

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1. Pengertian Arsip dan Kearsipan**

Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) sebagai penyelenggara kearsipan nasional sebagaimana yang dimaksud di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, bahwa penyelenggaraan kearsipan meliputi keseluruhan penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip dalam suatu sistem kearsipan nasional yang didukung oleh berbagai sumber daya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebelum kita memahami pengertian arsip dan kearsipan ada baiknya terlebih dahulu kita mengetahui sejarah kearsipan, mula pertama munculnya Lembaga Kearsipan dimulai dari peradaban Yunani Kuno. Dalam abad ke-5 dan 6 sebelum masehi, bangsa Athena memelihara dokumen-dokumen mereka yang bernilai di candi-candi *Dewa Matroon* disamping gedung pengadilan kota Athena. Didalam candi-candi tersebut tersimpan buku-buku catatan berisikan masalah kenegaraan, hukum, peraturan-peraturan, catatan sidan badan-badan pemerintah dan dokumen-dokumen negara lainnya. Lembaga ini merupakan organisasi atau badan yang bertugas menerima, mengatur, merawat, memelihara dan menyimpan serta menyajikan arsip-arsip sewaktu diperlukan.

Secara etimologi arsip berasal dari bahasa Yunani Kuno *Archeon*, *Arche* yang dapat bermakna permulaan, asal, tempat utama, kekuasaan dan juga berarti bangunan/kantor. Perkembangan selanjutnya kita mengenal *archaios* yang berarti kuno, *archaic*, *architect*, *archaeology*, *archive* dan arsip. Pengertian-pengertian tersebut dimaksudkan untuk menunjukkan betapa sebenarnya bidang kearsipan itu sudah cukup akrab di indera dengar kita, disamping juga sudah cukup tua umur kemunculannya. Lebih dari sekedar diskusi tentang istilah arsip, sebenarnya secara akademis kita juga akan lebih jauh melihat eksistensi kearsipan sebagai ilmu pengetahuan.

Bila ilmu didefinisikan sebagai pengetahuan yang tersusun dan pengetahuan adalah pengamatan yang disusun secara sistematis, maka kearsipan tentu dapat dikategorikan sebagai ilmu pengetahuan. Sebagai ilmu pengetahuan, kearsipan memenuhi syarat-syarat *universalism*, *organized*, *disinterestedness* dan *communalism*. Semua itu dikemukakan sebagai justifikasi terhadap eksistensi kearsipan. Lebih jauh lagi kita dapat melacak kedudukan kearsipan dalam kerangka ilmu informasi. Dalam ilmu informasi kita mengenal dokumentasi yang didalamnya meliputi dokumen dalam wujud korporil (museum), dokumen dalam wujud literair (perpustakaan), dan dokumen privat (kearsipan).

Arsip adalah koleksi penyimpanan catatan dan data-data, dan juga merujuk kepada tempat di mana catatan dan data-data ini disimpan. Sebuah arsip mirip dengan perpustakaan. Perbedaannya ialah bahwa sebuah arsip tidak selalu bebas dikunjungi siapa saja, kecuali Arsip Negara.

Kata "arsip" merupakan kata serapan dari bahasa Belanda *archieff* yang pada gilirannya diserap dari bahasa Perancis *archives* dan diucapkan sebagai /ʔar'ʃiv/. Pengucapan dan cara penulisan dalam bahasa Indonesia ini nampaknya berasal dari pelafalan bahasa Perancis ini. Pada awalnya kata ini berasal dari bahasa Yunani *αρχεία arkheia*, bentuk jamak dari *αρχείον arkheion*, "balai kota".

Di lihat dari asal katanya, istilah "arsip" berasal dari bahasa Yunani *arche* yang berarti pemulaan, jabatan, fungsi atau kuasa hukum. Kemudian kata *arche* berubah menjadi *ta arche* yang artinya dokumen, catatan. Terakhir berubah menjadi *archevum* yang dalam bahasa Latin berarti balai kota.

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1971 Pasal 1 yang kemudian diubah menjadi Undang-undang Nomor 43 Tahun 2009 menyebutkan yang dimaksud dengan arsip adalah :

- a. Naskah-Naskah yang dibuat dan diterima oleh Lembaga-Lembaga Negara dan Badan-Badan Pemerintah 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.

