arsip pada almari. Salah satu hal yang menentukan keberhasilan penataan arsip ini adalah ketepatan dalam menentukan jenis tempat simpan (model almari) dengan keadaan fisik arsipnya sehingga arsip dalam satu permasalahan dapat mengumpul di satu tempat. Akan tetapi, di Arsip UGM penyimpanan arsip kartografi di almari horizontal dalam keadaan digulung. Seharusnya penyimpanan arsip di almari horizontal secara lembaran (tidak digulung, tidak dilipat). Hal ini dikarenakan untuk

memaksimalkan ruangan dalam almari horizontal. Dengan demikian dapat diketahui bahwa sebenarnya jumlah almari penyimpanan arsip, khususnya yang berbentuk almari horizontal masih belum memadai jumlahnya. Hal ini dikarenakan harga almari penyimpanan arsip kartografi relatif mahal. Untuk mengatasi kekurangan tempat simpan maka penataan arsip kartografi banyak dengan cara digulung (dimasukkan dalam tabung kartografi/ pralon plastik) disimpan di rak arsip.

Tabel III.2  
Prosentase Cara Pengelolaan Arsip Kartografi

No	Cara Simpan	Jumlah (berkas)	Prosentase (%)
1	Horizontal	2	0,46
2	Vertikal	55	12,76
3	Digulung (dimasukkan tabung/ pralon kartografi)	209	48,49
4	Digulung (tidak dimasukkan tabung/ pralon kartografi, hanya dibungkus)	165	38,28
	Jumlah	431	100,00

Sumber: Data primer di Arsip UGM, 2011.

Dari tabel III.1 tersebut dapat diketahui bahwa cara penyimpanan yang benar sesuai dengan teori kearsipan adalah yang disimpan secara horizontal dan vertikal 13,22%, penyimpanan dengan cara digulung dengan dimasukkan tabung kartografi/ pralon adalah sebanyak 48,49% dan penyimpanan arsip yang digulung tidak dimasukkan dalam tabung kartografi dan pralon, hanya dibungkus saja yaitu sebanyak 38,28%.

#### g. Pemeliharaan Arsip Kartografi

Arsip-arsip yang disimpan harus dilakukan pemeliharaan dan perawatan secara rutin terhadap fisik arsip dan lingkungannya. Hal ini dapat dilakukan dengan membersihkan fisik arsip dari debu secara rutin, menetralkan keasaman kertas, fumigasi untuk membunuh binatang dan jamur perusak arsip.

#### h. Pencegahan

Untuk mencegah kerusakan arsip maka *vertical plan filing cabinet*, *horizontal plan filing cabinet* dan *open metal shelves* diletakkan dalam ruangan yang aman, bersih, cukup ventilasi yang bersuhu antara 18 sampai 22 °C.

i. Perbaikan

Perbaikan arsip yang rusak yang pernah dilakukan Arsip UGM sebagaimana hasil wawancara dengan Zainudin, A.Md. berikut ini:

***”Perbaikan arsip kartografi yang rusak dilakukan dengan cara memberikan isolasi pada arsip yang sobek, menambal arsip atau dengan melapisi arsip dengan kertas di bawahnya dan untuk arsip yang sudah tua atau rentan sobek dibuatkan duplikat arsip. Duplikat ini yang digunakan untuk layanan kearsipan” (Wawancara dengan Zainudin, A.Md, tanggal 7 Februari 2011).***

Setelah arsip kartografi selesai dikelola dan disimpan dengan baik sesuai dengan sistem klasifikasi yang digunakan di Arsip UGM, maka arsip kartografi tersebut telah siap digunakan apabila sewaktu-waktu dibutuhkan oleh pengguna/ user baik dari intern maupun ekstern UGM. Hal ini sesuai dengan pendapat Mulyadi, mahasiswa jurusan Sejarah FIB UGM berikut ini:

***“Kalau dipinjam arsip kartografi di Kantor Arsip, cepat layanannya, cepat dalam mengambil arsip-arsip yang diinginkan oleh user” (Wawancara dengan Mulyadi, tanggal 10 Februari 2011).***

## 2. Tingkat Perubahan Sistem Penataan Arsip Kartografi

Perubahan penggunaan sistem penyimpanan arsip kartografi pernah terjadi di Arsip UGM. Hal terkait dengan pergantian Kepala Arsip UGM. Pada kepemimpinan Sri Hidayah Murdiati, SH. (masa kepemimpinan 2004-2008), penyimpanan arsip kartografi hanya berdasarkan unit kerja, misalnya per fakultas, per lembaga di bawah rektorat, dan lain-lain, kemudian diurutkan berdasarkan tahun pembuatan arsip. Sedangkan pada kepemimpinan Drs. Machmoed Effendhie, M.Hum. (masa kepemimpinan 2008-2012), dengan menggunakan sistem klasifikasi yang telah disebutkan sebelumnya.

## B. Sistem Temu Balik Arsip Kartografi

### 1. Tingkat Penerapan Sistem Temu Balik Arsip Kartografi

Arsip yang sudah disimpan selanjutnya dibuatkan Daftar Koleksi Arsip (DKA) Kartografi dan Kearsitekturan yang berfungsi sebagai sarana temu balik arsip, jika arsip-arsip tersebut diperlukan. DKA merupakan alat temu balik arsip yang mengacu pada fisik arsip dan sedikit informasi arsip. Pembuatan DKA berdasarkan informasi yang terdapat pada kartu deskripsi arsip, sehingga kualitas dalam mendeskripsi arsip akan berpengaruh pada pembuatan DKA.

Adapun bentuk form DKA Kartografi dan Kearsitekturan adalah sebagai berikut:

Tabel III.3  
Form DKA Kartografi dan Kearsitekturan

No/ Kode	Uraian	Tahun	Jumlah	Keterangan	Loksim

Sumber: Arsip UGM, 2010.

No/ kode	: no dan kode arsip
Uraian	: informasi yang dapat mewakili isi tentang arsip kartografi pada nomor tersebut
Tahun	: tahun pembuatan arsip
Jumlah	: jumlah arsip (lembar/ jilid)
Keterangan	: kondisi fisik arsip (baik, rusak, berlubang, sobek)
Loksim	: lokasi simpan arsip

### 2. Tingkat Kesesuaian antara Sistem Temu Balik Arsip Kartografi dengan

#### Harapan Pelayanan yang Cepat dari *User*

DKA Arsip Kartografi dan Kearsitekturan di Arsip UGM sudah dicetak, sedangkan di komputer database dilengkapi dengan "mesin pencari" google desktop, sehingga pencarian arsip melalui komputer lebih cepat. Untuk *user/* pengguna yang

belum jelas tentang arsip apa yang hendak mereka cari, petugas layanan memberikan DKA kepada *user* untuk mencari arsip apa yang dicari. Dengan adanya DKA dapat membantu penemuan kembali arsip dengan lebih cepat. Untuk arsip kartografi sarana temu balik arsipnya hanya dengan menggunakan DKA saja, karena Arsip UGM belum mempunyai sarana temu balik lainnya, misal katalog arsip, seperti katalog di perpustakaan. Dengan penggunaan DKA sebagai sarana temu balik arsip memang sudah bisa, akan tetapi layanan arsip akan lebih cepat lagi jika didukung dengan sarana lain seperti katalog, seperti hasil wawancara di bawah ini:

***“Biar lebih memudahkan tamu/ pengunjung dalam mencari data seharusnya Kantor Arsip UGM bisa menyediakan/ membuat daftar katalog koleksi arsipnya, sehingga pengunjung langsung bisa tahu apa yang mau dicari dengan melihat buku katalog tersebut”. (Wawancara dengan Mulyadi, Mahasiswa Jurusan Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya, 10 Februari 2011).***

Pernyataan tentang diperlukannya katalog untuk mempermudah temu balik arsip, agak berbeda dengan pendapat Isti Maryatun, A.Md., petugas layanan arsip kartografi di bawah ini:

***”Menurut saya dengan DKA sudah mudah untuk menemukan arsip, jika ditambah dengan katalog mungkin akan lebih cepat lagi, tetapi yang sulit itu adalah dalam menyajikan informasi yang utuh, apalagi jika user yang datang itu kurang paham dengan arsip apa saja yang hendak ia pinjam. Jika ada kesulitan seperti itu, petugas layanan bertanya kepada Kepala Bidang Database, Bu Warni ” (Wawancara dengan Isti Maryatun, A.Md., tanggal 10 April 2011).***

Dari hasil wawancara tersebut dapat diketahui bahwa dengan DKA Arsip Kartografi dan Kearsitekturan bagi petugas layanan sudah membantu temu balik arsip. Apalagi jika suatu saat nanti ada daftar katalog arsipnya akan lebih mudah dan cepat lagi dalam temu balik arsip

# Kesimpulan dan Rekomendasi

## A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab terdahulu dapat dirumuskan beberapa kesimpulan sebagai hasil analisis sebagai berikut:

- a. Penerapan sistem penataan arsip kartografi di Arsip UGM belum semuanya sesuai dengan teori kearsipan karena cara penataan/ penyimpanan yang benar yaitu secara horizontal dan vertikal 13,22%, penyimpanan dengan cara digulung dengan dimasukkan tabung kartografi/ pralon adalah sebanyak 48,49% dan penyimpanan arsip yang digulung tidak dimasukkan dalam tabung kartografi dan pralon, hanya dibungkus saja yaitu sebanyak 38,28%. Hal ini terjadi karena keterbatasan jumlah almari vertikal dan almari horizontal untuk menyimpan arsip kartografi.
- b. Tingkat perubahan sistem penataan arsip kartografi seiring berjalannya waktu dipengaruhi oleh pergantian pimpinan (kepala) Arsip UGM. Perubahan penggunaan sistem penyimpanan arsip kartografi pernah terjadi di Arsip UGM. Pada kepemimpinan Sri Hidayah Murdiati, SH. (masa kepemimpinan 2004-2008), penyimpanan arsip kartografi hanya berdasarkan unit kerja, misalnya per fakultas, per lembaga di bawah rektorat, dan lain-lain, sedangkan pada kepemimpinan Drs. Machmoed Effendhie, M.Hum. (masa kepemimpinan 2008-2012), dengan menggunakan sistem klasifikasi (sistem alfanumerik/ penggabungan sistem alfabeth dan numerik).
- c. Penerapan sistem temu balik arsip dengan menggunakan Daftar Koleksi Arsip Kartografi dan Kearsitekturan (DKA).

- d. Tingkat kesesuaian antara sistem temu balik arsip kartografi dengan harapan pelayanan yang cepat dirasakan masih kurang karena belum adanya daftar katalog arsip.

## B. Rekomendasi

Agar pengelolaan arsip kartografi di Arsip UGM dapat mendukung kegiatan layanan informasi kearsipan secara optimal ada beberapa hal yang perlu dilakukan oleh Arsip UGM, antara lain:

1. Agar penataan arsip kartografi bisa sesuai dengan teori kearsipan sebaiknya Arsip UGM menambah jumlah almari vertikal dan almari horizontal untuk menyimpan arsip kartografi.
2. Untuk mempermudah *user/* pengguna dalam mencari data sebaiknya Kantor Arsip UGM sebaiknya menyediakan Daftar Katalog tentang Koleksi arsip kartografi juga untuk koleksi arsip lainnya yaitu arsip tekstual maupun arsip dalam bentuk khusus (foto dan audio visual) sehingga *user/* pengguna langsung dapat mengetahui arsip apa yang ingin dicari dari daftar katalog arsip tersebut.
3. Tindakan pemeliharaan terhadap arsip kartografi sebaiknya ditingkatkan untuk menjaga kondisi fisik dan informasi agar selalu baik sehingga dapat mendukung layanan informasi kearsipan, yaitu dengan meningkatkan frekuensi pembersihan fisik arsip dari dua kali menjadi tiga atau empat kali dalam satu tahun serta mengadakan fumigasi arsip.
4. Penggunaan isolasi untuk restorasi/ penyambungan arsip kartografi sebaiknya dihindari karena hal itu dapat merusak fisik arsip. Untuk restorasi/ penyambungan arsip kartografi sebaiknya menggunakan kertas tisu dengan perekat khusus.
5. Untuk menjaga keamanan arsip yang sedang dipinjam oleh *user*, sebaiknya Arsip UGM segera menyediakan loker bagi *user* untuk menyimpan barang-barangnya terutama tas dan jaket, dan CCTV/ kamera pengintai untuk mencegah kehilangan arsip.

## DAFTAR PUSTAKA

- Martono, Boedi. *Penataan Berkas dalam Manajemen Kearsipan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Penyusutan dan Pengamanan Arsip Vital dalam Manajemen Kearsipan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Rick, Betty R., Ann J. Swafford and Kay E. Gaw. *Information and Image Management: A Record System Approach*. Ohio: South Western Publishing, 1992.
- Bungin, Burhan. *Metode Penelitian Sosial (Format-format Kuantitatif dan Kualitatif)*. Airlangga University Press, Surabaya, 2001.
- Keraf, Gorys. *Komposisi*. Flores: Nusa indah, 2001.
- Suhardi, Hadi dan Yayan Daryan. *Terminologi Kearsipan Indonesia*. Jakarta: PT. Sigma Cipta Utama, 1998.
- Wursanto, Ign. *Kearsipan I*, Yogyakarta: Kanisius, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Kearsipan 2*, Yogyakarta: Kanisius, 1991.
- Gunarto, Imam. *Sistem Filing Suatu Pendekatan Aplikatif*. Jakarta: PT. Chandra Pratama, 1997.
- Ellis, Judith (Ed.) *Keeping Archives*. Victoria DW: Thorpe, 1993.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya, 2003
- Effendhie, Machmoed dkk. *Panduan Akses dan Layanan Kearsipan*. Yogyakarta: Arsip UGM, 2010.
- Malo, Manasse dkk. *Metode Penelitian Sosial*, Universitas Terbuka, 1986.
- Kraak, Menno-Jan & F. Ormelling. *Kartografi : Visualisasi Data Geospasial Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007.
- Razak, Muhammad. *Pelestarian Bahan Pustaka dan Arsip Jakarta: Program Pelestarian Bahan Pustaka dan Arsip*. Jakarta: ANRI, 1998.
- Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 40 Tahun 2006 tentang *Pedoman Pengelolaan Arsip Kartografi Di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta*
- Arsip Nasional Republik Indonesia. *Seleksi Makro Arsip*. Jakarta: ANRI, 1992.
- Sedarmayanti. *Tata Kearsipan dengan Memanfaatkan Teknologi Modern*. Bandung: Mandar Maju, 2003.
- Maruli, Sinaga. *Pemetaan Topografi*. Yogyakarta: Fakultas Geografi UGM, 1999.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta, Cetakan Kedua, 2000.
- Mulyono, Sularso dkk. *Dasar-dasar Kearsipan*. Yogyakarta: Liberty, 1985.
- Sukwardjono, dkk. *Kartografi Dasar*. Yogyakarta: Fakultas Geografi UGM : 1997.

