

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Kearsipan adalah hal-hal yang berkenaan dengan arsip.
2. 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.
3. Arsip dinamis adalah arsip yang digunakan secara langsung dalam kegiatan pencipta arsip dan disimpan selama jangka waktu tertentu.
4. Arsip vital adalah arsip yang keberadaannya merupakan persyaratan dasar bagi kelangsungan operasional pencipta arsip, tidak dapat diperbarui, dan tidak tergantikan apabila rusak atau hilang.
5. Arsip aktif adalah arsip yang frekuensi penggunaannya tinggi dan/atau terus menerus.
6. Arsip inaktif adalah arsip yang frekuensi penggunaannya telah menurun.
7. Arsip statis adalah arsip yang dibasiskan oleh pencipta arsip karena memiliki nilai guna dan harus disimpan untuk keperluan yang tidak dapat diprediksi.

Menimbang

- a. bahwa dalam rangka mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mencapai cita-cita nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 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;
- b. bahwa untuk menjamin ketersediaan arsip yang autentik dan terpercaya, menjamin perlindungan kepentingan negara dan hak-hak keperdataan rakyat, serta mendinamikan sistem kearsipan, diperlukan penyelenggaraan kearsipan yang sesuai dengan prinsip, kaidah, dan standar kearsipan sebagaimana dibutuhkan oleh suatu sistem penyelenggaraan kearsipan nasional yang andal;
- c. bahwa dalam menghadapi tantangan globalisasi dan mendukung terwujudnya penyelenggaraan negara dan khususnya pemerintahan yang baik dan bersih, serta peningkatan kualitas pelayanan publik, penyelenggaraan kearsipan lembaga negara, pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan instansi lain perlu diselenggarakan secara terpadu, terintegrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik dalam penyelenggaraan kearsipan nasional dan kearsipan daerah.

- Penyelenggaraan kearsipan bertujuan untuk:
- a. menjamin terciptanya arsip dari kegiatan yang dilakukan oleh lembaga negara, pemerintah daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan, serta ANRI sebagai penyelenggara kearsipan nasional;
 - b. menjamin ketersediaan arsip yang autentik dan terpercaya sebagai alat bukti yang sah;
 - c. menjamin terwujudnya pengelolaan arsip yang andal dan pemenuhan arsip sosial dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - d. menjamin perlindungan kepentingan negara dan hak-hak keperdataan rakyat melalui pengelolaan dan pemanfaatan arsip yang autentik dan terpercaya;
 - e. mendinamikan penyelenggaraan kearsipan nasional sebagai suatu sistem yang komprehensif dan terpadu;
 - f. menjamin keselamatan dan keamanan arsip sebagai keselamatan dan keamanan arsip kehidupan bukti pertanggungjawaban dalam bernegara; bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
 - g. menjamin keselamatan aset nasional dalam bidang ekonomi, sosial, politik, budaya, pertahanan, serta keamanan sebagai identitas dan jati diri bangsa; dan
 - h. meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui penyelenggaraan kearsipan yang terpadu, terintegrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik dalam penyelenggaraan kearsipan nasional dan kearsipan daerah.

SEWINDU UNDANG-UNDANG KEARSIPAN (CATATAN SINGKAT DELAPAN TAHUN PENYELENGGARAAN KEARSIPAN NASIONAL)

Tepat 23 Oktober 2017 genap delapan tahun sudah Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan telah diberlakukan. Sewindu sudah penyelenggaraan kearsipan dilaksanakan melalui perangkat Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009, pada 2017 ini, terlihat dipotret secara umum penyelenggaraan kearsipan telah memberikan “rule of law” bagi negara Indonesia dalam melaksanakan kebijakan dan kepatuhan penyelenggaraan kearsipan di republik ini.

Dalam pelaksanaannya, Undang-Undang (UU) kearsipan yang telah berjalan lebih dari 8 (delapan) tahun melibatkan banyak stakeholders baik di pusat maupun di daerah. UU ini menetapkan suatu sistem kearsipan nasional melalui penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, dan

pengelolaan arsip yang didukung oleh sumber daya manusia, prasarana dan sarana, serta sumber daya lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang dilakukan oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan, serta lembaga kearsipan.

