

# PERKEMBANGAN PRODUK HUKUM KEARSIPAN DI INDONESIA

Zaenudin<sup>1</sup>

## *Abstract*

*The role of record and archives management has existed for a long time, even before the birth of the State of Indonesia, precisely the Dutch colonial period. During the VOC (Vereenigde Oostindische Compagnie) periode, archives in the Nusantara archipelago merely refers to the custom prevailing in the Dutch archives system, namely the enactment of the agenda system. When the period of Hindia Belanda Government, archival law was created in the Netherlands and its colonies. It's Koninklijk Besluit van den, 4 September 1823 number 7. In the republic period shown three Act in three era. First one is a Presidential Regulation number 19/1961 or Act Prps. number 19/1961 about principles of the National Archives, in the Old era; second the Act number 7/1971 about Basic Provisions Archives in the New era; third the Act number 43/2009 about record - Archives Management in Reform era.*

**Keywords:** *legal product, archives, archives management*

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara yang berdasar atas hukum maka segala sesuatu yang terkait hal ihwal pengaturan negara harus punya dasar hukum, tidak boleh asal dan menurut selera perseorangan atau golongan tertentu. Apabila sesuatu dilakukan tanpa landasan hukum, sesuatu itu dianggap tidak sah atau

ilegal. Dengan demikian produk hukum di dalam negara hukum merupakan sesuatu yang sangat penting, karena dengan produk hukum segala sesuatu mendapat legitimasi yuridis sehingga sah untuk diberlakukan atau dilarang.

Sebagai salah satu sendi kehidupan negara, bidang kearsipan juga harus memiliki landasan hukum. Apabila keberadaan kearsipan tidak punya

---

<sup>1</sup> *Arsiparis Arsip UGM*

landasan hukum dalam bentuk produk hukum maka bidang tersebut dapat disebut sebagai ilegal atau liar. Adalah satu hal yang cukup menarik untuk ditelaah, yaitu sejak kapan bidang kearsipan diakui keberadaannya oleh negara. Sampai sejauh ini telaah atau kajian produk hukum yang menjadi landasan penyelenggaraan kearsipan di Indonesia masih sangat jarang.

Telaah lebih lanjut terhadap produk hukum akan memperkaya informasi baik dari sisi keilmuan, kebijakan, maupun praktik di bidang kearsipan. Perkembangan media rekam informasi dapat diketahui dari batasan arsip dan pembagiannya. Perkembangan teori kearsipan dapat ditelusuri dari perincian cara, pendekatan dan langkah kerja yang digariskan oleh setiap produk hukum. Demikian halnya kebijakan, perhatian, apresiasi dan komitmen masing-masing pemerintahan terhadap bidang kearsipan dapat dilihat dari produk-produk hukum yang dihasilkan pada tiap-tiap masa. (Zaenudin:2010)

## **B. Maksud dan Tujuan**

Produk hukum bidang kearsipan sesungguhnya telah ada sejak lama, bahkan sebelum lahirnya negara Indonesia, tepatnya ketika masa penjajahan. Terinspirasi oleh hal-hal tersebut di atas, telaah kecil ini dilakukan, dengan maksud menelusuri perkembangan produk hukum bidang kearsipan di Indonesia.

Tujuan yang ingin dicapai adalah diperolehnya informasi secara runtut tentang produk hukum kearsipan yang pernah diberlakukan di Indonesia. Disamping itu dikaji pula implementasi dari masing-masing produk hukum tersebut secara singkat.

## **C. Rumusan Masalah**

Secara ringkas masalah yang berusaha digali dari tulisan ini adalah apa saja produk hukum yang pernah berlaku di Indonesia dan bagaimana implementasi pelaksanaan dari masing-masing produk hukum tersebut serta apa konsekuensinya bagi perkembangan kearsipan.