Team Kerjasama Kearsipan. *Penyimpanan dan Pemeliharaan Arsip*. Jakarta: ANRI, 1977.

Liang, The Gie. *Administrasi Perkantoran Modern*. Yogyakarta: Liberty, 2002

Widayanti, Tuti Sri. *Makalah Arsip Peta sebagai Bahan Informasi*. Jakarta: ANRI, 1997.

Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

Amsyah, Zulkifli. *Manajemen Kearsipan*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1998.

#### **Internet:**

<http://salamspasial.blogspot.com/2008/05/pengertian-dan-istilah-kartografi.html#0>

<http://kearsipan.fib.ugm.ac.id/kerjasama.htm>.

<http://arsip.ugm.ac.id>

<http://ugm.ac.id>

#### **Identitas Penulis:**

Nama : Kurniatun, A.Md., S.IP.

Lembaga : Arsip Universitas Gadjah Mada

UPT Perpustakaan Unit II, Sekip Unit V, Bulaksumur, Yogyakarta

Jabatan : Pengelola Arsip

E-mail : [kurnia0101@yahoo.com](mailto:kurnia0101@yahoo.com)

**BEBERAPA PEMIKIRAN ADMINISTRASI PUBLIK, *GOOD GOVERNANCE*  
DAN SIGNIFIKANSI KEARSIPAN DALAM MEMBANGUN  
DEMOKRATISASI\***

***Oleh: Mustari Irawan***

**Abstract**

*This paper is an academic oration that has been delivered in Inauguration of Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Kawula Indonesia on March 26, 2011. The paper explained the development of some public administration thoughts, good governance and significance of records. The development of public administration is related to public services and good governance mainly in order to develop democratization of people. Record has an important role to develop the public access to information as one pillar of good governance.*

**Keywords:** *Public administration, good governance, public services, records, decentralization, autonomy, social participation and democratization.*

**Pendahuluan**

Suatu kenyataan barangkali, bahwa arsip sekarang ini memainkan peranan yang sangat penting di tengah globalisasi informasi dan ekonomi, arus teknologi informasi yang cepat, demokratisasi, hak asasi manusia, transparansi dan akuntabilitas yang dituntut oleh publik secara luas. Arsip juga memainkan peranan yang sangat penting di dalam penyelenggaraan administrasi publik. Dalam makalah ini dikaitkan beberapa perkembangan konsep pemikiran administrasi publik, *good governance* dan kemudian bagaimana sesungguhnya arsip memainkan peranan sebagai sumber informasi secara sentral dalam membangun demokratisasi di negara kita ini. Dengan dasar pemahaman disiplin ilmu yang saling berinteraksi, berelasi dan berindependensi ini, maka akan ada beberapa penggabungan konsep teoritis dengan kondisi praktis dari beberapa pemikiran tentang administrasi publik, *good governance* dan kearsipan di dalam makalah ini yang disampaikan dalam *Orasi Ilmiah Dalam Wisuda Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Kawula Indonesia, Jakarta Tanggal 26 Maret 2011,*

## Perkembangan Administrasi Publik: Antara Konsep dan Praktek

Perkembangan praktek administrasi publik di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia tidak dapat dilepaskan dari perkembangan ilmu administrasi publik<sup>1</sup> sebagai sebuah disiplin Ilmu. Miftah Toha<sup>2</sup> membagi administrasi publik ke dalam tiga kelompok besar berdasarkan periodenya. Periode pertama, disebutnya administrasi publik klasik atau disebut sebagai administrasi publik lama (*old public administration*). Periode kedua, adalah manajemen publik baru atau *new public management*, dan pada periode ketiga, adalah *new public service*.

Periodisasi administrasi publik dari Miftah Toha dapat dipahami dalam buku Jay M. Shafrits dan Albert C. Hyde<sup>3</sup>, *Classics of Public Administration*, yang menguraikan secara rinci periodisasi administrasi publik. Shafrits dan Hyde menjelaskan perkembangan administrasi publik mulai dari awal perkembangannya, mulai dari *Early Voices* dengan awal pemikiran Woodrow Wilson (1887), *Between the World Wars* dengan konsep birokrasi Max Weber (1922) sampai Luther Gulick (1937), *the Postwar Period* dengan konsep *Theory of Human Motivation* A. Maslow (1943) sampai dengan *the Science of "Muddling Through"* dari Charles E. Lindblom (1959). Pada tahun *1960an*, dimulai dengan *Organization and System Concept* dari Daniel Katz dan Robert L. Kahn (1966) sampai dengan pemikiran tentang *Administrative Decentralization and Political Power* dari Herbert Kaufman (1969). Pada periode ini menarik dipahami pemikiran dari Dwight Waldo (1968) tentang *Public Administration in a Time of Revolution*. Di mana Waldo mengatakan, bahwa administrasi publik sedang hidup di zaman yang penuh kekacauan (*time of turbulence*) yang tidak mampu menjawab permasalahan sosial politik, kemiskinan dan perubahan sosial. Periode *1970an* dimulai dengan pemikiran dari H. George Frederickson (1971) tentang *Toward a New Public Administration* sampai pemikiran

---

<sup>1</sup>Banyak pengertian tentang administrasi publik. Salah satu di antaranya adalah dari Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro. *Modern Public Administration*. (New-York: Harper & Row, Publish, 1992) yang mengatakan bahwa karakteristik administrasi publik adalah (1) cooperative group effort in public setting; (2) covers all three branches of government –executive, legislative and judicial- and their interrelationships; (3) has an important role in the formulation of public policy and is thus a part of the political process; (4) different in significant ways from private administration; (5) closely associated with numerous private groups and individuals in providing services to community.

<sup>2</sup> Miftah Toha. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. (Jakarta: Kencana, 2008), hal.83

<sup>3</sup> Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde. *Classics of Public Administration*. (California: Cole Publishing Company, 1987)

dari Peter A. Pyhrr (1977) tentang *The Zero-Base Approach to Government Budgeting*. Pada tahun 1980an dimulai dengan pemikiran dari Graham T. Allison (1980) yang menguraikan tentang *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?*

Dalam konsep yang hampir sama berdasarkan pada periodisasi perkembangannya, Nicholas Henry<sup>4</sup> membagi administrasi publik ke dalam lima paradigma<sup>5</sup>. Paradigma pertama (tahun 1900-1926), yaitu *the politics/administration dichotomy*. Paradigma pertama ini dilandasi oleh tulisan dari Frank J. Goodnow (1900) tentang *politics and administration*. Goodnow mengatakan bahwa pemerintah mempunyai dua fungsi yang berbeda, yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik berkaitan dengan pembuatan kebijakan atau perumusan pernyataan keinginan negara, sedangkan fungsi administrasi berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan. Paradigma ini menekankan pada *locus* dari administrasi publik yang dipusatkan pada birokrasi pemerintah, sedangkan lembaga legislatif dan yudikatif mempunyai fungsi dan tanggung jawab merumuskan tentang apa yang menjadi keinginan negara.

Dalam paradigma kedua, *the principles of administration*, pusat perhatian lebih ditekankan pada *focus* dari administrasi publik. Dikemukakan bahwa ada prinsip-prinsip administrasi dalam setiap jenis organisasi apapun bentuknya. Aspek *locus*nya bersifat *ubikitos* yaitu ada di mana-mana, ini berarti bahwa prinsip administrasi tetap menjadi prinsip. Dalam realitanya prinsip ini ada pada organisasi industri, bisnis maupun pemerintahan dan organisasi lainnya tanpa melihat aspek budaya, lingkungan, tujuan ataupun jenis institusinya.

Perkembangan dari paradigma pertama dan kedua, adalah periode tantangan (*the Challenge*, 1938-1947), di mana banyak para pakar administrasi menolak konsep dikotomi politik administrasi. Muncul pemikiran, bahwa administrasi bukanlah sesuatu yang hampa nilai (*value free*) atau bersifat imparsial dan apolitis, akan tetapi sesuatu yang sarat akan nilai politik. Pada periode ini pula beberapa pakar administrasi menyerang konsep prinsip-prinsip administrasi. Secara umum, mereka

---

<sup>4</sup> Nicholas Henry. *Public Administration and Public Affairs*. (New-York: Prentice Hall, 1980), hal. 29-55.

<sup>5</sup>Paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan suatu masalah yang dianut suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu. Lihat Inu Kencana, dkk. *Ilmu Administrasi Publik*. (Jakarta: Rineka Cipta, 1999), hal. 28.

menyalahkan penerapan nilai-nilai dan metodologi yang melandasi prinsip-prinsip tersebut. Reaksi terhadap tantangan, *reaction to the challenge* (1947-1950), muncul dipelopori oleh Hebert A. Simon yang menawarkan konsep tentang proses perumusan kebijakan. Menurut Simon, proses perumusan kebijakan merupakan hubungan konsepsional logis antara administrasi publik dan ilmu politik. Dalam proses ini administrasi publik mempertimbangkan langkah-langkah internal yang berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan, sedangkan ilmu politik, mempertimbangkan langkah-langkah eksternal yang berkenaan dengan tekanan-tekanan sosial masyarakat yang dapat berimplikasi pada perubahan politik dan sosial.

Paradigma ketiga, *public administration as political science* (1950-1970), di mana administrasi publik kembali kepada induk disiplinnya, yaitu ilmu politik, dan *locusnya* adalah birokrasi pemerintahan dengan focus yang semakin berkurang. Pada fase ketiga ini, berkembang upaya untuk membangun kembali hubungan konsepsional antara administrasi publik dan ilmu politik. Hal ini mengakibatkan administrasi publik kehilangan karakteristiknya, di mana lingkup wilayah, tekanan dan pengertian terminologisnya diidentikkan dengan ilmu politik. Dalam fase ketiga, para pakar administrasi publik terasing dari bagian ilmu politik dan menjadi warga kelas dunia.

Dalam paradigma keempat, *public administration as administrative science* (1956-1970), para pakar administrasi publik berupaya mencari alternatif akar disiplin ilmunya yaitu ilmu administrasi. Ilmu administrasi sendiri pada dasarnya merupakan studi kombinasi antara teori organisasi dan ilmu manajemen. Pada paradigma keempat ini ilmu administrasi lebih dominan *focusnya* daripada *locusnya*. Dalam fase ini pula pada tahun 1960an berkembang apa yang disebut sebagai *organizational development* sebagai bagian dari ilmu administrasi. Konsep ini berkembang dan banyak menarik perhatian para pakar administrasi publik. Masalah pokok yang muncul, adalah paradigma ini belum dapat mengatasi masalah *focus* dari administrasi publik, apa garis pembedaan antara *public administration* dan *private administration*.

Paradigma kelima, menurut Nicholas Henry, adalah *public administration as public administration*. Di dalam paradigma ini kedudukan administrasi publik mulai berada dalam kondisi stabil, meskipun kemudian agak berkembang dengan adanya

spesialisasi baru yaitu *comparative public administration*<sup>6</sup> yang banyak diterapkan di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia. Pada fase kelima ini, Nicholas Henry mengemukakan adanya paradigma administrasi publik yang baru, di mana *focus* administrasi publik adalah teori organisasi (*organization theory*) dan ilmu manajemen (*management science*) dan *locus*nya adalah kepentingan publik (*public interest*) dan masalah-masalah publik (*public affairs*).

### **Fokus Administrasi Publik : Pelayanan Publik dan Desentralisasi**

Sejalan dengan perkembangan ilmu administrasi berdasarkan pemikiran Shafritz dan Hyde serta Nicholas Henry, menurut analisis Miftah Toha<sup>7</sup>, konsep ilmu administrasi publik dalam periode pertama masih didominasi oleh pemikiran dari Woodrow Wilson,<sup>8</sup> Frederick Taylor,<sup>9</sup> Luther Gulick<sup>10</sup> dan Herbert Simon<sup>11</sup>. Pandangan dari mereka pada umumnya melihat disiplin ilmu sebagai netral dari nilai. Ketiganya memberikan suatu model normatif yang seharusnya dipergunakan sebagai pedoman dalam mengatur dan melaksanakan organisasi publik. Model yang dibangun dipergunakan untuk menjelaskan peranan administrator publik atau birokrasi pemerintah, terutama hubunngannya dengan proses politik, prinsip-prinsip efisiensi sebagai lawan dari responsivitas. Dalam pandangan klasik, keseluruhan hal itu secara kuat dipergunakan sebagai kriteria untuk menilai kinerja instansi publik dan untuk merancang suatu bangunan organisasi pemerintah.

Dalam periode kedua, fokus substansialnya diarahkan pada bagaimana menggunakan mekanisme pasar dan terminologi bisnis ke dalam sektor publik. Dengan konsep pemikiran seperti ini, maka perlu dilakukan transformasi kebiasaan kinerja sektor publik dari tradisi berlandaskan aturan (*rule-based*) dan proses yang menggantungkan pada otoritas pejabat (*authority driven process*) menjadi orientasi pasar (*market-based*) dan didorong untuk berkompetisi sehat (*competition-driven tactics*). Dalam konsep *new public management* difokuskan pada kapabilitas

---

<sup>6</sup>Lihat juga Ferrel Heady. *Public Administration, A Comparative Perspective*. (New-York: Marcel Dekker, 1991).

