

**NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN
DAERAH KOTA SALATIGA**

TENTANG

PENYELENGGARAAN KEARSIPAN



DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. IDENTIFIKASI MASALAH	4
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK	5
D. METODOLOGI.....	5
1. Jenis Penelitian	5
2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik	6
3. Pengumpulan dan Pengolahan Data.....	6
4. Analisis data	8
E. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK	8
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK PENYELENGGARAAN KEARSIPAN 10	
A. KAJIAN TEORITIS.....	10
1. Makna Arsip dan Kearsipan	10
2. Kategori Arsip.....	12
3. Peran dan Fungsi Kearsipan.....	12
4. Tujuan Kearsipan.....	13
5. Manajemen Kearsipan	14
6. Proses dalam Pengelolaan Arsip.....	16
7. Hak dan Kewajiban dalam Penyelenggaraan Kearsipan	25
B. PRAKTIK EMPIRIS PENYELENGGARAAN KEARSIPAN	26
1. Kajian Terhadap Praktik Empiris Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	26
2. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kearsipan Kota Salatiga.....	31
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	40
A. KEWENANGAN MEMBENTUK PERATURAN DAERAH.....	40
B. PENGATURAN PENYELENGGARAAN KEARSIPAN	44
1. Peraturan Perundang-undangan terkait Penyelenggaraan Kearsipan.....	45
2. Penyelenggara Kearsipan.....	48
a. Sistem Kearsipan Nasional (SKN).....	49
b. Organisasi Kearsipan	50
c. Pembinaan Kearsipan.....	52
d. Pengelolaan Kearsipan.....	53
e. Sumber Daya Manusia	61
f. Prasarana dan Sarana	62
g. Pendanaan	63

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG KEARSIPAN.....	64
A. LANDASAN FILOSIFIS	67
B. LANDASAN SOSIOLOGIS.....	71
C. LANDASAN YURIDIS	73
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH.....	76
A. JANGKAUAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH	76
B. ARAH PENGATURAN PERATURAN DAERAH	81
C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	84
BAB VI PENUTUP.....	86
A. KESIMPULAN	86
B. SARAN.....	87
DAFTAR PUSTAKA	88

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Secara sederhana, otonomi daerah bermakna keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya (daerahnya) sesuai dengan aspirasi dan potensi setempat serta dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam menjalankan peran mengatur, salah indikasinya tampak dari adanya kewenangan daerah untuk membentuk produk hukum daerah, salah satunya pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda). Dalam Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014¹ ditentukan bahwa pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan.

Selanjutnya, dalam Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015² (selanjutnya Permendagri No. 80 Tahun 2015) ditegaskan bahwa pembentukan Perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Terkait dengan tahapan penyusunan Perda, salah satu aktivitas yang dilakukan oleh daerah yaitu menyusun Naskah Akademik atau Penjelasan/Keterangan Akademik.

Naskah Akademik menurut Pasal 1 angka 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015 yaitu naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan

¹ UU tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

² Permendagri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Pemaknaan tentang Naskah Akademik semacam itu pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sah secara ilmiah (*scientifically valid*), karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Perda Provinsi atau Rancangan Perda Kabupaten/Kota.
3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal-need fulfillment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Berdasarkan proposisi tersebut dapat dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan “penghubung” antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi yang berada pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun berdasarkan Naskah Akademik yang bersangkutan. Naskah Akademik dengan kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespon permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat, pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat dan pemerintah.

Oleh karenanya, penyusunan Naskah Akademik atau Keterangan/Penjelasan Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut *Morgan & Yeung*, instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.³

Berkaitan dengan apa yang diuraikan di atas, Kota Salatiga memiliki kebutuhan hukum untuk menyusun sebuah instrumen regulasi dalam bentuk Peraturan Daerah yang dimaksudkan untuk mengatur tentang Penyelenggaraan Kearsipan.

Penyelenggaraan Kearsipan adalah seluruh kegiatan meliputi kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip dalam suatu sistem kearsipan nasional yang didukung oleh sumber daya manusia, prasarana dan sarana serta sumber daya lainnya.⁴ Kearsipan sendiri dimaknai sebagai hal-hal yang berkenaan dengan arsip,⁵ dimana arsip diartikan sebagai 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.⁶

Penyelenggaran kearsipan di kota Salatiga telah dilaksanakan pada semua instansi, baik instansi perangkat daerah kota Salatiga, yang meliputi Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Badan-Badan Daerah, kantor Kecamatan dan lainnya, serta instansi badan usaha milik daerah, serta masyarakat secara umum. Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota

³ Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, Hal. 221.

⁴ Pasal 1 angka 24 UU No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.tujuan

⁵ Pasal 1 angka 1 UU No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

⁶ Pasal 1 angka 2 UU No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

Salatiga merupakan *leading sector* Penyelenggaraan Kearsipan di kota Salatiga, yang mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah bidang Kearsipan di Kota Salatiga.

Saat ini terdapat beberapa permasalahan dalam Penyelenggaraan Kearsipan di kota Salatiga diantaranya menyangkut masalah penciptaan arsip, masalah sumber daya manusia, masalah pengelolaan arsip, masalah sarana dan prasarana, dan masalah kebijakan atau system pengelolaan kearsipan. Berdasar uraian di atas mengindikasikan bahwa kondisi dan permasalahan Penyelenggaraan Kearsipan di kota Salatiga cukup kompleks dan terjadi dalam beberapa dimensi. Kondisi ini membutuhkan peran negara (pemerintah) untuk memastikan terselenggaranya kearsipan yang professional dan dapat diandalkan. Salah satu bentuk campur tangan pemerintah yaitu menyusun regulasi terkait Penyelenggaraan Kearsipan, berupa Perda. Dalam kerangka itulah dibutuhkan kajian akademik untuk kemudian hasilnya disusun dalam suatu Naskah Akademik Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berpijak pada latar belakang sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perda Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Kearsipan difokuskan pada permasalahan berikut:

1. Apa landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan?
2. Bagaimana pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan (baik nasional dan daerah) yang terkait dengan Penyelenggaraan Kearsipan untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan?
3. Apa arah, jangkauan pengaturan, dan pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan dalam Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1. Mengidentifikasi dan menyusun landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan;
2. Mengidentifikasi pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan (baik nasional dan daerah) yang terkait dengan Penyelenggaraan Kearsipan untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan;
3. Mengidentifikasi dan menyusun arah, jangkauan pengaturan, dan pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan dalam Penyelenggaraan Kearsipan.

D. METODOLOGI

1. Jenis Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian empirik. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi filosofis dan yuridis, sedangkan penelitian empirik dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum normatif dilakukan melalui dua tahapan. *Pertama*, inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan Penyelenggaraan Kearsipan. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap isi (*content*) peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap

norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan kepada daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Perda.

Penelitian empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik. Ada dua instrumen utama yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu: Focussed Group Discussion dan Key Informant Interview.

2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yang mengatur tentang Naskah Akademik, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- b. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; dan
- d. Peraturan perundang-undangan substantif yang terkait dengan pokok persoalan Naskah Akademik.

3. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Sebagaimana telah dikemukakan, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

a. Studi dokumen

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Studi terhadap dokumen yang berupa peraturan perundang-undangan terutama dimaksudkan untuk membahani analisis yang bermuara pada legitimasi filosofis dan yuridis. Sementara studi terhadap dokumen pendukung lainnya

dimaksudkan untuk melengkapi baik analisis terhadap legitimasi filosofis, juridis maupun sosiologis.

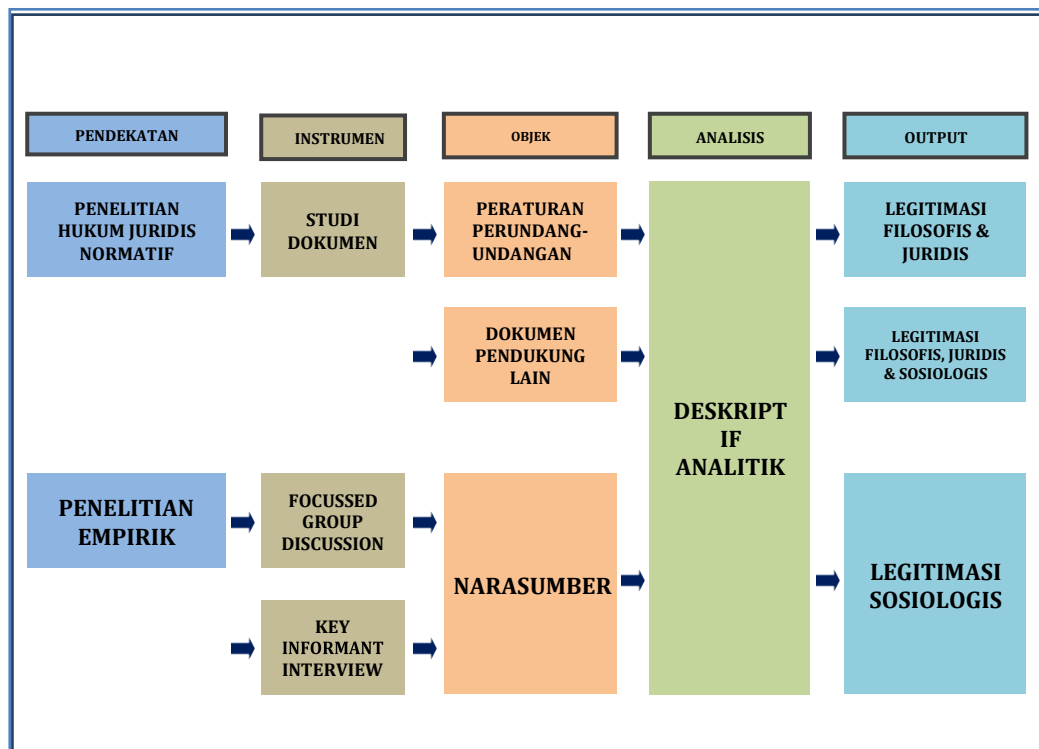
b. Focussed Group Discussion

Focussed Group Discussion dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* yang berkepentingan dengan pembentukan Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan. Proses FGD dalam penyusunan Naskah Akademik ini akan diintegrasikan ke dalam *public hearing* yang diselenggarakan selama proses penyusunan Naskah Akademik.

c. Key Informant Interview

Key Informant Interview pada dasarnya merupakan proses penggalian data yang dilakukan dengan mewawancarai narasumber yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan.

Secara ringkas, aspek-aspek metodologis dari penelitian ini digambarkan dalam Gambar 1.1 di bawah ini.



Gambar 1. 1 Skema Metodologis Penelitian

4. Analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yaitu aspek yang berkaitan dengan legitimasi filosofis, legitimasi yuridis dan legitimasi sosiologis.

Setelah itu, data akan dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama. Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis terutama akan dibahani oleh data yang diabstraksikan dari berbagai peraturan perundang-undangan, terutama dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Penyelenggaraan Kearsipan. Pada tahap akhir analisis, temuan-temuan pada tiga ranah analisis tersebut kemudian akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian juga dituangkan dalam bentuk Rancangan Perda yang dilampirkan pada Naskah Akademik.

E. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada sistematika berikut:

1. Pendahuluan

Bagian ini memuat latar belakang, permasalahan, tujuan, metodologi dan sistematika.

2. Kajian Teoritik dan Praktik Empiris

Bagian ini memuat Kajian Teoritik yang berisi teori-teori yang relevan dengan pokok naskah akademik. Selain itu memuat Praktik Empiris yang berkenaan dengan kondisi nyata terkait dengan kebutuhan atau persoalan tentang Penyelenggaraan Kearsipan.

3. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait

Bagian ini berisi inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan daerah membentuk Perda maupun peraturan perundang-undangan (nasional dan daerah) terkait Penyelenggaraan Kearsipan.

4. *Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis*

Muatan utama dari bagian ini adalah hasil kajian terhadap data yang dikategorikan ke dalam tiga basis atau landasan legitimasi, yaitu landasan filosofis, sosiologis dan yuridis.

5. *Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah*

Bagian ini berisi pokok-pokok materi utama yang dianggap perlu dimasukkan ke dalam rancangan Perda berdasarkan kajian terhadap data penelitian. Substansi bagian ini juga akan dipergunakan sebagai dasar untuk menyusun Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan.

6. *Penutup*

Bagian ini berisi dua hal pokok, yaitu kesimpulan dan rekomendasi.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK PENYELENGGARAAN KEARSIPAN

Bab ini berisikan dua bagian, yaitu pertama, kajian teoritis tentang kearsipan dan bagian kedua tentang praktik empiris penyelenggaraan kearsipan. Bagian pertama meliputi pengertian kearsipan, kategori arsip, peran dan fungsi kearsipan, tujuan kearsipan, serta proses dalam pengelolaan arsip. Sedangkan bagian kedua meliputi dua hal yaitu pertama, kajian terhadap praktik empiris penyelenggaraan, kondisi yang ada serta permasalahan yang dihadapi masyarakat. Dan kedua adalah kajian implikasi penerapan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Kearsipan Kota Salatiga.

A. KAJIAN TEORITIS

1. Makna Arsip dan Kearsipan

Kearsipan secara etimologi berasal dari kata “Arsip” yang berasal dari bahasa Yunani yaitu *archium*, artinya peti untuk menyimpan sesuatu. Kata arsip dalam bahasa latin disebut *felum* (bundel) dan dalam bahasa Inggris berarti “*file*”. Kearsipan dalam bahasa Inggris berarti *filing*. File adalah bendanya, sedangkan filing adalah kegiatannya. Sedangkan menurut bahasa Belanda yang dikatakan “*Archief*” mempunyai arti (1) tempat untuk menyimpan catatan-catatan dan bukti-bukti kegiatan yang lain, (2) kumpulan catatan atau bukti kegiatan yang berujud tulisan, gambar, grafik dan sebagainya, serta (3) bahan-bahan yang akan disimpan sebagai bahan pengingat.⁷ Amsyah juga mengemukakan bahwa arsip adalah setiap catatan (record atau warkat) yang tertulis, tercetak, atau ketikan, dalam bentuk

⁷ Wursanto, Ignatius. (1995). Kearsipan 1, Yogyakarta: Penerbit Kanisius

huruf, angka atau gambar, yang mempunyai arti dan tujuan tertentu sebagai bahan komunikasi dan informasi, yang terekam pada kertas (kartu, formulir), kertas film (slide, film-strip, mikro-film), media komputer (pita tape, piringan, rekaman, disket), kertas fotocopy, dan lain-lain.⁸ Sedangkan Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan memberikan batasan arsip sebagai 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.⁹ Sementara itu The International Standard Organization (ISO on record management-ISO 15489) memberikan pengertian bahwa arsip atau dokumen adalah informasi yang diciptakan, diterima, dan dikelola sebagai bukti maupun informasi yang oleh organisasi atau perorangan digunakan untuk memenuhi kewajiban hukum atau transaksi bisnis.¹⁰ Lebih lanjut Quible juga menyebutkan bahwa arsip sebagai dokumen-dokumen yang berisi informasi dalam bentuk kertas maupun format elektronik yang digunakan untuk berbagai fungsi kegiatan.¹¹ Odgers juga menjelaskan bahwa kearsipan adalah sebagai proses pengawasan, penyimpanan, dan pengamanan dokumen serta arsip baik dalam bentuk kertas maupun media elektronik.¹²

Jadi, berdasarkan uraian di atas secara umum kearsipan dapat dipahami sebagai suatu proses pengaturan dan penyimpanan bahan-bahan atau warkat secara sistematis, sehingga bahan-bahan tersebut dapat dicari dengan cepat atau diketahui tempatnya setiap diperlukan. Tujuan kearsipan dapat terlaksana dengan baik yang dapat mewujudkan tata kelola administrasi perkantoran yang efektif dan efisien, maka memerlukan

⁸ Amsyah, Zulkifli. (2003). *Manajemen Kearsipan*. Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama.

⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan

¹⁰ International Organization for Standardization, (2001). IO 15489-2:2001 (E): Information dan Documentation – Records Management, Part 2: Guidelines, 1st Edition, Geneva.

¹¹ Quible, Zane (2005). *Administrative office management: an introduction* (8th ed., International). Pearson Education, Upper Saddle River, N.J

¹² Odgers, Pattie (2005). *Administrative Office Management: Short course* (13th ed.). Mason, Ohio: Thomson South-Western.

berbagai usaha. Usaha tersebut adalah (1) Penyempurnaan Penyelenggaraan Kearsipan dengan sebaik-baiknya, (2) Berusaha untuk melengkapi peralatan dan sarana yang diperlukan dalam kearsipan, (3) Mempersiapkan tenaga atau pegawai dalam bidang kearsipan yang mempunyai keahlian dan kemampuan di bidang kearsipan, serta (4) Memberikan kompensasi dan penghargaan kepada petugas kearsipan.¹³

2. Kategori Arsip

Menurut Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan, arsip dikategorikan menjadi arsip Dinamis dan arsip Statis. Arsip Dinamis adalah arsip yang digunakan secara langsung dalam kegiatan pencipta arsip dan disimpan selama jangka waktu tertentu. Sedangkan Arsip Statis adalah arsip yang dihasilkan oleh pencipta arsip karena memiliki nilai guna kesejarahan, telah habis retensinya, dan berketerangan dipermanenkan yang telah diverifikasi baik secara langsung maupun tidak langsung oleh Arsip Nasional Republik Indonesia dan/atau lembaga kearsipan.

Lebih lanjut Arsip dinamis terdiri dari dua macam:

- a. Arsip vital, adalah adalah arsip yang keberadaannya merupakan persyaratan dasar bagi kelangsungan operasional Pencipta Arsip, tidak dapat diperbaharui dan tidak tergantikan apabila rusak atau hilang;
- b. Arsip aktif adalah arsip yang frekuensi penggunaannya tinggi dan/atau terus menerus;
- c. Arsip inaktif adalah arsip yang frekuensi penggunaannya telah menurun.

3. Peran dan Fungsi Kearsipan

Menurut Barthos, kearsipan mempunyai peranan sebagai pusat ingatan, sebagai sumber informasi dan sebagai alat pengawasan yang sangat diperlukan dalam setiap organisasi dalam rangka kegiatan

¹³ Yatimah, Durotul (2009). Pengembangan Sumber Daya Manusia Bidang Keahlian: Kesekretarian Modern dan Administrasi Perkantoran. Bandung: Penerbit Pustaka Setia.

perencanaan, penganalisaan, pengembangan, perumusan kebijaksanaan, pengambilan keputusan, pembuatan lampiran, pertanggungjawaban, penilaian dan pengendalian setepat-tepatnya.¹⁴ Sedangkan menurut Sedarmayanti mengatakan peranan arsip adalah sebagai: 1. Alat utama ingatan informasi, 2. Bahan atau alat pembuktian, 3. Bahan dasar perencanaan dan pengambilan keputusan, 4. Barometer kegaitan suatu organisasi mengingat setiap kegiatan pada umumnya menghasilkan arsip, 5. Bahan informasi kegiatan ilmiah lainnya.¹⁵

Lebih lanjut Priansa mengatakan bahwa kearsipan bagi organisasi merupakan penunjang untuk kelancaran kegiatan operasional. Melalui kearsipan, informasi dan data otentik dapat diperoleh dengan cepat dan tepat. Lebih lanjut dijelaskan bahwa kearsipan memiliki fungsi sebagai: 1. Alat penyimpanan warkat, 2. Alat bantu perpustakaan, khususnya pada organisasi besar yang menyelenggarakan sistem sentralisasi, 3. Alat bantu bagi pimpinan dan manajemen dalam mengambil keputusan, 4. Alat perekam perjalanan organisasi, 5. Mengefektifkan dan megefisiensikan pekerjaan, 6. Alat untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi Organisasi, 7. Alat untuk memberikan keterangan yang diperlukan bagi yang membutuhkan data, serta 8. Sumber informasi peristiwa dan kegiatan yang terjadi di kantor.¹⁶

4. Tujuan Kearsipan

Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan menjelaskan bahwa Penyelenggaraan Kearsipan bertujuan untuk:

- a. menjamin terciptanya arsip dari kegiatan yang dilakukan oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan

¹⁴ Barthos, Basir (2003). *Manajemen Kearsipan Untuk Lembaga Negara, Swasta, dan Perguruan Tinggi*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.