Kajian tidak terbatas pada produk hukum yang

dihasilkan oleh Pemerintah Republik Indonesia saja tetapi meliputi produk hukum yang pernah diberlakukan di wilayah Nusantara yang kemudian menjadi wilayah Negara Indonesia. Sementara untuk mempersempit cakupan, masalah dibatasi pada produk hukum berupa undang-undang atau produk hukum yang disejajarkan dengan undang-undang.

## II. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Sejak zaman penjajah, kearsipan sesungguhnya sudah berjalan di Indonesia, baik dari sisi manajemen praktisnya maupun legal formalnya. Untuk mempermudah telaah terkait pembahasan perkembangan kearsipan dari sisi legal, khususnya kajian produk hukumnya dibuatlah periodisasi sebagai berikut: 1) masa kolonial yang meliputi masa VOC (*Vereenigde Oostindische Compagnie*) dan masa Pemerintahan Hindia Belanda; 2) Masa Republik yang terdiri atas: masa Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi.

### A. Masa Kolonial

Sejarah kolonialisme di Indonesia dimulai dengan

perkembangan perdagangan internasional pada abad XVI. Bermula dari kedatangan para pedagang Eropa, termasuk Belanda di pelabuhan Banten pada tahun 1596, kekuasaan kolonial mulai menemukan basisnya di bumi Indonesia (Nusantara). Bangsa Belanda bukan saja datang sebagai pedagang melainkan juga sebagai pengembara untuk mencari tempat tinggal baru yang kemudian dijadikan sebagai tanah jajahan. Penguasaan tersebut berakibat tumbuhnya komunitas sosial politik Barat dan tumbuhnya sistem hukum Barat di negeri jajahan (sejarah Nasional Indonesia, 1975).

Periodisasi masa kolonial ini diurai menjadi dua masa. Masa pertama ialah saat Nusantara dikuasai oleh Maskapai Perdagangan bernama *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC), antara tahun 1602 sampai dengan 1799. Masa kedua adalah saat setelah VOC dibubarkan dan diganti oleh lembaga pemerintahan resmi yang dibentuk oleh Pemerintah Belanda bernama Pemerintah Hindia Belanda, mulai tahun 1799 sampai dengan diselenggarakannya

Konferensi Meja Bundar, 27 Desember 1949. Pada saat itulah Pemerintah Belanda baru mengakui kemerdekaan Indonesia dalam bentuk Negara Republik Indonesia Serikat. (Hadiwardoyo, 2007: 3.6)

#### 1. Masa VOC

Upaya kolonialisasi Belanda di Nusantara secara formal dimulai pada awal abad ke-17. Dengan dalih mendukung persaingan perdagangan internasional, didirikanlah sebuah maskapai perdagangan bernama *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC) pada tahun 1602. Kongsi Dagang tersebut diberi hak politik oleh Raja Belanda untuk mengelola tanah jajahan. Motivasi kekuasaan yang menjiwai kebijakan VOC berakibat pada dua hal, yaitu penguasaan wilayah dan penerapan hukum Belanda.

Sebagai penguasa tanah jajahan VOC mengembangkan sistem hukum Belanda secara relatif longgar. Pemberlakuan hukum lebih difokuskan pada perlindungan hak dan

kewajiban masyarakat yang berkewarganegaraan Barat, sementara bagi warga pribumi berlaku sistem hukum setempat atau hukum adat. Sebagai negeri jajahan, sistem pengaturan administrasi dan hukumnya mengikuti sistem yang berlaku di negeri induk, termasuk dalam hal kearsipan.

Pada masa itu, sebagai organisasi dagang, orientasi profit VOC lebih menonjol sehingga tidak ditemukan inovasi, kebijakan maupun produk hukum di bidang kearsipan. Perhatian VOC terhadap arsip sebenarnya sangat besar karena fungsi arsip yang vital sebagai bukti akuntabilitas operasional dan rujukan informasi untuk membuat keputusan. Kesadaran kearsipan VOC yang tinggi dapat disaksikan saat ini melalui keselamatan dan keteraturan arsip peninggalannya yang sekarang tersimpan di Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) dan di

tempat lain. Sungguhpun demikian, pada saat itu tidak ada sistem kearsipan yang dikembangkan oleh VOC. Seluruh proses kearsipan yang dijalankan semata-mata mengacu pada kebiasaan yang berlaku di negeri induknya (Hadiwardoyo, 2007: 3.7).