<sup>7</sup> Miftah Toha, op.cit. hal.83

<sup>8</sup> Lihat Woodrow Wilson. "The Study of Administration." dalam Shafritz and Hyde, op.cit hal.10-25

<sup>9</sup>Lihat F.W Taylor. "Scientific Management." ibid hal. 29-33

<sup>10</sup>Lihat Luther Gulick. "Notes on the Theory of Organization." "ibid hal 79-89.

<sup>11</sup> Lihat Herbert A. Simon. "The Proverbs of Administration." ibid hal.164-179

kepemimpinan, di mana pemimpin didorong untuk mampu menemukan cara baru dan inovatif untuk memperoleh hasil yang maksimal atau secara efisien melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan. Seorang pemimpin hanya melakukan *steering* tidak lagi *rowing*, yang terbatas di dalam menjalankan fungsi mengendalikan, memimpin dan hanya mengarahkan pada tindakan yang bersifat strategis.

Konsep pokok dari *new public management*, menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program-program publik dengan menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang umumnya dilakukan oleh institusi dan para birokrat pemerintah. Dengan konsep seperti ini, menurut Christopher Hood dari *London School of Economics* sebagaimana dikutip Miftah Toha<sup>12</sup>, akan mengubah cara-cara model birokratik-publik yang tradisional ke arah cara dan model dunia bisnis dan perkembangan pasar. Untuk dapat meningkatkan produktivitas dan pelayanan kepada publik, pemimpin institusi pemerintah didorong untuk memperbaiki dan lebih transparan dengan mewujudkan akuntabilitas publik kepada masyarakat, membangun kembali visi dan misi organisasi yang adaptif, melakukan *streamlining* proses dan prosedur birokrasi serta melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan.

Konsep desentralisasi di dalam perspektif *new public management* juga dicetuskan oleh David Osborne dan Ted Gaebler<sup>13</sup> dalam buku *Reinventing Government*, dan kemudian dikembangkan dalam bukunya yang lain bersama Peter Plastrik,<sup>14</sup> *Banishing Bureaucracy*. Konsep Osborne dan Gaebler dalam *reinventing government* difokuskan pada upaya untuk mentransformasikan semangat dan kinerja *entrepreneurship* ke dalam birokrasi pemerintah untuk meningkatkan sumber daya dalam sektor ekonomi, sosial, budaya dan politik dari yang tidak produktif menjadi produktif. Ada sepuluh pilar *reinventing government*<sup>15</sup> yang dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler, di mana salah satunya adalah pemerintah melakukan

---

<sup>12</sup> Miftah Toha, op.cit. hal 75

<sup>13</sup> David Osborne dan Ted Gaebler, *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirauaha ke Dalam Sektor Publik*. Terj. Abdul Rosyid (Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1999)

<sup>14</sup> David Osborne dan Peter Plastrik. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wiirauaha*. Terj. Abdul Rosyid (Jakarta: PPM, 2004).

<sup>15</sup> Pilar yang lain adalah pemerintah harus bersifat sebagai katalis (*catalytic government*), milik masyarakat (*community owned government*), kompetitif (*competitive government*), berorientasi misi (*mission driven government*), berorientasi pada hasil (*result oriented government*), berorientasi pada pelanggan (*costumer driven government*), bersifat wiraswasta (*enterprising government*), antisipatif (*antipatory government*) dan berorientasi pada pasar (*market oriented government*).

desentralisasi dalam sistem pemerintahan. Konsep desentralisasi menurut Osborne dan Gaebler dimaksudkan untuk mendorong wewenang dari pusat yang dilimpahkan ke daerah melalui organisasi atau sistem yang ada. Implikasi dari konsep ini adalah, pejabat atau birokrat di tingkat lokal atau daerah didorong untuk secara langsung memberikan pelayanan kepada publik atau sebagai pelaksana dan berani untuk mengambil suatu keputusan.

Dalam periode ketiga, konsep *the new public service*, menurut Miftah Toha<sup>16</sup> berbeda dengan model klasik dan *the new public management*, lebih menekankan pada berbagai elemen. *The new public service* mempunyai normatif model yang dapat dibedakan dengan konsep-konsep lainnya. Ide dasar dari konsep ini dibangun dari konsep-konsep: (1) teori *democratic citizenship*; (2) model komunitas dan *civil society*; (3) organisasi humanism; (4) postmodern ilmu administrasi publik. Empat konsep ini yang membangun perkembangan ilmu administrasi publik. Dalam konsep pertama, menurut Sandel sebagaimana dikutip oleh Miftah Toha<sup>17</sup>, bahwa *citizenship* yang demokratis adalah adanya keterlibatan yang aktif dari warga negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam konteks ini, warga negara tidak hanya melihat dari perspektif individu dalam persoalan yang lebih besar, namun melihat semua persoalan dari perspektif yang lebih luas untuk kepentingan umum, merasa ikut memiliki, dan adanya *moral bond* dengan komunitasnya. Mansbridge sebagaimana dikutip Miftah Toha<sup>18</sup>, mengemukakan bahwa, *citizenship* dalam pemahaman seperti yang dijelaskan merupakan perekat yang memperkuat kebersamaan dalam sistem politik. Dalam perspektif seperti ini, spirit publik (*political altruisme*) melibatkan dua hal yang utama dalam individu sebagai bagian dari masyarakat, yaitu kesetiaan dan kewajiban, di mana masing-masing memainkan peranan yang penting dalam proses pemerintahan.

Administrasi publik pada periode ketiga ini yang lebih menekankan pada pelayanan publik<sup>19</sup> sebenarnya juga dipengaruhi oleh pemikiran dari Osborne dan Gaebler. Perubahan paradigma ini sangat erat kaitannya dengan isu-isu sosial, politik

---

<sup>16</sup>Miftah Toha, op.cit. hal 84

<sup>17</sup>Ibid, hal.86

<sup>18</sup>Ibid

<sup>19</sup>Menurut Lloyd D. Musolf sebagaimana dikutip Inu Kencana dkk. op.cit, hal 26, objek ilmu administrasi publik adalah pelayanan publik, sehingga utamanya yang dikaji adalah keberadaan berbagai organisasi publik.

dan ekonomi global yang dihadapi oleh administrasi publik di banyak negara, terutama di negara berkembang. Pergeseran konsep ini, sebenarnya semakin menegaskan signifikansi peranan administrasi publik di negara berkembang. Masalah kelembagaan yang dihadapi oleh Indonesia, bukan hanya sebatas bagaimana administrasi publik dapat meningkatkan *public service*, akan tetapi juga membangun sistem pemerintahan yang *accountable* dan transparan. Konsep *public administration* tidak berhenti pada terminologi administrasi negara yang mengandung makna di dalamnya, negara mempunyai dominansi peran yang besar tanpa keterlibatan masyarakat khususnya dalam perumusan kebijakan. Pemaknaan *public administration* ke dalam terminologi “administrasi publik”, mengubah paradigma peranan negara di dalam sistem pemerintahan. Negara, meminjam istilah Osborne, tidak lagi berperanan *rowing*, akan tetapi lebih *steering*, bersifat koordinatif dan membina. Dengan konsep seperti ini, maka negara harus mampu memberdayakan seluruh potensi yang ada dalam masyarakat.

Dalam pemahaman yang hampir sama Frederickson<sup>20</sup> mengatakan, bahwa berdasarkan corak berpikirnya, perkembangan administrasi publik dibedakan atas lima kelompok. Kelompok pertama, adalah paradigma birokrasi klasik dengan para pemikirnya yang utama adalah Max Weber, diawali sebelumnya oleh Woodrow Wilson, Frederick Taylor, Luther Gullick dan Lyndall Urwick. Perkembangan dari birokrasi klasik, dilanjutkan dengan paradigma neo klasik yang memfokuskan pada *administrative behavior* dengan para pakarnya seperti Herbert Simon, Richard M. Cyert dan James G.A. March. Paradigma kelembagaan, yang memfokuskan pada efektivitas institusi dan kebijakan merupakan kelompok yang dipelopori oleh Charles E. Lindblom, James D. Thomson, Frederick C. Mosher dan Amitai Etzioni. Kelompok keempat, memfokuskan administrasi publik pada paradigma hubungan kemanusiaan (*human relation*), dengan para pemikirnya adalah Rensis Likert, Daniel Katz dan Robert Kahn. Kelompok kelima adalah paradigma pilihan masyarakat umum dengan para pakarnya yaitu Vincent Ostrom, James Buchanan dan Gordon Tullock. Lima model administrasi publik dari Frederickson dapat dilihat dalam tabel 1. Dari lima model administrasi ini, Frederickson menawarkan konsep tentang *new public administration*.

---

<sup>20</sup> George H Frederickson, op.cit, hal. 28-30.

### **Pemikiran *New Public Administration*: Menuju Pelayanan Publik**

Pemikiran Frederickson tentang *new public administration* sebenarnya bukanlah konsep administrasi publik yang terkini. Meskipun demikian, pemikiran Frederickson<sup>21</sup> yang mengajukan konsep administrasi publik baru sangat menarik untuk dipahami, karena sangat kontekstual dengan kondisi kontemporer saat ini. Menurut Frederickson, administrasi publik baru lebih memfokuskan pada masalah keadilan sosial (*social equity*) di dalam konsepnya. Hal ini berbeda dengan administrasi publik klasik yang lebih menekankan pada aspek efisiensi, ekonomi dan koordinasi dari pelayanan institusi pemerintah. Administrasi publik klasik atau konvensional lebih menekankan fokus untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan: (1) Bagaimana kita dapat menyediakan pelayanan yang lebih baik dengan sumber-sumber daya yang tersedia? atau (2) Bagaimana kita dapat mempertahankan tingkat pelayanan dengan membelanjakan seminimal mungkin anggaran? Pertanyaan ini selalu dimunculkan dalam konteks administrasi publik klasik, sedangkan administrasi publik baru menambahkan pertanyaan yang kontekstual dengan kondisi sosial, yaitu apakah pelayanan dari institusi pemerintah dapat meningkatkan keadilan sosial.

Frederikson<sup>22</sup> lebih lanjut mengatakan, bahwa keadilan sosial merupakan ungkapan yang meliputi pengertian seperangkat pilihan nilai, pilihan kerangka, organisasi dan pilihan corak manajemen. Keadilan sosial menekankan pada persamaan hak dalam pelayanan pemerintahan. Keadilan sosial menekankan pertanggungjawaban atas keputusan-keputusan dan pelaksanaan program dari para birokrat, hal ini juga dapat diartikan bahwa keadilan sosial menekankan pada perubahan dalam manajemen publik. Lebih jauh dikatakan, bahwa keadilan sosial juga menekankan daya tanggap lebih terhadap kebutuhan masyarakat dibandingkan terhadap kebutuhan organisasi publik.

Dalam administrasi publik baru, salah satu perhatian pokoknya adalah perlakuannya yang adil terhadap seluruh masyarakat, tanpa ada diskriminasi patrimonial, suku, etnik, agama atau kesatuan ikatan lainnya. Dalam pemerintahan yang pluralistis, seperti Indonesia yang sangat plural masyarakatnya, seringkali

---

<sup>21</sup>Ibid, hal.9-10

<sup>22</sup>Ibid, hal 10.

terkondisi secara sistematis melakukan diskriminasi dengan memihak pada birokrasi yang mapan dan stabil dan pada minoritas klien yang istimewa dan mempunyai kekuasaan dalam pengambilan kebijakan dan mengabaikan minoritas lain yang miskin dalam sumber-sumber daya politik maupun ekonomi.

Komitmen administrasi publik baru pada keadilan sosial, merupakan pergeseran paradigma yang menunjukkan bahwa administrasi publik sedang mengarah pada proses perubahan peran yang sangat penting. Komitmen pada keadilan sosial tidak hanya melibatkan pemenuhan tuntutan perubahan, akan tetapi juga upaya untuk mendapatkan bentuk organisasi dan politik yang menonjolkan kemampuan fleksibilitas yang terus berlangsung atau perubahan yang terus terjadi secara rutin. Untuk memperoleh struktur-struktur yang dapat diubah, administrasi publik cenderung untuk mencoba dan menganjurkan perubahan bentuk-bentuk organisasi birokratis, melalui penerapan konsep desentralisasi, devolusi, kontrak-kontrak, pengembangan organisasi dan pelibatan partisipasi yang luas dari masyarakat. Konsep-konsep ini dibangun untuk meningkatkan potensi perubahan dan melanjutkan perubahan dalam birokrasi serta untuk melanjutkan perubahan kebijakan yang akan meningkatkan kemungkinan keadilan sosial.

Konsep keadilan sosial dalam administrasi publik baru menurut Frederickson juga dapat dipahami dalam makna keadilan dalam pemberian pelayanan masyarakat. Contoh kasus dari keadilan dalam pemberian pelayanan masyarakat, adalah kasus antara Hawkins vs Town of Shaw. Di mana ada perbedaan pemberian fasilitas umum seperti jalan, trotoar, penerangan, pembuangan sampah pada daerah yang dihuni mayoritas kulit putih dan hitam, padahal ketika membayar pajak kedua kelompok kota Shaw ini membayar sama. Ketidakadilan sosial dalam pemberian layanan mengharuskan administrasi kota Shaw untuk mengembalikan perlakuan yang sama kepada seluruh masyarakatnya. Stephen R. Chitwood sebagaimana dikutip oleh Frederickson<sup>23</sup> membagi pola pelayanan ke dalam tiga bentuk dasar, yaitu: (1) pelayanan yang sama bagi semua, (2) pelayanan yang sama secara proporsional bagi semua, (3) pelayanan yang tidak sama bagi individu-individu sesuai dengan perbedaan yang ada.