¹⁵ Sedarmayanti (2013). *Tata Kearsipan: Dengan Memanfaatkan Teknologi Modern*, Bandung: Penerbit Mandar Maju.

¹⁶ Priansa, D. J., dan Garnida, Agus, (2013). *Manajemen Perkantoran Efektif, Efisien Dan Profesional*, Bandung: Penerbit Alfabeta

- 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 pemanfaatan arsip sesuai 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. mendinamiskan Penyelenggaraan Kearsipan nasional sebagai suatu sistem yang komprehensif dan terpadu;
 - 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; dan
 - h. meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam pengelolaan dan pemanfaatan arsip yang autentik dan terpercaya.

5. Manajemen Kearsipan

Pengelolaan kearsipan secara umum dapat dikenal dengan istilah manajemen kearsipan. Menurut Suraja manajemen kearsipan mengandung arti yaitu rangkaian kegiatan mengelola seluruh unsur yang digunakan atau terlibat di dalam proses pengurusan arsip. Manajemen kearsipan dilaksanakan dengan berdasarkan pada fungsi-fungsi manajemen yang berupa: (1) Aktivitas-aktivitas dari perencanaan kearsipan, (2) Pengorganisasian bidang kearsipan, (3) Penyusunan personalia (staf) bagian kearsipan, serta (4) Pengarahan kerja dan pegawai kearsipan, dan pengawasan terhadap kegiatan pokok (operasional) kearsipan.¹⁷ Seiring

¹⁷ Suraja, Yohannes (2006). Manajemen Kearsipan. Malang: Penerbit Dioma

dengan dengan perkembangan teknologi informasi, dewasa ini pengelolaan arsip saat ini dilakukan dengan pemanfaatan teknologi informasi. Pemanfaatan teknologi informasi dalam pengelolaan arsip dikenal dengan konsep manajemen kearsipan modern.

Manajemen kearsipan modern dapat diartikan sebagai suatu proses tata kelola arsip/dokumen yang tidak lagi menggunakan cara-cara manual, namun dengan menerapkan teknologi sebagai penunjang kegiatan untuk mempercepat proses pengolahan data menjadi informasi, akses informasi yang cepat, dan akurat serta pengamanan penyimpanan dokumen yang lebih baik. Manajemen kearsipan modern, melakukan fungsi analisis dan kontrol atas suatu kebijakan yang akan dituangkan dalam suatu keputusan sebelum diedarkan atau didistribusikan kepada lembaga/institusi yang bersangkutan sampai dengan menarik kembali dokumen tersebut karena sudah tidak valid/kadaluwarsa yang disebabkan adanya keputusan baru yang menggantikannya.

Pengertian sederhana tentang manajemen dokumen elektronik adalah suatu tata kelola dokumen yang sudah dilakukan secara elektronik dengan menggunakan perangkat komputer dan alat elektronik pendukung lainnya. Dengan pengelolaan elektronik maka proses secara manual dapat dikurangi, walaupun tidak mungkin dihilangkan seluruhnya. International Council on Archival (1996) mendefinisikan *Record Electronic* sebagai “*an electronic record is a record that is suitable for manipulation, transmission or processing by a digital computer*”. Pengolahan rekod elektronik adalah rekod yang senantiasa mampu ditranmisikan, dikelola, dan diproses dengan komputer secara digital. Lebih lanjut Budiman menyatakan bahwa: “Rekod elektronik adalah arsip yang diciptakan, dikomunikasikan, dan dikelola secara elektronik, dan dalam hal ini adalah menggunakan teknologi komputer, arsip tersebut diciptakan secara elektronik atau hasil alih media dari arsip konvensional.”¹⁸

¹⁸ Budiman, Muhammad Rosyid (2009). Dasar Pengelolaan Arsip Elektronik. Yogyakarta: Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah.

Manfaat dalam penggunaan sistem kearsipan elektronik menurut Sukoco adalah: (1) Cepat ditemukan, memungkinkan pemanfaatan arsip atau dokumen tanpa meninggalkan meja kerja; (2) menghemat tenaga, waktu dan biaya; (3) Pencarian *full text* dengan mencari file berdasarkan kata kunci maupun nama file.¹⁹

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa manajemen kearsipan merupakan sebagai proses pengelolaan arsip yang terdiri dari kegiatan penciptaan, penyimpanan, pengawasan dan pengamanan dokumen serta arsip baik dalam bentuk kertas maupun media elektronik dengan tujuan agar penemuan arsip dapat dilakukan dengan cepat, tepat dan lengkap.

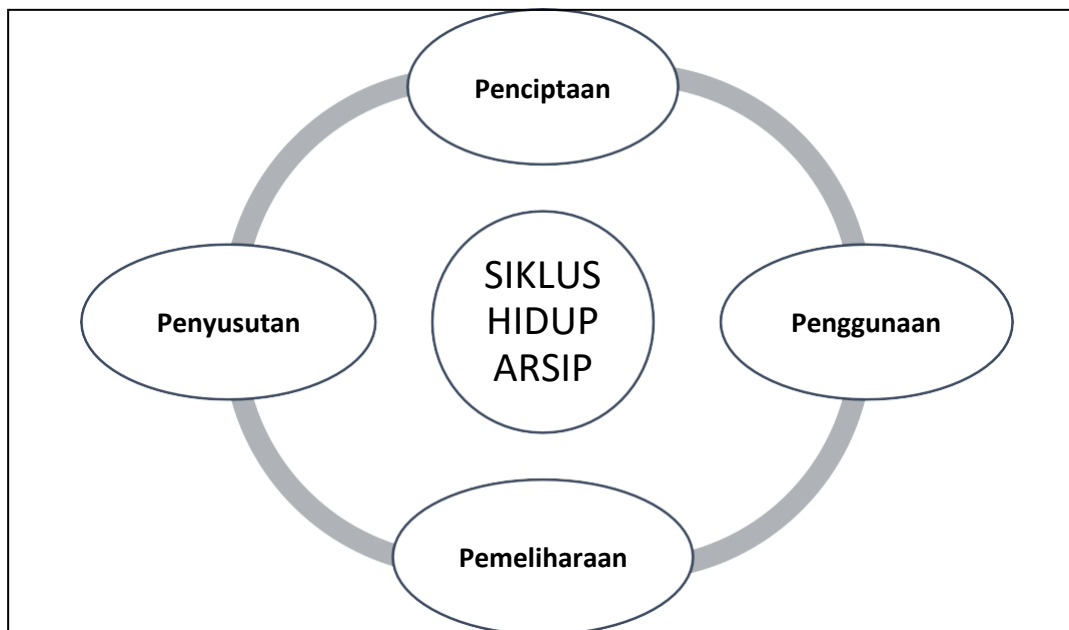
6. Proses dalam Pengelolaan Arsip

Pada hakikatnya manajemen arsip adalah sebuah totalitas kegiatan sebagai suatu system yang terdiri atas unsur-unsur yang terdiri atas unsur-unsur yang saling berkaitan sehingga membentuk daur hidup arsip (*life cycle of record*). Dalam Undang-Undang No. 43 tahun 2009 tentang Kearsipan siklus hidup arsip disebutkan meliputi tiga tahap, yaitu: Tahap Penciptaan, Tahap Penggunaan dan Pemeliharaan, dan Tahap Penyusutan. Proses pengelolaan arsip dilakukan berdasarkan siklus hidup arsip. Semua jenis arsip akan mengalami yang namanya siklus hidup arsip. Penciptaan arsip adalah kegiatan untuk menghasilkan arsip, baik melalui kegiatan merekam informasi dalam suatu media rekam tertentu untuk dikomunikasikan dalam rangka melaksanakan fungsi dan tugas organisasi maupun kegiatan yang berhubungan dengan pengaturan arsip yang berasal dari pihak luar (organisasi dan/atau individu). Kegiatan yang termasuk dalam penciptaan arsip, yaitu desain formulir, manajemen korespondensi dan tata naskah, manajemen laporan, dan manajemen produk hukum.

Penggunaan dan pemeliharaan arsip adalah kegiatan untuk menyajikan atau pemanfaatan arsip bagi kepentingan organisasi dan kegiatan untuk menjaga keautentikan, keutuhan, keamanan, dan

¹⁹ Sukoco, Badri M. (2007). Manajemen Administrasi Perkantoran Modern. Surabaya: Penerbit Erlangga.

keselamatan arsip. Penyusutan arsip adalah kegiatan pengurangan arsip karena frekuensi penggunaannya sudah menurun atau jarang digunakan dan sudah tidak bernilai guna. Kegiatan ini dilakukan melalui pemindahan arsip, pemusnahan arsip, dan penyerahan arsip. Yang termasuk ke dalam kegiatan ini antara lain survey atau inventarisasi arsip, penilaian arsip, jadwal retensi arsip, pemindahan arsip inaktif, pemusnahan arsip, dan penyerahan arsip statis ke lembaga kearsipan.



Gambar 2. 2 Siklus Hidup Arsip

Sedangkan menurut Nuraida, Siklus hidup arsip adalah sebagai berikut :²⁰

- a) Tahap Penciptaan: Tahap awal ini dokumen/warkat tersebut diciptakan/dibuat. Setelah itu dokumen/warkat tersebut digunakan sebagai media penyampai informasi atau dasar dalam pengambilan kebijakan. Pada tahap ini dokumen atau warkat belum dapat dikategorikan sebagai arsip.
- b) Tahap Penggunaan: Walaupun dokumen atau warkat telah selesai dipergunakan, dokumen/warkat masih dibutuhkan untuk waktu

²⁰ Nuraida, Ida (2012). Manajemen Administrasi Perkantoran. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

yang akan datang. Pada tahap ini dokumen/warkat tersebut bisa dikelompokkan sebagai arsip.

- c) Tahap Penyimpanan Aktif: Dokumen atau Warkat yang masih sering dipergunakan dalam berbagai kegiatan kantor di instansi perlu untuk disimpan di tempat penyimpanan arsip dengan status aktif.
- d) Tahap pemindahan menjadi penyimpanan in-aktif: Arsip terkadang ada yang sudah tidak dipergunakan lagi dalam kegiatan kantor dalam instansi, tetapi masih perlu disimpan. Hal ini apabila sewaktu-waktu arsip tersebut dibutuhkan dalam kegiatan kantor. Arsip tersebut dapat dipindahkan menjadi arsip in-aktif
- e) Tahap pemusnahan atau pemindahan menjadi arsip historis: Arsip dimusnakan apabila dokumen/warkat tersebut sudah tidak berguna lagi bagi kegiatan kantor dalam suatu instansi. Dengan pertimbangan dan alasan tertentu arsip yang tidak terpakai tetap disimpan sebagai arsip kuno, misalnya karena alasan historis.

Sementara itu berdasarkan ISO 15489-2 (Records Management – Part2: Guidelines), proses-proses dalam pengelolaan arsip meliputi kaptur/penciptaan, registrasi, klasifikasi, klasifikasi akses dan keamanan, identifikasi status penyusutan, penyimpanan, penggunaan, pelacakan, serta pelaksanaan penyusutan. Meskipun proses-proses yang dikemukakan tersebut seakan-akan berurutan, namun pada arsip elektronik, proses-proses ini dapat berlangsung secara simultan atau urutannya berbeda dari yang dikemukakan. Setiap proses ini menghasilkan metadata yang dihubungkan ke arsip yang bersangkutan. Jumlah metadata mengenai arsip dan metadata mengenai proses-proses pengelolaana arsip elektronik tergantung pada elaborasi dari sistem tersebut, yang pada akhirnya ditentukan oleh ketentuan-ketentuan pelaksanaan tugas/fungsi (bisnis) dan akuntabilitas dari organisasi yang bersangkutan .²¹

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa beberapa proses pengelolaan arsip meliputi:

²¹ International Organization for Standardization, (2001). IO 15489-2:2001 (E): Information dan Documentation – Records Management, Part 2: Guidelines, 1st Edition, Geneva.

a. Penciptaan Arsip

Siklus hidup arsip dimulai dari kegiatan penciptaan arsip (*records creation*), yaitu penulisan surat, memo, formulir, laporan, gambar, rekaman, dan lain-lain. Tahap ini disebut juga tahap dari kegiatan korespondensi. Sedangkan dalam konteks kearsipan elektronik, proses penciptaan arsip disebut kaptur, yaitu proses menentukan suatu arsip harus dibuat atau disimpan. Proses ini mencakup arsip yang dibuat maupun yang diterima oleh suatu organisasi. Proses kaptur pada dasarnya mencakup penentuan keputusan dokumen apa yang hendak disimpan, yang pada akhirnya menyangkut keputusan siapa yang dapat mengakses dokumen tersebut, serta berapa lama dokumen tersebut harus disimpan.

b. Prosedur Penyimpanan Arsip

Dalam suatu instansi arsip terkadang sulit ditemukan kembali di tempatnya apabila dibutuhkan. Hal tersebut disebabkan karena kurang memperhatikan prosedur penyimpanan arsip. Tahap penyimpanan arsip terdiri dari:

- a) Pemeriksaan Dokumen: dalam tahapan ini, setiap dokumen terlebih dahulu harus dipastikan sudah siap disimpan atau masih memerlukan tindak lanjut/diolah untuk kemudian disetujui dan ditandatangani oleh pihak yang berwenang, setelah itu dokumen disimpan.
- b) Pemberian indeks/klasifikasi dan pencatatan arsip: Dalam hal ini pemberian indeks dilakukan dengan memilih dan membuat klasifikasi yang tepat pada dokumen/warkat, sesuai dengan sistem klasifikasi arsip, serta mencatat secara digital atau manual pada buku agenda atau kartu kendali.
- c) Pembuatan cross-reference: Pembuatan cross reference dapat dipergunakan apabila satu dokumen/warkat dapat dicari dengan beberapa cara yang berlainan.
- d) Penyimpanan arsip: Pada proses penyimpanan arsip, dilakukan dengan menempatkan dokumen/warkat dalam folder sesuai dengan sistem klasifikasi arsip. Selanjutnya dokumen tersebut

disimpan pada tempat penyimpanan yang sudah ditentukan. Sebelum proses penyimpanan arsip, memerlukan persiapan dalam penyimpanan dokumen/warkat. Menurut Wusanto (2004) persiapan dalam penyimpanan arsip meliputi: 1) Memisahkan dokumen/warkat, yang kemudian mengelompokkan dokumen/warkat menurut subyek dalam kartu kendali, 2) Meneliti dokumen/warkat yang akan disimpan, 3) Mengklasifikasi menurut permasalahannya untuk menentukan subyeknya, serta 4) Mengindeks yaitu kegiatan untuk menentukan judul atau caption suatu dokumen/warkat.²²

Sistem Penyimpanan

Menurut Sedarmayanti dewasa ini dikenal 5 macam sistem penataan arsip yaitu:²³

- (1) Sistem Abjad/*Alphabetical Filing System*. Sistem abjad adalah salah satu sistem penataan berkas yang umumnya dipergunakan untuk menata berkas yang berurutan dari A sampai dengan Z dengan berpedoman pada peraturan mengindeks.
- (2) Sistem Masalah/Perihal/*Subject Filing System*. Sistem masalah adalah salah satu sistem penataan berkas berdasarkan kegiatan- kegiatan yang berkenaan dengan masalah-masalah yang berhubungan dengan perusahaan yang menggunakan sistem ini. Untuk dapat melaksanakan penataan arsip berdasarkan sistem masalah, maka harus ditentukan dahulu masalah-masalah yang pada umumnya terjadi dalam surat-surat setiap harinya.
- (3) Sistem Nomor/*Numerical Filing System*. Sistem nomor adalah salah satu sistem penataan berkas berdasarkan kelompok permasalahan yang kemudian masing-masing atau setiap masalah diberi nomor tertentu.
- (4) Sistem Tanggal/Urutan Waktu/*Chronological Filing System*. Sistem tanggal adalah salah satu sistem penataan berkas berdasarkan

²² Wursanto (2004). Kearsipan 1. Yogyakarta: Penerbit Kanisius

²³ Sedarmayanti (2013). Tata Kearsipan: Dengan Memanfaatkan Teknologi Modern, Bandung: Penerbit Mandar Maju.

urutan tanggal, bulan, dan tahun yang mana pada umumnya tanggal yang dijadikan pedoman termaksud diperhatikan dari datangnya surat. Surat atau berkas yang data paling akhir ditempatkan di bagian paling akhir pula, tanpa memperhatikan masalah surat atau berkas tersebut. Akhirnya, surat atau berkas yang di file tersebut dapat dikelompokkan berdasarkan bulan-bulan setiap tahunnya.

- (5) Sistem Wilayah/Daerah/Regional/*Geographical Filing System*. Sistem wilayah adalah salah satu sistem penataan berkas berdasarkan tempat (lokasi), daerah atau wilayah tertentu guna melaksanakan sistem wilayah ini, maka dapat dipergunakan nama daerah atau wilayah tersebut. Selanjutnya, dapat dikembangkan untuk nama-nama dari para langganan atau nasabah yang ada di masing-masing tempat (lokasi) tersebut dan seterusnya (tergantung atau sesuai kebutuhan).

Klasifikasi Arsip

Dalam Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Klasifikasi Arsip disebutkan bahwa klasifikasi arsip adalah pola pengaturan arsip secara berjenjang dari hasil pelaksanaan fungsi dan tugas instansi menjadi beberapa kategori unit informasi kearsipan.²⁴ Sementara itu menurut Muhidin & Winata, klasifikasi pemberkasan (*filing classification*), atau skema klasifikasi (*classification scheme*) adalah penggolongan atau pengelompokan arsip menurut urusan atau masalah secara logis, kronologis, dan sistematis berdasarkan fungsi dan kegiatan organisasi pencipta dan merupakan pedoman untuk pengaturan, penataan, dan penemuan kembali arsip.²⁵ Lebih lanjut dijelaskan bahwa tujuan dilakukannya pengklasifikasian arsip adalah untuk menjamin pengelolaan arsip aktif secara efektif dan efisien. Dengan klasifikasi ini arsip yang dicipta atau diterima dalam rangka pelaksanaan fungsi atau kegiatan organisasi dapat diatur atau diterima

²⁴ Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia No. 19 tahun 2012 Tentang Pedoman Penyusunan Klasifikasi Arsip.

²⁵ Muhidin, Sambas Ali dan Hendri Winata (2016). Manajemen Kearsipan untuk Organisasi Publik, Bisnis, Sosial, Politik, dan Kemanusiaan. Bandung: Penerbit Pustaka Setia Bandung.

dengan mudah sehingga penemuan kembali (retrieval) pun dapat dilakukan dengan tepat dan cepat. Demikian pula penyusutan dapat dilakukan dengan tepat. Sedangkan cara penyusunan klasifikasi adalah: ²⁶

- (1) Melakukan analisis fungsi organisasi untuk mengetahui arsip apa yang tercipta dalam suatu fungsi organisasi. Fungsi organisasi adalah seluruh tanggung jawab yang dibebankan organisasi untuk melaksanakan kegiatan,
- (2) Klasifikasi disusun berdasarkan masalah yang mencerminkan fungsi dan kegiatan organisasi
- (3) Klasifikasi disusun secara berjenjang dengan mempergunakan prinsip perkembangan dari umum ke khusus, yang terdiri atas pokok masalah, sub masalah, dan sub-sub masalah.
- (4) Setelah penyusunan klasifikasi, kode klasifikasi ditambahkan untuk mempermudah penyebutan klasifikasi.