Sepanjang perjalanan sejarah VOC, sistem kearsipannya tetap berkisar pada penggunaan sistem agenda dengan pendekatan fisik dan masalah secara bersamaan. Pendekatan fisik merupakan pengelompokan dan penataan arsip berdasarkan bentuk naskah dan asal korespondensi. Pengelompokan berdasar bentuk fisik naskah seperti ini dapat dijumpai pada arsip *Daagregister van Casteel te Batavia* (catatan harian Benteng Batavia), *testamenten* atau *koopbrieven* (surat wasiat, hibah dan transaksi barang yang dikategorikan sebagai aset). Adapun

pengelompokan berdasar asal atau tujuan surat misalnya: *patria missieven*, *missiven van government*, *aankomende stukken*, dan *inkomende stukken* (Hadiwardoyo, 2007: 3.8).

Pendekatan berdasar masalah juga digunakan dalam sistem agenda, yaitu mengelompokkan arsip berdasar masalah dengan acuan klasifikasi pada nomor agenda dan tanggal penyelesaian terakhir dari proses penyelesaian masalah yang menjadi substansi sebuah korespondensi. Sistem agenda merupakan sebuah gagasan pengaturan arsip yang tidak memberi jarak antara pengaturan arsip dinamis dan pengaturan arsip statis. Implementasi sistem agenda tersebut akan berimplikasi dua hal, yaitu terjadinya pengelompokan arsip secara tidak proposional dan munculnya anggapan bahwa arsip tidak pernah menjadi statis secara mutlak. (Hadiwardoyo, 2007: 3.9)

Sistem agenda adalah sistem series dimana surat masuk dan surat keluar dicatat atau diregestrasikan secara urut dalam buku agenda dan pemberkasannya didasarkan pada nomor urut yang terdapat dalam buku agenda tersebut. Sarana sistem ini meliputi: buku agenda, daftar klasifikasi (*hoofdenlijst*), buku indeks masalah (indeks folio), buku indeks nama (*klapper*), dan buku *register otoritet*. (Waluyo:2008)

## 2. Masa Hindia Belanda

Adanya perlawanan terus menerus dari rakyat dan penguasa-penguasa lokal ditambah korupsi internal membuat VOC bangkrut, sehingga pada Desember 1799 Kongsi Dagang ini dibubarkan. Sebagai gantinya Pemerintah Belanda membentuk pemerintahan kolonial di Nusantara dengan nama Pemerintah Hindia Belanda. Indonesia secara formal menjadi wilayah jajahan Belanda dan dipimpin oleh seorang Gubernur Jenderal yang

bertanggung jawab kepada Menteri Jajahan.

Dengan berstatus sebagai negara jajahan maka produk hukum Pemerintah Belanda diterapkan juga di wilayah jajahan secara konsekuen, termasuk di antaranya produk hukum atau kebijakan dalam bidang kearsipan. Pada masa itulah lahir undang-undang terkait kearsipan berupa *Koninklijk Besluit* Nomor 7 tanggal 4 September 1823. Produk hukum ini ditandatangani oleh Raja Belanda saat itu, Pangeran Williem dan terdiri atas 51 pasal. Implementasi dari peraturan ini adalah diberlakukannya sistem Verbal dalam pengelolaan arsip baik di negeri Belanda maupun Hindia Belanda (Sistem Kearsipan zaman Hindia Belanda, 1991:28).