---

<sup>23</sup>Ibid, hal. 70

Pelayanan yang sama bagi semua sangat terbatas dalam penerapannya, karena kebanyakan pelayanan pemerintahan tidak bisa digunakan secara sama oleh semua warga negara, karena pelayanan-pelayanan itu pada awalnya sebenarnya dirancang untuk memenuhi kebutuhan kelompok yang terbatas. Keadilan proporsional menawarkan suatu formula untuk distribusi pelayanan yang didasarkan atas suatu ciri tertentu yang agaknya berkenaan dengan kebutuhan, misalnya: bantuan sosial bisa berbeda-beda berdasarkan pada tingkat permasalahan sosial kemasyarakatan yang dihadapi. Ini berarti pemenuhan kebutuhan akan meningkat apabila kondisinya memang menunjukkan adanya peningkatan. Dalam pelayanan publik yang tidak sama, Chitwood<sup>24</sup> mengatakan, bahwa individu-individu menerima pelayanan dalam jumlah yang sesuai dengan perbedaan-perbedaan yang relevan, misalnya kemampuan dan kebutuhan yang berbeda dari tiap-tiap individu.

Beberapa pemikiran lain tentang administrasi publik, memperlihatkan dinamika perkembangan teori dan praktek administrasi publik yang pesat. Upaya untuk mencari konsep-konsep baru banyak dilakukan oleh pakar administrasi publik yang tertuang dalam tulisan-tulisan tentang administrasi publik. Pemikiran yang mengemuka diantaranya membahas Reengineering Bureaucracy yang ditulis oleh Michael Hammer dan James Champy (1994), kemudian Champ R (1998) yang mengemukakan pendekatan strategy benchmarking, dan beberapa tulisan yang sangat berpengaruh mengenai New Public Management ( Lynn, 1998, Stewart dan Ramson, 1994). Keterkaitannya dengan disiplin ilmu yang lain, Eran Vigoga (2003) mengatakan, bahwa ada tiga disiplin ilmu sebagai core sources dari ilmu administrasi publik. Tiga disiplin itu adalah: (1) political science dan political analysis; (2) sosiologi dan cultural studies; (3) manajemen organisasi dan business science termasuk di dalamnya ilmu perilaku organisasi dan human resources. Perkembangan lebih lanjut dari adminitrasi publik kemudian juga mengarah pada sistem pemerintahan lokal, sebagai konsekuensi dari penerapan pemikiran tentang desentralisasi yang tumbuh di banyak negara berkembang.

---

<sup>24</sup>Ibid, hal. 71

## **Tantangan Administrasi Publik: Otonomi dan Desentralisasi**

Philip J. Cooper sebagaimana dikutip oleh Warsito Utomo<sup>25</sup> menyatakan, bahwa otonomi atau desentralisasi<sup>26</sup> merupakan salah satu tantangan yang dihadapi oleh administrasi publik disamping diversity, accountability, civil society, privatization, democratization, reengineering dan the empowering effect of high technology. Otonomi daerah merupakan konsep dalam administrasi pemerintahan daerah<sup>27</sup> (local government) yang dimaknai sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom<sup>28</sup> untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Dalam bukunya *Public Management and Administration*, Owen E. Hughes sebagaimana dikutip oleh Warsito Utomo<sup>29</sup>, menjelaskan, bahwa otonomi daerah khususnya yang berkenaan dengan strengthening of local institution merupakan tantangan, peluang dan kecenderungan arah sejumlah isu dari administrasi publik, di samping lingkungan kultural administrasi publik, krisis atau manajemen bencana, peningkatan akuntabilitas dalam manajemen publik, pengembangan SDM dan mengelola ketergantungan ekonomi dan teknologi.

Dari kedua pendapat, baik dari pemikiran Cooper maupun Hughes, memperlihatkan bahwa administrasi publik menghadapi kompleksitas problema aktual dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya dalam penerapan otonomi daerah. Otonomi daerah dapat disikapi sebagai sebuah konsep atau aktivitas yang lebih luas. Bukan hanya dipersepsikan mengandung makna muatan technical administration atau practical administration semata, akan tetapi juga berarti process of political interaction. Pada tingkat lokal (daerah), konsep ini berkaitan dengan local

---

<sup>25</sup>Warsito Utomo, Op.cit., hal.21

<sup>26</sup>Terminologi otonomi daerah dan desentralisasi hakekatnya mempunyai pengertian yang berbeda. Otonomi lebih cenderung dalam lingkup aspek politik-kekuasaan negara (*political aspect*), sedangkan desentralisasi lebih cenderung berada dalam administrasi publik (*administrative aspect*). Dilihat dalam konsep *sharing of power* kedua terminologi tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara tentang otonomi daerah, maka akan menyangkut pula pemahaman mengenai seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai kewenangan daerah demikian pula sebaliknya. Lihat Edie Toet Hendratno. *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*. (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), hal.63

<sup>27</sup>Menurut Inu Kencana Syafie dkk, administrasi pemerintahan daerah merupakan ruang lingkup administrasi publik dilihat dalam hubungan, peristiwa dan gejala pemerintahan. Lihat Syafie, Op.cit., hal 29.

<sup>28</sup> Menurut UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

<sup>29</sup>Warsito Utomo, Op.cit., hal. 21

democracy, yang maknanya berhubungan dengan pemberdayaan (empowering) masyarakat di tingkat daerah. Otonomi, dengan demikian dapat dilihat dari berbagai sudut<sup>30</sup>, yaitu: dari sudut teknik organisatoris atau administrasi, sudut politik, sudut kultural dan sudut pembangunan.

Dalam kerangka implementasinya, otonomi daerah dapat dipahami secara filosofis berdasarkan pada prinsip-prinsip yang harus diterapkan, yaitu sharing of power, distribution of income dan empowering of regional administration.<sup>31</sup> Implikasi dari pemahaman filosofis ini adalah tercapainya the ultimate goal of autonomy, yaitu tercapainya kemandirian daerah khususnya kemandirian masyarakat. Otonomi bukan hanya sekedar penyerahan urusan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, juga bukan hanya terbatas menyelenggarakan urusan-urusan yang timbul sebagai akibat adanya aspirasi masyarakat, akan tetapi merupakan kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk menuju kepada kemandirian dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otoritas di pusat dan provinsi menjadi relatif terbatas dan berkurang, sementara kewenangan yang luas, utuh dan nyata lebih diberikan kepada kabupaten/kota. Jadi fokusnya lebih pada kewenangan untuk merencanakan dan melaksanakan serta mengendalikan daerah untuk mencapai kemandirian.<sup>32</sup> Otonomi daerah pada hakekatnya hendak mengubah karakteristik government yang menitikberatkan pada otoritas penuh pemerintah kepada governance yang menitikberatkan pada interaksi di antara pemerintah (government), masyarakat (society) dan swasta (profit maupun sosial).

### **Good Governance dalam Administrasi Publik: Sebuah Paradigma Baru**

Perubahan konsep dari *government* menuju *governance* merupakan paradigma baru dalam administrasi publik.<sup>33</sup> The United Nation, mengartikan *governance* sebagai "*the exercise of political, economic and administrative authority in the management of a country's affairs*". Dari konsep ini, makna *governance* mempunyai tiga unsur, yaitu: ekonomi, politik dan administrasi. *Economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam

---

<sup>30</sup>Ibid, hal.22

<sup>31</sup>Ibid, hal.26

<sup>32</sup>Ibid, hal.27

<sup>33</sup>Adam Ibrahim Indrawijaya. "Membangun Birokrasi Pembelajaran Sebagai Strategi Utama Pembaharuan Administrasi Publik." dalam *Good Governance*. Vol.4, No.1, Juni 2006.

nengeri dan interaksi antara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap pemerataan hasil dan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, upaya pengentasan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup. *Political governance* merupakan proses pembuatan keputusan untuk memformulasikan suatu kebijakan. Sementara itu, *administrative governance* berkaitan dengan sistem implementasi proses kebijakan. Dengan demikian, institusi dari governance meliputi tiga domain, yaitu: negara atau pemerintahan, dunia usaha, dan masyarakat yang saling berinteraksi. Institusi pemerintahan berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan aktif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik.

Konsep dari the United Nations pada tahun 1990an ini, kemudian diperjelas lagi oleh The United Nations Development Program (UNDP) yang menyatakan *governance* sebagai “*those institutions and process sector interact with each other in shaping public affairs and through which citizens articulate their interests, mediate their differences and exercise their political, economic and social right*”.<sup>34</sup> Dalam konsep *governance* ini, dipandang pengambilan keputusan bukan hanya wewenang dari pemerintah, akan tetapi juga hak dan kewajiban warga negara yang dimobilisasi melalui organisasi sosial dan sektor swasta. Cheema dan Rondinelli menyebut ini sebagai *democratic governance*. Konsep ini memberikan mandat kepada pemerintah untuk menciptakan atau menguatkan saluran dan mekanisme bagi partisipasi publik dalam pengambilan keputusan sesuai dengan aturan hukum, untuk meningkatkan transparansi dalam prosedur dan membangun akuntabilitas kepada publik.

*Democratic governance* menegaskan, bahwa negara akan menjamin pemilihan yang bebas dan fair, menjamin desentralisasi kekuasaan dan sumber daya yang tepat kepada masyarakat lokal (daerah), melindungi kebebasan hukum dan akses memperoleh keadilan, mempertahankan efektivitas fungsi *civil service*. Konsep ini juga diharapkan dapat menjamin pemisahan kekuasaan secara proporsional, menjaga akses informasi dan kebebasan media, melindungi hak asasi manusia yang dasar, kebebasan berusaha dan berekspresi dan mendorong kebijakan di bidang ekonomi.

---

<sup>34</sup>Ibid,

Secara konseptual, *governance* sangat mendorong akan tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan untuk formulasi suatu kebijakan.

Konsep *governance* agaknya selaras dengan pemikiran yang ditawarkan oleh Frederickson tentang administrasi publik baru. Kedua konsep tampaknya berjalan dalam satu garis linear, karena sama-sama mempertimbangkan signifikansi permasalahan dalam masyarakat. Administrasi publik baru berfokus pada keadilan sosial, keadilan dalam pemberian pelayanan kepada publik dengan memberdayakan peran dan keterlibatan masyarakat dalam proses aktivitas administrasi publik, sedangkan *governance* memfokuskan untuk membangun kesetaraan tiga komponen institusi, yaitu: pemerintah (*government*), masyarakat (*society*) dan sektor swasta (*private sector*).

Dari konsep *governance* ini, kemudian berkembang pemikiran apa yang disebut sebagai *good governance*. Suatu pemikiran yang ditawarkan ke pada banyak negara berkembang dalam upaya untuk membangun pemerintahan yang baik, agar penyelenggaraan pembangunan dapat berjalan dengan efektif, efisiensi dan akuntabel. World Bank menyetarakan *good governance* ini dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab, yang selaras dengan demokrasi pasar yang efisien, penghindaran ketidaktepatan alokasi dana dan investasi, pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan kerangka kerja dan politik bagi tumbuhnya sifat kewiraswastaan.<sup>35</sup>

Konsep *good governance* sendiri dapat dipahami sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan stakeholders terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial politik dan pemanfaatan beragam sumber daya (seperti: sumber daya alam, keuangan dan manusia) bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas: keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas.<sup>36</sup> Menurut UNDP<sup>37</sup> tahun 1997, *good governance* memiliki beberapa karakteristik yaitu *participation* (partisipasi), *rule of law* (taat hukum), *transparency* (transparansi), *responsiveness* (tanggung jawab), *consensus*

---

<sup>35</sup>Adam Ibrahim Indrawijaya, Loc. cit. hal. 15-16

<sup>36</sup>Sedarmayanti. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) dan Good Corporate Governance (Tata Kelola Perusahaan Yang Baik)* (Bandung: Mandar Maju, 2007), hal.2.

<sup>37</sup>Ibid, hal. 13

*orientation* (berorientasi pada kesepakatan), *equity* (keadilan), *effectiveness and efficiency* (efektivitas dan efisiensi), *accountability* (akuntabilitas), *strategic vision* (visi strategik).

### **Signifikansi Kearsipan: Antara Partisipasi dan Hak Akses**

Dalam konsep partisipasi, setiap warganegara diberikan peluang untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui institusi yang mewakili kepentingan dan aspirasinya. Partisipasi dibangun berdasarkan pada kebebasan dalam berkelompok, berorganisasi dan berbicara secara konstruktif. Taat kepada hukum dapat diartikan bahwa, kerangka hukum yang adil harus dilaksanakan tanpa adanya perbedaan, diskriminasi, semua warganegara mempunyai kedudukan yang sama di muka hukum terutama hukum yang berlaku untuk perlindungan hak asasi manusia. Karakter transparansi dibangun atas dasar kebebasan terhadap akses informasi. Informasi mengenai proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kinerja institusi pemerintah dapat diakses oleh publik yang membutuhkan dan berkepentingan.

Dalam konteks inilah arsip dapat memainkan peranan yang sangat penting. Sumber yang dapat memberikan informasi dengan objektif, akurat dan lengkap sesungguhnya dapat diperoleh dari arsip. Oleh karena arsip sebagai informasi terekam merupakan evidence dari suatu kegiatan dan kejadian atau peristiwa yang terekam dalam format yang bersifat tangible dan dapat ditemukan kembali informasinya. Kejadian yang terekam dalam arsip, dapat terjadi pada sebuah organisasi unit kerja, kelompok atau perseorangan. Arsip akan merekam seluruh kejadian atau peristiwa secara objektif tidak dimanipulasi untuk kepentingan tertentu. Informasi yang objektif akan dapat meletakkan sendi-sendi tata pemerintahan menuju pada good governance.