Dalam seminar dokumentasi/arsip Kementerian-kementerian yang diselenggarakan di Jakarta 23 Februari sampai dengan 2 Maret 1957 merumuskan pengertian arsip sebagai berikut :

- a. Arsip adalah kumpulan surat –menyurat yang terjadi karena pekerjaan, aksi, transaksi, tindak-tanduk dokumenter (*documentaire handling*) yang disimpan sehingga pada setiap saat dibutuhkan dapat dipersiapkan untuk melaksanakan tindakan selanjutnya.
- b. Arsip adalah suatu badan yang mengadakan pencatatan, penyimpanan serta pengolahan-pengolahan tentang segala surat-surat baik dalam soal pemerintahan maupun soal umum, baik ke dalam maupun ke luar dengan suatu sistem tertentu yang dapat dipertanggung jawabkan.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan arsip sebagai segala naskah, buku, foto, film, mikro film rekaman suara, gambar peta, gambar bagan dan dokumen-dokumen lain dalam segala macam bentuk dan sifatnya, asli atau salinan serta dengan segala macam penciptaannya, dan yang dihasilkan atau diterima oleh sesuatu organisasi/badan, sebagai bukti dari tujuan organisasi, fungsi prosedur pekerjaan atau kegiatan pemerintah lainnya atau karena pentingnya informasi yang terkandung di dalamnya, sedangkan menurut Drs. The Liang Gie dalam Kamus Administrasi Perkantoran, mengartikan arsip sebagai kumpulan warkat yang disimpan secara teratur, berencana, karena mempunyai suatu kegunaan agar setiap kali diperlukan dapat cepat ditemukan kembali.

## **2.2. Fungsi dan Tujuan Kearsipan**

Khusus di Indonesia, menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1971 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan, Bab IV Pasal 9 yang berkewajiban untuk menyimpan, memelihara, dan menyelamatkan arsip-arsip Negara Republik Indonesia, terutama arsip-arsip yang berfungsi statis adalah :

a. Arsip Nasional Pusat

Wajib menyimpan, memelihara dan menyelamatkan arsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 7 Tahun 1971 dari Lembaga-Lembaga Negara dan Badan-Badan Pemerintah Pusat.

b. Arsip Nasional Daerah

Wajib menyimpan, memelihara dan menyelamatkan arsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 7 Tahun 1971 dari lembaga-lembaga dan badan-badan pemerintah daerah serta badan-badan pemerintah pusat di daerah.

c. Arsip Nasional Pusat maupun Arsip Nasional Daerah

Wajib menyimpan, memelihara dan menyelamatkan arsip yang berasal dari badan-badan swasta dan/atau perorangan.

Dalam penyelenggaraan kearsipan ANRI melaksanakan tugas dan fungsi ANRI melaksanakan tugas Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang kearsipan;

1. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas ANRI;
2. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang kearsipan;
3. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.

Pemerintahan di bidang kearsipan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menyelenggarakan fungsi, sebagai tindak lanjut

pelaksanaan tugas dan fungsi, ANRI telah menetapkan Visi dan Misi. Visi ANRI adalah “ Arsip sebagai Simpul Pemersatu Bangsa”. Arsip merupakan bukti dari dinamika perkembangan bangsa. Melalui arsip kita dapat mengetahui keberhasilan dan berbagai kegagalan yang dialami bangsa ini mulai dari Sabang sampai Merauke dari Pulau Miyangas sampai Pulau Rote. Dalam arsip tertuang informasi yang mengandung bukti pertanggungjawaban, bukti historis, dan harkat kebangsaan, yang dapat menjalin dan mempertautkan keanekaragaman daerah dalam satu ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sedangkan Misi ANRI adalah:

- a. Memberdayakan arsip sebagai tulang punggung manajemen pemerintahan dan pembangunan;
- b. Memberdayakan arsip sebagai bukti akuntabilitas kinerja organisasi;
- c. Memberdayakan arsip sebagai alat bukti sah;
- d. Melestarikan arsip sebagai memori kolektif dan jati diri bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. Memberikan akses kepada publik untuk kepentingan pemerintahan, pembangunan, penelitian dan ilmu pengetahuan untuk kesejahteraan rakyat sesuai peraturan perundang-undangan dan kaidah-kaidah kearsipan demi kemaslahatan bangsa.