Verbal secara harfiah adalah lisan, karena secara historis verbal merupakan laporan lisan yang disampaikan pada rapat umum yang dilengkapi dengan bukti atau laporan surat menyurat topik yang

berkaitan. Unsur dalam sistem verbal antara lain: lembar proses verbal, lembar konsep penyelesaian naskah, konsep final/*net konsep/final draft*, pertinggal, dan naskah terkait. (Waluyo:2008)

Sistem Verbal pada dasarnya adalah suatu sistem untuk mengelola arsip dinamis yang di dalamnya diatur bagaimana suatu naskah yang dibuat dan diterima oleh satu instansi diproses, ditindaklanjuti, dan dihimpun sehingga membentuk suatu unit informasi mengenai pokok masalah tertentu. Dalam himpunan itu terdapat informasi seluruh penyelesaian proses baik mengenai substansi masalah maupun sejarah pembuatan naskah (*historical draft*) yang terkait dengan proses penyelesaian korespondensinya sehingga membentuk dosir (Hadiwardoyo, 2007:3.10). Sistem Verbal terutama dilaksanakan di Departemen Dalam Negeri (*Departement*

*van Binnenlandsch Bestuur*), Departemen Pekerjaan Umum (*Departement van Burgerlijke en Openbaar Werken*), serta Departemen Perhubungan dan Pengairan (*Departement van Verkeer en Waterstaat*).

Dalam perkembangannya, disamping sistem tersebut juga muncul juga sistem lain seperti Sistem Kartu (*kaartstelsel*), yang kemudian dikenal dengan nama Sistem *Registratuur*, Sistem *Kaulbach*, dan Sistem *Abbink*. Ketiga sistem tersebut pada prinsipnya memiliki pola yang hampir sama, yaitu dengan cara memanfaatkan konsep klasifikasi masalah yang ditandai dengan penggunaan kode daftar pokok masalah, pencatatan naskah dengan kartu penomoran yang merujuk pada tanggal penyelesaian proses korespondensi. Variasi kemudian berkembang dalam cara pencatatan, penggunaan

kode klasifikasi serta sarana temu balik. (Hadiwardoyo, 2007:3.11)

Pemerintah kolonial menyadari bahwa sistem kearsipan yang ada perlu penyempurnaan, untuk itu dibentuklah lembaga yang khusus menangani masalah kearsipan. Melalui *Besluit van Gouvernour Generaal van Nedherlandsch Indie* (Surat Keputusan Gubernur Jenderal Hindia Belanda) Nomor 23 tahun 1892, Gubernur Jenderal meresmikan berdirinya *Lands Archief*. Dengan berdirinya lembaga tersebut, perkembangan teori maupun konsep kearsipan di Hindia Belanda semakin pesat. Diantaranya mulai diperkenalkan konsep penataan arsip harus mengaitkan dengan sumber asal pencipta arsipnya (*principle of provenance*) dan khazanah arsip harus diatur sesuai penataan awalnya (*principle of original order*). (F. Yuniarti, 2007:5.32)

## B. Masa Republik

Sepanjang sejarah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Pemerintah RI telah tiga kali menetapkan Undang-Undang terkait masalah Kearsipan. Pertama adalah Peraturan Presiden RI Nomor 19 Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Kearsipan Nasional. Kedua Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan. Dalam konsiderannya, UU Nomor 7 Tahun 1971 menyebut PP Nomor 19 Tahun 1961 dengan sebutan UU Nomor 19 Prps Tahun 1961. Berdasarkan penyebutan tersebut dalam uraian selanjutnya, PP Nomor 19 Tahun 1961 akan ditulis dengan UU Nomor 19 Prps Tahun 1961.