Transparansi atau keterbukaan informasi sebagai hak publik merupakan hak asasi manusia yang menjadi salah satu sendi dari negara demokrasi. Keterbukaan informasi berkaitan dengan erat dengan akses publik. Konsep akses publik muncul nyaris bersamaan dengan pemahaman liberal mengenai demokrasi yang tumbuh dan berkembang di daratan Eropah. Pemahaman konsep ini sebelum abad ke delapan belas lebih banyak dikendalikan oleh raja atau para pendeta. Bagi mereka yang memiliki akses informasi pada saat itu, merupakan suatu keistimewaaan atau

kehormatan, yang menjadikan seseorang itu berbeda dengan yang lainnya. Selama abad ke delapan belas hingga Perang Dunia ke II, secara gradual, terjadi perubahan perlahan di mana akses terhadap informasi mulai terbuka luas bagi publik. Meskipun demikian, ada beberapa informasi yang masih dikategorikan sebagai tertutup yang tidak dapat diakses secara terbuka oleh publik. Hal ini dapat menjadi indikasi bahwa dalam negara demokratis sekalipun seperti Amerika Serikat, tidak seluruh informasi dapat diakses oleh publik. Menurut Michel Duchein (1983: 16-23) ada beberapa informasi yang dapat dikategorikan tidak dapat diakses oleh publik, di antaranya adalah yang berkaitan dengan:

1. Informasi yang bersifat pribadi (privacy)
2. Berkaitan dengan keamanan nasional dan ketertiban politik
3. Informasi khusus yang dilindungi oleh aturan hukum

Sesungguhnya dengan bersifat terbuka, maka masyarakat /publik akan dapat didorong untuk lebih berpartisipasi memberikan kritik, pandangan, gagasan, ide, atau masukan sejauh itu bersifat konstruktif dalam membangun bangsa yang berbudaya dan maju. Keterbukaan terhadap informasi akan menjadi saluran komunikasi untuk membangun kemitraan antara pemerintah dan masyarakat. Kesalahan akan dapat dengan cepat dan tepat diperbaiki, sedangkan kealpaan akan dengan segera dapat diingatkan. Pemerintah tidak lagi terlampaui jauh jaraknya dengan rakyat. Melalui arsip sebagai sumber informasi, masyarakat akan lebih dekat dan dapat mengetahui secara transparan bagaimana “perilaku dan tindakan” para aparat birokrat dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Dengan memahami arsip-arsip yang tercipta misalnya, kita akan dapat mengetahui bagaimana suatu kegiatan pemerintahan dijalankan oleh aparatur birokrasi. Apabila saluran demokrasi sudah dibuka secara bertahap, maka kematangan kita dalam berdemokrasi akan perlahan terwujud sehingga nantinya akan dapat dibangun tata pemerintahan yang baik (good governance).

Setiap pejabat publik harus bersikap responsif terhadap permasalahan sosial yang dihadapi oleh masyarakat melalui kebijakan yang diambil. Setiap kebijakan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan implikasinya kepada masyarakat. Pemahaman terhadap konsep ini berorientasi kepada kesepakatan dimaksudkan bahwa, good governance menjadi mediasi dari kepentingan yang berbeda-beda untuk

mendapatkan pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kaitan dengan kebijakan yang telah diformulasikan maupun prosedur dan mekanisme kerja yang dibangun. Keadilan dalam good governance dimaksudkan bahwa, seluruh warga negara, tanpa pembedaan atas gender mempunyai kesempatan yang sama untuk mengubah dan meningkatkan kesejahteraan mereka.

Good governance sangat memperhatikan aspek efektivitas dan efisiensi di dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan. Dengan konsep efektivitas dan efisiensi, maka pemanfaatan sumber daya yang ada akan benar-benar memperhitungkan kemungkinan implikasi dari output dan outcome yang dihasilkan. Salah satu karakter pokok dari good governance adalah akuntabilitas. Dalam konsep akuntabilitas, setiap pembuat kebijakan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab secara luas kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas merupakan rekam jejak dari keseluruhan kinerja yang harus dipertanggungjawabkan dan diketahui oleh publik. Dalam good governance, para pejabat publik atau pemimpin memiliki pandangan dan wawasan strategis yang luas jauh ke depan. Permasalahan yang dihadapi dan dicari solusi pemecahannya, bukan hanya berada pada saat sekarang, akan tetapi juga di masa yang akan datang.

Dari perspektif administrasi publik, good governance terkait dengan beberapa aspek.<sup>38</sup> Pertama, terkait dengan hukum/kebijakan yang ditujukan untuk perlindungan kebebasan sosial, politik dan ekonomi. Kedua, kompetensi dan keterbukaan administrasi, yaitu kemampuan menyusun perencanaan dan melakukan implementasinya secara efisien, kemampuan untuk melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif yang didasarkan pada keterbukaan informasi. Ketiga, berkaitan dengan desentralisasi dan dekonsentrasi di dalam unit pemerintahan. Keempat, berkaitan dengan peluang penciptaan pasar yang kompetitif melalui penyempurnaan mekanisme pasar, deregulasi dan kemampuan pemerintah dalam memformulasikan kebijakan makro ekonomi.

Dari uraian di atas, dapat dipahami bagaimana signifikannya administrasi publik dalam membangun good governance. Sebagai sebuah konsep, good governance menjadi suatu kebutuhan dalam negara berkembang seperti Indonesia.

---

<sup>38</sup>Adam Ibrahim Indrawijaya, loc.cit., hal 17

Good governance dipandang sebagai paradigma baru dan menjadi ciri yang perlu ada dalam sistem administrasi publik.<sup>39</sup> Dua karakter good governance, yaitu transparansi dan akuntabilitas, menurut Sedarmayanti<sup>40</sup> potensial untuk diciptakan melalui penerapan desentralisasi. Lebih jauh dikatakan, bahwa desentralisasi dapat menjadi modal untuk menumbuhkan demokrasi lokal. Masalahnya di dalam realita, kebijakan desentralisasi tidak dengan sendirinya (tidak secara otomatis) mengandung prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Pemerintah lokal (daerah) memiliki kesempatan yang besar untuk membangun demokratisasi, karena proses desentralisasi lebih memungkinkan munculnya pemerintahan yang responsif, representatif dan akuntabel. Desentralisasi secara bersamaan akan menguatkan kapasitas institusi yang berada di daerah dan membangun sistem pemerintahan yang responsif, artinya: tidak hanya memperkuat struktur pemerintahan lokal saja, akan tetapi juga memberikan kepercayaan bagi pemerintahan daerah untuk menjalankan pelayanan publiknya secara akuntabel. Demokrasi akan mungkin terbangun di dalam desentralisasi apabila terdapat institusionalisasi peran serta masyarakat di tingkat lokal. Oleh karena itu masyarakat secara sistematis diberdayakan untuk ikut terlibat dalam proses perumusan kebijakan, pengambilan keputusan dan evaluasi program.<sup>41</sup>

### **Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Implementasi Urusan Kearsipan**

Perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang substansi muatannya berkenaan dengan desentralisasi dan otonomi daerah dalam konteks Indonesia berjalan selaras dengan dinamika perubahan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan penjabaran pasal 18 dalam UUD 1945. Pasal 18 yang terkait dengan otonomi daerah telah mengalami beberapa kali amandemen khususnya Pasal 18 yang sudah diamandemen dan ditambahkan menjadi 18A dan 18B memberikan dasar dalam penyelenggaraan desentralisasi. Menurut pasal 18 ini Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah provinsi,

---

<sup>39</sup>Sedarmayanti, Op.cit., hal.1-2.

<sup>40</sup>Ibid, hal 2.

<sup>41</sup>Ibid.

daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sementara itu pasal 18A dan 18B lebih menekankan pada pengakuan negara terhadap kekhususan dan keberagaman kesatuan-kesatuan pemerintahan daerah. Dalam historis perkembangannya konsep dan implementasi desentralisasi mengalami pasang surut. Sampai sekarang ini, Indonesia pernah dan telah memiliki 7 (tujuh) Undang-Undang yang mengatur Pemerintahan Daerah yaitu UU No.1/1945, UU No.22/1948, UU No.1/1957, UU No.18/1965, UU No.5/1974, UU No.22/1999 dan yang terakhir UU No.32/2004 yang kemudian diamandemen menjadi UU No.12/2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui berbagai UU ini, penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mengalami berbagai pertumbuhan dan juga permasalahan.

Dilihat sejak masa orde baru, ada tiga Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Pertama adalah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974. Menurut Undang-Undang ini, daerah-daerah yang ada dalam negara dibagi-bagi menjadi wilayah-wilayah provinsi dan ibu kota negara. Wilayah provinsi dibagi lagi dalam wilayah-wilayah kabupaten dan kotamadya. Kemudian, wilayah kabupaten dan kotamadya ini dibagi lagi dalam wilayah-wilayah kecamatan. Titik berat otonomi daerah terletak pada daerah tingkat II (atau sekarang adalah Kabupaten/Kota) karena daerah tingkat II berhubungan langsung dengan masyarakat sehingga lebih mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat.

Prinsip-prinsip otonomi daerah dalam konteks ini adalah otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Pengertian nyata adalah bahwa pemberian otonomi kepada daerah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan dan tindakan atau kebijakan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Bertanggung jawab diartikan sebagai otonomi dapat benar-benar berjalan sesuai dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh wilayah, sejalan dengan pembangunan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan menjamin perkembangan pembangunan daerah.

Otonomi luas atau desentralisasi berangkat dari prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang

ditentukan sebagai urusan pusat. Urusan yang dikecualikan, yang masih menjadi urusan pemerintah pusat tidak didesentralisasikan adalah sebagai berikut:

1. Politik luar negeri, yaitu urusan pengangkatan pejabat diplomatik dan penunjukan warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, penetapan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, penetapan perdagangan luar negeri;
2. Pertahanan, berkenaan dengan urusan-urusan seperti mendirikan atau membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai atau perang, menyatakan negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan menetapkan kebijakan di bidang kemiliteran;
3. Keamanan, yaitu urusan-urusan yang berkenaan dengan kebijakan dalam mendirikan dan membentuk kepolisian negara, kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar dan melawan hukum dan menindak kelompok atau organisasi yang mengganggu keamanan;
4. Moneter dan fiskal nasional, yaitu urusan yang berkenaan dengan penetapan kebijakan moneter/fiskal, kebijakan pencetakan, peredaran dan pengendalian mata uang dan sebagainya;
5. Yustisi/ Hukum yaitu urusan yang berkenaan dengan penetapan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, mengelola atau mengatur pemberian grasi, amnest, abolisi dan membuat Undang-Undang, Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan peraturan lain yang berlaku secara nasional;
6. Agama, yaitu urusan yang berkenaan dengan kebijakan dalam penyelenggaraan seluruh agama yang diakui, kebijakan penetapan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, pemberian hak pengakuan terhadap keberadaan suatu agama.

Dalam pembagian urusan pemerintahan terdapat bagian urusan pemerintahan yang bersifat concurrent yaitu urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat concurrent terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan bagian urusan yang

diserahkan kepada kabupaten/kota. Untuk mewujudkan pembagian urusan yang concurrent ditentukan kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi, dengan mendasarkan pada keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antara tingkat pemerintahan.

Kriteria pertama adalah eksternalitas yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan implikasi yang mungkin timbul dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila implikasi yang timbul bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, dan apabila bersifat regional menjadi kewenangan provinsi, kemudian apabila berimplikasi secara nasional menjadi kewenangan pemerintah pusat. Kriteria kedua adalah akuntabilitas, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani suatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung dengan implikasi dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian, akuntabilitas penyelenggaraan urusan pemerintahan kepada masyarakat akan lebih terjamin.

Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personal, dana dan peralatan) untuk mendapatkan ketetapan peraturan, kepastian dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Hal ini dapat diartikan bahwa pengelolaan suatu urusan diharapkan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila dilaksanakan oleh daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota dibandingkan apabila ditangani oleh pemerintah pusat. Ukuran berdaya guna dan berhasil guna didasarkan pada besarnya manfaat yang dapat dirasakan oleh masyarakat lokal dan besar kecilnya resiko yang mungkin dihadapi. Sementara itu yang dimaksud dengan keserasian hubungan adalah bahwa pengelolaan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda bersifat saling berhubungan (interkoneksi), saling tergantung (interdependensi) dan saling mendukung sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan cakupan kemanfaatannya.

Kebijakan otonomi daerah dengan memberikan hak desentralisasi tidak dengan serta merta melepaskan provinsi, kabupaten/kota dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, harus didasarkan pada

aspirasi yang tumbuh dan berkembang sebagai suatu kebutuhan masyarakat lokal. Lebih jauh daripada itu, kebijakan lokal tetap harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Dalam kaitan dengan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah diberikan kewenangan pengawasan dan pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menerapkan asas desentralisasi khususnya di tingkat kabupaten dan kota. Hal ini dilakukan dengan tujuan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena tidak menutup kemungkinan dengan diberikannya keleluasaan dan kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan pemerintahan lokal (desentralisasi), pemerintahan daerah mengabaikan pentingnya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945

Pembagian urusan pemerintahan bidang kearsipan pada tingkat daerah memperlihatkan cakupan area yang harus ada pada organisasi perangkat daerah. Fungsi kelembagaan yang harus diwujudkan berkenaan dengan “the size of the organization and the complexity of the records functions and activities,<sup>42</sup> sedangkan berdasarkan pada Peraturan Pemerintah No.38/2007 dapat dipahami ada beberapa fungsi yang harus ada yaitu berkaitan dengan kebijakan teknis meliputi penetapan norma, standar dan pedoman penyelenggaraan di lingkungan daerah, pembinaan terhadap perangkat daerah, kelurahan dan melaksanakan pengawasan atau supervisi terhadap penyelenggaraan kearsipan perangkat daerah, kecamatan dan kelurahan. Optimalisasi kelembagaan pada organisasi perangkat daerah yang ada sebagai perwujudan dari desentralisasi urusan pemerintahan di bidang kearsipan, sebenarnya menegaskan implementasi otonomi daerah dan juga perwujudan dari hasrat untuk membangun demokratisasi pada tingkat daerah. Hal ini juga sekaligus memberikan penekanan betapa pentingnya kearsipan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di tingkat lokal (daerah).