Klasifikasi arsip memiliki beberapa kegunaan. Menurut Sayuti, kegunaan pola klasifikasi yaitu: (a) Membantu dalam menentukan golongan dan tingkat masalah yang terkandung dalam arsip, (b) Membantu untuk memudahkan penemuan kembali arsip, (c) Sebagai alat penataan dalam berkas/filing sistem, (d) Membantu memberikan pelayanan secepat mungkin, serta (e) Efisiensi waktu dan tenaga. ²⁷

c. Prosedur peminjaman/pengambilan arsip

Menurut Yatimah, peminjaman arsip yaitu keluarnya arsip atau warkat atau dokumen dari tempat penyimpanan karena dibutuhkan oleh instansi. Peminjaman arsip ini memerlukan pencatatan agar petugas dapat mengetahui keberadaan arsip tersebut sehingga perlu menentukan prosedur atau tata cara peminjaman arsip. Hal-hal yang perlu diatur dalam tata cara peminjaman arsip antara lain: (a) Siapa yang berwenang memberikan izin peminjaman arsip, (b) Siapa yang diperbolehkan meminjam arsip, (c) Menetapkan jangka waktu peminjaman arsip, (d) Tata

²⁶ Ibid

²⁷ Sayuti, Abdul Jalaluddin (2013). *Manajemen Kantor Praktis*. Bandung: Penerbit Alfabeta.

cara peminjaman arsip, dan (e) Semua peminjaman arsip dicatat pada lembar peminjaman arsip.²⁸

d. Penyusutan Arsip

Dalam jangka waktu tertentu arsip semakin menumpuk di tempat penyimpanan hal ini menyebabkan kurang efektif dan kurang efisien di dalam sistem kearsipannya. Dalam hal ini perlu melakukan penyusutan terhadap arsip. Penyusutan arsip dapat diartikan sebagai kegiatan mengurangi arsip agar arsip-arsip yang diperlukan agar dapat cepat dan mudah ditemukan kembali. Penyusutan arsip adalah kegiatan pengurangan jumlah (volume) arsip dengan cara pemindahan arsip inaktif dari unit pengelola ke unit kearsipan, pemusnahan arsip yang tidak memiliki nilai guna, dan penyerahan arsip statis kepada lembaga kearsipan.²⁹

Berdasarkan definisi di atas, maka tujuan penyusutan arsip yaitu; (a) Mendayagunakan arsip dinamis sebagai berkas kerja ataupun sebagai bahan referensi, (b) Menghemat ruangan penyimpanan arsip, peralatan dan perlengkapan arsip, (c) Mempercepat penemuan kembali terhadap arsip yang dibutuhkan, dan (d) Menyelamatkan bahan bukti pertanggungjawaban.³⁰

Sedangkan menurut Nuraida tahap penyusutan arsip sebagai berikut:³¹

- (1) Penilaian arsip: Umumnya untuk kriteria penilaian arsip menggunakan sistem penilaian ALFRED yaitu menghitung berdasarkan jumlah persentase dan nilai arsip berkisar antara 0 sampai 100.

²⁸ Yatimah, Durotul (2009). Pengembangan Sumber Daya Manusia Bidang Keahlian: Kesekretarisan Modern dan Administrasi Perkantoran. Bandung: Penerbit Pustaka Setia.

²⁹ Muhidin, Sambas Ali dan Hendri Winata (2016) . Manajemen Kearsipan untuk Organisasi Publik, Bisnis, Sosial, Politik, dan Kemanusiaan. Bandung: Penerbit Pustaka Setia Bandung.

³⁰ Yatimah, Durotul (2009). Pengembangan Sumber Daya Manusia Bidang Keahlian: Kesekretarisan Modern dan Administrasi Perkantoran. Bandung: Penerbit Pustaka Setia.

³¹ Nuraida, Ida (2012). Manajemen Administrasi Perkantoran. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

- (2) Pemindahan arsip aktif menjadi arsip in aktif: Apabila sebuah arsip sudah jarang sekali atau tidak dipergunakan lagi dalam kegiatan kantor tetapi tetap harus disimpan, maka arsip tersebut bisa berubah menjadi arsip in aktif.
- (3) Pemusnahan arsip: Pemusnahan arsip merupakan usaha atau tindakan dalam memusnahkan secara fisik arsip yang sudah tidak dipergunakan lagi dalam kegiatan kantor atau sudah tidak mempunyai nilai guna.
- (4) Pencatatan pemindahan atau pemusnahan: Setiap pemindahan yang berakibat perubahan pihak penanggung jawab atau pengelola, perlu dibuatkan berita acara. Berita acara tersebut memuat antara lain sebagai berikut: 1) Daftar subyek arsip yang akan dipindahkan, 2) Indeks arsip yang baru, 3) Tanggal pemindahan, 4) Lokasi dan tempat pemindahan yang baru, 5) Bukti tanda terima yang ditandatangani oleh orang yang menyerahkan arsip dan orang menerima arsip sebagai penanggung jawab arsip. Sedangkan menurut Yatimah (2009), berita acara penghapusan arsip memuat keterangan sebagai berikut: 1) Nama kantor, 2) Nama pejabat yang disertai tugas untuk memusnahkan arsip, 3) Surat keputusan pemusnahan, 4) Jenis surat atau dokumen yang dimusnakan, 5) Waktu dan tempat penghapusan, 6) Petugas yang ikut dalam proses pemusnahan, 7) Cara pemusnahan, serta 8) Saksi-saksi.³²

Jadwal Retensi Arsip

Dasar proses pemusnahan arsip dalam manajemen kearsipan adalah jadwal retensi arsip. Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan menjelaskan bahwa jadwal retensi arsip yang selanjutnya disingkat JRA adalah daftar yang berisi sekurang-kurangnya jangka waktu penyimpanan atau retensi, jenis arsip, dan keterangan yang berisi rekomendasi tentang penetapan suatu jenis arsip dimusnakan, dinilai kembali, atau dipermanenkan yang dipergunakan sebagai pedoman penyusutan dan penyelamatan arsip. Sementara itu Barthos juga telah menjelaskan bahwa

³² Yatimah, Durotul (2009). Pengembangan Sumber Daya Manusia Bidang Keahlian: Kesekretarian Modern dan Administrasi Perkantoran. Bandung: Penerbit Pustaka Setia.

jadwal retensi merupakan suatu daftar yang berisi kebijaksanaan seberapa lama sekelompok arsip dapat disimpan atau dimusnakan. Sehingga dapat dikatakan jadwal retensi merupakan suatu daftar yang memperlihatkan : ³³

- (1) Lamanya tiap-tiap arsip disimpan pada file aktif sebelum dipindahkan ke pusat penyimpanan arsip (file in aktif),
- (2) Jangka waktu penyimpanan pada tiap-tiap arsip atau sekelompok arsip sebelum dimusnakan atau dipindahkan ke arsip nasional.

7. Hak dan Kewajiban dalam Penyelenggaraan Kearsipan

Berdasarkan uraian tentang kearsipan dari berbagai literatur, maka dapat dikemukakan tentang beberapa hak dan kewajiban yang perlu mendapatkan perlindungan. Perlindungan perlu diberikan terhadap setiap hak dan kewajiban dalam proses kegiatan kearsipan serta para pihak yang terlibat dalam kegiatan kearsipan. Proses kegiatan kearsipan tersebut meliputi tahap penciptaan, tahap penggunaan dan pemeliharaan, dan tahap penyusutan. Penciptaan arsip merupakan kegiatan untuk menghasilkan arsip, baik melalui kegiatan merekam informasi dalam suatu media rekam tertentu untuk dikomunikasikan dalam rangka melaksanakan fungsi dan tugas organisasi maupun kegiatan yang berhubungan dengan pengaturan arsip yang berasal dari pihak luar (organisasi dan/atau individu). Sedangkan penggunaan dan pemeliharaan arsip merupakan kegiatan untuk menyajikan atau pemanfaatan arsip bagi kepentingan organisasi dan kegiatan untuk menjaga keautentikan, keutuhan, keamanan, dan keselamatan arsip. Tahapan yang terakhir adalah penyusutan arsip yaitu kegiatan pengurangan arsip karena frekuensi penggunaannya sudah menurun atau jarang digunakan dan sudah tidak bernilai guna. Kegiatan ini dilakukan melalui pemindahan arsip, pemusnahan arsip, dan penyerahan arsip.

Sedangkan hak dan kewajiban para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan dan pengelolaan kearsipan adalah organisasi

³³ Barthos, Basir (2003). *Manajemen Kearsipan Untuk Lembaga Negara, Swasta, dan Perguruan Tinggi*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara

penyelenggaraan kearsipan (baik perangkat daerah sebagai leading sector kearsipan maupun perangkat daerah penyelenggara kearsipan) arsiparis, petugas pengelolaan arsip, serta pengguna layanan kearsipan.

B. PRAKTIK EMPIRIS PENYELANGGARAAN KEARSIPAN

1. Kajian Terhadap Praktik Empiris Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Kajian praktik empiris disini adalah merupakan suatu kajian terhadap Penyelenggaraan Kearsipan di daerah Kota Salatiga, yang meliputi kajian Penyelenggaraan Kearsipan di Kota Salatiga, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat Kota Salatiga.

a. Penyelenggaraan Kearsipan Kota Salatiga

Penyelenggaraan Kearsipan Kota Salatiga, secara fungsional telah dilaksanakan oleh Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Kota Salatiga yang bekerjasama dan berkoordinasi dengan Instansi terkait. Saat ini Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Kota Salatiga berkantor di Jalan LMU. Adi Sucipto Nomor 7 Salatiga. Pembentukan Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Kota Salatiga, didasarkan pada Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 9 tahun 2016 tentang pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah. Sesuai Peraturan Kota Salatiga Daerah Nomor 9 Tahun 2016, Bab II Pasal 3 ayat d-9, dinyatakan bahwa Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Tipe B menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perpustakaan, dan bidang kearsipan. Tipe B adalah kriteria tipologi Perangkat Daerah berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan Daerah dengan kategori beban kerja sedang. Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Kota Salatiga memiliki Visi: ³⁴ Menjadikan Perpustakaan dan Arsip

³⁴ Website resmi Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Salatiga, —<http://dinaspersip.Salatiga.go.id/page/read/24/Informasi-Dinas>

sebagai Pusat Informasi, Pengetahuan, dan Kebudayaan yang Mendukung Visi Kota Salatiga.

Sedangkan Misi nya adalah;

- (1) Meningkatkan sarana dan prasarana Perpustakaan dan Kearsipan.
- (2) Meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia di bidang Perpustakaan dan Kearsipan.
- (3) Menyelamatkan, memelihara, dan mengamankan arsip sebagai sarana informasi utama.
- (4) Menarik, memelihara, dan melestarikan karya cetak dan karya rekam hasil budaya bangsa, khususnya karya budaya daerah Kota Salatiga.

Berdasarkan Peraturan Walikota Salatiga No. 35 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Perpustakaan Dan Kearsipan Kota Salatiga mempunyai tugas membantu Walikota melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah bidang Perpustakaan dan Kearsipan serta tugas pembantuan yang diberikan kepada Daerah. Sedangkan fungsi Dinas Perpustakaan Dan Kearsipan Kota Salatiga adalah:

- (1) Perumusan kebijakan bidang Perpustakaan dan Kearsipan;
- (2) Pelaksanaan kebijakan bidang Perpustakaan dan Kearsipan;
- (3) Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan bidang Perpustakaan dan Kearsipan;
- (4) Pelaksanaan administrasi Dinas; dan
- (5) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Susunan Organisasi Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Salatiga diatur pada bab III pasal 3. Dinas Perpustakaan dan Kearsipan dipimpin oleh seorang Kepala Dinas. Dalam menjalankan tugasnya, Kepala Dinas dibantu oleh seorang Sekretaris dan Kepala Bidang. Tugas masing-masing struktur dalam organisasi Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Salatiga adalah sebagai berikut:

- (1) Sekretariat mempunyai tugas menyelenggarakan dukungan perencanaan, monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi Dinas serta administrasi kesekretariatan, keuangan dan kepegawaian Dinas.
- (2) Bidang Perpustakaan mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah bidang Perpustakaan.
- (3) Bidang Kearsipan mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah bidang Kearsipan.
- (4) Bidang Pembinaan dan Pengembangan mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah bidang perpustakaan dan kearsipan.

Dari uraian tersebut, menegaskan bahwa Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Salatiga merupakan *leading sector* Penyelenggaraan Kearsipan di kota Salatiga. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Salatiga bekerja sama dan berkoordinasi dengan instansi terkait dalam suatu tim atau kelompok kerja secara terpadu. Penegasan tentang *leading sector* atau organisasi / institusi yang menjadi implementator suatu kebijakan yang telah diterapkan adalah sangat penting dan sangat menentukan keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan. Hal utama dalam implementasi kebijakan adalah organisasi yaitu pembentukan organisasi atau lembaga yang berfungsi sebagai implementator kebijakan. Setelah pembentukan organisasi maka harus dipersiapkan daya dukung yang menunjang yaitu: personil, keuangan, sarana prasarana serta sistem dan manajemen.³⁵

Sehubungan dengan itu, setelah Peraturan Daerah (Perda) Penyelenggaraan Kearsipan Kota Salatiga ditetapkan dan disahkan maka harus segera dibentuk suatu team atau kelompok kerja (Pokja) dengan *leading sector* Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Salatiga, yang

³⁵ Jones, C. O. (1996). Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy) Terjemahan Ricky Ismanto, Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada.

mempersiapkan aturan pelaksanaan dan sarana pendukungnya agar organisasi tersebut dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif.

b. Kondisi dan Permasalahan Kearsipan Kota Salatiga

Penyelenggaran kearsipan di kota Salatiga telah dilaksanakan pada semua instansi, baik instansi perangkat daerah kota Salatiga, yang meliputi Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan-Badan Daerah, kantor Kecamatan dan lainnya, serta instansi badan usaha milik daerah, serta masyarakat secara umum. Sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian penyelenggaran kearsipan di kota Salatiga, bahwa Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Salatiga merupakan *leading sector* Penyelenggaraan Kearsipan di kota Salatiga, yang mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah bidang Kearsipan di Kota Salatiga.

Untuk mengetahui kondisi dan permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaran kearsipan di kota Salatiga, pada tanggal 27 Maret 2019 Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Salatiga menyelenggarakan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan melibatkan instansi/Perangkat Daerah kota Salatiga, serta stakeholder yang lain. Selain *Focus Group Discussion* (FGD), Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Salatiga juga telah mengirimkan kuisisioner untuk mendapatkan data tentang kondisi empirik dan masalah-masalah yang terjadi dalam Penyelenggaraan Kearsipan di kota Salatiga secara tertulis. Melalui kegiatan FGD dan pengisian kuesioner oleh para responden dapat diidentifikasi beberapa permasalahan dalam Penyelenggaraan Kearsipan di kota Salatiga sebagai berikut:

- (1) Masalah penciptaan arsip; terdapat kecenderungan meningkatkan jumlah atau volume arsip/dokumen yang dikelola oleh para unit kearsipan, terutama arsip dalam bentuk kertas.
- (2) Masalah sumber daya manusia, meliputi:
 - ✓ Kurangnya staff atau tenaga yang secara khusus mengelola kearsipan di kantor.

- ✓ Kurangnya pengetahuan petugas kearsipan tentang tata cara pengarsipan dokumen penting.
- ✓ Arsiparis masih berstatus Tenaga Harian Lepas (THL) yang belum pernah mengikuti diklat sertifikasi kompetensi arsiparis.
- ✓ Tiap tahun petugas kearsipan berganti orang, sehingga harus dilakukan pembinaan kembali (berulang-ulang).
- ✓ Kurangnya minat aparat sipil negara (ASN) untuk menjadi pengelola kearsipan,
- ✓ Kurangnya kesadaran dikalangan ASN tentang arti penting arsip bagi organisasi.

(3) Masalah pengelolaan arsip, meliputi;

- ✓ Pencarian data / surat membutuhkan waktu yang lama, atau sulitnya menemukan kembali arsip dengan cepat dan tepat pada saat diperlukan,
- ✓ Menumpuknya arsip tanpa penggolongan atau klasifikasi yang standar,
- ✓ Adanya arsip yang hilang atau tidak bisa ditemukan,
- ✓ Pengarsipan dilakukan secara manual,
- ✓ Peminjaman arsip yang tidak melalui prosedur yang benar,
- ✓ Pengurangan/Penyusutan/Pemusnahan arsip belum dilakukan secara baik.

(4) Masalah sarana dan prasarana, meliputi;

- ✓ Kurangnya fasilitas/sarana pendukung, misalnya tempat/ruang /gudang penyimpanan arsip di kantor dan sekolah,
- ✓ Kurangnya atau terbatasnya peralatan server, scanner, personal komputer (PC), laptop, untuk digitalisasi arsip.
- ✓ Anggaran khusus peralatan kearsipan belum tersedia secara memadai.

(5) Masalah kebijakan atau sistem pengelolaan: belum tersedianya kebijakan yang memadai terkait dengan pengelolaan dan penyelenggaraan arsip di kota Salatiga.

Dari data di atas mengindikasikan bahwa kondisi dan permasalahan Penyelenggaraan Kearsipan di kota Salatiga cukup kompleks dan terjadi dalam beberapa dimensi, yaitu dimensi penciptaan arsip, dimensi sumber daya manusia, dimensi pengelolaan, dimensi sarana dan prasarana, serta dimensi sistem dan kebijakan.

Dukungan politis dan yuridis yang berupa Peraturan Daerah adalah merupakan dasar hukum yang sekaligus legalitas (pengesahan) terhadap Penyelenggaraan Kearsipan di Kota Salatiga. Dengan demikian kebijakan daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah ini adalah merupakan suatu solusi terhadap permasalahan yang terjadi dan harapan dari seluruh organisasi perangkat daerah dan stakeholder untuk dapat mewujudkan Penyelenggaraan Kearsipan yang baik dan profesional untuk mendukung pembangunan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat Kota Salatiga secara umum.

2. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kearsipan Kota Salatiga

Hingga saat ini, masih belum terdapat pembahasan secara lengkap dan menyeluruh mengenai arti dan definisi kata implikasi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) arti kata implikasi adalah keterlibatan atau keadaan terlibat. Sehingga setiap kata imbuhan dari implikasi seperti kata berimplikasi atau mengimplikasikan yaitu berarti mempunyai hubungan keterlibatan atau melibatkan dengan suatu hal.

Peraturan (peraturan daerah) merupakan salah satu keluaran dari kebijakan publik yang disusun oleh pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.³⁶ Peraturan daerah (Perda) memberikan dukungan politis dan yuridis bagi pemerintah daerah dalam implementasi kebijakan publik yang telah disusun. Dukungan politis mengacu pada legitimasi aktifitas/kegiatan yang dilakukan

³⁶ Ramdhani, A., & Ramdhani, M. A. (2017). Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. *Jurnal Publik*, 11(1), 1-12.

pemerintah dan dukungan yuridis berkenaan dengan dasar hukum/legalitas pemerintah daerah dalam melaksanakan aktifitas/kegiatan implementasi kebijakan public termasuk akses sumber daya finansial dan non finansial yang dibutuhkan. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam peraturan daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan daerah/negara.

Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kearsipan merupakan respon pemerintah daerah dalam menyikapi permasalahan Penyelenggaraan Kearsipan di Kota Salatiga. Kajian implikasi penerapan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Kearsipan membahas/menganalisis keterlibatan dari sejumlah pemangku kepentingan dalam implementasi Perda Penyelenggaraan Kearsipan untuk kepentingan bersama. Dalam hal ini, sejumlah pemangku kepentingan yang terlibat meliputi a. Pemerintah Kota Salatiga dalam hal ini Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Salatiga, b. Perangkat Daerah dan Badan Usaha Milik Daerah di Kota Salatiga, c. Aparat Sipil Negara (ASN) yang berkepentingan dengan kearsipan, serta d. Masyarakat Kota Salatiga.

a. Implikasi terhadap Pemerintah Kota Salatiga

Keterlibatan pemerintah Kota Salatiga (dalam hal ini Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Salatiga) mencakup pelaksanaan sejumlah fungsi manajemen yaitu perencanaan (plan), pelaksanaan (do), monitoring (check) dan tindakan koreksi (action). Fungsi-fungsi manajemen tersebut dibutuhkan agar tujuan kebijakan publik dapat tercapai secara efektif dan efisien. Kebijakan publik yang diterjemahkan dalam peraturan menjadi efektif ketika dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif bagi masyarakat. Implementasi kebijakan bermakna efisien ketika dapat menghemat sumber daya dalam pencapaian tujuan/sasaran.

Perencanaan

Menurut Widodo mengemukakan bahwa implementasi kebijakan publik bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, jika tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan.³⁷ Pada tahap ini pemerintah Kota Salatiga perlu merencanakan berbagai aspek yang dibutuhkan dalam pelaksanaan Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan. Beberapa hal yang perlu dipersiapkan yaitu:

- (1) Penyusunan program kerja dalam rangka implementasi Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan. Berbagai program kerja diharapkan memberikan dampak bagi Penyelenggaraan Kearsipan yang meliputi kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip dalam suatu sistem kearsipan nasional yang didukung oleh sumber daya manusia, prasarana dan sarana, serta sumber daya lainnya.
- (2) Penyusunan anggaran implementasi Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan. Anggaran disusun berdasarkan program kerja yang disusun oleh dinas perpustakaan dan Kearsipan Kota Salatiga. Alokasi anggaran dalam menjalankan program yang telah disusun menunjukkan komitmen terhadap implementasi Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan. Dalam hal terdapat keterbatasan pagu anggaran, dinas perpustakaan dan kearsipan perlu mengatur mekanisme penetapan prioritas program kerja yang didanai beserta besaran anggaran yang dibutuhkan. Dinas perpustakaan dan kearsipan perlu menyediakan mekanisme pengumpulan umpan balik dari pemangku kepentingan untuk menentukan prioritas anggaran.

Pelaksanaan

Edwards III menyebutkan empat aspek penting dalam pelaksanaan kebijakan publik yang diturunkan dalam peraturan-peraturan yaitu

³⁷ Widodo (2010). Implementasi kebijakan. Yogyakarta: Penerbit Andi Offset

komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, serta struktur birokrasi.³⁸ Lebih lanjut Agustino menyatakan bahwa "komunikasi merupakan salah-satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik.³⁹ Dalam hal pelaksanaan Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan, pemerintah Kota Salatiga berinteraksi dengan pihak terkait utamanya kepada unit-unit kearsipan di seluruh perangkat Daerah kota Salatiga serta lembaga/instansi terkait. Afandi & Warjio mengemukakan bahwa agar komunikasi dapat berjalan secara efektif maka penyampaian informasi terkait peraturan daerah dan konsekuensi ikutannya perlu disampaikan melalui alat transmisi dengan lancar, konsisten dan jelas. Konsisten berarti implementasi Perda tidak bersifat situasional atau berlaku hanya sepihak. Jelas berarti tidak dimaknai ganda oleh target group dalam penyampaian Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan. Jika pesan tentang Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan tidak disampaikan secara efektif maka berpotensi menimbulkan resistensi dari kelompok sasaran.⁴⁰

Terkait dengan sumber daya, Edward III mengemukakan bahwa sumber-sumber penting dalam mendukung pelaksanaan implementasi kebijakan pemerintah antara lain staf atau SDM, anggaran, fasilitas dan wewenang.⁴¹ Hal tersebut menjadi bukti nyata, bahwa sumber daya manusia, anggaran maupun sarana dan prasarana dapat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. Pemenuhan beberapa kebutuhan sumber daya tergantung pada ketersediaan anggaran. Sebagai contoh ketersediaan sumber daya manusia dan peralatan kearsipan tergantung pada ketersediaan anggaran. Demikian

³⁸ Edwards, George C, III. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington Dc : Texas A & M University . Congretional Quarterly Press.

³⁹ Agustino, Leo (2006). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit CV. Alfabeta

⁴⁰ Afandi, M. I., & Warjio, W. (2016). Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah Dalam Pencapaian Target Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan (Studi Deskriptif Di Kelurahan Bunut Barat Kecamatan Kota Kisaran Barat). *Jurnal Administrasi Publik: Public Administration Journal*, 5(2).

⁴¹ Edwards, George C, III. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington Dc : Texas A & M University . Congretional Quarterly Press.

pula penyediaan informasi yang akurat juga membutuhkan anggaran terlebih ketika dibutuhkan sistem informasi yang memadai untuk melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi. Oleh karena itu, komitmen pemerintah daerah khususnya dalam hal anggaran sangat dibutuhkan demi terlaksananya implementasi Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan secara efektif.

Terkait dengan disposisi, disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Sikap mental Aparat Sipil Negara (ASN) di pemerintahan kota Salatiga merupakan faktor kunci keberhasilan implementasi Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan. Nilai-nilai positif yang melekat pada aparat pemerintah kota Salatiga perlu dibangun dan ditingkatkan dari waktu ke waktu.

Sumber penting dalam mendukung pelaksanaan implementasi kebijakan pemerintah antara lain struktur birokrasi yang terdiri dari adanya SOP dan pembagian kerja. Pengaturan wewenang dan tanggung jawab pelaksana kebijakan/peraturan tentang Penyelenggaraan Kearsipan perlu dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih implementasi kebijakan/peraturan. Jika tidak ada pengaturan wewenang dan tanggung jawab pelaksana kebijakan/peraturan tentang Penyelenggaraan Kearsipan segala aktifitas yang dilakukan menjadi kontra produktif. Oleh karena itu, pemerintah Kota Salatiga perlu mengatur mekanisme staffing untuk pelaksana kebijakan sehingga dapat diperoleh staf pelaksana yang tepat, ditempatkan pada tempat yang tepat, dan pada waktu yang tepat. Staf pelaksana harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan implementasi Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan di Kota Salatiga.

Monitoring dan Pengendalian

Secara umum monitoring dapat dipahami sebagai kegiatan mengamati/meninjau kembali mempelajari secara terus menerus atau berkala kembali mempelajari secara terus menerus atau berkala dan kegiatan mengawasi, yang dilakukan oleh pengelola proyek di setiap

tingkatan pelaksanaan kegiatan, untuk memastikan bahwa pengadaan dan penggunaan input, jadwal kerja, hasil yang ditargetkan dan tindakan lainnya yang diperlukan berjalan sesuai rencana.

Dalam rangka meminimalkan penyimpangan antara target dan capaian implementasi kebijakan melalui Perda tentang penyelenggaraan kearsipan maka perlu didesain kegiatan monitoring dan pengendalian yang dilakukan secara bertahap/tidak diakumulasi pada tahap akhir implementasi Perda. Pemerintah Kota Salatiga melalui Dinas Perpustakaan dan Kearsipan kota Salatiga dapat menerapkan model Helmut Wollman untuk melakukan evaluasi pelaksanaan Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan. Model Helmut Wollman terdiri dari tiga tahapan utama yaitu: ex-ante evaluation, on- going evaluation, dan ex-post evaluation. Ex-ante evaluation yaitu evaluasi dilakukan sebelum implementasi kebijakan/peraturan dilakukan. On-going evaluation secara praktis berupa progress report pencapaian kebijakan/peraturan. Ex-post evaluation yaitu evaluasi yang dilakukan setelah kebijakan/peraturan telah dilaksanakan pada periode waktu tertentu (misal: periode 1 tahun).⁴² Pada tahap ini, kebutuhan sistem monitoring dan evaluasi yang efektif sangat dibutuhkan di samping ketersediaan staf pelaksana yang memiliki disposisi atau sikap yang produktif bagi implementasi kebijakan/peraturan tentang Penyelenggaraan Kearsipan di Kota Salatiga.

b. Implikasi bagi Perangkat Daerah dan Badan Usaha Milik Daerah di Kota Salatiga

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, disebutkan bahwa Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota

⁴² Lintjewas, O., Tulus, F., & Egetan, M. (2016). Evaluasi Kebijakan Pemberian Bantuan Pengembangan Usaha Mina Perdesaan di Kabupaten Minahasa Selatan. . JURNAL ILMIAH SOCIETY, 2(20). .

adalah unsur pembantu bupati/wali kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

Dalam bab III pasal 3 Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah menyebutkan bahwa Perangkat Daerah kota Salatiga terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas Daerah, Badan Daerah, serta Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat kelurahan.

Semua Perangkat Daerah Kota Salatiga merupakan Organisasi penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Organisasi Penyelenggara adalah satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Semua perangkat daerah di kota Salatiga pada prinsipnya wajib menjalankan Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan. Jadi, hadirnya peraturan daerah penyelenggaraan kearsipan di kota Salatiga berimplikasi pada peran serta seluruh Perangkat Daerah kota Salatiga dalam penyelenggaraan kearsipan.

c. Implikasi bagi Aparat Sipil Negara (ASN)

Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, dinyatakan bahwa Pegawai ASN berfungsi sebagai:

- (1) pelaksana kebijakan publik;

- (2) pelayan publik; dan
- (3) perekat dan pemersatu bangsa.

Berdasarkan Undang-undang tersebut dapat dikatakan bahwa peraturan daerah tentang penyelenggaraan kearsipan merupakan kebijakan publik yang harus dilaksanakan oleh ASN. Selain sebagai pelaksana kebijakan publik, ASN juga berperan sebagai pelayan publik. Dalam undang-undang No.25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menjelaskan bahwa pelayanan publik ialah kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara atas barang, jasa dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik. Untuk dapat terwujudnya pelayanan yang baik maka haruslah dengan aparatur sipil negara yang profesional.

Dengan argumentasi tersebut maka dapat dipahami bahwa hadirnya peraturan daerah Penyelenggaraan Kearsipan di kota Salatiga berimplikasi pada tuntutan profesionalisme ASN sebagai pelayan publik terutama dalam bidang Penyelenggaraan Kearsipan. Tuntutan profesionalisme ASN dalam bidang kearsipan meliputi peningkatan kesadaran arti penting arsip bagi organisasi dan pelayanan publik, keterlibatan dalam pengelolaan arsip, peningkatan kompetensi kearsipan.

d. Implikasi bagi Masyarakat Kota Salatiga

Peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Kearsipan pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik terutama dalam bidang administrasi. Dengan kata lain Perda Penyelenggaraan Kearsipan merupakan kebijakan publik yang berorientasi pada pelayanan publik terutama dalam pelayanan kearsipan. Pelayanan publik artinya memberikan pelayanan kepada masyarakat. Masyarakat adalah seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk Sebagai orang- perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Berkaitan dengan keterlibatan masyarakat dalam pelayanan publik, Pasal 19 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa Masyarakat berkewajiban:

- (1) mematuhi dan memenuhi ketentuan sebagaimana dipersyaratkan dalam standar pelayanan;
- (2) ikut menjaga terpeliharanya sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik; dan
- (3) berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.

Jadi hadirnya peraturan daerah tentang kearsipan kota Salatiga memiliki implikasi kepada masyarakat berupa meningkatnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh para penyelenggara pelayanan publik kepada masyarakat, terutama pelayanan terkait bidang kearsipan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini akan mengevaluasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait Kearsipan Daerah, yang memumpun pada 2 (dua) hal pokok. *Pertama*, kewenangan daerah membentuk Perda. *Kedua*, beberapa aspek atau standar yang berkenaan dengan kearsipan.

A. KEWENANGAN MEMBENTUK PERATURAN DAERAH

Dalam rangka pemenuhan tuntutan hukum, upaya pengaturan yang dilakukan oleh daerah (provinsi dan kabupaten/kota) harus dapat dibenarkan sesuai dengan hukum, baik menyangkut aspek kewenangan maupun aspek substansi atau materi muatannya. Karena *out put* pengaturan tersebut adalah produk hukum daerah berupa Perda maka landasan untuk kewenangan tersebut adalah kewenangan legislasi yang melekat pada satuan pemerintahan daerah.

Sebagai asas atau prinsip hukum, tindakan daerah membentuk Perda secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang).⁴³ Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas legalitas, sebelum suatu subjek hukum, termasuk pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Perda.

⁴³ Kewenangan ini secara teori disebut kewenangan atributif.

Karena yang menjadi persoalan spesifik di sini adalah kewenangan daerah untuk membentuk Perda maka peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini peraturan perundang-undangan dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, sistem yang dianut dalam hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan daerah adalah negara kesatuan yang desentralistik.

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁴⁴ Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.⁴⁵ Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁶

Dengan demikian, pada negara kesatuan, mendiskusikan sumber kewenangan daerah (dalam hal ini secara khusus adalah kabupaten/kota) untuk membentuk Perda kabupaten/kota sangat bergantung pada prinsip desentralisasi dan otonomi. Sepanjang suatu urusan pemerintahan telah didesentralisasikan kepada daerah otonom dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom diberikan otonomi oleh Pemerintah berdasarkan undang-undang maka daerah kabupaten/kota tersebut memiliki kewenangan untuk membentuk Perda.

⁴⁴ Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

⁴⁵ Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.

⁴⁶ Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.⁴⁷ Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan secara eksplisit sebagai berikut:

1. Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
2. Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
3. Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).⁴⁸

Dengan memperhatikan batasan tersebut maka implikasi yuridis terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah yaitu Perda, meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dasarnya adalah asas otonomi daerah. Kondisi ini dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.⁴⁹

Batasan hukum dalam rangka pembentukan Perda menurut Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

⁴⁷ Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

⁴⁸ Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014.

⁴⁹ Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengaturan sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga diatur dalam Pasal 236 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berikut ini:

1. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria atau materi muatan bagi kewenangan pembentukan Perda oleh provinsi dan kabupaten/kota yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria atau materi muatan tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Perda. Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hirarkinya.⁵⁰ Untuk lebih konkretnya kaidah tersebut memiliki dua makna, yaitu: (1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih

⁵⁰ Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

rendah; (2) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Sementara itu secara teoretis, dasar bagi pembentukan Perda secara khusus, dan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, sangat terkait dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Bentuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara teoretis mencakup dua aspek, yaitu: mengatur (melakukan pengaturan atau *rule-making* sebagai dasar dari tindakan penertiban atau *ordering*) dan mengurus (menyelenggarakan *public service*) atau *ordenede en verzorgende taken*.⁵¹ Dengan demikian, secara teori, pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum dan pembentukan Perda secara khusus, sangat terkait erat dengan sifat dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi prioritas. Ini berarti, jika orientasinya adalah untuk mengarahkan perilaku atau tindakan, maka instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan, yaitu membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian demikian maka daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Perda yang bersifat inheren sesuai fungsinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

B. PENGATURAN PENYELENGGARAAN KEARSIPAN

Arsip sebagai bagian dari identitas bangsa perlu diselamatkan sebagai bukti rekaman penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. 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, pemerintah daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.⁵² Melalui Undang Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan, Indonesia telah

⁵¹ N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, h. 1.

⁵² Pasal1 angka 2 UU No 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan

mengatur tentang Penyelenggaraan Kearsipan. Penyelenggaraan Kearsipan adalah keseluruhan kegiatan meliputi kebijakan, pembinaan kearsipan dan pengelolaan kearsipan dan pengelolaan arsip dalam suatu sistem kearsipan nasional yang didukung oleh sumber daya manusia, prasarana dan sarana, serta sumber daya lainnya.⁵³ Pengaturan Penyelenggaraan Kearsipan secara tuntas untuk memberikan kepastian hukum dalam Penyelenggaraan Kearsipan, yang bertujuan untuk menjamin terciptanya arsip dari kegiatan yang dilakukan oleh lembaga Negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan maupun perorangan. Disamping itu dengan Penyelenggaraan Kearsipan yang tertata secara baik, akan menjamin tersedianya arsip yang autentik dan terpercaya sebagai alat bukti yang sah sehingga dapat melindungi hak keperdataan rakyat maupun kepentingan Negara.

Berkaitan dengan itu, berikut ini akan dipaparkan tentang peraturan perundang-undangan yang terkait serta hal-hal pokok yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Kearsipan:

1. Peraturan Perundang-undangan terkait Penyelenggaraan Kearsipan.

- a. Undang Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 18 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3674)
Adalah kewajiban dari perusahaan untuk membuat dokumen perusahaan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 8 ayat (1) UU No 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan, yang berlaku selama jangka waktu tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU No 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan. Sehubungan dengan itu perlu penyimpanan dokumen tersebut sehingga tidak menghilangkan fungsi dokumen untuk kepentingan hukum

⁵³ Lihat Pasal 1 angka 24 UU No 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan dan Pasal 1 angka 19 PP — No 28 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan.

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

Dalam lingkungan elektronik, arsip merupakan rekaman kegiatan yang berisi informasi dalam media elektronik, berbeda dengan lingkungan konvensional, arsip berbasis pada kertas. Dalam perkembangannya sistem yang digunakan tidak lagi konvensional, akan tetapi memanfaatkan media elektronik yang berbasis pada penggunaan komputer. Penggunaan media elektronika dalam pengelolaan arsip ini disebut dengan Sistem Kearsipan elektronik. Pasal 1 huruf e Perka No 14 Tahun 2012, menetapkan tentang arsip elektronik yaitu arsip yang diciptakan (dibuat atau diterima dan disimpan) dalam format elektronik.

Penciptaan arsip elektronik harus memenuhi syarat yang telah ditetapkan dalam Pasal 6 UU No 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yaitu dapat diakses, ditampilkan, dijamin keutuhannya dan dapat dipertanggungjawabkan. Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) UU No 11 Tahun 2008 pada intinya menyatakan bahwa Informasi Elektronik, Dokumen Elektronik dan hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah yang merupakan perluasan alat bukti yang sah sesuai hukum acara yang berlaku di Indonesia.

- c. Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846).

Pasal 8 UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menyatakan bahwa ada kewajiban dari Badan Publik yang berkaitan dengan kearsipan dan pendokumentasian Informasi Publik dilaksanakan berdasarkan peraturan perundangan.

- d. Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038)

Pada dasarnya ada kewajiban penyelenggara untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Layanan publik merupakan ujung tombak pengelolaan arsip lembaga kearsipan. Proses yang terjadi dalam pengelolaan kearsipan akan berakibat pada baik buruknya layanan kepada masyarakat atau pemangku kepentingan yang lain. Hal ini tentu akan berakibat pada tingkat kepercayaan masyarakat dalam menerima pelayanan public yang akan terindikasi pada kemampuan memberikan layanan secara professional.

- e. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 152 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5071). Fungsi arsip sebagai sumber ingatan, sumber informasi, bukti pertanggungjawaban terhadap suatu peristiwa atau kejadian. Oleh karena itu perlu untuk pengelolaan arsip secara baik. Melalui penciptaan SKN (Sistem Kearsipan Nasional) dan JIKN (Jaringan Informasi Kearsipan Nasional) arsip akan aman, terpelihara dan dapat dengan mudah diketemukan apabila diperlukan.
- f. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)
Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan tentang tata urutan peraturan perundang-undangan yang menunjukkan tingkat kekuatan masing-masing peraturan perundangan. Dengan demikian berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah tentang Kearsipan harus mengacu pada substansi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.
- g. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah mempunyai tugas untuk menetapkan kebijakan daerah dalam melaksanakan tugas pembantuan. Dalam pembagian urusan Pemerintah Konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten dalam urusan bidang kearsipan, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan di bidang penegelolaan kearsipan, perlindungan dan penyelamatan arsip dll.