Apabila diperhatikan lebih seksama perjalanan legalitas kearsipan ini sangatlah menarik karena ketiga produk UU dibuat oleh rezim yang berbeda. Undang-undang yang pertama dihasilkan pada Era Orde Lama di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno. Undang-undang kedua dihasilkan pada Era Orde Baru di bawah kekuasaan Presiden Soeharto. Adapun Undang-undang yang terakhir ditetapkan pada Era Reformasi saat



pemerintahan dipimpin Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. (Zaenudin:2010)

#### 1. Masa Orde Lama

Undang-Undang Nomor 19 Prps Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Kearsipan Nasional ditetapkan pada tanggal 26 Desember 1961 dan ditandatangani oleh Presiden Soekarno. Undang-undang tersebut dimuat dalam Lembaran Negara RI Tahun 1961 Nomor 310. Secara fisik terdiri dari 4 bab dan 9 pasal, sementara secara materi berisi: batasan dan pembagian arsip, tugas pemerintah terkait kearsipan, pengaturan organisasi pelaksana dan tujuan kearsipan.

U n d a n g - u n d a n g kearsipan ini mendefinisikan arsip dengan batasan umum dan khusus. Secara umum arsip didefinisikan sebagai wujud tulisan dalam bentuk corak teknis bagaimana juga, sedang secara khusus arsip merupakan kumpulan surat atau bahan-bahan penolong lainnya yang disimpan dan dipelihara selama diperlukan. Menurut UU ini, berdasarkan fungsinya arsip dibagi menjadi 2 yaitu: arsip baru yang dipergunakan secara langsung dalam

p e n y e l e n g g a a n administrasi negara dan arsip lama yang tidak dipergunakan secara langsung untuk penyelenggaraan sehari-hari administrasi negara (Pasal 2).

Undang-Undang Nomor 19 Prps Tahun 1961 juga mengamanati Pemerintah RI untuk menguasai setiap arsip seluruh bidang kehidupan kebangsaan baik dari badan pemerintah, lembaga negara, badan swasta maupun arsip yang ada di tangan perseorangan yang dianggap penting. Implementasi dari tugas tersebut pemerintah menjalankan pengumpulan dan perawatan arsip-arsip lama serta penyelenggaraan arsip-arsip baru. (Pasal 3 dan 4)

Tugas-tugas tersebut kemudian dilaksanakan oleh organisasi kearsipan yang dibentuk pemerintah dan terdiri atas: Arsip Nasional yang berkedudukan di ibu kota negara, Arsip Nasional Daerah yang dibentuk di ibu kota Daerah Tingkat I serta Arsip-arsip pada badan-badan pemerintah dan lembaga negara. Melalui produk hukum tersebut diketahui bahwa lembaga kearsipan di atas berada dalam koordinasi dan

pembinaan Menteri Pertama (pasal 7).

## 2. Masa Orde Baru

Sekitar sepuluh tahun kemudian, tepatnya tanggal 18 Mei 1971, lahir undang-undang kearsipan baru yaitu UU Nomor 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan. Undang-undang ini disahkan oleh Presiden Soeharto dan dimuat dalam Lembaran Negara RI Tahun 1971 Nomor 32 yang otomatis menggantikan UU lama. Secara prinsip UU yang baru tidak jauh berbeda dengan yang lama, hanya ada beberapa penyempurnaan dan tambahan. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1971 terdiri atas 6 bab dan berisi 13 pasal. (Zaenudin:2010)

Jika UU lama membatasi pengertian arsip dengan tulisan dan surat dengan berbagai bentuk coraknya maka UU baru mendefinisikan dengan naskah (pasal 1). Kedua batasan ini sangat tipis bedanya karena naskah itu identik dengan tulisan. Begitu halnya dengan pembagian arsip, hakekatnya sama hanya istilahnya saja yang beda. Undang-undang No. 7 Tahun 1971 menggunakan istilah arsip

dinamis dan statis untuk menggantikan terminologi arsip baru dan lama dalam UU sebelumnya (pasal 2). Dalam hal tugas pemerintah dan pengaturan organisasi kearsipannya juga tidak ada perbedaan mendasar. Keduanya sama-sama mewajibkan kepada pemerintah untuk menyelamatkan arsip statis dari seluruh komponen bangsa baik instansi negeri, swasta maupun perseorangan serta menyelenggarakan kearsipan dinamis (pasal 5).