---

<sup>42</sup>Jay Kennedy and Cheryl Schauder. *Records Management: a Guide to Corporate Record Keeping*. (Melbourne: Addison Wesley Longman, 1998), hal.30. Mengenai pentingnya kearsipan lihat juga Patricia E. Wallace, Jo Ann dan Schbert Dexter. *Records Management: Integrated Information Systems* (New-Jersey: Prentice Hall, 1992) dan Terry D. Lundgren dan Carol A. Lundgren. *Records Management in the Computer Age*. ( Boston: Kent Publishing, 1989).

### **Penutup: Sebuah Rekomendasi Awal**

Perkembangan pemikiran administrasi secara teoritis dan juga praktis sangat dipengaruhi dengan kondisi implementasinya di banyak negara terutama negara berkembang. Dinamika konsep administrasi publik sekarang ini lebih difokuskan pada peningkatan pelayanan publik, yang bergeser perlahan kemudian kepada pembangunan demokrasi melalui perwujudan *good governance* di banyak negara berkembang. Dalam konteks inilah, sebagai upaya membangun partisipasi sosial sebagai salah satu pilar dalam *good governance*, arsip memainkan peranan yang sangat penting. Arsip sebagai sumber informasi menjadi saluran mediasi yang dapat dimanfaatkan dalam akses publik terhadap informasi. Kesadaran akan hak akses publik bagi masyarakat harus dibangun dan terus menerus dipahami oleh masyarakat secara luas.

Ketidakpedulian dan kurangnya perhatian terhadap pentingnya arsip akan menyebabkan kita kehilangan jejak informasi. Dalam lingkup yang lebih luas, lingkup negara, kita akan kehilangan identitas dan jati diri bangsa, memori kolektif kita sebagai sebuah bangsa. Hal ini akan sangat berbahaya sekali, di tengah perkembangan dan globalisasi informasi yang melanda negara kita sekarang ini, seperti yang terjadi baru-baru ini dalam kasus Wikileaks yang menghebohkan itu. Betapa pentingnya kita menjaga dan menyimpan arsip dengan baik di dalam suatu sistem yang komprehensif dan terintegrasi (*\*Orasi ilmiah Dalam Wisuda Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Kawula Indonesia, Jakarta Tanggal 26 Maret 2011, dengan beberapa perubahan adaptasi ke dalam format Jurnal Kearsipan*).

-----

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Albrow, Martin. 2007. (Terj. M.Rusli dan Totok Daryanto). *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana
- Alderfer, Harold F. 1964. *Local Government In Developing Countries*. New-York: McGraw-Hill.
- Anderson, James E. *Public Policy Making*. New-York: Holt Richard and Winston
- Birkland, Thomas A. 2001 *An Introduction to The Policy Process*. New-York: M.E. Sharpe.
- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli (Ed.). 2007. *Decentralizing Governance, Emerging Concepts and Practices*. Washington D.C: Brooking Institution Press.
- Cohen, John M and Stephen B. Peterson. 1999. *Administrative Decentralization*. Connecticut: Kumarian Press.
- Djohan, Djohermansyah. 2003. *Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta: Yarsif Watampone.
- Dunn, William N. (Penyunt: Muhadjir Darwin). 1999. *Analisis Kebijakan Publik. Ed..kedua* Yogyakarta: Gajah Mada University Press, .
- Dye, Thomas R. 2002. *Understanding Public Policy*. London: Prentice Hall.
- Frederickson, H. George. 1998. *New Public Administration* Alabama: the University of Alabama Press.
- Hendratno, Edie Toet. 2009. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Henry, Nicholas, 1975. *Public Administration and Public Affairs*. New-Jersey: Prentice Hall.
- Hussein, Bhenyamin. 2005. "Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota." Makalah dalam Semiloka Evaluasi Kebijakan Dana Dekonsentrasi, Departemen Keuangan RI, Jakarta 2-3 Juni 2005.

- \_\_\_\_\_.2007. "Pemerintahan Umum Dalam Konteks Hubungan Pusat dan Daerah." Makalah dalam Seminar Nasional MIPI dan APPSI Jakarta, 24 Februari 2007.
- \_\_\_\_\_.2007. "Hubungan Antara Pusat dan Daerah."Makalah dalam Forum Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM, Surabaya, 14-16 Mei 2007.
- \_\_\_\_\_.2007. "Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Di Bidang Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah ( Hubungan Kewenangan Antara Pusat Dan Daerah)." Makalah dalam Seminar Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta 29 – 31 Mei 2007.
- \_\_\_\_\_.2007. "Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah Otonom." Makalah dalam Seminar Nasional, Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI, Depok 22 November 2007.
- \_\_\_\_\_.2008. "Format Dekonsentrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia. "Makalah dalam Lokakarya Nasional MIPI dan APPSI, Jakarta, 28 Maret 2008.
- Jeddawi, Murtir. 2008. *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Total Media.
- Jones, Charles O. 1977. *An Introduction to the Study of Public Policy*. California: Wadsworth Publishing Company.
- Kennedy, Jay and Cherryl Schauder.1998. *Records Management: a Guide to Corporate Record Keeping*. Melbourne: Addison Wesley Longman, 1998..
- Lundgren, Terry D. dan Carol A. 1989. Lundgren. *Records Management in the Computer Age*. Boston: Kent Publishing.
- Muslimin, Amrah. 1960. *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958* Jakarta: Penerbit Jambatan.
- Parsons, Wayne. (Terj: Tri Wibowo). 2008. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang *Pembagian Urusan Antara Pemerintah, Pemerintahan Provinsi, Kabupaten dan Kota*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang *Organisasi Perangkat Daerah* Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

- Prasojo, Eko, Irfan Ridwan Maksum dan Teguh Kurniawan. 2006. *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, Jakarta: FISIP-UI..
- Schwartz, Candy and Peter Hernon.1993. *Records Management and the Library Issues and Practices*. New-Jersey: Ablex Publish.
- Smith, Brian C. 1967. *Field Administration: An Aspect of Decentralization*. London: Routledge and Kegan Paul,
- Surianingrat, Bayu.1981. *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa*. Jakarta: Dewaruci Press
- Syafiie, Inu Kencana, Djamaludin Tanjung dan Supardan Modeong. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Utomo, Warsito. 2009. *Administrasi Publik Baru Indonesia. Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wallace, Patricia E, Jo Ann dan Schbert Dexter. 1992. *Records Management: Integrated Information Systems* New-Jersey: Prentice Hall.

# MEMBANGUN DEMOKRASI DI INDONESIA: PENTINGNYA RECORDS MANAJEMEN

---

*Sumrahyadi, MIMS*

---

## **Abstract:**

*According to The Economist Intelligence Unit's Democracy Index, on November 2010 ([www.eiu.com](http://www.eiu.com), CIA Factbook), Indonesia is one of the countries that are grouped into Flawed democracies state, which is a country whose level of democratic development is still imperfect and growing to be full democracies. This assessment is based on several criteria such as the electoral process and pluralism, functioning of government, political participation, political culture and civil liberties. Based on the assessment total score of Indonesia is 6.53 and ranked 60th among 167 countries. Then, if we see from the data released by [www.worldaudit.org](http://www.worldaudit.org) about Corruption Perception Index (CPI), in 2010 Indonesia obtained a value of 2.8 of possible value of 10 as the highest score and was ranked 110 of 178 countries*

*Based on the data and the fact mentioned above, it seems that Indonesia needs to make significant changes to the CPI value is expandable up and become to full democracies state. Along with the wishes, the government of Indonesia through a program of United Indonesia Cabinet II period of 2009 – 2014 has launched 11 national priorities.*

*The first priority relates to reform of the bureaucracy and good government. There needs to be fundamental shift in individual and organizational behavior to improve the quality of services and overcome corruption, collusion and nepotism. It has been recognized that records management has a pivotal role in achieving bureaucratic reform, good governance and accountability. The paper outlines initiative developed to date with freedom of information and the preparation of legal evidence to support accountability and accessibility.*

*The paper will also explore frameworks of regional or international cooperation, such as with Singapore as one of the cleanest countries from corruption, according to the Democracy Index or even with Australia as one of the countries in the top 10 most democratic countries. Examining how these two countries approach records management could be valuable for Indonesia. Examples of cooperation include facilitating training courses on records management, exchange visits between official delegations or in the form of capacity building programs in records management to achieve greater transparency and accountability.*

## A. Latar Belakang

Pada akhir abad 20 di Indonesia khususnya telah terjadi suatu perubahan yang dirasakan cukup drastis yaitu dengan adanya percepatan menuju pemerintahan yang demokratis. Masyarakat begitu gencarnya melakukan gerakan reformasi untuk menuntut pemerintahan yang lebih terbuka dan akuntabel. Tuntutan ini dilakukan karena adanya dorongan dari kondisi politik dunia yang semakin mengarah keterbukaan yang mengharuskan pertanggungjawaban pemerintah yang lebih besar lagi. Ini merupakan era baru bagi Indonesia untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih demokratis yang barangkali selama ini ada semacam pembatasan-pembatasan sehingga ada semacam kebuntuan komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat.

Momentum ini betul-betul dimanfaatkan oleh seluruh lapisan masyarakat dimana peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih besar lagi. Masyarakat sudah mulai memandang bahwa urusan pemerintah juga merupakan urusan masyarakat dan masyarakat sudah harus mulai peduli terhadap permasalahan tersebut, walaupun tentu saja masih diperlukan pengaturan dan intervensi dari pihak pemerintah.

Perkembangan penyelenggaraan pemerintahan juga bergeser kearah keterbukaan atau transparansi dan pertanggung jawaban kegiatan yang semakin dapat diawasi oleh masyarakat. Pergeseran paradigma tersebut juga memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk ikut serta dalam merumuskan kebijakan nasional. Dengan demikian adanya pergeseran yang cukup krusial dimana pada era-era sebelumnya dominasi pemerintahan yang menonjol akan segera dikurangi dengan menyerahkan sebagian tugas dan kewenangan kepada masyarakat atau swasta. Dengan adanya pembagian tugas dan kewenangan tersebut diharapkan akan terjadi keseimbangan peranan antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Masing-masing sektor baik pemerintah, swasta ataupun masyarakat tersebut terdapat kewenangan untuk saling mengawasi. Ini merupakan salah satu prinsip dari negara demokrasi dimana kekuasaan dibagi antara penyelenggara pemerintahan baik yang dilakukan oleh badan eksekutif, yudikatif dan legislatif dengan didukung peran serta swasta dan masyarakat untuk mewujudkan tujuan negara. Dengan demikian prinsip demokrasi ini adalah penyelenggaraan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Fungsi saling mengawasi antar 3 pilar kehidupan, yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat sangat diperlukan, sehingga peran pemerintah yang sebelumnya sangat dominan dan cenderung otoriter akan segera dibatasi dengan memberikan peran masyarakat yang lebih profesional dengan lebih menekankan kepada pemerintah yang transparan dan akuntabel dan yang tidak kalah pentingnya adalah penegakan hukum (law enforcement) yang merupakan ciri dari tata pemerintahan yang baik atau dikenal sebagai Good Governance.

Tetapi usaha untuk menjadikan Indonesia sebagai negara demokrasi yang utuh nampaknya masih mengalami hambatan dan tantangan yang berat, sehingga dalam artikel ini akan dikemukakan usaha yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk mewujudkan negara demokrasi dengan melakukan perbaikan pada berbagai sektor kehidupan terutama yang berkaitan dengan perbaikan birokrasi. Bentuk nyatanya adalah perlu adanya reformasi birokrasi yang salah satu tujuannya adalah dengan terciptanya *good governance*. Secara lebih khusus dalam artikel ini akan dikemukakan peranan Records Management dalam mendukung program tersebut, dan dengan melihat kenyataan-kenyataan pada beberapa negara Asia termasuk Australia maka perlu dirintis kemungkinan kerjasama di berbagai kegiatan kearsipan antar negara di wilayah Australasia.

## B. Demokrasi di Indonesia

Usaha yang telah dilakukan pemerintah Indonesia setelah era reformasi setelah tahun 1998 nampaknya belum menjadikan Indonesia sebagai negara *Full Democracies* seperti apa yang dikemukakan oleh “The Economist Intelligence Unit’s Democracy Index bulan November 2010 ([www.eiu.com](http://www.eiu.com), CIA Factbook), dimana disebutkan bahwa posisi Indonesia pada tahun 2010 ada pada ranking 60- an untuk negara demokrasi dan termasuk negara yang *Flawed Democracies* (negara demokrasi yang belum sempurna dan masih ada kelemahan atau cacatnya). Adapun kriteria penilaian didasarkan pada beberapa indikator antara lain proses pemilihan umum, fungsi pemerintahan, partisipasi politik masyarakat, budaya politik dan kebebasan publik. Berdasarkan kriteria penilaian tersebut, maka negara-negara di dunia dikelompokkan menjadi 4 katagori demokrasi, yaitu *full democracies*, *flawed democracies*, *hybrid regimes*, dan *authoritarian regimes*. Satu hal yang menarik bahwa dari data tersebut 10 besar negara paling demokrasi didominasi oleh negara-negara skandinavia ( Norwegia, Islandia, Denmark, Swedia dan Finlandia), termasuk negara Australia dan New Zealand. Dengan melihat data ini nampaknya kita perlu belajar kepada negara Australia khususnya sebagai bagian dari Australasia yang nantinya akan dikembangkan dalam program kolaborasi ini.

Untuk mewujudkan negara demokrasi (full democracy) dengan melihat kondisi sekarang ini, Indonesia perlu melakukan *reformasi birokrasi* yang salah satu tujuannya membentuk tata pemerintahan yang bersih (clean and good governance). Reformasi birokrasi pada dasarnya adalah suatu perubahan yang mendasar dari tata pemerintahan menuju tatanan baru yang lebih baik. Sehingga sekali lagi tujuan dari reformasi birokrasi ini adalah untuk mewujudkan *good governance* yang didukung oleh penyelenggara negara yang profesional dan bebas KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat agar tercapai pelayanan prima.