2. Penyelenggara Kearsipan

Sesuai Undang Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, mengamanatkan bahwa lembaga kearsipan nasional (ANRI), lembaga kearsipan provinsi, lembaga kearsipan kabupaten/kota dan lembaga kearsipan perguruan tinggi wajib melaksanakan pengelolaan arsip statis yang diperoleh dari lembaga negara, pemerintah daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, kemasyarakatan dan perorangan.

Penyelenggaraan Kearsipan dilakukan pada tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota dan perguruan tinggi. Penyelenggaraan Kearsipan pada tingkat kabupaten/kota menjadi tanggung jawab pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal ini bupati/walikota yang dilaksanakan oleh lembaga kearsipan kabupaten/kota.⁵⁴ Berkaitan dengan itu maka merupakan kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan kegiatan kearsipan dengan membentuk lembaga kearsipan kabupaten/kota. Lembaga kearsipan berbentuk satuan kerja perangkat daerah yang melaksanakan tugas pemerintahan dibidang kearsipan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota yang berkedudukan di ibukota provinsi/kabupaten/kota.

Dengan demikian maka Pemerintah Kota Salatiga juga mempunyai tanggung jawab dalam Penyelenggaraan Kearsipan Pemerintah Kota Salatiga, dengan membentuk Lembaga Kearsipan

⁵⁴ Lihat Pasal 6 ayat (3) UU No 43 Tahun 2009, Pasal 2 jo Pasal 3 ayat (3) PP No 28 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan.

Kota Salatiga. Dengan terbentuknya Lembaga Kearsipan Kota Salatiga, dapat memberikan kepastian hukum dalam Penyelenggaraan Kearsipan yang dapat melindungi hak Pemerintah Kota Salatiga dan hak-hak keperdataan masyarakat Kota Salatiga karena tersedianya arsip yang autentik dan terpercaya sebagai alat bukti yang sah. Bagi para penyelenggara kearsipan akan merasa aman karena ada landasan hukum bagi semua aktivitas Penyelenggaraan Kearsipan.

a. Sistem Kearsipan Nasional (SKN)

Arsip merupakan hal penting dalam kelangsungan suatu Negara, oleh karena itu perlu untuk diselamatkan keberadaannya sebagai bukti rekaman penyelenggaraan kehidupan berasyarakat berbangsa dan bernegara.

Untuk mewujudkan Penyelenggaraan Kearsipan nasional perlu dibangun sistem kearsipan nasional (SKN) yang berfungsi sebagai acuan dalam penyelenggaraan kearsipan oleh lembaga kearsipan dan pencipta arsip. SKN adalah suatu sistem yang membentuk pola hubungan berkelanjutan antar komponen yang memiliki fungsi dan tugas tertentu, interaksi antar pelaku serta unsur lain yang saling mempengaruhi dalam Penyelenggaraan Kearsipan secara nasional.⁵⁵ Pembangunan SKN oleh ANRI, dilaksanakan dengan menyusun kebijakan kearsipan di bidang: pembinaan, pengelolaan arsip, pembangunan SIKN dan pembentukan JIKN, organisasi, pengembangan SDM, prasarana dan sarana, perlindungan dan penyelamatan arsip, sosialisasi kearsipan, kerjasama dan pendanaan.

Sehubungan dengan itu ANRI membangun Sistem Informasi Kearsipan Nasional (SIKN). SIKN adalah system informasi arsip secara nasional yang dikelola oleh ANRI yang menggunakan sarana jaringan

⁵⁵ Pasal 1 angka 28 UU No 43 tahun 2009 Tentang Kearsipan, Pasal 1 angka 23 PP No 28 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan.

informasi kearsipan nasional.⁵⁶ Jaringan Informasi Kearsipan Nasional (JIKN) dibentuk oleh ANRI guna melaksanakan fungsi SIKN.

Pembentukan JIKN dilakukan pada pusat jaringan yang diselenggarakan oleh ANRI dan simpul jaringan yang diselenggarakan oleh lembaga kearsipan provinsi, lembaga kearsipan kabupaten/kota dan lembaga kearsipan PT. Pedoman penyelenggaraan SIKN dan JIKN selanjutnya dituangkan dalam Perka No 22 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Sistem Informasi Kearsipan Nasional (SIKN) dan Jaringan Informasi Kearsipan Nasional (JIKN).

Pemerintah Kota Salatiga mempunyai kewajiban untuk membangun simpul jaringan yang diselenggarakan oleh lembaga kearsipan Kota Salatiga. JIKN ini penting bagi Pemerintah Kota Salatiga guna meningkatkan akses dan mutu layanan kearsipan pada masyarakat, meningkatkan kemanfaatan arsip bagi kesejahteraan rakyat dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam bidang kearsipan.

b. Organisasi Kearsipan.

Organisasi kearsipan terdiri dari unit kearsipan pada pencipta arsip dan lembaga kearsipan. Unit kearsipan ini merupakan satuan kerja pada pencipta arsip yang mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam Penyelenggaraan Kearsipan.⁵⁷ Unit kearsipan wajib dibentuk pada setiap pencipta arsip. Pencipta arsip adalah pihak yang mempunyai kemadirian dan otoritas dalam pelaksanaan fungsi tugas dan tanggung jawab dibidang pengelolaan arsip dinamis.⁵⁸ Pencipta arsip meliputi lembaga Negara, pemerintahan daerah baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota, perguruan tinggi dan baik

⁵⁶ Pasal 1 angka 29 UU No 43 tahun 2009 Tentang Kearsipan, Pasal 1 angka 24 PP No 28 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan.

⁵⁷ Pasal 16 UU No 43 tahun 2009 Tentang Kearsipan dan Pasal 127 PP No 28 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan

⁵⁸ Pasal 1 angka 19 UU No 43 tahun 2009 Tentang Kearsipan

BUMD maupun BUMN. Unit kearsipan ini mempunyai fungsi dan tugas yang ditetapkan dalam undang-undang.⁵⁹

Disamping unit kearsipan, lembaga kearsipan merupakan salah satu organisasi kearsipan. Lembaga kearsipan adalah lembaga yang memiliki fungsi, tugas, dan tanggung jawab di bidang pengelolaan arsip statis dan pembinaan kearsipan. Lembaga kearsipan ini terdiri dari ANRI sebagai lembaga kearsipan tingkat nasional, lembaga kearsipan provinsi, lembaga kearsipan kabupaten/kota dan lembaga kearsipan perguruan tinggi.

Pemerintah daerah kota/kabupaten wajib membentuk lembaga kearsipan daerah kabupaten/kota yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang kearsipan pemerintah daerah kota/kabupaten.⁶⁰ Pembentukan lembaga kearsipan daerah sangat penting berkaitan dengan kebutuhan untuk menciptakan tertib administrasi daerah, dimana banyak satuan kerja perangkat daerah yang tidak mampu menata arsip secara tertib yang berpotensi menimbulkan permasalahan. Disamping itu pembentukan lembaga kearsipan daerah juga sangat penting untuk penyelamatan aset daerah yang dewasa ini banyak menimbulkan masalah baik dilingkungan pemerintah daerah maupun masyarakat, terutama asset yang berkaitan dengan tanah dan bangunan.

Lembaga kearsipan ini mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pengelolaan arsip statis kabupaten/kota yang diterima dari satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota dan penyelenggara pemerintah daerah kabupaten/kota. Lembaga kearsipan daerah kabupaten/kota ini mempunyai tugas untuk melaksanakan⁶¹:

- a. Pengelolaan arsip inaktif yang memiliki retensi sekurang kurangnya 10 (sepuluh) tahun yang berasal dari satuan kerja

⁵⁹ Pasal 129 PP No 28 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan.

⁶⁰ Pasal 143 ayat (1) PP No 28 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan.

⁶¹ Pasal 143 ayat (3) PP No 28 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan dan Pasal 4 ayat (2) Perka No 23 Tahun 2012 Tentang Standar Fungsi Lembaga Kearsipan Daerah.

perangkat daerah kabupaten/kota dan penyelenggara pemerintah kabupaten/kota.

- b. Pembinaan kearsipan terhadap pencipta arsip di lingkungan daerah kabupaten/kota.

Kewajiban tugas dan kewajiban lembaga kearsipan daerah lebih lanjut diatur dalam Perka ANRI Nomor 23 Tahun 2012 Tentang Standar Fungsi Lembaga Kearsipan Daerah, yang pada pokoknya menyatakan bahwa stardart fungsi lembaga kearsipan daerah merupakan acuan bagi pemerintah daerah untuk menyusun fungsi lembaga kearsipan daerah.⁶²

Sehubungan dengan itu Pemerintah Kota Salatiga dalam rangka untuk mengelola dan menyelamatkan arsip daerah kota Salatiga maupun dalam rangka meminimalisir munculnya permasalahan hukum mempunyai kewajiban untuk membentuk Lembaga Kearsipan Daerah yang akan mempunyai tugas dibidang kearsipan Pemerintah Kota Salatiga.

- c. Pembinaan Kearsipan.

Penyelenggaraan Kearsipan meliputi kegiatan penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan dan pengelolaan arsip. Sebagaimana dipaparkan diatas, bahwa Penyelenggaraan Kearsipan ditetapkan kebijakan adanya SIKN.

Pembinaan kearsipan ditingkat nasional dilaksanakan oleh ANRI, sedangkan ditingkat daerah provinsi dilakukan oleh lembaga kearsipan daerah provinsi dan pembinaan kearsipan ditingkat daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh lembaga kearsipan kabupaten/kota. Desain pembinaan kearsipan pada Pemerintah Daerah diatur lebih lanjut dalam Perka No 22 Tahun 2012 Tentang Desain Pembinaan Kearsipan Pada Pemerintah Daerah. Sehubungan dengan itu adalah tanggung jawab Pemerintah Kota Salatiga untuk

⁶² Pasal 2 Perka No 23 Tahun 2012 Tentang Standar Fungsi Lembaga Kearsipan Daerah.

mengadakan pembinaan terhadap arsip yang berada dalam lingkungan wilayah Pemerintahan Kota Salatiga. Mekanisme pembinaan yang telah ditentukan dalam peraturan perundangan perlu dilaksanakan sebagaimana mestinya. Dalam tingkat kabupaten/kota, pembinaan kearsipan terhadap pencipta arsip di lingkungan daerah kabupaten/kota merupakan tanggung jawab Lembaga Kearsipan Daerah Kabupaten/Kota. Agar dapat melakukan pembinaan terhadap pencipta arsip di lingkungan wilayah kabupaten/kota, Lembaga Kearsipan Daerah Kabupaten/Kota harus memiliki arsiparis terampil sesuai kebutuhan dan arsiparis ahli sesuai kebutuhan yang telah mengikuti pendidikan dan pelatihan maupun bimbingan teknis sesuai dengan materi binaan dan telah memperoleh sertifikat berdasarkan sertifikasi dari ANRI. Mengingat bahwa pembinaan kearsipan hanya dapat dilaksanakan oleh arsiparis terampil dan arsiparis ahli, maka Pemerintah Kota Salatiga perlu memperhatikan persyaratan pembinaan tersebut.

Fokus dari pembinaan ini adalah untuk peningkatan kapasitas: Lembaga Pencipta Arsip Unit Kearsipan dan Lembaga Kearsipan sesuai tanggung jawab dalam Penyelenggaraan Kearsipan.

d. Pengelolaan Kearsipan

Pengelolaan arsip dalam sistem kearsipan nasional meliputi pengelolaan arsip dinamis dan pengelolaan arsip statis. Dimaksud dengan pengelolaan arsip dinamis adalah proses pengendalian arsip dinamis secara efisien, efektif, dan sistematis meliputi penciptaan, penggunaan dan pemeliharaan, serta penyusutan arsip.⁶³

Pengelolaan arsip dinamis.

Pengelolaan arsip dinamis adalah proses pengendalian arsip dinamis secara efisien, efektif dan sistematis, meliputi penciptaan, penggunaan, dan pemeliharaan, serta penyusutan arsip.

Tujuan dari pengelolaan arsip dinamis adalah untuk menjamin ketersediaan arsip dalam penyelenggaraan kegiatan sebagai bahan

⁶³ Pasal 1 angka 25 dan 26 UU No 43 tahun 2009 Tentang Kearsipan.

akuntabilitas kinerja dan alat bukti yang sah berdasarkan suatu sistem yang memenuhi persyaratan: andal; sistematis; utuh; menyeluruh; dan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria. Disamping itu pengelolaan arsip dinamis dimaksudkan untuk menjaga keotentikan, keutuhan, keamanan dan keselamatan arsip. Oleh Karena itu pengelolaan arsip dinamis dilakukan melalui kegiatan penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan arsip.

Pengelolaan arsip dinamis dilakukan terhadap arsip vital, arsip aktif, dan arsip inaktif menjadi tanggung jawab pencipta arsip. Sedangkan pengelolaan arsip statis menjadi tanggung jawab lembaga kearsipan. Arsip vital adalah arsip yang keberadaannya merupakan persyaratan dasar bagi kelangsungan operasional pencipta arsip, tidak dapat diperbaharui, dan tidak tergantikan apabila rusak atau hilang. Arsip aktif adalah arsip yang frekuensi penggunaannya tinggi dan/terus menerus. Arsip inaktif adalah arsip yang frekuensi penggunaannya telah menurun.

Pengelolaan arsip dinamis meliputi kegiatan penciptaan arsip, penggunaan arsip, pemeliharaan arsip serta penyusutan arsip.

Berkaitan dengan kegiatan pengelolaan arsip dinamis tersebut penting untuk dijabarkan lebih lanjut adalah tentang kegiatan penciptaan, pemeliharaan dan penyusutan arsip. Arsip dinamis adalah arsip yang digunakan secara langsung dalam kegiatan pencipta arsip dan disimpan selama jangka waktu tertentu.

Penciptaan arsip meliputi kegiatan pembuatan arsip dan penerimaan arsip. Baik kegiatan pembuatan arsip maupun penerimaan arsip harus diregistrasikan dan dilaksanakan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundangan. Agar supaya terjaga keamanan arsip tersebut, maka harus didokumentasikan oleh unit pengolah dan unit kearsipan yang sekaligus akan memelihara dan menyimpan dokumentasi pembuatan dan penerimaan arsip. Untuk menjaga autentitas arsip yang diciptakan, yang bertanggungjawab

adalah unit pengolah data⁶⁴. Unit pengolah data adalah satuan kerja pada pencipta arsip yang mempunyai tugas dan tanggung jawab mengolah semua arsip yang berkaitan dengan kegiatan pencipta arsip dilingkungannya.

Pemeliharaan arsip dinamis adalah kegiatan menjaga keutuhan, keamanan, dan keselamatan baik arsip fisik maupun informasinya yang meliputi kegiatan pemberkasan dan penyimpanan arsip aktif, penataan dan penyimpanan arsip inaktif, dan alih media arsip⁶⁵. Pemeliharaan arsip dinamis antara lain dimaksudkan untuk menjaga keautentikan, keutuhan, keamanan dan keselamatan arsip serta menjamin ketersediaan arsip. Pemeliharaan arsip dinamis dilakukan melalui kegiatan pemberkasan dan penyimpanan arsip aktif dengan menggunakan prasarana dan sarana standar⁶⁶ yang menjadi tanggung jawab pimpinan unit pengolah pada pencipta arsip. Tentang pemberkasan arsip diatur dalam Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia (selanjutnya disebut Perat ANRI) No 9 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pemeliharaan Arsip Dinamis.

Pemeliharaan arsip dinamis meliputi: pemeliharaan arsip aktif, pemeliharaan arsip inaktif, dan alih media arsip.

Pemeliharaan arsip aktif menjadi tanggung jawab pimpinan unit pengolah pada tiap Pencipta Arsip. Pemeliharaan arsip aktif dilakukan melalui kegiatan pemberkasan dan penyimpanan arsip aktif dengan menggunakan prasarana dan sarana kearsipan sesuai dengan standar. Dalam rangka pemeliharaan arsip aktif, unit pengolah dapat membentuk sentral Arsip Aktif (*Central File*).

Pemberkasan arsip aktif dilakukan terhadap arsip yang dibuat maupun yang diterima yang dilakukan berdasarkan klasifikasi arsip. Pemberkasan ini dilakukan melalui prosedur pemeriksaan, penentuan indeks, penentuan kode, pelabelan dan penyusunan arsip aktif.

⁶⁴ Lihat Pasal 32 sd 36 UU No 43 tahun 2009 Tentang Kearsipan.

⁶⁵ Pasal 1 Peraturan ANRI No 9 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pemeliharaan Arsip Dinamis.

⁶⁶ Prasarana dan sarana standar, dapat dilihat dalam Peraturan ANRI No 9 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pemeliharaan Arsip Dinamis

Dengan demikian akan tercipta tertatanya fisik dan informasi arsip serta tersusunnya daftar arsip aktif. Unit pengolah arsip menyampaikan daftar arsip aktif tersebut paling lama 6 (enam) bulan setelah kegiatan tersebut kepada unit kearsipan pada tiap pencipta arsip.

Berkaitan dengan penyimpanan arsip aktif menjadi tanggung jawab pimpinan unit pengolah arsip. Penyimpanan arsip aktif akan dilakukan terhadap arsip yang telah ada dalam daftar arsip.

Jika arsip aktif telah memasuki masa retensi inaktif, unit pengolah harus melaksanakan pemindahan arsip dari unit pengolah ke unit kearsipan. Pemindahan tersebut harus dilakukan dengan penandatanganan berita acara dan melampirkan daftar arsip yang dipindahkan, berdasarkan peraturan perundangan tentang penyusutan arsip⁶⁷ Berita acara pemindahan arsip adalah naskah yang berisi informasi pelaksanaan pemindahan arsip inaktif dari unit kerja ke unit kearsipan atau pusat arsip, dengan disertai pengesahan oleh pimpinan unit.

Pemeliharaan arsip inaktif menjadi tanggung jawab kepala unit kearsipan dan dilakukan melalui kegiatan penataan dan penyimpanan arsip. Pemeliharaan arsip inaktif harus menggunakan prasarana dan sarana kearsipan sesuai dengan standar. Penataan dan penyimpanan arsip in aktif dilakukan untuk menjaga arsip yang melekat pada konteks penciptanya, tetap terkelola dalam satu pencipta arsip sehingga tidak tercampur dengan arsip dari pencipta arsip yang lain. Dengan demikian perlu dilakukan: pengaturan fisik arsip, pengolahan informasi arsip dan penyusunan daftar arsip inaktif. Oleh karena itu perlu disediakan oleh Unit Kearsipan, ruang atau gedung sentral Arsip Inaktif (*record centre*).

Alih Media merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan untuk pemeliharaan arsip dinamis, dengan menggunakan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi. Dimaksud dengan alih media adalah kegiatan pengalihan media arsip dari satu emdia ke media

⁶⁷ Lihat Perka Nomor 37 Tahun 2016 Tentang Penyusutan Arsip.

lainnya dalam rangka memudahkan akses arsip. Tentu saja dalam mengalih mediakan arsip harus memperhatikan hal-hal sebagaimana telah ditentukan dalam Peraturan ANRI.⁶⁸ Kebijakan alih media dapat dilaksanakan pengkopian, konversi atau migrasi.

Karena arsip merupakan dokumentasi kegiatan yang dilakukan subyek hukum, dalam hal ini kegiatan pemerintah, maka arsip akan bertambah terus seiring dengan bertambahnya penduduk dan kegiatan dalam satu wilayah pemerintahan. Penggunaan media komputer juga tidak dapat mengurangi pertumbuhan arsip. Jika arsip tidak disusutkan, maka akan membebani, baik dari sisi biaya, peralatan, tempat dan sumber daya manusia. Oleh karena itu kebijakan penyusutan arsip menjadi hal yang sangat penting. Perka No 37 Tahun 2016 Tentang Penyusutan, telah mengatur tentang tatacara dan syarat yang harus dipenuhi untuk melakukan penyusutan arsip. Penyusutan arsip ini mempunyai fungsi untuk efisiensi dan efektivitas penggunaan arsip serta menyelamatkan dan melestarikan arsip yang bernilai guna.