Jika masa VOC pelaksanaan kearsipan lebih berorientasi pada fungsi manajemen untuk bukti akuntabilitas operasional dan rujukan informasi untuk membuat keputusan, pada masa Hindia Belanda lebih berorientasi pada fungsi kultural untuk menyediakan bahan pertanggungjawaban bagi generasi yang akan datang, maka pada era republik baik masa Orde Lama maupun Orde Baru fungsi kearsipan diperluas meliputi fungsi kultural sekaligus fungsi manajemen. Dengan kata lain baik UU Prps No. 19 Tahun 1961 maupun UU No.7 Tahun 1971 menggariskan tugas kearsipan meliputi

pengelolaan arsip statis/arsip lama dan pengelolaan arsip dinamis/arsip baru.

Implementasi dari UU No. 7 Tahun 1971 adalah dibentuknya organisasi kearsipan yang terdiri atas: 1) unit kearsipan pada lembaga negara dan badan pemerintah pusat dan daerah, 2) Arsip Nasional Pusat (ANRI) di ibu kota negara, 3) Arsip Nasional Daerah atau Arsip Nasional Wilayah di ibu kota daerah tingkat satu/provinsi. Di tingkat pusat, upaya implementasi dilaksanakan dengan pembangunan depo baru ANRI di Jalan Ampera Raya Jakarta Selatan. Sementara di tingkat daerah, implementasi dijalankan dengan membangun Arsip Nasional Daerah di Sulawesi Selatan, Aceh, dan Jawa Tengah (1977); Sumatera Barat, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat (1993–1998); Jawa Barat, Kalimantan Barat, dan Irian Jaya (1999) (Hadiwardoyo, 2007:3.21).

Satu implemtasi sistem kearsipan yang muncul pada masa ini adalah lahirnya Sistem Kearsipan Pola Baru. Konsep pengelolaan arsip dinamis ini disebut juga dengan istilah Sistem Kartu Kendali. Sistem tersebut

digagas bersama oleh ANRI, Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Jurusan Perpustakaan Universitas Indonesia pada tahun 1976. (Hadiwardoyo, 2007:3.24)

### 3. Masa Reformasi

Tiga puluh delapan tahun lebih UU Nomor 7 Tahun 1971 memanyungi aktivitas kearsipan di Indonesia. Kritik, saran, masukan, keluhan, pernyataan mulai bermunculan, UU tersebut dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi menciptakan berbagai media rekam baru belum diakomodir dalam UU. Tuntutan terwujudnya tata pemerintahan yang bersih dan transparan, tuntutan peningkatan kualitas pelayanan publik serta semangat otonomi juga belum sepenuhnya tertampung. Akhirnya pada tanggal 23 Oktober 2009 harapan terhadap lahirnya UU baru terpenuhi dengan disahkannya UU Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan termuat dalam Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 152.

Sangat berbeda sekali

antara UU kearsipan terakhir ini dengan dua UU kearsipan sebelumnya baik secara kuantitas maupun kualitas. Jika secara fisik kedua UU terdahulu hanya singkat, terdiri dari 9 dan 13 pasal maka UU Nomor 43 tersebut sangat panjang, tersusun atas 11 bab dan 92 pasal. Begitu halnya secara isi, UU terbaru lebih komprehensif. UU terbaru sudah mencakup banyak aspek: batasan dan pembagian arsip, tujuan dan ruang lingkup, organisasi penyelenggara, dan sistem penyelenggara, langkah dan proses pelaksanaan, sumber dana, pembinaan sumber daya manusia, standar sarana prasarana, pelanggaran dan sanksi serta mengakomodir organisasi profesi, dan peran serta masyarakat. (Zaenudin:2010)