Kalau kita lihat indeks korupsi (CPI/Corruption Perception Index) kita yang dikeluarkan oleh Lembaga Transparency Internasional, Indonesia memang belum beranjak dari ranking negara terkorup, hal ini dapat dilihat dari indeks korupsi dalam 5 tahun belakang misalnya tahun 2006 dengan nilai 2,4 dari kemungkinan nilai 10 sebagai nilai tertinggi dan berada dalam ranking 130 dari 163 negara. Tahun 2007 lebih memprihatinkan dengan nilai turun menjadi 2,3 dan menduduki ranking 143 dari 180 negara. Tahun 2008 ada kenaikan walaupun belum signifikan menjadi 2,6, demikian juga tahun 2009 naik menjadi 2,8 posisi 111 dari 180 negara. Dan terakhir tahun 2010 nilai indeksnya masih 2,8 menduduki ranking 110 dari 178 negara yang dinilai. ([www.worldaudit.org](http://www.worldaudit.org)) . ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)). Dengan melihat data perkembangan tingkat korupsi, Negara Indonesia memang sangat memprihatinkan dan hampir dapat dikatakan bahwa dalam 5 tahun belakangan Indonesia masih Negara yang terkorup dengan nilai indeks berkisar antara 2 dan 3. Penilaian tersebut didasarkan pada skala 0 sampai dengan 10, dimana nilai 0 untuk tingkat Negara yang paling korup, sedangkan nilai 10 merupakan nilai sempurna bagi Negara yang paling bersih dari korupsi. Dengan melihat nilai Indonesia ini tentu saja perlu mendapat perhatian khusus dari pemerintah. Yang menarik adalah dari tahun ke tahun 10 besar negara terbersih kembali juga didominasi negara-negara skandinavia seperti negara paling demokratis seperti tersebut di atas. Pada tahun 2010 Singapore masuk tertinggi kedua setelah Denmark. (Data 10 besar Negara dengan indeks demokrasi dan Indeks Persepsi Korupsi berikut di bawah)

## DEMOCRACY AND CORRUPTION INDEX (2010)

NO	DEMOCRACY/COUNTRY	CORRUPTION/COUNTRY
1.	NORWAY	NEW ZEALAND
2.	ICELAND	DENMARK
3.	DENMARK	SINGAPORE
4.	SWEDEN	SWEDEN
5.	NEW ZEALAND	FINLAND
6.	AUSTRALIA	CANADA
7.	FINLAND	NETHERLANDS
8.	SWITZERLAND	SWITZERLAND
9.	CANADA	AUSTRALIA
10.	NETHERLANDS	NORWAY

(Sumber: ([www.eiu.com](http://www.eiu.com), CIA Factbook), dan [www.worldaudit.org](http://www.worldaudit.org))

Salah satu sebab mengapa Negara-negara Skandinavia selalu menjadi Negara tertinggi dalam indeks korupsi dan Negara paling demokrasi, karena sejak lama telah mempunyai undang-undang tentang keterbukaan informasi public (*Freedom of Press Act*) yang telah diundangkan sejak tahun 1776 khususnya di Negara Swedia. Nampaknya penerapan undang-undang ini berpengaruh terhadap Negara lain di sekitar wilayah Negara Skandinavia lainnya. Dengan diberlakukannya undang-undang ini maka informasi yang dihasilkan oleh lembaga public dapat diakses untuk kepentingan public pengguna informasi, sehingga dengan demikian masyarakat dan pengguna informasi lainnya dapat selalu mengawasi kegiatan pemerintahan dan sekaligus berfungsi sebagai *social control*. Dengan kondisi seperti ini maka tidak heran jika Negara Skandinavia selalu mendominasi Negara terbersih dari korupsi dan Negara paling demokratis. Demikian pula untuk tingkat Press Freedom rank, mereka juga menduduki ranking tertinggi.

Bandingkan dengan Negara Indonesia dimana undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik baru diundangkan pada tahun 2008 dengan nomor 14 tahun 2008, dan yang lebih menarik lagi undang-undang ini baru diberlakukan sejak tanggal 1 Mei 2010. Kalau dilihat dari sejarah penyusunan undang-undang ini memang termasuk undang-undang yang paling lama dalam proses legislasinya yang memakan waktu sekitar 10 tahun. Saat proses penyusunannya memang ada tarik ulur kepentingan antara masyarakat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat sebagai pengguna informasi dengan pihak pemerintah. Hal ini dapat difahami karena pemerintah belum siap sepenuhnya untuk mengimplementasikan undang-undang ini karena belum siapnya infra struktur pendukung lainnya termasuk belum ada aturan tentang kerahasiaan individu atau *secrecy act*.

### C. Reformasi Birokrasi

Pemerintah sudah menganggap bahwa reformasi birokrasi adalah suatu kegiatan yang memang harus segera dilakukan, bahkan begitu pentingnya reformasi birokrasi ini sehingga dalam Kabinet Indonesia Bersatu II yang dibentuk oleh Presiden pada tanggal 22 Oktober 2009 mencanangkan program reformasi birokrasi dengan memasukkan unsur nomenklaturnya dalam kementerian. Hal tersebut dapat dilihat dari penamaan kementerian yang ada komponen penambahan reformasi birokrasi yaitu dalam wadah Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Penambahan fungsi kelembagaan tersebut mencerminkan bahwa reformasi birokrasi menjadi salah satu prioritas dan perlu segera dituntaskan dalam bentuk program yang nyata. Bahkan pada masa akhir Kabinet Indonesia Bersatu I, pemerintah sudah mencanangkan bahwa reformasi birokrasi sudah selesai pada tahun 2011 untuk tingkat kementerian dan lembaga. Dalam pidato kenegaraan yang disampaikan pada sidang paripurna Dewan Perwakilan Daerah tanggal 19 Agustus 2009, Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY) menekankan bahwa pembenahan birokrasi merupakan proses yang berkesinambungan dan menyeluruh karena menyangkut perubahan sikap dan tingkah laku seluruh jajaran aparat pemerintah dari tingkat paling tinggi hingga

tingkat pelaksana. Lebih lanjut lagi dikemukakan bahwa perubahan tersebut tidak hanya menyangkut struktur organisasi, juga menyangkut cara kerja, disiplin dan komitmen pada kinerja serta terbangunnya sistem insentif dan hukuman yang adil dan setara.

Pidato ini dapat tanggapan dan meragukan apa betul pada tahun 2011 sudah dapat dituntaskan karena kesiapan dari perangkat peraturan perundangan yang belum lengkap, juga perlu adanya reorganisasi dan restrukturisasi organisasi pemerintah serta perbaikan sistem dan rekrutmen Pegawai Negeri Sipil. Dalam reorganisasi lembaga pemerintah harus ada keberanian untuk merampingkan struktur organisasi instansi pusat dan kemungkinan penambahan untuk instansi daerah.

Sedangkan untuk perbaikan sistem dan mekanisme, Calon Pegawai Negeri Sipil yang akan diangkat harus memenuhi kualifikasi yang ditentukan. Mengenai sistem rekrutmen memang sudah mulai terbuka dalam arti instansi pemerintah baik pusat maupun daerah sudah mengumumkan secara terbuka kepada seluruh pencari kerja sehingga setiap warga negara mempunyai hak yang sama melamar menjadi pegawai negeri.

Sementara bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil di instansi pemerintah perlu dituntaskan pengaturan remunerasi dan standar penggajian yang hingga sekarang ini baru beberapa instansi yang telah mendapatkan remunerasi dalam rangka reformasi birokrasi yaitu Kementerian Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan, Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet serta beberapa instansi lainnya. Memang sebagian besar belum memperoleh remunerasi yang nampaknya akan menimbulkan kecemburuan.

Dengan melihat data negara-negara paling demokratis dan negara terkorup maka sekali lagi perlu bagi negara kita untuk segera merealisasikan reformasi birokrasi yang intinya mempunyai tiga sasaran utama yaitu **mereform birokrat, kelembagaan dan tata laksana**. Birokrat terutama dalam mewujudkan birokrasi yang profesional, netral dan sejahtera yang mampu menempatkan dirinya sebagai abdi negara, abdi masyarakat untuk mewujudkan pelayanan masyarakat yang lebih baik. Untuk merubah *mind set* dari pengelola pemerintahan atau birokrat memang dibutuhkan pemahaman, ketegasan dan pengawasan yang intensif.

Sementara dari segi kelembagaan adalah dengan terwujudnya kelembagaan pemerintah yang profesional, fleksibel, efisien dan efektif baik kelembagaan pusat maupun daerah. Adanya kelembagaan pemerintahan yang cenderung gemuk, perlu adanya reorganisasi pemerintahan yang menyeluruh. Misalnya untuk instansi pusat selain ada 34 Kementerian, juga puluhan Lembaga Non Kementerian, belum lembaga non struktural yang dibentuk untuk menangani kegiatan dan fungsi khusus yang belakangan jumlahnya semakin menjamur dan seringkali menimbulkan kegiatan menjadi tumpang tindih antara kegiatan lembaga tersebut dengan kelembagaan yang telah dibentuk terlebih dahulu. Kelembagaan tersebut kebanyakan berbentuk komisi, misalnya Komisi Kepolisian yang tentunya akan menimbulkan permasalahan dengan Kepolisian Republik Indonesia, Komisi Transportasi akan overlapping dengan Kementerian Perhubungan, Komisi Kejaksaan akan berbenturan

kepentingan dengan Kejaksaan Agung serta kelembagaan lainnya. Demikian pula dengan kelembagaan pada Pemerintah Daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota ada kecenderungan untuk membentuk kelembagaan yang terkesan tidak efisien.

Sedangkan untuk tata laksana adalah dengan terwujudnya ketatalaksanaan yang lebih cepat, tidak berbelit, mudah dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang dilayani. Berbelitnya ketatalaksanaan berupa prosedur kerja tentu saja akan berdampak terhadap tingkat pelayanan kepada masyarakat, misalnya proses pengurusan perijinan membutuhkan waktu yang lama dan akan berdampak pula terhadap biaya pengurusan perijinan tersebut yang menjadi lebih mahal dan tidak efisien.

Dengan pelaksanaan reformasi birokrasi ini diharapkan terciptanya *Good Governance* yaitu suatu tata pemerintahan yang baik, dimana adanya suatu sistem yang memungkinkan terjadinya pemerintahan negara yang efisien dan efektif dengan menjaga sinergi antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Pemerintah selalu berusaha untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi swasta dan masyarakat dengan memberikan kemudahan untuk pengaturan perijinan dan peningkatan pelayanan, sementara swasta menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan masyarakat, dan masyarakat sebagai pengawas kebijakan dan pelaksana kebijakan pemerintah sehingga adanya social control.

Sedangkan ciri dari tata pemerintahan yang baik (Good Governance) adalah adanya *competency* dengan mengedepankan kompetensi dan profesionalitas yang tinggi dari seluruh pilar Good Governance. *Transparency* adalah proses kebijakan publik dan pelaksanaan seluruh fungsi pemerintahan dilaksanakan berdasarkan pada prinsip keterbukaan, kemudahan akses terhadap informasi dan tidak diskriminasi. Adapun ciri lain adalah *Accountability* yaitu tugas dan tanggung jawab harus diselenggarakan dengan memanfaatkan sumber daya secara *efisien dan efektif*, dan setiap kebijakan serta tindakan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Elemen yang lain adalah *Participation*, maksudnya adalah agar pemerintah harus mampu mendorong prakarsa, kreatifitas dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat yang dapat merespon secara positif dari penyelenggaran negara (*responsiveness*). Kemudian yang tidak kalah pentingnya adalah *equity rule of law*, maksudnya adalah penyelenggara pemerintahan harus disandarkan kepada hukum dan peraturan perundangan yang jelas untuk menjamin adanya kepastian hukum, dan juga harus adanya jaminan dalam penerapan prinsip kesetaraan dan keadilan bagi setiap anggota masyarakat.

#### **D. Peranan Records Management**

Peranan Records Management dalam mendukung pemerintahan yang demokratis dan reformasi birokrasi dengan cara mewujudkan tata pemerintahan yang baik adalah terutama dalam hal *Accountability* yaitu seluruh kegiatan penyelenggara pemerintahan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik yaitu dengan menyediakan informasi yang menyangkut kegiatan penyelenggara negara kepada publik sehingga seluruh rekaman kegiatan dalam

bentuk arsip dapat diakses oleh publik. Dengan demikian maka diharapkan adanya pengawasan dari publik terhadap kegiatan pemerintahan.

Peranan arsip yang lain dalam mendukung good governance adalah dengan menyajikan arsip secara *transparan (transparency)*, maksudnya adalah adanya keterbukaan dari pengelola lembaga negara untuk menyampaikan informasi kepada publik. Informasi yang dimaksudkan disini adalah dalam bentuk catatan dan rekaman kegiatan lembaga negara untuk disajikan kepada publik. Karena pada prinsipnya semua informasi yang tercipta oleh lembaga publik dapat diakses untuk kepentingan publik, hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Walaupun tentu saja ada pembatasan beberapa jenis informasi yang dipertimbangkan tidak boleh diakses publik misalnya yang dapat merugikan dalam proses penegakan hukum, informasi yang merugikan strategi pertahanan dan keamanan nasional, informasi yang merugikan hubungan internasional, atau informasi yang melanggar kerahasiaan perorangan.

Dengan kata lain bahwa selain jenis informasi yang dikecualikan seperti tersebut di atas maka pada prinsipnya terbuka dan dapat diakses kepada publik dengan melihat pertimbangan bahwa salah satu prinsip negara demokrasi adalah kebebasan untuk memperoleh informasi dari penyelenggara negara. Dengan adanya keterbukaan dan kemudahan akan akses terhadap informasi juga akan mendorong partisipasi masyarakat secara aktif dalam proses perumusan kebijakan dan pengawasan publik terhadap penyelenggara negara. Selain itu, seluruh pembiayaan penyelenggara negara berasal dari negara yang juga berasal dari masyarakat, sehingga publik mempunyai hak untuk memperoleh informasi secara transparan dan tidak adanya diskriminasi.