Penyusutan arsip merupakan kegiatan pengurangan jumlah arsip yang dapat dilakukan dengan cara memindahkan arsip inaktif dari unit pengolah ke unit kearsipan, pemusnahan arsip yang tidak mempunyai nilai guna dan penyerahan arsip statis kepada lembaga kearsipan.⁶⁹

Dengan mengacu pada rumusan tersebut diatas, maka penyusutan arsip dapat dilakukan dengan cara:

- a. Memindahkan arsip inaktif dari tempat penyimpanan arsip aktif ke tempat penyimpanan arsip inaktif di unit kearsipan.
- b. Memusnahkan arsip yang tidak bernilai guna sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Menyerahkan arsip statis dari instansi ke lembaga kearsipan kabupaten/kota.

Penyusutan arsip dilakukan oleh pencipta arsip berdasarkan Jadwal Retensi Arsip (JRA). Bekaitan dengan itu lembaga Negara,

⁶⁸ Lihat Pasal 21 ayat (3) Perat ANRI No 9 Tahun 2018 tentang Pedoman Pemeliharaan Arsip Dinamis

⁶⁹ Pasal 3 Perka Nomor 37 Tahun 2016 Tentang Penyusutan Arsip

pemerintah daerah, perguruan tinggi negeri, BMN dan BUMD wajib memiliki JRA yang ditetapkan oleh pimpinan lembaga Negara, pemerintah daerah, perguruan tinggi, BUMN dan BUMD setelah mendapat persetujuan Kepala ANRI. Retensi arsip dalam JRA ditetapkan berdasarkan pedoman retensi arsip yang ditetapkan Kepala ANRI bersama dengan lembaga teknis terkait.

Berkaitan dengan pedoman retensi urusan pemerintah daerah diatur dalam Perka No 16 Tahun 2015 Tentang Pedoman Retensi Arsip Urusan Pemerintah Daerah. Pedoman Retensi urusan Pemerintah Daerah memuat tentang jenis arsip, retensi atau jangka waktu simpan minimal dan keterangan. Penentuan jangka waktu retensi arsip didasarkan pada akumulasi retensi arsip aktif dan inaktif dengan tiga pola yakni⁷⁰:

- a. 2 (dua) tahun untuk nilai guna administrative,
- b. 5 (lima) tahun untuk nilai guna hukum, informasi dan teknologi,
- c. 10 (sepuluh) tahun untuk nilai guna pertanggungjawaban catatan keuangan, bukti pembukuan dan data pendukung administrasi keuangan yang merupakan bagian dari bukti pembukuan.

Penyusutan arsip dengan cara pemindahan arsip inaktif di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota dilakukan terhadap arsip yang memiliki retensi dibawah 10 (sepuluh) tahun dilakukan dari unit pengolah ke unit kearsipan di lingkungan satuan kerja pemerintah daerah atau penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pemindahan arsip inaktif ini menjadi tanggung jawab pimpinan unit pengolah. Pelaksanaan pemindahan bisa dilakukan setelah melewati retensi arsip aktif. Sedangkan pemindahan arsip inaktif yang memiliki retensi kurang dari 10 (sepuluh) tahun dilakukan dari pencipta arsip dilingkungan satuan kerja pemerintah daerah atau penyelenggara pemerintah daerah kabupaten/kota ke lembaga kearsipan daerah kabupaten/kota.

⁷⁰ Lihat lebih lanjut dalam Perka No 11 Tahun 2015 Tentang Pedoman Retensi Arsip Urusan Pemerintahan Daerah.

Pemindahan arsip inaktif dilakukan dengan melalui tahapan penyeleksian arsip inaktif, penataan arsip inaktif dan pembuatan daftar arsip inaktif dengan melalui prosedur yang telah ditentukan dalam Perka No 37 Tahun 2016 Tentang Penyusutan Arsip.

Penyusutan arsip yang dilakukan dengan cara pemusnahan arsip dilakukan terhadap arsip yang:

- a. Tidak mempunyai nilai guna
- b. Telah habis retensinya dan keterangan dimusnakan berdasarkan JRA
- c. Tidak ada peraturan perundangan yang melarang dan
- d. Tidak berkaitan dengan penyelesaian proses suatu perkara.

Pemusnahan arsip merupakan tanggung jawab Pimpinan Pencipta Arsip. Berkaitan dengan itu Pencipta arsip membentuk panitia penilai arsip yang memenuhi syarat⁷¹ yang mempunyai tugas untuk melakukan penilaian terhadap arsip yang akan dimusnakan dengan melihat JRA dari arsip yang bersangkutan. Tatacara dan prosedur pemusnahan arsip diatur dalam Perka No 37 Tahun 2016 Tentang Penyusutan Arsip.

Pemusnahan arsip dilakukan dengan prosedur sebagai berikut:

- a. Memeriksa arsip yang telah habis masa retensi inaktifnya, dan dinyatakan musna berdasarkan JRA.
- b. Mendaftar jenis arsip yang akan dimusnakan pada formulir Daftar Arsip yang memuat kolom nomor, kode klasifikasi, jenis arsip, tahun, jumlah dan keterangan.
- c. Menata fisik dan informasi arsip.
- d. Kepala Instansi/ SKPD mengirimkan surat permohonan persetujuan pemusnahan arsip SKPD Lembaga Kearsipan Kabupaten/Kota disertai daftar arsip yang akan dimusnakan.
- e. Membuat Daftar Arsip
- f. Pemusnahan arsip.

⁷¹ Lihat Perka Nomor 37 Tahun 2016 Tentang Penyusutan Arsip.

Penyusutan arsip yang dilakukan dengan cara penyerahan arsip statis kepada lembaga kearsipan tidak dapat dilakukan terhadap semua arsip, akan tetapi hanya dapat dilakukan terhadap arsip yang:

- a. Memiliki nilai guna kesejarahan.
- b. Telah habis masa retensinya.
- c. Berketerangan dipermanenkan sesuai JRA Pencipta Arsip.

Arsip statis yang diserahkan oleh pencipta kepada lembaga kearsipan harus merupakan arsip yang autentik, terpercaya, utuh dan dapat digunakan. Jika arsip statis tidak autentik, maka pencipta arsip melakukan autentikasi, sedangkan jika arsip statis tersebut tidak diketahui penciptanya, maka autentikasi dilakukan oleh lembaga kearsipan. Dalam hal pencipta arsip tidak mau melakukan autentikasi, maka lembaga kearsipan berhak menolak penyerahan arsip statis tersebut. Tatacara dan prosedur pemusnahan arsip diatur dalam Perka No 37 Tahun 2016 Tentang Penyusutan Arsip.

Pengelolaan arsip statis.

Pengelolaan arsip statis adalah proses pengendalian arsip statis secara efisien, efektif dan sistematis meliputi akuisisi, pengolahan, preservasi, pemanfaatan, penyalahgunaan, dan pelayanan publik dalam sistem kearsipan nasional.⁷² Di maksud dengan arsip statis adalah arsip yang dihasilkan oleh pencipta arsip karena memiliki nilai guna sejarah, telah habis masa retensinya dan berketerangan dipermanenkan yang telah diverifikasi baik secara langsung maupun tidak langsung oleh ANRI dan/atau lembaga kerarsipan.

Pengelolaan arsip statis dilaksanakan untuk menjamin keselamatan arsip sebagai pertanggungjawaban nasional bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pengelolaan arsip statis meliputi akuisisi arsip statis, pengolahan arsip statis, preservasi arsip statis dan akses arsip statis.

Akuisisi arsip statis adalah proses penambahan khazanah arsip statis pada lembaga kearsipan yang dilaksanakan melalui kegiatan

⁷² Pasal 1 angka 21 PP No 28 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan.

penyerahan arsip statis dan hak pengelolaannya dari pencipta arsip statis kepada lembaga kearsipan.

Dalam rangka akuisisi arsip statis, dilakukan pencatatan dalam Daftar Pencarian Arsip (DPA) terhadap arsip yang belum diserahkan oleh pencipta arsip. Terhadap arsip statis yang memenuhi syarat setelah dilakukan verifikasi oleh lembaga kearsipan, dapat dilakukan akuisisi, sehingga menambah khasanah lembaga kearsipan. Guna menyelamatkan arsip statis Pemerintah dapat memberikan penghargaan kepada masyarakat yang menyerahkan atau memberitahukan keberadaan arsip statis yang telah ada dalam DPA. Dalam kaitannya dengan kepentingan pelestarian dan pelayanan arsip statis, maka terhadap arsip statis dapat dilakukan reproduksi yang dilaksanakan melalui alih media yang ditetapkan oleh lembaga kearsipan. Dengan alih media ini akan dihasilkan arsip statis dalam bentuk media elektronik atau media lain yang sesuai aslinya.

Kegiatan pengolahan arsip statis dilakukan berdasarkan asas usul dan asas aturan asli. Pengolahan arsip statis dilakukan berdasarkan standar deskripsi arsip statis. Dengan demikian, maka pegawai lembaga kearsipan dalam melakukan pencatatan harus memperhatikan unit kerja asal arsip dan pokok masalah.

Kegiatan preservasi / penyelamatan arsip dilakukan untuk menjamin keselamatan dan kelestarian arsip statis, baik dilakukan secara preventif maupun kuratif.

Pengelolaan arsip statis dalam tingkat kabupaten/kota dilakukan oleh lembaga kearsipan kabupaten/kota.

e. Sumber Daya Manusia.

Dalam rangka pengelolaan arsip, diperlukan sumber daya manusia (SDM) yang memahami dan mempunyai keahlian dalam pengelolaan arsip. Pasal 147 sd Pasal 157 PP No 28 Tahun 2012 telah mengatur tentang SDM dalam pengelolaan arsip, dapat dijelaskan sebagai berikut:

SDM kearsipan terdiri atas pejabat struktural di bidang kearsipan, arsiparis dan fungsional umum di bidang kearsipan.

Pejabat struktural di bidang kearsipan berkedudukan sebagai tenaga manajerial yang mempunyai fungsi, tugas dan tanggung jawab melaksanakan kegiatan manajemen kearsipan. Persyaratan kopotensi pejabat struktural sekurang-kurangnya sarjana (S-I) di bidang kearsipan atau sarjana (S-I) di bidang selain kearsipan dan telah mengikuti serta lulus pendidikan dan pelatihan kearsipan yang dipersyaratkan.

Arsiparis dapat berasal dari ASN maupun non ASN. Arsiparis terdiri dari arsiparis tingkat ahli dan arsiparis tingkat terampil, mempunyai kedudukan hukum sebagai tenaga profesional dan independen dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya. Persyaratan kompetensi arsiparis tingkat ahli sekurang-kurangnya Sarjana (S-I) di bidang kearsipan atau Sarjana (S-I) selain bidang kearsipan yang telah mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan arsiparis tingkat ahli. Sedangkan persyaratan bagi arsiparis tingkat terampil sekurang-kurangnya D III di bidang kearsipan atau D III selain bidang kearsipan bidang yang telah mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan arsiparis tingkat terampil.

Arsiparis mempunyai tugas dan kewenangan yang telah diatur oleh peraturan perundangan.⁷³

f. Prasarana dan Sarana

Pengelolaan arsip dilakukan dengan menggunakan prasarana dan sarana berdasarkan standar yang ditetapkan oleh Kepala ANRI. Prasarana dan sarana dalam Penyelenggaraan Kearsipan meliputi gedung, ruangan, peralatan.

Sehubungan dengan itu dalam rangka Penyelenggaraan Kearsipan Pemerintah Kota Salatiga perlu memikirkan tentang prasarana dan

⁷³ Lihat Pasal 151 dan Pasal 152 PP No 28 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan

sarana guna mendukung pelaksanaan Penyelenggaraan Kearsipan Pemerintah Kota Salatiga.

g. Pendanaan

Sumber pendanaan dalam penyelenggaraan kearsipan ditopang oleh APBN dan APBD. Penyelenggaraan Kearsipan yang diselenggarakan oleh lembaga kearsipan nasional, lembaga kearsipan perguruan tinggi negeri dan lembaga kearsipan tertentu pemerintah daerah dialokasikan dalam APBN. Sedangkan Penyelenggaraan Kearsipan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dialokasikan dalam APBD.⁷⁴

Sehubungan dengan itu, Pemerintah Kota Salatiga wajib mengalokasikan dana dalam APBD guna Penyelenggaraan Kearsipan di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga. Pengalokasian dana tersebut digunakan dalam rangka perumusan dan penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, pengelolaan kearsipan, penelitian dan pengembangan, pengembangan SDM, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan kearsipan, penyediaan jaminan kesehatan serta penyediaan sarana dan prasarana. Demikian juga Pemda Kota Salatiga harus mengalokasikan dana berkaitan dengan penghargaan kepada masyarakat yang telah menyelamatkan arsip serta penyerahan arsip yang termasuk dalam kategori DPA.

Penyusunan program Penyelenggaraan Kearsipan dalam rangka pengajuan pendanaan tersebut menjadi tanggung jawab lembaga kearsipan dan unit kearsipan pada pencipta kearsipan sesuai dengan fungsi dan tugasnya.

⁷⁴ Pasal 160 PP No 28 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
TENTANG KEARSIPAN

Sudah menjadi keharusan bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengemukakan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari rancangan peraturan perundang-undangannya. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tindakan hukum yang dasarnya adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah tindakan hukum maka pembentukan peraturan perundang-undangan, proses maupun produknya, harus dapat dibenarkan atau dijustifikasi dari berbagai segi atau aspek.

Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis adalah dasar pembenar atau justifikasi bagi peraturan perundang-undangan supaya peraturan tersebut tidak sekedar ditetapkan sebagai produk dari tindakan kekuasaan, tetapi yang lebih substansial ialah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima karena secara hakiki beralasan sehingga kemudian memiliki keberlakuan dalam soal-soal keharusan atau mewajibkan. Pengertian senada berlaku pula dalam pembentukan Peraturan Daerah. Supaya Peraturan Daerah yang dibentuk memenuhi kriteria sebagai hukum dalam hal kapasitas mengharuskannya maka Peraturan Daerah tersebut harus memenuhi kriteria keberlakuan yuridis dan evaluatif.

Yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan yuridis ialah kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah tertentu yang di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi.⁷⁵ Sementara yang dimaksud dengan kriteria

⁷⁵ J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h. 150.

keberlakuan evaluatif ialah kaidah hukum berdasarkan isinya (materinya) dipandang bernilai. Untuk sampai pada *judgment* bernilai/tidaknya suatu kaidah hukum (yang kemudian diberi bentuk/*form* sebagai peraturan perundang-undangan), ada dua pendekatan yang dapat dijadikan acuan. Pertama, kefilosofatan, yaitu berdasarkan isinya kaidah itu dipandang bernilai atau penting;⁷⁶ memperjuangkan nilai tertentu yang sifatnya *given* atau *a priori*. Kedua, kemasyarakatan atau sosiologis, yaitu masyarakat menerima atau menyetujui kaidah itu.⁷⁷ Bentuk penerimaan itu dapat lebih dikonkretkan dalam bentuk pernyataan kebutuhan oleh masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut.

Pembahasan selanjutnya di bawah akan secara berurutan membahas tentang landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kearsipan. Pembahasan tersebut konsisten atau sejalan dengan pengertian sebagaimana dikemukakan di atas. Dalam pembahasan ini akan dikemukakan bahwa pembentukan Perda Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Kearsipan didukung oleh landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang memadai sehingga pembentukan Peraturan Daerah tersebut memiliki alasan yang kuat.

Peraturan Daerah (Perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.⁷⁸ Peraturan daerah merupakan hukum tertulis di tingkat daerah.

Hukum itu sendiri memiliki unsur hukum⁷⁹ yang meliputi unsur idiil dan unsur riil. Unsur idiil mencakup “hasrat susila” dan “rasio manusia”; adapun unsur hukum idiil akan menghasilkan asas-asas hukum (*rechts beginzelen*); misalnya asas kepastian hukum, asas persamaan, dan asas keadilan sosial. Adapun rasio manusia menghasilkan pengertian-pengertian

⁷⁶ Ibid., h. 152-153.

⁷⁷ Ibid., h. 152.

⁷⁸ Himawan Estu Bagijo, Pembentukan Peraturan Daerah, https://www.unicef.org/indonesia/id/29_Drafting_Provincial_Regulations_bahasa_.pdf, diunduh 2 Mei 2019

⁷⁹ “Unsur-unsur Hukum,” terjemahan Belanda: “gegevens van het recht”

hukum (*rechtsbegrippen*) menyangkut subyek hukum, obyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, dan hubungan hukum.

Peraturan Daerah sebagai hukum dalam penyusunannya harus didasarkan pada tiga argumentasi penting, yaitu argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis. Argumentasi filosofis adalah menyangkut pemikiran-pemikiran mendasar yang menjadi materi muatan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat dengan tujuan bernegara, kewajiban negara melindungi masyarakat, bangsa, dan hak-hak dasar warga negara sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 (pembukaan dan batang tubuh). **Unsur filosofis** dalam penyusunan peraturan daerah merupakan pertimbangan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

Argumentasi sosiologis disusun menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat yang terkait dengan materi muatan Perda. **Unsur sosiologis** dalam naskah akademik menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Sedangkan argumentasi yuridis digunakan dalam Perda untuk persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur dalam Perda. Beberapa persoalan yuridis itu antara lain peraturan yang sama sekali tidak ada, disharmoni peraturan, pengaturannya sudah ketinggalan, jenis peraturan yang lebih rendah dari UU sehingga berlakunya lemah, ataupun peraturannya sudah ada. **Unsur yuridis** ini untuk menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum, kemafaatan dan rasa keadilan masyarakat.

Dengan demikian, sebenarnya pertimbangan filosofis berbicara mengenai bagaimana seharusnya (*das sollen*) Perda yang bersumber pada konstitusi. Pertimbangan sosiologis menyangkut fakta empiris (*das sein*) yang merupakan abstraksi dari kajian teoritis, kepustakaan, dan analisis atas fakta-fakta di lapangan. Adapun pertimbangan yuridis didasarkan pada abstraksi dari kajian pada analisa dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan obyek yang diatur.

A. LANDASAN FILOSIFIS

Indonesia sebagai negara hukum menunjukkan bahwa Indonesia berdiri di atas pijakan hukum untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam teori dan praktek bernegara, dikenal konsep negara hukum “Rechtstaat”, konsep negara hukum “Rule of Law”, konsep negara hukum “Religy Legality” dan ”Nomokrasi Islam”, dan konsep negara hukum “Socialis Legality”.

Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (Rechtstaat) bukan negara kekuasaan (Machtstaat). Pernyataan tersebut kemudian dalam UUD 1945 hasil amandemen (1999-2002) diatur dalam pasal 1 ayat (3) yang menetapkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Lebih spesifik Negara Kesatuan Republik Indonesia berpijak pada konsep “Negara hukum yang berdasarkan Pancasila”.

Konsep Negara hukum Pancasila bersumber dari nilai-nilai sosial budaya Indonesia yang kristalisasinya adalah Pancasila sebagai Dasar Negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yang merupakan “Staatsfundamentalnorm” Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸⁰ Dalam konteks Indonesia maka hukum yang ada bersumber pada cita hukum yaitu Pancasila. Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakikatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu

⁸⁰ Aloysius R. Entah, Indonesia: Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila, Seminar Nasional Hukum, Volume 2 Nomor 1 Tahun 2016, hal. 536

sendiri”.⁸¹ Lima sila yang terdapat dalam Pancasila yaitu (i) Ketuhanan Yang Maha Esa; (ii) Kemanusiaan yang Adil dan Beradab; (iii) Persatuan Indonesia; (iv) Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; dan (v) Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia yang merupakan dasar filosofis-ideologis untuk mewujudkan tujuan negara. Empat tujuan atau cita-cita ideal bernegara yang ingin dicapai yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (ii) meningkatkan kesejahteraan umum; (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi, dan keadilan sosial.

