

MANAJEMEN ARSIP DALAM PERSPEKTIF HUKUM

Abdul Bari Azed, S.H., M.H.



Penulis artikel ini membahas betapa pentingnya manajemen arsip dari sudut hukum. Uraian disandarkan pada pemahaman tentang arsip dan landasan hukumnya. Arsip tidak terbatas pada dokumen yang dimiliki pemerintah, tetapi juga berkenaan dengan dokumen-dokumen perusahaan. Tata cara pengalihan dokumen perusahaan ke dalam mikrofilm juga dibahas dalam tulisan ini.

A. Pengantar

Dalam salah satu prediksinya tentang kecenderungan-kecenderungan besar yang akan terjadi di Asia (*megatrends Asia*), John Naisbitt telah menyebutkan beberapa kecenderungan besar sebagai berikut:¹

1. **From nation-states to network.** Leaving nationalism behind, Asian entrepreneurs are using greater economic cooperation to create the new Asian prosperity.
2. **From traditions to options.** Their cultural heritages remain strong, but Asians are expressing greater individualism and diversity.
3. **From export-led to consumer-driven.** Asian economies once dependent on what they could export are now adding the power of consumer spending by a greatly expanding middle class.
4. **From government-controlled to market-driven.** Throughout Asia, privatization, deregulation, and trade liberalization are unleashing the power of unfettered market economies.

¹ Untuk kepentingan diskusi lebih lanjut, lihat John Naisbitt, *Megatrends Asia: Eight Asian Megatrends that Are Reshaping Our World* (London: Simon & Schuster, 1996).

5. **From farm to supercities.** The rapid urbanization of Asia is already well under way, creating major new labor resources and the world's biggest and tallest cities.
6. **From labor-intensive industry to high technology.** Asia is moving quickly to develop the world's most sophisticated technological infrastructure.
7. **From male dominance to the emergence of women.** Women as entrepreneurs, voters, and consumers are now massively participating in all aspects of Asian life.
8. **From west to east.** The global center of economic, political, and cultural gravity is shifting from west to east.

Menurut pandangan penulis, *megatrends Asia* yang disusun sebelum terjadinya krisis moneter tersebut sebagian besar sebenarnya memiliki kemungkinan untuk menjadi realita di negara-negara Asia. Namun krisis moneter yang melilit negara-negara Asia semenjak tahun 1997 telah memperlambat proses terjadinya kecenderungan-kecenderungan besar tersebut.

Salah satu dari delapan kecenderungan besar tersebut, yakni kecenderungan keenam, sangat relevan dengan topik seminar pada hari ini. Secara ringkas dinyatakan di dalamnya bahwa Asia sedang bergerak secara cepat untuk mengembangkan infrastruktur teknologi dunia yang paling canggih. Dalam konteks ini Naisbitt antara lain menggambarkan sebagai berikut:²

Virtually every country in Asia has as aggressive plan to link up to the global economic village. Asians are already aficionados of the Internet, and it is only a matter of time before all of them will be able to reach out and touch someone anywhere in the world anytime via computer, telephone, fax, cellular phone and satellite.

Dalam perspektif yang lebih luas, kecenderungan untuk menggunakan *high technology* (teknologi tinggi) ini juga merambah ke bidang-bidang yang berkaitan dengan masalah kearsipan. Salah satu aspek yang berkaitan dengan masalah kearsipan tersebut ialah dokumen perusahaan. Dalam rangka penerapan teknologi tinggi tersebut, pemerintah telah mengeluarkan suatu tata cara yang mengatur tentang tata

² *Ibid.*, hal. 195.

cara pengalihan dokumen perusahaan ke dalam mikrofilm atau media lainnya dan legalisasi.

B. Arsip dalam Perspektif Hukum

Sebelum membicarakan secara spesifik mengenai tata cara pengalihan dokumen perusahaan ke dalam mikrofilm atau media lainnya dan legalisasi dan tata cara penyerahan dan pemusnahan dokumen perusahaan, terlebih dahulu perlu dilakukan inventarisasi beberapa peraturan yang berkaitan dengan bidang kearsipan.

Secara leksikal, "arsip" didefinisikan sebagai dokumen tertulis berasal dari komunikasi tertulis (surat menyusun akta dan sebagainya) yang dikeluarkan instansi resmi, yang disimpan dan dipelihara di tempat khusus untuk referensi.³ Sedangkan kata "manajemen" diartikan sebagai berikut: (1) proses penggunaan sumber daya secara efektif untuk mencapai sasaran; (2) pimpinan yang bertanggung jawab atas jalannya perusahaan dan organisasi.⁴

Dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, "arsip" diartikan sebagai berikut:⁵

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

UU tersebut juga membedakan fungsi arsip sebagai berikut:⁶

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

³ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1997), hal. 57.