Batasan arsip dalam UU terbaru sangat dipengaruhi oleh kemajuan teknologi. Arsip didefinisikan sebagai rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (pasal 1). Suatu batasan yang luas tidak terbatas pada tulisan atau naskah. Pengaruh teknologi informasi juga ditemukan

lagi dengan munculnya klausul pembangunan Sistem Kearsipan Nasional (SKN) melalui penyelenggaraan Sistem Informasi Kearsipan Nasional (SIKN) dan pembentukan Jaringan Informasi Kearsipan Nasional (JIKN). Secara khusus UU No. 43 Tahun 2009 membahas tentang SIKN dan JIKN dalam satu bab tersendiri, yaitu bab V dari pasal 109 sampai pasal 126.

Semangat otonomi juga terasa sekali dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 2009. Implementasi dari UU tersebut yang mungkin paling dapat dirasakan adalah munculnya lembaga kearsipan baru yang belum pernah diberi wewenang mengelola arsip statis yaitu arsip daerah kabupaten kota dan arsip perguruan tinggi. Dua UU sebelumnya membatasi organisasi pelaksana kearsipan pada Arsip Nasional dan Arsip Nasional Daerah/Wilayah (ANRIWIL) di provinsi. Implementasi yang fundamental lagi dalam UU ini adalah beralihnya status ANRIWIL menjadi organ pemerintah daerah. Arsip Nasional Wilayah sebelumnya merupakan

kepanjangan tangan dari ANRI sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi. Melalui UU terbaru lembaga tersebut menjadi perangkat pemerintah provinsi sebagai pelaksanaan prinsip desentralisasi.

Dari sisi teknis kearsipan, UU No. 43 mengadopsi *records continuum models*. Menurut model tersebut proses pengelolaan arsip meliputi 7 kegiatan, yaitu penciptaan, penggunaan dan pemeliharaan, penyusutan, akuisi, pengolahan, preservasi dan akses (pasal 40 dan 59). Teori ini dikembangkan oleh pakar-pakar kearsipan Australia dan diilhami oleh konsep arsip elektronik yang perkembangannya sangat cepat. Konsep continuum sebenarnya tidak lagi membagi arsip dinamis dan statis secara ketat. Sungguhpun mengadopsi, UU No. 43 masih membagi model tersebut menjadi dua bingkai, satu pengelolaan arsip dinamis yang terdiri dari 3 proses pertama dan dua pengelolaan arsip statis yang terdiri dari 4 proses sisanya. Begitu pula semangat keterbukaan muncul di UU

terbaru dengan diberinya ruang bagi organisasi profesi dan peran serta masyarakat dalam kegiatan kearsipan. Tuntutan peningkatan layanan publik dan tata kelola pemerintahan yang baik juga terlihat pada pasal-pasal tentang sanksi administratif. Dua UU Kearsipan terdahulu belum menyinggung hal ini, yang ada hanya sanksi pidana pada UU Nomor 7 tahun 1971. Pasal-pasal baru tersebut mewajibkan bahkan memaksa pejabat dan pelaksana pada organisasi kearsipan untuk benar-benar menjalankan seluruh tugasnya di bidang kearsipan sesuai aturan. Apabila tidak, maka akan dikenakan sanksi berupa teguran tertulis, penundaan kenaikan gaji, penurunan pangkat bahkan sampai pembebasan dari jabatan.

### III. PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Produk hukum di dalam negara hukum merupakan sesuatu yang sangat penting, karena dengan produk hukum segala sesuatu mendapat legitimasi yuridis sehingga sah untuk diberlakukan atau dilarang.

Produk hukum bidang kearsipan sesungguhnya telah ada sejak lama, bahkan sebelum lahirnya Negara Indonesia, tepatnya ketika masa penjajahan Belanda. Perkembangan produk hukum kearsipan khususnya yang berupa undang-undang melalui periodisasi sebagai berikut: satu, masa kolonial yang meliputi masa VOC (*Vereenigde Oostindische Compagnie*) dan masa Pemerintahan Hindia Belanda; dua, Masa Republik yang terdiri atas: masa Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi.