Hukum menurut O. Notohamidjojo, adalah keseluruhan peraturan yang tertulis dan tidak tertulis yang biasanya bersifat memaksa untuk kelakuan manusia dalam masyarakat negara serta antar negara, yang berorientasi pada dua asas yaitu keadilan dan daya guna, demi tata tertib dan damai dalam masyarakat.⁸² Ada ungkapan klasik yang dikemukakan oleh Ulpianus, yaitu *iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi* yang menyatakan bahwa keadilan adalah kemauan yang bersifat tetap dan terus menerus untuk memberikan kepada setiap orang apa yang mestinya untuknya.

Hukum berfungsi mengatur masyarakat mengembangkan suatu sikap tertentu yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsinya, yaitu sikap otoritatif, berkuasa, dan memerintah. Menurut Sudikno Mertokusumo pada hakekatnya hukum tidak lain adalah suatu bentuk perlindungan kepentingan manusia, yang berbentuk kaidah atau norma. Oleh karena berbagai macam ancaman dan bahaya yang sering menerpa manusia, maka manusia perlu akan perlindungan terhadap kepentingan-kepentingannya agar manusia dapat hidup lebih tenteram. Perlindungan kepentingan itu tercapai dengan membentuk suatu peraturan hidup atau kaidah disertai dengan sanksi yang bersifat mengikat dan memaksa⁸³

⁸¹ BPHN, 1995 hlm. 247

⁸² Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Hlm. 35

⁸³ Sudikno Mertokusumo, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 1984, hlm. 1

Landasan filosofis pengaturan pada hakikatnya merupakan upaya untuk memberikan legitimasi substantif atas pengaturan yang dilakukan. Meskipun pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan, namun tidak berarti bahwa pengaturan tersebut dapat dilakukan secara bebas. Setidaknya, ketika pengaturan dilakukan, harus dibuktikan terlebih dahulu bahwa pengaturan tersebut secara substansial memang sangat dibutuhkan terkait dengan nilai tertentu yang signifikan.

Atas dasar pengertian di atas maka filosofi, atau landasan filosofis, dari pengaturan tentang Penyelenggaraan Kearsipan ke dalam peraturan daerah sebagai berikut.

1. Pembukaan UUD 1945 mengatur bahwa tujuan Negara Republik Indonesia antara lain adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, dan (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa.
2. Arsip merupakan memori kolektif dan dalam konteks nasional menjadi pusat ingatan bangsa. Dalam rangka mewujudkan dan mempertahankan negara kesatuan RI, arsip adalah bagian dari identitas bangsa yang dapat berguna sebagai sarana penyelamatan wilayah negara serta mampu berperan sebagai salah satu saran pemersatu bangsa. Oleh karena itu, arsip perlu diselamatkan sebagai bukti penyelenggaraan kegiatan kenegaraan, pemerintahan dan kehidupan kebangsa yang terekam dalam arsip sehingga dapat bermakna sebagai simpul pemersatu bangsa dan menjadi bagian dari identitas bangsa. Karena itu, arsip mampu menjadi kekuatan pemersatu bangsa sesuai tujuan Negara Republik Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
3. Arsip menjadi milik komunitasnya, merupakan warna dan identitas komunitas itu, dan dalam skala nasional menjadi warna dan identitas nasional, sehingga konteks budaya kehidupan masyarakat arsip menjadi bagian dari budaya bangsa. Kearsipan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur

- kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Undang-undang Dasar 1945 (hasil amandemen) telah mengatur beberapa hak asasi manusia. Pasal 28 F UUD 1945 mengisyarakan bahwa bangsa Indonesia berkehendak membangun negara yang bersifat demokratis bahwa setiap warga negara berhak berkomunikasi dan memperoleh informasi agar mereka menyalurkan aspirasinya dengan benar. Kebebasan mendapatkan informasi merupakan hak setiap warga negara sebagai salah satu wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis. Dalam hal ini, perlu diatur dalam Undang-Undang Kearsipan dan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kearsipan yang mencerminkan asas demokratis, baik dalam hubungan antara individu dengan negara, dan hubungan institusional dalam sistem kenegaraan.
 5. Selanjutnya, arsip dapat digunakan pula sebagai media pembentukan dan pembangunan karakter bangsa melalui pembelajaran arsip, antara lain yang pertama, arsip yang ditulis menjadi sejarah dapat mengajarkan nilai-nilai luhur, kebaikan, dan nasionalisme.⁸⁴ Sebagaimana yang menjadi tujuan Negara Republik Indonesia yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa.
 6. Upaya menjamin perlindungan kepentingan layanan publik dan hak-hak keperdataan rakyat melalui ketersediaan arsip yang autentik dan terpercaya. Pengelolaan arsip yang terpadu sebagai suatu sistem nasional merupakan upaya untuk mendukung transparansi dan akuntabilitas kinerja agar tercipta pemerintahan yang bersih dan baik, peningkatan mutu akuntabilitas publik untuk kepentingan pelayanan kepada masyarakat. Mardiasmo dalam Kristianten, menyebutkan transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang

⁸⁴ Siahaan, Amin. 2013. "Membentuk karakter bangsa melalui sejarah".
<http://www.kompasiana.com/>

terkait dengan aktifitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak yang membutuhkan yaitu masyarakat.⁸⁵

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Isu utama dari landasan sosiologis adalah masyarakat dapat menerima atau menyetujui suatu kaidah yang ditetapkan atau akan ditetapkan. Secara presuntif, supaya pra-kondisi ini dapat terjadi, tentu yang menjadi faktor utamanya adalah kebutuhan masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut. Dengan demikian pengaturan tentang Penyelenggaraan Kearsipan ke dalam peraturan daerah harus sesuai dengan kondisi empiris yang ada, dalam hal ini kondisi kemasyarakatan di mana masyarakat menyadari, atau merasakan, ada kebutuhan untuk adanya pengaturan tersebut.

Selain faktor kebutuhan masyarakat, faktor-faktor faktual yang lain juga dapat diposisikan sebagai landasan sosiologis untuk melakukan pengaturan (termasuk pengaturan tentang kearsipan). Lebih lanjut, landasan sosiologis ini akan dielaborasi secara abstraktif dengan mendasarkan temuan tentang kondisi praktik empiris yang ada di Kota Salatiga, termasuk implikasinya ke dalam jangkauan pengaturan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan peraturan daerah sebagai bentuk akomodasi atas pertimbangan aspek lokalitas atau kondisi khusus daerah terkait dengan isu kearsipan.⁸⁶

Sebagai sebuah tindakan hukum maka pembentukan peraturan perundang-undangan, proses maupun produknya, harus dapat dibenarkan atau dijustifikasi dari berbagai segi atau aspek. Landasan sosiologis adalah salah satu dasar pembenar atau justifikasi bagi peraturan perundang-undangan supaya peraturan tersebut tidak sekadar ditetapkan sebagai produk dari tindakan kekuasaan, tetapi yang lebih substansial ialah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima karena secara

⁸⁵ Kristianten, 2006. *Transparansi Anggaran Pemerintah*. Jakarta: Rineka Cipta. Halaman 45

⁸⁶ Lihat pembahasan *infra* **BAB V**.

hakiki beralasan sehingga kemudian memiliki keberlakuan dalam soal-soal keharusan atau mewajibkan.

Landasan sosiologis menunjuk pada aspek kemasyarakatan atau sosiologis, yaitu masyarakat menerima atau menyetujui suatu kaidah yang akan diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah. Bentuk penerimaan itu dapat lebih dikonkretkan dalam bentuk pernyataan kebutuhan oleh masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut.

Terkait dengan kearsipan, terdapat beberapa isu sosiologis yang dapat dikemukakan sebagai berikut.

- (1) Masalah penciptaan arsip dimana terdapat kecenderungan meningkatkan jumlah atau volume arsip/dokumen yang dikelola oleh para unit kearsipan, terutama arsip dalam bentuk kertas.
- (2) Masalah sumber daya manusia, meliputi kurangnya bahkan tidak adanya staff atau tenaga yang secara khusus mengelola kearsipan di kantor, kurangnya pengetahuan petugas kearsipan tentang tata cara pengarsipan dokumen penting, arsiparis masih berstatus Tenaga Harian Lepas (THL) dan belum pernah mengikuti diklat sertifikasi kompetensi arsiparis, pergantian petugas kearsipan tiap tahunnya, sehingga harus dilakukan pembinaan kembali, kurangnya minat aparat sipil negara (ASN) untuk menjadi pengelola kearsipan, dan kurangnya kesadaran tentang arti penting arsip bagi organisasi.
- (3) Masalah pengelolaan arsip, meliputi pencarian data / surat yang membutuhkan waktu lama, atau sulitnya menemukan kembali arsip dengan cepat dan tepat pada saat diperlukan, tidak dilakukannya penggolongan atau klasifikasi yang standar, adanya arsip yang hilang atau tidak bisa ditemukan, pengarsipan dilakukan secara manual, peminjaman arsip yang tidak melalui prosedur yang benar, dan tidak dilakukannya pengurangan/ Penyusutan/ Pemusnahan arsip,

- (4) Kurangnya sarana dan prasarana, meliputi fasilitas/sarana pendukung, terbatasnya peralatan server, scanner untuk digitalisasi arsip, dan belum tersedianya anggaran yang memadai khususnya untuk penyediaan peralatan kearsipan.
- (5) Belum tersedianya kebijakan yang memadai terkait dengan pengelolaan dan penyelenggaraan arsip di kota Salatiga.

Berdasarkan data di atas maka kondisi dan permasalahan Penyelenggaraan Kearsipan di kota Salatiga terjadi dalam beberapa dimensi, yaitu dimensi penciptaan arsip, dimensi sumber daya manusia, dimensi pengelolaan, dimensi sarana dan prasarana, serta dimensi sistem dan kebijakan.

Dibentuknya Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kearsipan merupakan dasar hukum yang sekaligus legalitas dalam Penyelenggaraan Kearsipan di Kota Salatiga. Peraturan Daerah ini diharapkan dapat menjadi solusi terhadap permasalahan yang terjadi dan dapat mewujudkan Penyelenggaraan Kearsipan yang baik dan profesional untuk mendukung pembangunan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat Kota Salatiga secara umum.

C. LANDASAN YURIDIS

Terakhir adalah landasan yuridis pengaturan tentang Penyelenggaraan Kearsipan ke dalam peraturan daerah. Landasan yuridis pengaturan tentang Penyelenggaraan Kearsipan bertujuan untuk memastikan bahwa pengaturan ini sejalan dengan peraturan perundang-undangan nasional yang kedudukannya lebih tinggi. Pemikiran yang melandasi ialah peraturan perundang-undangan lebih rendah (Peraturan Daerah) divalidasi oleh, dan diderivasi dari, peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Sebagai asas umum, landasan yuridis untuk keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan adalah adanya dasar kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, *mutatis*

mutandis, dalam hal pembentukan peraturan daerah, harus ditentukan terlebih dahulu adanya dasar kewenangan untuk membentuk peraturan daerah tersebut, baik kewenangan terkait dengan organ atau badan pembentuk maupun substansi atau kewenangan menyangkut materi muatan yang hendak dituangkan ke dalam peraturan daerah yang secara *ratione loci* masih menjadi kewenangan daerah (dikaitkan dengan kewenangan pemerintah pusat berdasarkan sistem negara kesatuan yang desentralistik).

Segala peraturan perundang-undangan yang terkait dan juga peraturan-peraturan yang tingkatannya berada di atas peraturan daerah yang akan dibentuk. Pentingnya memperhatikan peraturan perundang-undangan yang terkait ini agar terciptanya kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan masyarakat. Selain itu, pentingnya memperhatikan peraturan perundang-undangan yang di atasnya telah dibentuk agar pengaturan peraturan daerah tersebut sinkron dan harmonis, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain di atasnya. Pemerintah Daerah sebagai sub sistem dari sistem pemerintahan nasional, harus tunduk pada pengaturan perundang-undangan tingkat nasional.

Berikut dikemukakan peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai landasan yuridis bagi rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kearsipan, yaitu:

1. Undang-Undang No 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan;
2. Undang-Undang No. 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan;
3. Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2012 tentang SDM dalam Pengelolaan Arsip;
4. Perka No. 22 Tahun 2012 tentang Desain Pembinaan Kearsipan Pada Pemerintah Daerah;
5. Perka ANRI No 23 Tahun 2012 Tentang Standar Fungsi Lembaga Kearsipan Daerah;
6. Perka No. 16 Tahun 2015 tentang Pedoman Retensi Arsip Urusan Pemerintah Daerah;
7. Perka No. 37 Tahun 2016 tentang Penyusutan
8. Perka No. 9 Tahun 2018 tentang Pedoman Pemeliharaan Arsip

Dinamis.

9. Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.
10. Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
11. Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
12. Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
13. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
14. Perka No 22 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Sistem Informasi Kearsipan Nasional
15. Perka No 14 Tahun 2012, tentang arsip elektronik

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. JANGKAUAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH

Secara konseptual, jangkauan pengaturan mengandung makna atau pengertian tentang maksud dan tujuan untuk melakukan pengaturan, yaitu tindakan guna menghasilkan peraturan perundang-undangan. Adanya maksud dan tujuan menjadi tuntutan fundamental dalam tindakan pengaturan. Hal ini dikonfirmasi oleh salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu asas kejelasan (maksud dan) tujuan. Sebagai implikasinya, setiap pengaturan yang ideal seyogianya bertolak dari *starting point* yaitu adanya maksud dan tujuan. Pengertian ini, secara teoretis, sangat relevan dengan konsep peraturan perundang-undangan (*statutes*) yang dikemukakan Martin Krygier sebagai “*deliberately made laws*” dengan pengertian: “*They are made at a particular time. They express the will of a particular, identifiable person or body of persons.*”⁸⁷

Pengaturan, atau pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak sekedar memiliki maksud dan tujuan. Akan tetapi maksud dan tujuan dalam pengaturan di sini haruslah jelas serta *legitimate* (dalam pengertian maksud dan tujuan tersebut harus baik – positif maknanya). Sekadar maksud dan tujuan tidak cukup untuk menjustifikasi tindakan pengaturan karena boleh jadi maksud dan tujuan untuk melakukan pengaturan tersebut adalah maksud dan tujuan yang buruk atau tidak benar. Jika suatu pengaturan bertolak dari maksud dan tujuan demikian (baca: maksud dan tujuan yang buruk atau tidak benar) maka pengaturan tersebut adalah pengaturan yang sewenang-wenang (*arbitrary* atau *unreasonable*).

⁸⁷ Martin Krygier, “The Traditionality of Statutes” (1988) 1 Ratio Juris 20, 23.

Tindakan pengaturan ini bertolak dari kehendak (karena adanya kewenangan) mengatur oleh pembentuk peraturan. Oleh karenanya, produk pengaturan yang dihasilkan, peraturan perundang-undangan, sangat pantas dianggap mengekspresikan kehendak dari pembuatnya yang spesifik sesuai pendapat Krygier di atas. Kehendak mengatur tersebut tentu saja tidak boleh subjektif dan sewenang-wenang. Oleh karena itu, untuk mengobjektivisasi dan merasionalisasinya, maka pengaturan yang dilakukan harus bertolak dari maksud dan tujuan yang dinyatakan secara jelas, dan merupakan maksud dan tujuan yang benar, sebagai justifikasi untuk menjustifikasi kehendak dalam melakukan pengaturan. Oleh karena itu, maksud dan tujuan pengaturan (baca: jangkauan pengaturan) merupakan *ratio legis* dari pengaturan yang dilakukan.

Dengan penjelasan teoretis-konseptual di atas maka Sub-judul ini untuk selanjutnya akan menjelaskan secara lebih spesifik maksud dan tujuan dari pengaturan, dalam hal ini Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Kearsipan untuk menjawab isu jangkauan pengaturan peraturan daerah. Secara teoretis, maksud dalam melakukan pengaturan secara umum, membentuk peraturan perundang-undangan, condong didasari oleh pertimbangan sebagai berikut: "*Laws should be written with more empashis on making readers understand what the law commands.*"⁸⁸ Pengertian ini mengekspresikan konsep yang lazim disebut dengan kepastian hukum. Tentunya pemahaman demikian tidak dimaknai lebih lanjut, *a fortiori*, bahwa hukum tidak pasti tanpa peraturan perundang-undangan. Konstruksi pengertian ini negatif karena dapat memicu fenomena pengaturan berlebih atau *overregulation* dengan ditutupi, secara sewenang-wenang, maksud menciptakan kepastian hukum – suatu kondisi yang justru sangat tidak kita ingini (pengaturan berlebih atau terlalu banyak peraturan).

Pengaturan Penyelenggaraan Kearsipan ke dalam peraturan daerah mengandung maksud supaya keinginan untuk memberikan pedoman mengenai Penyelenggaraan Kearsipan yang sesuai dengan kondisi empiris

⁸⁸ Alfred F. Conard, "A Legislative Text: New Ways to Write Laws" (Summer 1985) *Statute Law Review* 62, 83. Lihat juga Cass R. Sunstein, "Problems with Rules" (1995) 83 *California Law Review* 953, 972-977.

Kota Salatiga dapat memiliki *legal basis*. Untuk pengertian ini, dalam hukum berlaku yang disebut asas atau prinsip legalitas sebagai asas utama dari negara hukum atau *the Rule of Law*. Asas legalitas secara tersurat, sebagai implikasinya, menghendaki pengaturan melalui peraturan perundang-undangan (legislasi) atas suatu hal atau tindakan. Dalam posisi demikian maka peraturan perundang-undangan (legislasi) berfungsi sebagai dasar tindakan (*reasons for action*) yang bersifat *a priori*.

Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan definisi peraturan perundang-undangan adalah: “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.” Peraturan perundang-undangan memiliki arti penting untuk menjadikan suatu norma atau kaidah memiliki kekuatan mengikat yang lebih jelas, misalnya: dapat dibedakan dengan kaidah-kaidah lain seperti moralitas, adanya lembaga yang akan memastikan dikenakannya sanksi kepada pelanggar dan sebagainya.⁸⁹ Dengan pengertian lain, peraturan perundang-undangan dibutuhkan untuk memberikan kepastian hukum karena bentuknya yang tertulis.

Kepastian hukum di sini, seperti dikutip di atas, memiliki pengertian spesifik yaitu: “*making readers understand what the law commands.*” Berdasarkan pengertian di atas maka kepastian hukum memiliki atau mengandung makna intrinsik berupa perlunya proses pemberian bentuk (formalisasi) kepada (norma atau kaidah) hukum. Sebagai dasar tindakan maka dipresumsikan bahwa hukum akan lebih memiliki kejelasan jika dirumuskan dengan bentuk tertentu yang mudah diakses. Peraturan perundang-undangan memenuhi kriteria ini karena bentuknya yang tertulis. Bentuk tertulis tersebut memudahkan akses bagi setiap orang yang hendak mengetahui preskripsinya karena orang yang bersangkutan “dapat membacanya”.

⁸⁹ Titon Slamet Kurnia, *Sistem Hukum Indonesia: Sebuah Pemahaman Awal* (Mandar Maju 2016) 32.