Dengan adanya UU ini diharapkan terjadi koordinasi antara pelaksana kearsipan dan tercipta integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik pemerintahan pusat maupun daerah dalam menyelenggarakan kearsipan yang komprehensif dan terpadu melalui Sistem Kearsipan Nasional. Untuk kedepannya, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan diharapkan dapat menjamin konsistensi dan optimalisasi dalam perwujudan

arsip sebagai tulang punggung manajemen penyelenggaraan negara, memori kolektif bangsa, dan simpul pemersatu bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Konstruksi hukum yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan tidak terlepas pada peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan dan amanat pelaksanaan lain yang lebih teknis melalui Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia. Dalam hal ini terdapat 4 (empat) amanat pembentukan Peraturan Kepala ANRI yang didelegasikan oleh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 dan 19 (sembilan belas) amanat yang didelegasikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012

tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan dengan total 23 pembentukan Peraturan Kepala ANRI sebagai acuan teknis berjalannya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah bidang kearsipan. Ketentuan tersebut menjadi bertambah dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah dua kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, dengan konsekuensi dalam UU Pemerintahan Daerah tersebut menyatakan bahwa pembentukan NSPK merupakan tanggung jawab dari Lembaga Negara yang melaksanakan pembagian urusan pemerintahan bidang kearsipan yang dibagi kepada Pemerintahan Daerah baik Provinsi atau Kabupaten/Kota.

Eksistensi UU Kearsipan dalam sebuah kajian ilmiah telah memenuhi penerapan asas materi muatan yang tepat dalam pembentukan UU, hal ini berdasarkan buku yang ditulis oleh Dr. Bayu Dwi Anggono, SH, MH yang berjudul Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia yang menyimpulkan bahwa selama periode 1999 sampai dengan 2012 telah dibentuk 428 (empat ratus dua puluh delapan) UU dan sebanyak 14 (empat belas) UU diindikasikan tidak memenuhi butir-butir materi muatan UU atau dengan kata lain bukan materi yang seharusnya diatur dengan UU. Dari ke 14 (empat belas) daftar UU tersebut, tidak terdapat Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

UU Kearsipan yang dalam konsiderannya memberikan peran kepada negara dalam mengelola dan menyelamatkan arsip sebagai identitas dan jati diri bangsa, serta

sebagai memori, acuan, dan bahan pertanggungjawaban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dengan tujuan lebih jauh mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mencapai cita-cita nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memberikan pemahaman kepada pemerintah dan masyarakat untuk meningkatkan kontribusi nyata penyelenggaraan kearsipan nasional.

Sewindu implementasi UU kearsipan, tentu masih perlu dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaannya untuk kemudian diketahui kendala dan hambatan. Menurut teori Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa sistem hukum sesungguhnya dibangun oleh tiga komponen, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*). Atrikel singkat ini akan membahas UU Kearsipan dalam ketiga komponen hukum tersebut.

Substansi Hukum (*legal substance*)

Dalam UU kearsipan, norma yang terkandung merupakan penjabaran dari kewajiban dan wewenang yang diberikan kepada para pemangku kepentingan. Substansi hukum kearsipan termasuk pula aturan teknis yang tertuang dalam Peraturan Kepala ANRI.

Peraturan Kepala ANRI tersebut merupakan acuan bagi lembaga pencipta arsip (baik di pusat dan di daerah) dan lembaga kearsipan dalam rangka melakukan penetapan kebijakan di lingkup internalnya masing-masing. Namun demikian masih terdapat 2 (dua) amanat Peraturan Kepala ANRI yang harus

segera ditetapkan yaitu pengaturan mengenai tata cara pengujian dalam rangka autentikasi arsip statis dan pemberkasan arsip aktif, pembuatan daftar arsip aktif, penataan arsip inaktif, pembuatan daftar arsip inaktif. Terkait dengan eksistensi lampiran X tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kearsipan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlu segera ditetapkan NSPK mengenai penerbitan izin penggunaan arsip yang bersifat tertutup yang disimpan di Lembaga Kearsipan.

Dari sisi substansi hukum lainnya, artikel dengan judul Aspek Hukum Pidana tentang Pengaturan Kearsipan oleh Prof. Romli Artasasmita patut dicermati bahwa UU Kearsipan memerlukan perubahan cara berpikir (*mindset*) tentang ketelitian dan kehati-hatian serta keahlian yang memadai dalam bidang sejarah, administrasi kearsipan dan filosofi mengenai arah dan tujuan yang hendak dicapai baik dari aspek efisiensi pemerintahan, aspek keamanan, ketertiban dan kerahasiaan dan ketahanan nasional serta aspek budaya bangsa.