Menurut fungsinya, arsip dapat dibedakan menjadi arsip dinamis dan arsip statis, arsip dinamis adalah arsip yang masih dipergunakan secara langsung dalam penyusunan, perencanaan, pelaksanaan kegiatan pada umumnya atau dalam penyelenggaraan pelayanan ketatausahaan, berdasarkan nilai yang senantiasa berubah yang dipakai sebagai kriteria untuk arsip dinamis.

Arsip dinamis terbagi atas :

1. Arsip aktif, yaitu arsip yang masih dipergunakan terus menerus bagi kelangsungan pekerjaan di lingkungan unit pengelolaan dari suatu organisasi/kantor.

2. Arsip semi aktif, yaitu arsip yang frekuensi penggunaannya sudah mulai menurun.
3. Arsip in aktif, yaitu arsip yang tidak lagi dipergunakan secara terus-menerus, atau frekuensi penggunaannya jarang atau hanya dipergunakan sebagai referensi saja.

Arsip Statis adalah arsip yang tidak dipergunakan secara langsung dalam perencanaan, penyelenggaraan kegiatan maupun untuk penyelenggaraan pelayanan ketatausahaan dalam rangka penyelenggaraan kehidupan kebangsaan ataupun untuk penyelenggaraan sehari-hari administrasi negara. Arsip ini tidak lagi berada pada organisasi atau kantor penciptanya akan tetapi berada di Arsip Nasional Pusat dan Daerah. Untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut dengan baik, maka petugas penata arsip mempunyai kewajiban terhadap :

1. Penyimpanan berkas surat dinas;
2. Pemeliharaan dan pengendalian berkas surat dinas;
3. Penyusutan dan pemusnahan berkas surat dinas yang sudah tidak diperlukan lagi;
4. Penemuan kembali berkas surat dinas yang disimpan bila diperlukan.

Jangka waktu penyusutan dan pemusnahan arsip di lihat dari nilai guna arsip itu sendiri. Untuk arsip yang bernilai guna keuangan jangka waktu penyusutan dan pemusnahan arsipnya  $\pm$  2 s/d 10 tahun, hal ini di lihat dari jenis dokumen keuangan tersebut, sedangkan arsip yang bernilai guna dokumentasi dan duplikasi dapat langsung dimusnahkan, apabila arsip tersebut tidak lagi diperlukan oleh Lembaga / Kantor / Badan/ Dinas Pemerintah yang bersangkutan dan bila arsip tersebut masih diperlukan sebagai bahan bukti pertanggung jawaban pemerintah,

dibuatkan daftar untuk kemudian diserahkan kepada Kantor Arsip Daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

### **2.3. Pengertian Pertanggung Jawaban Pemerintah**

Pertanggungjawaban berasal dari tanggung jawab, yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (jika ada sesuatu hal, dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan). Dalam kamus hukum ada dua istilah menunjuk pada pertanggungjawaban, yakni *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas yang di dalamnya mengandung makna bahwa menunjuk pada makna komprehensif, meliputi hampir setiap karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin. *Liability* didefinisikan untuk menunjuk semua karakter hak dan kewajiban.

Sementara itu *responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan. *Responsibility* juga berarti kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apa pun yang telah ditimbulkannya.

Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik. Dalam ensiklopedi administrasi, *responsibility* adalah keharusan seseorang untuk melaksanakan secara selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya.



Tanggung Jawab Pemerintahan adalah kewajiban penataan hukum (*compulsory compliance*) dari negara atau pemerintah atau pejabat pemerintah atau pejabat lain yang menjalankan fungsi pemerintahan sebagai akibat adanya suatu keberatan, gugatan, *judicial review*, yang diajukan oleh seseorang, masyarakat, badan hukum perdata baik melalui penyelesaian pengadilan atau di luar pengadilan untuk pemenuhan berupa :

- 1) Pembayaran sejumlah uang (subsidi, ganti rugi, tunjangan dsb)
- 2) Menerbitkan atau membatalkan/mencabut suatu keputusan atau peraturan
- 3) Tindakan-tindakan lain yang merupakan pemenuhan kewajibannya, misalnya untuk melakukan pengawasan yang lebih efektif dan efisien, mencegah adanya bahaya bagi manusia maupun lingkungan, melindungi harta benda warga, mengelola dan memelihara sarana dan prasarana umum, mengenakan sanksi terhadap suatu pelanggaran dan sebagainya