Penerapan undang-undang ini nampaknya sangat berpengaruh terhadap kegiatan pengelolaan kearsipan (records management), karena ternyata yang dimaksud dengan informasi dalam pengertian yang dikemukakan dalam undang-undang tersebut juga termasuk adalah arsip. Sementara kenyataan yang lain menyebutkan bahwa dalam salah satu aturan disebutkan bahwa pada dasarnya arsip dinamis bersifat rahasia, sehingga ada pertentangan antara peraturan kebebasan informasi dengan peraturan kearsipan. Selain itu, kenyataan menunjukkan bahwa kegiatan pengelolaan arsip dinamis pada sebagian besar instansi pemerintah belum dilakukan secara optimal, sehingga ada kekhawatiran dari pihak pemerintah karena adanya kesiapan tersebut. Untuk mengatasi hal tersebut Arsip Nasional RI bekerja sama dengan Kementrian Komunikasi dan Informasi sebagai penanggung jawab dan Pembina informasi public merumuskan dan membuat daftar arsip yang dapat diakses untuk public yang tercipta dari masing-masing lembaga pencipta. Daftar arsip yang dapat diakses ini nantinya yang akan dijadikan oleh pencipta arsip pada lembaga pemerintah khususnya untuk dapat disajikan kepada pengguna informasi.

## E. Pentingnya Kolaborasi

Dengan melihat fungsi arsip sebagai bukti otentik kegiatan organisasi dan sebagai bukti pertanggungjawaban nasional maka kerjasama perlu dilakukan kepada seluruh instansi pemerintah agar dapat melakukan pengelolaan kearsipannya secara optimal, sehingga diharapkan seluruh arsip dapat didayagunakan untuk kepentingan pemerintahan dan pembangunan. Apalagi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan ditekankan pentingnya pengelolaan kegiatan kearsipan baik yang dinamis dan statis untuk kepentingan pengguna.

Hubungan kerjasama sudah dilakukan dengan hampir seluruh instansi pemerintah khususnya dalam rangka pembinaan dan penyelamatan serta pengamanan arsip yang bernilai guna kesejarahan untuk diserahkan ke Arsip Nasional. Sementara dengan beberapa instansi terkait dilakukan kerjasama yang khusus berkaitan dengan suatu kasus atau kegiatan tertentu dalam kegiatan pengelolaan arsip dinamis agar dapat ditata dan ditemukan secara mudah dan didayagunakan untuk kepentingan pemerintahan dan pembangunan. Misalnya dengan Kementrian Komunikasi dan Informasi sebagai lembaga yang membidani lahirnya Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik, kerjasama dilakukan untuk menentukan kriteria arsip apa yang saja yang dapat diakses untuk kepentingan publik. Hal ini perlu dilakukan untuk menentukan arsip yang merupakan informasi dan sumber informasi apa memang dapat dibuka untuk umum atau tidak.

Kalau dilihat secara konsep pada dasarnya arsip dapat dibedakan menjadi arsip dinamis dan arsip statis. Arsip dinamis pada prinsipnya adalah arsip yang masih digunakan oleh pencipta arsip dalam rangka mendukung proses kegiatan organisasi. Untuk jenis arsip ini tentunya belum semua arsip yang tercipta dapat dibuka untuk umum, sehingga perlu adanya pembatasan dan criteria yang jelas mana yang dapat dibuka dan mana yang masih dianggap rahasia. Sementara arsip statis secara prinsip dapat dibuka untuk umum sehingga kaitannya dengan undang-undang Keterbukaan Informasi Publik masih sinkron, walaupun tentu saja masih perlu adanya pembatasan terhadap arsip statis tertentu yang disimpan secara nasional di Arsip Nasional masih dipertimbangkan sebagai arsip yang tertutup, misalnya yang menyangkut masalah keamanan nasional, yang menyangkut masalah suku, agama, ras, dan antar golongan serta arsip yang menyangkut masalah sensitivitas perorangan masih belum boleh dibuka untuk umum. Contoh nyatanya adalah arsip tentang coup pemerintahan Indonesia yang dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia pada tahun 1965 walaupun dipertimbangkan sebagai arsip statis dan disimpan di Arsip Nasional tetapi belum dapat dibuka untuk umum. Karena pertimbangannya jika jenis arsip ini dibuka maka ada kekhawatiran akan menimbulkan hal-hal yang tidak diinginkan. Sehingga sekali lagi ditegaskan bahwa meskipun arsip statis prinsipnya dapat dibuka untuk kepentingan umum tetapi masih ada beberapa jenis arsip tersebut yang masih tertutup. Masalahnya adalah bagaimana dengan arsip dinamis yang masih disimpan pada instansinya masing-masing, itu nampaknya yang perlu dirumuskan bersama.

Dengan demikian sekali lagi perlu dibina kerjasama dengan Kementerian Komunikasi dan Informasi untuk merumuskan jenis informasi termasuk arsip yang dapat diakses public.

Sedangkan kerjasama dengan lembaga hukum seperti Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, termasuk dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dilakukan untuk dapat menyajikan arsip bukti hukum dan risalah yang digunakan sebagai bahan bukti yang sah di pengadilan, juga kerjasama dengan lembaga Penyidik atau penyelidik juga dilakukan misalnya dengan Kepolisian, yaitu pengelolaan kearsipan bagaimana dengan menyajikan arsip sebagai bukti dan alat untuk penyidikan. Sementara kerjasama yang tidak kalah pentingnya juga dilakukan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga yang tugas fungsinya sebagai ujung tombak terhadap pemberantasan korupsi di Indonesia untuk mewujudkan Negara Indonesia yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme yang merupakan salah satu tujuan dari reformasi birokrasi untuk menuju good governance dan clean government. Kerjasama ini dilakukan dalam bentuk pengelolaan arsip sebagai alat bukti yang sah untuk bahan pemeriksaan. Sehingga para penyelenggara Negara diharapkan untuk mengelola kearsipannya sebagai bahan pertanggungjawaban dan bukti pemeriksaan

Kerjasama dengan Negara lain juga diperlukan baik untuk meningkatkan efektifitas pengelolaan arsip dinamis secara elektronik, maupun pengelolaan arsip statis. Kerjasama yang telah dilakukan misalnya dengan Arsip Nasional Negara Palestina dengan memberikan pembekalan dan diklat kearsipan pengelolaan arsip statis yang dilakukan di Arsip Nasional, Jakarta selama kurang lebih 10 hari. Pembekalan tersebut dilakukan dalam bentuk pengelolaan arsip statis baik berupa kertas, film, video, dan foto. Selain itu, diberikan pemahaman proses pengelolaan arsip statis dari tahap akuisisi, preservasi, pengolahan (**description and arrangement**) hingga disajikan pada layanan informasi.

Dengan Arsip Nasional Belanda sudah dilakukan kerjasama dalam berbagai bentuk kegiatan kearsipan, misalnya pertukaran koleksi arsip statis antara Arsip Nasional Indonesia dengan Arsip Nasional Belanda, pameran kearsipan dari koleksi yang ada pada dua Negara tentang topic tertentu, kunjungan kerja dan studi banding terutama dalam pengelolaan arsip statis, workshop dengan mengundang pembicara dari Belanda termasuk dari Leiden University untuk menyampaikan konsep, teori dan implementasi kearsipan di Negara tersebut. Termasuk program pendidikan berjenjang baik program Master maupun program PhD pada Leiden University dengan scholarship dari pemerintah Belanda. Dan terakhir kerjasama dalam usaha mewujudkan arsip *VOC (Kongsi Perdagangan Belanda)* sebagai memory of the world dengan membuat suatu jaringan yang dapat diakses di seluruh dunia. Seperti diketahui bahwa koleksi arsip VOC yang ada di Indonesia adalah yang terbesar di dunia dibandingkan Negara Belanda sendiri atau Negara jajahan Belanda lainnya seperti Suriname, sebagian ada di Afrika Selatan, Srilanka, dan India.

Kerjasama dengan Arsip Nasional Singapore juga pernah dilakukan misalnya dalam pengelolaan arsip dinamis yang berbasis teknologi informasi, kunjungan kerja dan studi banding, workshop kearsipan yang diselenggarakan di Arsip Nasional Jakarta, program oral history mengenai teknik dan tata cara untuk melakukan wawancara juga pernah dilakukan dan terakhir kerjasama di bidang pameran bersama tentang koleksi arsip statis yang ada pada

kedua Negara tersebut yang diselenggarakan di Bengkulu (Indonesia). Kalau dilihat secara historis Bengkulu adalah daerah pertukaran dengan Singapore ketika masa penjajahan dahulu, Ada perjanjian antara pemerintah Inggris dengan pemerintah Belanda yang tertuang dalam **Traktat London** pada tahun 1824 yang isinya kurang lebih Inggris menukarkan wilayah Bengkulu sebagai wilayah koloninya dengan Singapore yang merupakan koloni dari Belanda. Akibat dari perjanjian tersebut maka Bengkulu yang merupakan wilayah jajahan Belanda setelah era kemerdekaan maka masuk kedalam wilayah Indonesia. Sementara Singapore yang semula merupakan bagian dari Negara Malaysia dan menjadi koloni Inggris dan setelah merdeka menjadi Negara tersendiri.

Dengan Arsip Nasional Suriname juga dilakukan dalam bentuk kunjungan kerjasama dan studi banding, dan kemungkinan pertukaran koleksi arsip statis yang ada pada kedua Negara tersebut. Dan belakangan yang cukup menarik adalah wawancara oral history terhadap tokoh-tokoh Suriname yang secara historis keturunan Jawa sebagai bagian dari Negara Indonesia. Kalau dilihat secara background bangsa Suriname berasal dari 3 golongan yang dominan yaitu keturunan Jawa, (Indonesia), keturunan Afrika, dan keturunan Hindia (India). Mereka didatangkan ke Negara tersebut 2 atau 3 generasi yang lalu sebagai kuli kontrak. Yang keturunan Jawa sampai sekarang masih mempertahankan kebudayaan Jawa, seperti bahasa, adat istiadat serta kebiasaan Jawa. **Oral history** ini yang akan digali tentang peranan Jawa terhadap pemerintahan Suriname, sejarah pemberangkatan nenek moyang ke Negara tersebut serta peninggalan adat istiadat yang masih dipertahankan.

Kerjasama juga pernah dilakukan dengan Arsip Nasional Negara Yaman, yaitu dengan melakukan pameran kearsipan dari koleksi arsip statis mengenai Yaman yang ada di Arsip Nasional Indonesia, juga dilakukan seminar kearsipan dengan pembicara berasal dari Negara Indonesia yang merupakan keturunan Yaman. Sebagian besar dari keturunan Yaman tersebut semula datang sebagai pedagang, ahli agama yang melakukan penyebaran agama Islam juga beberapa orang menjadi tokoh pemerintahan.

Dalam kaitannya dengan demokrasi dan indeks tingkat korupsi, maka perlu dirintis kemungkinan kerja sama kearsipan dengan sesama negara ASEAN misalnya dengan Singapore sebagai salah satu negara paling bersih dari korupsi khususnya dalam kaitan dengan pengelolaan arsip dinamis sebagai bahan bukti pemeriksaan, sebagai bukti yang syah di muka hukum serta kemungkinan penerapan terhadap undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik yang berhubungan dengan kearsipan dalam arti *accessibility* arsip yang berfungsi sebagai informasi atau sumber informasi untuk dapat disajikan kepada pengguna. Sedangkan kemungkinan kerjasama dengan Australia sebagai salah satu negara yang masuk dalam 10 besar Negara paling demokratis dalam hal pengelolaan arsip dinamis (*Records Management*). Kerjasama tersebut dapat dilakukan dalam bentuk ***facilitating training course on Records Management, exchange visits between official delegations capacity building program in records management which will assist to achieve greater transparency and accountability.***

Dalam skala yang lebih besar lagi barangkali perlu dirumuskan kerjasama antara Negara ASEAN dengan Australia serta New Zealand atau secara umum antar Negara Australasia untuk membuat suatu jaringan informasi kearsipan secara regional atau bahkan secara internasional yang memuat koleksi arsip statis dari masing-masing Negara. Dengan jaringan dan sistem ini maka diharapkan pengguna kearsipan akan mudah untuk mengakses arsip secara internasional. Sistem ini juga diharapkan agar arsip yang menyangkut masalah yang sama tetapi berbeda asal usulnya akan saling melengkapi sehingga informasi kearsipan menjadi lebih lengkap.

---

Bahan ini dipresentasikan dalam kegiatan “*2011 inForum Communicate: Collaborate: Innovate*” yang diselenggarakan oleh RIM Professionals Australasia, di Darwin, Northern Territory, Australia, 11 – 14 September 2011.

## DAFTAR PUSTAKA

Act number 14/2008. *Keterbukaan Informasi Publik (in Indonesian)*. Jakarta: IRDI, 2009.

Act number 43/2009. *Kearsipan (in Indonesian)*. Jakarta: ANRI, 2009.

Drugov, M. *Competition in Bureaucracy and Corruption*, Journal of Development Economics, (in Dwiyanto Agus). *Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia, 2009.

Dwiyanto, Agus. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia, 2011.

Ministry of Administrative Reform and Bureacratic Reform. *Road Map Refprmasi Birokrasi 2010 – 2014*. Jakarta, 2010.

Piotrowski, S.J. & Ryzin, G.G.V. *Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government*, The American Review of Public Administration (in Agus Dwiyanto), *Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia, 2007.

<http://www.eiu.com>. CIA Factbook. November 2010, accessed May 2011.

[http://www.transparency.org/policy\\_research/survey\\_indices/cpi/2010/in\\_detail](http://www.transparency.org/policy_research/survey_indices/cpi/2010/in_detail). accessed May 2011.

<http://www.worldaudit.org/democracy.htm>. accessed May 2011.

<http://www.worldaudit.org/corruption.htm>. accessed May 2011.