Pada masa VOC kearsipan di Nusantara hanya semata-mata mengacu pada kebiasaan kearsipan yang berlaku di Belanda yaitu diberlakukannya sistem agenda dengan pendekatan fisik dan masalah. Baru pada masa Pemerintah Hindia Belanda lahir produk hukum tentang kearsipan yang berlaku di Negeri Belanda dan negeri jajahannya berupa *Koninklijk Besluit van den 4 September 1823 No. 7*. Implementasi dari produk hukum ini adalah diberlakukannya sistem verbal dengan segala variasinya. Pada periode ini

juga didirikan lembaga kearsipan pertama dengan nama *Lands Archief*.

Pasca penjajahan atau masa republik lahir tiga produk hukum berupa UU dalam tiga era. Pertama adalah Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 1961 atau UU Prps No. 19 Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Kearsipan Nasional yang lahir pada era Orde Lama. Implementasi UU ini adalah dibentuknya Arsip Nasional (ANRI) dan Arsip Nasional Daerah (ARDA) yang bertugas menyelamatkan arsip lama dan arsip baru. Kedua adalah UU No. 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan yang lahir era Orde Baru. Pada era ini pemerintah “getol” membangun infrastruktur ANRI dan ARDA sehingga terbentuklah 9 ARDA sampai akhir tahun 1999. Pada era ini juga lahir konsep kearsipan pola baru yang disebut dengan Sistem Kearsipan Kartu Kendali. Ketiga adalah UU No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan yang terbit pada masa Orde Reformasi. Implementasi UU terbaru antara lain: munculnya lembaga kearsipan baru yaitu

A r s i p    D a e r a h  
Kabupaten/Kota dan Arsip  
Perguruan Tinggi, beralihnya  
status ARDA menjadi  
perangkat daerah, serta  
berlakunya pendekatan  
*records continuum models*  
dalam aspek manajemen  
kearsipan.

## B. Saran

Kearsipan di Indonesia  
dan produk hukum yang  
mengaturinya mempunyai  
akar sejarah yang panjang.  
Kajian dan telaah terkait hal  
itu penting untuk terus  
dilaksanakan sehingga  
kearsipan di Indonesia akan  
selalu mengalami perbaikan  
dari waktu ke waktu. Pada  
akhirnya dapat lahir sistem  
kearsipan khas Indonesia  
yang komprehensif  
berlandaskan budaya dan  
pengalaman bangsa sendiri  
sekaligus berorientasi kepada  
perkembangan teknologi  
masa depan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Nomor 7 Tahun  
1971 tentang *Ketentuan-  
Ketentuan Pokok Kearsipan*.
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun  
2009 tentang *Kearsipan*.
- Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun  
1961 tentang *Pokok-Pokok  
Kearsipan Nasional*.
- ANRI, *Sistem Kearsipan Zaman  
Hindia Belanda*, Jakarta: Pusat  
Penelitian dan Pengembangan  
ANRI, 1991.
- Departemen P dan K, *Sejarah  
Nasional Indonesia*, Jakarta:  
Departemen P dan K, 1975.
- Hadiwardoyo, Sauki, dkk., *Sejarah  
Kearsipan*, Jakarta: Universitas  
Terbuka, 2007.
- Koninklijk Besluit van den 4  
September 1823 No. 7*.
- Waluyo, "Sistem Kearsipan di  
Indonesia", dalam *Khazanah*,  
Vol. I No. 1, September 2008,  
Yogyakarta: Arsip UGM, 2008.
- Zaenudin, "Arsip Perguruan Tinggi  
dalam Tinjauan Undang-Undang  
Kearsipan", dalam *Khazanah*,  
Vol.3 No. 2, Juli 2010,  
Yogyakarta: Arsip UGM, 2010.