⁴ *Ibid.*, hal. 623.

⁵ Lihat Pasal 1 Undang-Undang (UU) No. 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan.

⁶ *Ibid.*, Pasal 2.

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

Sedangkan tujuan kearsipan diuraikan sebagai berikut:⁷

Tujuan kearsipan ialah untuk menjamin keselamatan bahan pertanggungjawaban nasional tentang perencanaan, pelaksanaan dan penyelenggaraan kehidupan kebangsaan serta untuk menyediakan bahan pertanggungjawaban tersebut bagi kehidupan pemerintah.

Selanjutnya UU yang ditetapkan sekitar 30 (tiga puluh) tahun yang silam tersebut menegaskan bahwa pemerintah mempertinggi mutu kearsipan nasional dengan menggiatkan usaha-usaha sebagai berikut:⁸

- a. penyelenggaraan kearsipan yang membimbing ke arah kesempurnaan;
- b. pendidikan kader ahli kearsipan;
- c. penerangan/kontrol/pengawasan;
- d. perlengkapan-perengkapan teknis kearsipan; dan
- e. penyelidikan-penyelidikan ilmiah di bidang kearsipan pada umumnya.

Untuk melaksanakan tugas-tugas sebagaimana diamanatkan dalam UU ini, Pemerintah membentuk organisasi kearsipan yang terdiri dari:⁹

- (1) Unit-unit Kearsipan pada Lembaga-lembaga Negara dan Badan-badan Pemerintahan Pusat dan Daerah.
- (2) a. Arsip Nasional di Ibukota Republik Indonesia (RI) sebagai inti organisasi dari Lembaga Kearsipan Nasional, selanjutnya disebut Arsip Nasional Pusat;
- b. Arsip Nasional di tiap-tiap Ibukota Daerah Tingkat I, termasuk Daerah-daerah yang setingkat dengan Daerah Tingkat I, selanjutnya disebut Arsip Nasional Daerah.

Semenjak keluarnya UU No. 7 Tahun 1971 tersebut, telah dikeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah kearsipan yang secara kronologis (berdasarkan urutan waktu) adalah sebagai berikut:

- 1. Keputusan Presiden (Keppres) No. 26 Tahun 1974 tentang Arsip Nasional Republik Indonesia;

⁷ *Ibid.*, Pasal 3.

⁸ *Ibid.*, Pasal 6.

⁹ *Ibid.*, Pasal 8.

2. Peraturan Pemerintah (PP) No. 34 Tahun 1979 tentang Penyusutan Arsip;
3. UU No. 4 Tahun 1990 tentang Serah-Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam;
4. PP No. 70 Tahun 1991 tentang Pelaksanaan UU No. 4 Tahun 1990 tentang Serah-Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam;
5. Keppres No. 92 Tahun 1993 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Arsip Nasional Republik Indonesia (penyempurnaan Keppres No. 26 Tahun 1974 di muka);
6. Keppres No. 34 Tahun 1995 tentang Tunjangan Arsiparis;
7. UU No. 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan;
8. PP No. 87 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penyerahan dan Pemusnahan Dokumen Perusahaan;
9. PP No. 88 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pengalihan Dokumen Perusahaan ke dalam Mikrofilm atau Media Lainnya dan Legalisasi.

C. Tata Cara Penyerahan dan Pemusnahan Dokumen Perusahaan

Sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan, dalam rangka efisiensi dan efektivitas pengelolaan dokumen perusahaan telah diatur mengenai tata cara penyimpanan, pemindahan, penyerahan, dan pemusnahan dokumen perusahaan. Sebagai tindak lanjut ketentuan Pasal 22 UU tersebut, pemerintah kemudian mengeluarkan PP No. 87 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penyerahan dan Pemusnahan Dokumen Perusahaan.

Sebenarnya hal-hal yang diatur dalam PP ini adalah senada dengan hal-hal yang diatur dalam PP No. 34 Tahun 1979 tentang Penyusutan Arsip. Bedanya ialah, jika PP No. 34 Tahun 1979 mengatur mengenai penyusutan arsip yang berkaitan dengan kegiatan administrasi pemerintahan, maka PP No. 87 Tahun 1999 mengatur mengenai penyusutan arsip yang berkaitan dengan dokumen perusahaan.