Fungsi administrasi negara merupakan tugas pemerintah dalam kaitan tanggung jawab teknis penyelenggaraan daripada keputusan-keputusan dan *policy-policy* Pemerintah dan dijalankan oleh administrator, Pada Pasal 41 Undang-Undang Dasar 1945 Pemerintah merangkap sebagai Administrator Negara; Presiden adalah penyelenggara pemerintahan Negara (No.IV.Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945). (Sumber: Buku Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi,halaman 57, 58 Karangan Y.W Sunindhia, S.H. dan Dra. NinikWidiyanti).

Sebagai dasar hukum pertanggung jawaban kebijakan Legislatif melalui Pemerintah, Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No.43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan dalam cakupan lembaga kearsipan, Pada Pasal 1 ayat (10) yang menyatakan "Lembaga kearsipan adalah lembaga yang memiliki fungsi, tugas, dan tanggung jawab di bidang pengelolaan arsip statis dan pembinaan kearsipan" yang terdapat pada Pasal 1 ayat (20) yang menyatakan bahwa "Unit pengolah adalah satuan kerja pada pencipta arsip yang mempunyai tugas dan tanggung jawab mengolah semua arsip yang berkaitan dengan kegiatan penciptaan arsip di lingkungannya".

#### **2.4. Pengertian Tujuan dan Fungsi**

Berkaitan tujuan kearsipan adalah untuk menjamin keamanan dan keselamatan bahan bukti pertanggung jawaban pemerintah tentang perencanaan, pelaksanaan penyelenggaraan kehidupan kebangsaan serta untuk menyediakan bahan pertanggung jawaban tersebut bagi kegiatan pemerintah. Dari tujuan kearsipan itu sendiri adalah sebagai berikut :

1. Pembentukan lembaga atau unit-unit kerja kearsipan.
2. Dilakukannya aturan tentang kewajiban pemerintah dan masyarakat di bidang kearsipan.
3. Dikeluarkannya penindakan yang menyangkut kerahasiaan dan pemalsuan.

"Sistem Kearsipan Nasional yang selanjutnya disingkat SKN adalah suatu sistem yang membentuk pola hubungan berkelanjutan antar berbagai komponen yang memiliki fungsi dan tugas tertentu, interaksi antarpelaku serta unsur lain yang

saling mempengaruhi dalam penyelenggaraan kearsipan secara nasional". (Sumber Pasal 1 butir 33 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No.43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan). Fungsi kearsipan adalah sebagai berikut :

1. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang kearsipan.
2. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas lembaga.
3. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang kearsipan,
4. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

## **2.5. Dasar Hukum Kearsipan**

1. Berdasarkan dengan amanat konstitusi yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945 Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 dan Pasal 28 F. Serta berdasarkan konsideran Menimbang pada butir (a) Undang-Undang No.43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan yang menyatakan "Bahwa dalam rangka mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mencapai cita-cita nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Arsip sebagai identitas dan jati diri bangsa, serta sebagai memori, acuan, dan bahan pertanggungjawaban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus dikelola dan diselamatkan oleh Negara".

2. Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang No.43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No.28 Tahun 2012 sebagai pelaksanaan dari ketentuan Undang-Undang No.43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan. Hal ini juga klausa pertimbangan dalam konsideran Mengingat dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang dasar 1945.
3. Didasarkan pada pertimbangan ketentuan Pasal 12 Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2007 tentang tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah Provinsi Lampung mempunyai kewenangan untuk menetapkan urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan dengan Peraturan Daerah. Menurut ketentuan Peraturan Daerah Provinsi Lampung No 3 Tahun 2009 Tentang Peraturan Daerah Provinsi Lampung Substansi Urusan Pemerintahan menurut Pasal 3 yang menyatakan urusan pemerintah daerah terdiri dari butir (a) "urusan pemerintahan wajib" serta Pasal 4 ayat (2) butir (y), yang menerangkan urusan pemerintah wajib diantaranya berkaitan tentang kearsipan.