Sesuai dengan asas atau prinsip legalitas maka pengaturan mengenai Penyelenggaraan Kearsipan memiliki fungsi sebagai dasar otorisasi bertindak bagi pemerintah dalam menyelenggarakan perlindungan tersebut. Hal ini mengandung dua pengertian. Pertama, sebagai norma atau kaidah kewenangan (*power-conferring rules*) bagi pemerintah. Kedua, sebagai norma atau kaidah perilaku bagi pemerintah – yaitu tentang bagaimana pemerintah seyogianya bertindak melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam rangka Penyelenggaraan Kearsipan. Pengertian demikian sejalan dengan pendapat Brian Z. Tamanaha yang menyatakan: “*government actions must have positive legal authorization (without which the action is improper); and no government action may contravene a legal prohibition or restriction.*”⁹⁰

Oleh karena itu, berdasarkan kerangka berpikir tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah), pada analisis pertama seyogianya harus dapat diberikan rasionalisasi sebagai upaya hukum dalam rangka pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah dan pembatasan terhadap tindakan pemerintah atas dasar kekuasaan atau kewenangan yang sah. Itu artinya, meskipun tindak pemerintahan tersebut didasari oleh adanya kewenangan pemerintahan yang sah, tindak pemerintahan tersebut harus dijalankan sesuai dengan ketentuan hukum yang mengatur tentang bagaimana seyogianya tindak pemerintahan itu dilakukan. Dengan logika berpikir demikian maka ketika suatu peraturan perundang-undangan tengah dirancang dan hal itu konsisten dengan pengertian tersebut maka pembentukan peraturan perundang-undangan yang demikian didukung oleh *ratio legis* yang memadai sehingga produk yang dihasilkan *legitimate*. Hal senada, *mutatis mutandis*, berlaku pula dalam pembentukan Peraturan Daerah, termasuk Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Kearsipan.

Secara khusus, sesuai namanya, pengaturan Penyelenggaraan Kearsipan ke dalam Peraturan Daerah Kota Salatiga mengandung maksud lebih spesifik sebagai bentuk kepekaan dalam merespon permasalahan

⁹⁰ Brian Z. Tamanaha, “A Concise Guide of the Rule of Law,” dalam Gianluigi Palombella & —Neil Walker, eds., *Retocating the Rule of Law* (Hart Publishing 2009) 4.

yang ada melalui instrumen hukum. Hal ini untuk menegaskan komitmen dalam melakukan pengaturan benar-benar didukung oleh motivasi yang jelas dan kuat. Itu artinya, dalam memberikan respons berupa tindakan pengaturan, Kota Salatiga benar menyadari bahwa masalah yang dihadapi terkait dengan Penyelenggaraan Kearsipan adalah masalah sangat krusial di mana salah satu solusi utamanya melalui pembentukan Peraturan Daerah. Posisi demikian tentu dapat dikonfirmasi oleh kondisi praktik empiris yang ada di Kota Salatiga.⁹¹ Dengan demikian hal ini melengkapi alasan umum terkait dengan maksud dari melakukan pengaturan yang secara formal adalah untuk memenuhi tuntutan asas legalitas seperti telah dijelaskan sebelumnya.

Maksud demikian sejalan dengan peluang yang diberikan oleh undang-undang yang memungkinkan untuk diakomodasinya aspek lokalitas, khususnya kebutuhan atau keadaan khusus daerah, sebagai materi muatan peraturan daerah. Ruang untuk penyerapan kebutuhan khusus daerah melalui pengaturan ke dalam peraturan daerah sangat terbuka di mana ditegaskan bahwa materi muatan peraturan daerah tersebut adalah: (1) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; (2) penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; serta (3) materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 236 ayat [3] & [4] UU No. 23 Tahun 2014). Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah “materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Akomodasi aspek lokalitas didasari oleh pertimbangan hubungan pusat – daerah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara teori, peraturan perundang-undangan pusat atau nasional diharapkan mampu, secara yuridis, berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk keterpenuhan aspirasi ini maka asasnya adalah peraturan perundang-undangan tersebut harus bersifat

⁹¹ Lihat kembali *supra* BAB II.C. dan II.D.

seumum mungkin. Dengan demikian, secara teori, semakin umum suatu pengaturan maka pengaturan tersebut akan mampu memiliki daya laku yang semakin luas.⁹² Kondisi tersebut tidak selalu ideal. Akomodasi aspek lokalitas, dalam kerangka otonomi daerah, menjembatani keberlakuan peraturan perundang-undangan pusat atau nasional ke daerah supaya efektif dengan memberikan kewenangan kepada daerah untuk melakukan pengaturan lebih lanjut peraturan perundang-undangan pusat atau nasional tersebut sesuai dengan kondisi yang ada di daerah.

Setelah maksud untuk melakukan pengaturan berhasil dikonfirmasi, maka selanjutnya akan dijelaskan tentang tujuan dalam melakukan pengaturan tentang Penyelenggaraan Kearsipan. Tujuan pengaturan merupakan spesifikasi dari maksud untuk melakukan pengaturan. Sesuai dengan itu maka pengaturan ini memiliki tujuan untuk memberikan pedoman mengenai Penyelenggaraan Kearsipan. Itu artinya, pengaturan ini bertujuan untuk mewujudkan Penyelenggaraan Kearsipan yang dapat diandalkan dan profesional,⁹³ serta sekaligus didukung pula oleh landasan filosofis, sosiologis dan yuridis.⁹⁴

Dikaitkan dengan landasan filosofis yang sudah didiskusikan,⁹⁵ tujuan pengaturan ini memiliki filosofis untuk memberikan “hal-hal yang lebih” kepada setiap orang yang membutuhkan layanan arsip. Filosofi ini merupakan aplikasi atau penerapan konsep keadilan berdasarkan “pendekatan kapabilitas” dengan harapan supaya Penyelenggaraan Kearsipan dapat dilakukan secara baik.

B. ARAH PENGATURAN PERATURAN DAERAH

Secara fungsional, arah pengaturan adalah hasil *breakdown* atau penguraian dari jangkauan pengaturan. Oleh karena itu, arah pengaturan memiliki misi yang lebih spesifik dari jangkauan pengaturan. Jika jangkauan pengaturan merupakan uraian abstrak tentang *legal policy* atau *ratio legis* oleh pembentuk peraturan (baca: maksud dan tujuan

⁹² J.J.H. Bruggink, Op.cit., 88-89.

⁹³ Lihat kembali pembahasan dalam *supra* BAB II.A dan II.B.

⁹⁴ Lihat kembali pembahasan dalam *supra* BAB IV.

⁹⁵ Lihat kembali pembahasan dalam *supra* BAB IV.B.1.

pengaturan), maka arah pengaturan bersifat lebih teknis, yaitu untuk menjawab pertanyaan tentang bagaimana supaya *legal policy* pembentuk peraturan dapat terimplementasi ke dalam pengaturan yang hendak dilakukan.

Dengan demikian yang akan dijelaskan selanjutnya adalah *breakdown* atau penguraian dari jangkauan pengaturan rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Kearsipan menjadi arah pengaturan peraturan daerah. Untuk itu, lebih spesifiknya, arah pengaturan Peraturan Daerah ini akan ditunjukkan pada pengaturan mengenai:

1. Pendekatan dalam pengaturan yang merujuk pada pendekatan berdasarkan kepastian hukum sehingga pengaturan tentang Penyelenggaraan Kearsipan harus sejalan dengan preskripsi kepastian yang diberlakukan untuk semua orang yang memerlukan arsip;
2. Tindak-tandak pemerintahan yang relevan dalam Penyelenggaraan Kearsipan; dan
3. Mekanisme untuk memastikan bahwa kebijakan daerah dalam penyelenggaraan Penyelenggaraan Kearsipan tersebut efektif.

Arah pengaturan pertama, pengaturan berdasarkan pendekatan kepastian hukum, mengandung preskripsi umum dalam melakukan pengaturan tentang Penyelenggaraan Kearsipan ke dalam peraturan daerah. Preskripsi umum tersebut mencakup dua hal: (1) yang harus diatur (atau boleh diatur) dan (2) yang tidak boleh diatur.

Arah pengaturan kedua adalah elaborasi tentang tindak-tandak pemerintahan yang relevan dengan kegiatan Penyelenggaraan Kearsipan. Pengaturan ini menjadi inti dari pengaturan tentang Penyelenggaraan Kearsipan. Pengaturan demikian menggambarkan keseluruhan upaya yang ditempuh oleh pemerintah (tentu saja tanpa menutup kemungkinan adanya ruang untuk partisipasi atau peran serta masyarakat) dalam memberikan perlindungan dalam hal Penyelenggaraan Kearsipan di Kota Salatiga. Lazimnya, ranah tindak-tandak pemerintahan di sini bergerak mulai dari rentangan yang abstrak hingga konkret, yaitu penyusunan kebijakan yang

tepat untuk dituangkan menjadi *policy rules* hingga tindakan-tindakan nyata (*feitelijke handelingen*).

Arah pengaturan ini, bertumpu pada asas legalitas, menggariskan dua ketentuan umum sebagai preskripsi. Pertama, subjek yang bertanggung jawab untuk melakukan tindak pemerintahan serta pemberian kewenangan untuk subjek tersebut dapat memiliki kapasitas untuk melakukan tindak pemerintahan. Kedua, dasar tindakan berupa norma atau kaidah perilaku dalam melakukan tindak pemerintahan tersebut.

Bagian kedua dari arah pengaturan kedua adalah tentang tindak-tindak pemerintahan yang relevan untuk dilakukan dalam konteks Penyelenggaraan Kearsipan di Kota Salatiga. Itu artinya, fokus pengaturan di sini adalah tentang norma atau kaidah perilaku dalam melakukan tindak pemerintahan sebagai komitmen pada asas atau prinsip legalitas. Peraturan perundang-undangan di sini pada hakikatnya berfungsi menetapkan “hukumnya” secara *a priori* untuk tindak pemerintahan. Dengan pengertian lain bagaimana tindak pemerintahan itu dilakukan harus ditetapkan sebelumnya norma atau kaidah perilaku untuk tindak pemerintahan tersebut. Itu artinya, arah pengaturan di sini adalah mengarahkan supaya pengaturan yang dilakukan ditujukan pada pengaturan tentang bagaimana tindak pemerintahan itu seyogianya dilakukan.

Arah pengaturan ketiga, atau terakhir, adalah mekanisme untuk memastikan bahwa komitmen Kota Salatiga dalam Penyelenggaraan Kearsipan tersebut efektif. Arah pengaturan ini pada hakikatnya berkaitan dengan sistem *reward and punishment*, termasuk pelibatan masyarakat c.q. peran serta atau partisipasi masyarakat dalam rangka Penyelenggaraan Kearsipan di Kota Salatiga tersebut.

Karena jangkauan pengaturan tentang Penyelenggaraan Kearsipan ke dalam peraturan daerah ini termasuk untuk mengakomodasi aspek lokalitas maka dengan sendirinya arah pengaturan ini termasuk harus memperhatikan kondisi khusus daerah sesuai dengan temuan dari kajian tentang praktik empiris yang ada di Kota Salatiga terkait dengan isu

tentang Penyelenggaraan Kearsipan.⁹⁶ Dengan demikian, melalui arah pengaturan tersebut, perspektif lokalitas menjadi titik berat dalam melakukan pengaturan. Karena kerangka teoretis pengaturan yang demikian maka dengan sendirinya hal ini memperkuat legitimasi sosiologis dari pengaturan yang hendak dilakukan melalui peraturan daerah tersebut. Itu artinya, peraturan daerah ini diharapkan sesuai dengan aspirasi masyarakat sehingga implikasinya masyarakat akan mendukung atau menerima adanya peraturan daerah tersebut.

C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Bagian ini akan mem-*breakdown* lebih rinci arah pengaturan rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Kearsipan. *Breakdown* ruang lingkup materi muatan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kearsipan juga dilakukan dengan tetap memperhatikan kewenangan *ratione loci* Kota Salatiga dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kearsipan.

Atas dasar pemahaman tersebut maka berikut adalah rincian ruang lingkup materi muatan rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Kearsipan:

1. **Ketentuan Umum.** Bab dalam ketentuan umum memuat istilah-istilah kunci atau penting yang digunakan dalam Peraturan Daerah.
2. **Maksud, Tujuan dan Asas.** Bab ini memuat ketentuan-ketentuan tentang maksud dan tujuan dibentuknya Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Kearsipan beserta asas yang melandasi pengaturan tersebut.
3. **Ruang Lingkup Pengaturan.** Bab ini mengatur lingkup pengaturan dalam Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Kearsipan.
4. **Kebijakan Kearsipan Daerah.** Pada bagian ini diatur pokok-pokok kebijakan yang perlu ditetapkan sebagai norma, standar, pedoman, dan kendali mutu Penyelenggaraan Kearsipan.
5. **Pembinaan Kearsipan.** Bab ini mengatur hal-hal yang perlu menjadi materi pembinaan kearsipan di Kota Salatiga.
6. **Pengelolaan Arsip Daerah.** Bab ini mengatur tentang pengelolaan arsip, baik arsip dinamis maupun arsip statis. Selain itu diatur pula hal-hal lain yang penting dalam pengelolaan arsip, yaitu

⁹⁶ Lihat kembali pembahasan *supra* BAB II.C & II.D.

Pengembangan Sumber Daya Manusia, Prasarana dan Sarana, Perlindungan dan Penyelamatan Arsip, Peran Serta Masyarakat, dan Autentikasi.

7. **Sumber Daya Kearsipan.** Bagian ini berisi pengaturan terkait hal-hal yang menjadi pendukung dalam sistem kearsipan daerah berupa sumber daya manusia, sarana dan prasarana, organisasi kearsipan dan pendanaan dalam penyelenggaraan kearsipan di Kota Salatiga.
8. **Pengawasan dan Evaluasi.** Bab ini mengatur mengenai kewenangan dan kegiatan dalam rangka pengawasan dan evaluasi dalam penyelenggaraan kearsipan.
9. **Kerjasama Antar Daerah.** Bagian ini mengatur mengenai kewenangan Pemerintah Daerah untuk melakukan kerjasama di bidang kearsipan.
10. **Ketentuan Larangan.** Bab ini mengatur mengenai larangan bagi pencipta arsip dan/atau Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Kearsipan.
11. **Ketentuan Sanksi.** Bagian ini mengatur pengenaan sanksi bagi pencipta arsip dan/atau Pemerintah Daerah yang melakukan hal-hal yang menjadi larangan dalam Penyelenggaraan Kearsipan.
12. **Ketentuan Peralihan**
13. **Ketentuan Penutup**

BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, maka disimpulkan beberapa hal berikut:

1. Inisiasi untuk membentuk Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan telah sesuai dengan kewenangan penanganan urusan pemerintah sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 maupun adanya kemungkinan yang diberikan oleh UU No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.
2. Oleh karenanya, pembentukan Perda *a quo* memiliki alasan atau landasan, baik secara filosofis, yuridis dan sosiologis. Secara filosofis disimpulkan bahwa Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945. Selajutnya secara yuridis disimpulkan bahwa Perda Penyelenggaraan Kearsipan telah sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi. Sementara secara sosiologis, Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan ini merupakan jawaban atas kebutuhan masyarakat terkait Penyelenggaraan Kearsipan.
3. Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan telah disusun dengan memperhatikan maksud dan tujuan melakukan pengaturan yang kemudian di *breakdown* menjadi lebih kongkrit dalam arah pengaturan, untuk selanjutnya diperinci dalam bagian ruang lingkup materi muatan peraturan daerah.

B. SARAN

Dalam proses pembentukan Perda tentang Penyelenggaraan Kearsipan harus melibatkan partisipasi semua pihak terkait, agar materi Perda tersebut benar-benar memiliki sesuai dengan kebutuhan masyarakat maupun ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Abdul, Ghofur, Anshori (2016). Filsafat Hukum, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Afandi, M. I., & Warjio, W. (2016). Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah Dalam Pencapaian Target Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan (Studi Deskriptif Di Kelurahan Bunut Barat Kecamatan Kota Kisaran Barat). *Jurnal Administrasi Publik: Public Administration Journal*, 5(2).
- Agustino, Leo (2006). Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: Penerbit CV. Alfabeta
- Alfred, F. Conard (Summer 1985). "A Legislative Text: New Ways to Write Laws" *Statute Law Review* 62, 83.
- Aloysius, R. Entah (2016). Indonesia: Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila, Seminar Nasional Hukum, Volume 2 Nomor 1.
- Amsyah, Zulkifli. (2003). Manajemen Kearsipan. Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama.
- Barthos, Basir (2003). Manajemen Kearsipan Untuk Lembaga Negara, Swasta, dan Perguruan Tinggi. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara
- Brian, Z. Tamanaha (2009). "A Concise Guide of the Rule of Law," Gianluigi Palombella & Neil Walker, eds., *Relocating the Rule of Law*.
- Bronwen, Morgan. and Karen, Yeung (2007). *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Budiman, Muhammad Rosyid (2009). Dasar Pengelolaan Arsip Elektronik. Yogyakarta: Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah.

- Cass, R. Sunstein (1995). "Problems with Rules" 83 California Law Review 953, 972-977.
- Edwards, George C, III. (1980). Implementing Public Policy. Washington Dc: Texas A & M University. Congretional Quarterly Press.
- International Organization for Standardization, (2001). IO 15489-2:2001 (E): Information dan Documentation – Records Management, Part 2: Guidelines, 1st Edition, Geneva.
- J.J.H. Bruggink (1999). Refleksi tentang Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Jones, C. O. (1996). Pengantar Kebijakan Publik (Publik Policy) Terjemahan Ricky Ismanto., Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada.
- Kristianten (2006). Transparansi Anggaran Pemerintah. Jakarta: Rineka Cipta.
- Lintjewas, O., Tulus, F., & Egetan, M. (2016). Evaluasi Kebijakan Pemberian Bantuan Pengembangan Usaha Mina Perdesaan di Kabupaten Minahasa Selatan. JURNAL ILMIAH SOCIETY, 2(20).
- Martin Krygier (1988). "The Traditionality of Statutes" 1 Ratio Juris 20, 23
- Muhidin, Sambas Ali dan Hendri Winata (2016). Manajemen Kearsipan untuk Organisasi Publik, Bisnis, Sosial, Politik, dan Kemanusiaan. Bandung: Penerbit Pustaka Setia Bandung.
- N.M. Spelt, J.B.J.M. ten, Berge. (1993). Pengantar Hukum Perizinan, Surabaya: Yuridika.
- Nuraida, Ida (2012). Manajemen Administrasi Perkantoran. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Odgers, Pattie (2005). Administrative Office Management: Short course (13th ed.). Mason, Ohio: Thomson South-Western.
- Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia No. 19 tahun 2012 Tentang Pedoman Penyusunan Klasifikasi Arsip.
- Priansa, D. J., dan Garnida, Agus, (2013). Manajemen Perkantoran Efektif, Efisien Dan Profesional, Bandung: Penerbit Alfabeta
- Quible, Zane (2005). Administrative Office Management: an introduction (8th ed., International). Pearson Education, Upper Saddle River, N.J

- Ramdhani, A., & Ramdhani, M. A. (2017). Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. *Jurnal Publik*, 11(1), 1-12.
- Sayuti, Abdul Jalaluddin (2013). *Manajemen Kantor Praktis*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Sedarmayanti (2013). *Tata Kearsipan: Dengan Memanfaatkan Teknologi Modern*, Bandung: Penerbit Mandar Maju.
- Sudikno, Mertokusumo. (1984). *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Liberty.
- Sukoco, Badri M. (2007). *Manajemen Administrasi Perkantoran Modern*. Surabaya: Penerbit Erlangga.
- Suraja, Yohannes (2006). *Manajemen Kearsipan*. Malang: Penerbit Dioma
- Titon, Slamet, Kurnia (2016). *Sistem Hukum Indonesia: Sebuah Pemahaman Awal*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan
- Widodo (2010). *Implementasi kebijakan*. Yogyakarta: Penerbit Andi Offset
- Wursanto, Ignatius. (1995). *Kearsipan 1*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius
- Yatimah, Durotul (2009). *Pengembangan Sumber Daya Manusia Bidang Keahlian: Kesekretarisan Modern dan Administrasi Perkantoran*. Bandung: Penerbit Pustaka Setia.

Peraturan Perundang-undangan;

- o UUD NRI Tahun 1945