Khusus terkait dengan ketentuan pidana dalam UU Kearsipan seharusnya tetap membedakan secara tegas perbuatan administratif yang merupakan kelalaian (*culpa*) dan yang merupakan kesengajaan (*dolus*). Rimmelink (2003) menegaskan tidak ada definisi untuk pengertian istilah 'sengaja' (*dolus*) dan juga untuk pengertian "*culpa*". Baik *dolus* maupun harus terkait dengan unsur-unsur lainnya dalam suatu delik tertentu barulah rumusan suatu ketentuan pidana memiliki arti terkait dapat dipidananya suatu perbuatan.

Sisi substansi lain dari keberadaan UU Kearsipan adalah pengaturan tentang perusahaan yang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan. Hal ini memberikan efek terhadap dualisme pengaturan bidang kearsipan terhadap perusahaan yang tentunya perlu dilakukan kajian mendalam mengenai hal ini.

Dualisme pengaturan terjadi pula pada acuan terhadap tata naskah dinas, walaupun telah ada Pencabutan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 80 Tahun 2012 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2017, tetapi kehadiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 78 Tahun 2012 tentang Tata Kearsipan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah masih menjadi masalah yang perlu didiskusikan dan dibahas bersama untuk dicari jalan keluarnya.

Struktur hukum (*legal structure*)

Komponen ini menunjuk adanya kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum. Lembaga ini antara lain adalah Lembaga Kepolisian, Lembaga Kejaksaan, Lembaga Pengadilan dan lembaga penegak hukum lainnya. Secara singkat dapat dikatakan bahwa komponen yang bersifat struktural ini memungkinkan masyarakat untuk mengharapkan bagaimana suatu sistem hukum itu seharusnya bekerja (*law in the books*).

Dalam kerangka penegakkan hukum kearsipan, UU Kearsipan tidak memiliki komponen penegak hukum yang diwadahi oleh PPNS (Penyidik

Pegawai Negeri Sipil yang merupakan penyidik yang berasal dari PNS untuk melakukan penyidikan tindak pidana tertentu. Secara definisi PPNS adalah Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang berdasarkan peraturan perundang-undangan ditunjuk selaku Penyidik dan mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana dalam lingkup UU yang menjadi dasar hukumnya masing-masing. Beberapa contoh PPNS pada beberapa instansi/lembaga atau badan pemerintah adalah 1) PPNS pada Kementerian Perhubungan atau Dinas Perhubungan di tingkat Provinsi yang berdasarkan ketentuan Pasal 259 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Jalan Raya. 2) PPNS pada Kementerian Kehutanan, yang berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004. 3) PPNS pada Kementerian Komunikasi dan Informatika yang berdasarkan ketentuan Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

Budaya hukum (*legal culture*)

Budaya hukum merupakan nilai dan sikap daripada fungsionaris yang bekerja dalam lingkungan pelaksanaan dan penegakan hukum. Komponen nilai dan sikap ini akan memberi pemahaman tentang bekerjanya suatu sistem hukum di dalam kenyataan (*law in action*). Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat

kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Dalam hal UU kearsipan objek hukum kearsipan adalah lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan sebagai pencipta dan Lembaga Kearsipan yang terdiri atas ANRI, Arsip Daerah Provinsi, Arsip Daerah Kabupaten/Kota dan Arsip Perguruan Tinggi.

Dalam hal budaya hukum di bidang kearsipan sangat erat hubungannya dengan kesadaran hukum dan kepatuhan hukum di dalam masyarakat. Di dalam budaya hukum itu dapat dilihat suatu tradisi perilaku masyarakat dalam hal ini para stakeholder yang sejalan dan mencerminkan kehendak UU kearsipan. Jika dewasa ini ada adagium yang berkembang bahwa dari 34 (tiga puluh empat) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi atau kabupaten/kota, maka urusan kearsipan menjadi urusan ke 35 (tiga puluh lima) atau ada ungkapan bahwa arsip dipandang sebelah mata, hal ini merupakan cermin budaya hukum kearsipan yang masih rendah. Padahal kearsipan merupakan urusan wajib yang bukan pelayanan dasar yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Budaya hukum bisa terbangun jika ada keteladanan dari para pemangku kebijakan khususnya ANRI dalam penyelenggaraan kearsipan. ANRI harus mampu menjadi contoh bagi pencipta arsip atau lembaga kearsipan lain, untuk itu mari bersama membangun budaya kearsipan demi tegaknya hukum kearsipan. (RD)