Dalam PP No. 87 Tahun 1999 tersebut antara lain ditegaskan bahwa, kegiatan-kegiatan penyerahan dan pemusnahan dokumen perusahaan merupakan salah satu sarana penting untuk menyelamatkan dan melestarikan bahan bukti resmi yang mempunyai nilai guna bagi kepentingan nasional dan untuk mengatur dokumen perusahaan yang tidak

berguna, mengurangi beban penyimpanan dan menghemat ruangan serta memungkinkan terkumpulnya dokumen perusahaan yang selektif.¹⁰

Dengan demikian akan dapat dihindarkan kemungkinan musnahnya dokumen perusahaan yang mempunyai nilai guna ataupun yang mengandung nilai informasi yang mempunyai nilai guna bagi kepentingan nasional.¹¹

Pada intinya dalam PP ini ditegaskan bahwa setiap perusahaan yang dalam kegiatan usahanya memiliki dokumen yang mempunyai nilai bagi kepentingan nasional wajib menyerahkan dokumen tersebut kepada Arsip Nasional.¹² Dokumen perusahaan tersebut merupakan dokumen yang memiliki nilai historis yang penggunaannya berkaitan dengan:¹³

- a. kegiatan pemerintahan;
- b. kegiatan pembangunan nasional;
- c. kehidupan kebangsaan.

Penyerahan dokumen perusahaan tersebut dilakukan sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam waktu 10 (sepuluh) tahun. Ketentuan ini juga berlaku apabila perusahaan yang bersangkutan mengalami pailit atau dilikuidasi. Dalam konteks perusahaan mengalami pailit, penyerahan dokumen dilakukan setelah penetapan pailit dari pengadilan mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Sedangkan apabila perusahaan dilikuidasi, penyerahan dokumen perusahaan dilakukan setelah pemberesan selesai.¹⁴

Selanjutnya mengenai tata cara pemusnahan dokumen perusahaan, PP tersebut menyatakan bahwa perusahaan dapat melakukan pemusnahan dokumen perusahaan yang:¹⁵

- a. telah melampaui jangka waktu simpan yang tercantum dalam jadwal retensi;
- b. tidak lagi mempunyai nilai guna bagi kepentingan perusahaan;
- c. tidak lagi mempunyai nilai guna bagi kepentingan nasional;
- d. tidak ada peraturan perundang-undangan yang melarang; dan
- e. tidak terdapat kaitan dengan perkara pidana atau perkara perdata yang masih dalam proses.

¹⁰ Lihat Penjelasan Umum PP No. 87 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penyerahan dan Pemusnahan Dokumen Perusahaan.

¹¹ *Ibid.*

¹² Lihat rumusan Pasal 2 dari PP No. 87 Tahun 1999.

¹³ *Ibid.*, Pasal 5.

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 6.

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 10.

Sebagaimana lazimnya suatu peraturan, PP ini juga mencantumkan suatu aturan peralihan yang menyatakan bahwa pada saat PP ini mulai berlaku (pada tanggal 13 Oktober 1999), dokumen perusahaan yang telah disimpan selama 10 (sepuluh) tahun atau lebih dapat segera dimusnahkan, kecuali:¹⁶

- a. naskah asli dokumen tersebut masih tetap perlu disimpan karena mengandung nilai tertentu demi kepentingan perusahaan atau kepentingan nasional; atau
- b. mempunyai kekuatan pembuktian otentik dan masih mengandung kepentingan hukum tertentu.

D. Tata Cara Pengalihan Dokumen Perusahaan ke dalam Mikrofilm atau Media Lainnya dan Legalisasi

Perkembangan ekonomi dan perdagangan dunia saat ini mengharuskan perusahaan untuk mengelola kegiatan usahanya secara efektif dan efisien, termasuk pengelolaan dokumen perusahaan. Dukungan teknologi telah memungkinkan dokumen perusahaan yang dibuat atau diterima di atas kertas atau sarana lainnya dialihkan untuk disimpan dalam mikrofilm atau media lainnya. Hal ini berarti bahwa pembuatan dan penyimpanan dokumen perusahaan dimungkinkan dengan tidak menggunakan kertas. Pemanfaatan mikrofilm atau media lainnya sangat menghemat ruangan, tenaga, dan waktu untuk penyimpanan dokumen perusahaan.¹⁷

Sehubungan dengan hal tersebut dan untuk menciptakan kepastian hukum mengenai pengalihan dan penyimpanan dokumen perusahaan, maka UU No. 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan antara lain telah mengatur mengenai pengalihan dokumen perusahaan yang dibuat di atas kertas atau sarana lainnya, misalnya disket atau pita magnetik ke dalam mikrofilm atau media lainnya, seperti CD-ROM atau CD-WORM. Pengalihan tersebut berkaitan dengan penyimpanan dokumen perusahaan.¹⁸

Untuk memenuhi ketentuan Pasal 16 UU No. 8 Tahun 1997, pemerintah kemudian mengeluarkan PP No. 88 Tahun 1999 ini. Hal ini antara lain bertujuan agar pengaturan dan tata cara pengalihan dokumen perusahaan dilaksanakan secara sederhana tanpa mengurangi kepastian

¹⁶ *Ibid.*, Pasal 16.

¹⁷ Lihat Penjelasan Umum PP No. 88 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pengalihan Dokumen Perusahaan ke dalam Mikrofilm atau Media Lainnya dan Legalisasi.

¹⁸ *Ibid.*

hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan maksud agar setiap perusahaan dapat melaksanakannya. Dalam proses pengalihan tersebut dimungkinkan pula menggunakan berbagai cara pengalihan sesuai dengan kemajuan teknik pengalihan yang tersedia, jika pusat pemrosesan pengalihan dokumen perusahaan berbeda dengan tempat pembuatan dokumen. Sebagai dukungan terhadap perkembangan teknologi dimungkinkan pula pengalihan dokumen perusahaan yang sejak semula dibuat atau diterima dalam sarana lainnya, namun tetap dengan memperhatikan aspek yuridis pembuatan berita acara demi kepentingan perusahaan.¹⁹

Berkaitan dengan judul PP tersebut, yang dimaksud dengan "dokumen perusahaan" dalam konteks ini adalah "data, catatan dan atau keterangan yang dibuat dan atau diterima oleh perusahaan dalam rangka pelaksanaan kegiatannya, baik tertulis di atas kertas atau sarana lain maupun terekam dalam bentuk corak apapun yang dapat dilihat, dibaca, atau didengar."²⁰ Sedangkan yang dimaksud dengan "legalisasi" adalah tindakan pengesahan isi dokumen perusahaan yang dialihkan atau ditransformasikan ke dalam mikrofilm atau media lain, yang menerangkan atau menyatakan bahwa isi dokumen perusahaan yang terkandung di dalam mikrofilm atau media lain tersebut sesuai dengan naskah aslinya.²¹

Pada intinya dalam PP ini ditegaskan bahwa pengalihan dokumen perusahaan sebagaimana dimaksud di muka dapat dilakukan sejak dokumen dibuat atau diterima oleh perusahaan bersangkutan.²² Dalam pengalihan dokumen perusahaan, pimpinan perusahaan wajib mempertimbangkan kegunaan naskah asli dokumen yang perlu disimpan karena mengandung nilai tertentu demi kepentingan nasional atau kepentingan perusahaan.²³

Aspek hukum yang ditekankan di sini ialah bahwa pimpinan perusahaan wajib tetap menyimpan naskah asli dokumen perusahaan yang telah dialihkan ke dalam mikrofilm atau media lainnya dalam hal dokumen tersebut masih: (a) mempunyai kekuatan pembuktian otentik; dan atau (b) mengandung kepentingan hukum tertentu.²⁴

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Lihat Pasal 1 PP No. 88 Tahun 1999.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, Pasal 3.

²³ *Ibid.*, Pasal 4.

²⁴ *Ibid.*, Pasal 6.

Penting pula untuk dicatat bahwa perusahaan dapat menunjuk perusahaan lain untuk melaksanakan pengalihan dokumen perusahaan ke dalam mikrofilm atau media lainnya. Perusahaan yang ditunjuk tersebut wajib memenuhi syarat sebagai berikut: (a) berbadan hukum; dan (b) memperoleh izin usaha.²⁵

Dalam kaitan dengan legalisasi, PP menegaskan bahwa setiap pengalihan dokumen perusahaan ke dalam mikrofilm atau media lainnya wajib dilegalisasi oleh pimpinan perusahaan atau pejabat yang ditunjuk di lingkungan perusahaan yang bersangkutan dengan dibuatkan berita acara.²⁶

Dokumen yang telah dialihkan dalam mikrofilm atau media lainnya atau hasil cetaknya merupakan alat bukti yang sah. Hasil cetak dokumen yang dialihkan ke dalam mikrofilm dapat dilegalisasi untuk keperluan proses peradilan dan kepentingan hukum lainnya.²⁷ Berkaitan dengan hal ini, patut dicatat bahwa dokumen yang telah dialihkan ke dalam mikrofilm atau media lainnya sebelum berlakunya PP ini (pada tanggal 13 Oktober 1999), untuk dapat menjadi alat bukti yang sah wajib dibuatkan berita acara dan daftar pertelaan berdasarkan ketentuan dalam PP ini.²⁸

Demikian beberapa catatan tentang manajemen arsip dalam perspektif hukum.



²⁵ *Ibid.*, Pasal 11.

²⁶ *Ibid.*, Pasal 13 ayat (1).

²⁷ *Ibid.*, Pasal 16.

²⁸ *Ibid.*, Pasal 17.