

URGENSITAS DAN RELEVANSITAS KEARSIPAN BAGI NEGARA

Ben Senang Galus¹

Dinas Pendidikan Provinsi DIY

Selama ini arsip diidentifikasi sebagai suatu yang tak bermanfaat, sehingga keberadaannya tidak menjadi bagian penting dari kegiatan organisasi. Pandangan demikian justru menafikkan eksistensi epistemologis dari makna arsip itu sendiri. Sehingga para pengelola atau orang-orang yang menduduki jabatan kearsipan banyak pihak menilai sebagai kumpulan dari masyarakat sosiologi sisa atau dalam ungkapan lain tidak lebih sebagai penjaga puing-puing masa lalu (*relics of the past*):

Mantan Presiden Panama Richardo J. Alfaro, mengatakan “pemerintah tanpa arsip ibarat tentara tanpa senjata, dokter tanpa obat, petani tanpa benih, tukang tanpa alat. Arsip memberikan kesaksian terhadap keberhasilan, kegagalan, pertumbuhan dan kejayaan bangsa”. Atau dalam ungkapan lain “dunia tanpa kearsipan akan menjadi dunia tanpa ingatan, tanpa kebudayaan, tanpa hak-hak yang sah, tanpa pengertian akan akar sejarah dan ilmu serta tanpa identitas kolektif”.

Sebuah organisasi, apapun bentuknya arsip sebagai sebuah bahan informasi yang sangat penting dan vital bagi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, bahkan sebagai sejarah kehidupan kebangsaan.

Tanpa adanya informasi, tidak akan ada pembuatan keputusan, sementara salah satu sumber informasi yang paling vital adalah arsip. Dengan demikian tanpa adanya arsip (records), pembuat keputusan tidak memiliki memori corporate sebagai acuan, dan tidak ada akuntabilitas terhadap keputusan yang diambil (World Bank, 2002a).

Lemahnya sistem kearsipan di negara kita bukan rahasia lagi. Dari contoh yang paling kecil, masih sering kita jumpai instansi yang kacau dalam menangani arsip-arsipnya sehingga sulit ditemukan, hilang atau lebih parah lagi sengaja dibuang atau dimusnahkan karena tidak adanya jadwal retensi arsip dinamis. Bahkan lemahnya sistem kearsipan berdampak pada jati diri bangsa dan lemahnya sistem manajemen di negara kita, yang membawa dampak pada begitu tidak diperhatikannya lembaga kearsipan itu.

¹ Ben Senang Galus, Penulis, bekerja di Dinas Pendidikan Provinsi DIY

Suprayitno, dalam artikelnya *Kearsipan: Reformasi Sektor Publik Yang Terlupakan*, menulis paradigma pemerintah sendiri masih menganggap arsip hanya sebagai tumpukan kertas yang berdebu, barang tak berguna, *ephemeral materials*, yang tidak perlu mendapatkan perhatian serius, bukan sebagai (*evidence*) hak dan kewajiban pemerintah atau warga negara. Lebih disayangkan lagi, seringkali dukungan organisasional dan finansial untuk program kearsipan sangat terbatas, khususnya untuk arsip dinamis aktif (*current records*).

Lebih lanjut Suprayitno mengatakan, bahwa paradigma kearsipan kita masih dipengaruhi konsepnya National Archives and Records Administration (NARA) Amerika, khususnya idenya T.R. Schellenberg. Schellenberg membedakan arsip dinamis (*records*) dan arsip statis (*archives*). Arsip dinamis (*records*) adalah arsip yang masih digunakan untuk pengambilan keputusan, sehingga masih bernilai guna primer dan disimpan di organisasi penciptanya. Pengelolanya disebut *records managers*.

Sementara arsip statis (*archives*) adalah arsip yang sudah tidak dipergunakan untuk pengambilan keputusan bagi unit pencipta sehingga sudah bernilai guna sekunder, pengelolanya disebut *archivist*. Nilai guna sekunder arsip statis ini, oleh Schellenberg masih dibagi lagi menjadi nilai guna kebuguhan (*evidential value*) dan informasional. Dalam hal inilah Schellenberg mengesampingkan “*evidential value*” yang dikaitkan dengan makna arsip sebagai “bukti” yang digagas oleh Sir Hilary Jenkinson (Terry Cook, 1997).

Sir Hilary Jenkinson adalah pakar kearsipan Inggris yang disegani, yang memulai karirnya di Public Record Office di London tahun 1906. Jenkinson terkenal dengan idenya “*archive group*” yang menganggap arsip merupakan emanasi organik, apa adanya, tidak memihak, sehingga tidak perlu adanya penilaian arsip (*appraisal*). Di sinilah letak perbedaan kedua pakar kearsipan dunia ini yang kelak menyebabkan paradigma kearsipan Inggris dan Amerika. Bagi Schellenberg, nilai guna kebuguhan merujuk pada arsip statis (*archives*), bukan pada arsip dinamis (*records*) seperti yang digagas oleh Jenkinson. Sehingga yang membedakan pandangan kearsipan Inggris (Jenkinson) dan Amerika (Schellenberg) adalah dualisme objek rekaman informasi, yang mana Jenkinson lebih mementingkan administrator / *records managers* (*records*), sedangkan Scellenberg lebih mementingkan *archivist* (*archives*). Schellenberg merupakan pencetus “seleksi” arsip dengan idenya “daur hidup arsipnya” sehingga arsip perlu dinilai untuk menentukan “takdir” apakah dimusnahkan atau disimpan permanent (*archive*).

Dalam mengembangkan seleksi atau kriteria penilaian ini, Schellenberg menjadi “bapak teori penilaian di Amerika Serikat”. Selain itu tampaknya Schellenberg mementingkan arsip statis (archives) untuk kepentingan sejarah sehingga menganggap archivist sebagai “subject matter specialist” layaknya pustakawan (Ham, 1956). Lalu, kata “arsip” dalam nahasa Indonesia itu sendiri terjemahan dari “records” atau “archives”, atau “archieff” ? Memang ada beberapa istilah untuk arsip (bahasa Indonesia), archief (Belanda), archives (Perancis), records (UK dan Australia), records & archives (Amerika Utara). Istilah arsip dinamis dan statis berasal dari konsep Belanda yaitu dynamisch archief dan statisch archief. Dengan semakin berpengaruhnya bahasa Inggris, banyak muncul istilah records dan archives. Records diterjemahkan dalam berbagai istilah, seperti rekod, rekor, cantuman, warkat, dan arsip dinamis.

Sementara archives diterjemahkan menjadi arsip statis kadang-kadang disingkat arsip saja. Makna “archives”nya NARA inilah yang tampaknya mendominasi image kita tentang kearsipan, yakni sudut pandang sejarah, dan pengelolanya disebut archivist. Sementara dalam kearsipan kita, porsi pengelolaan records sedikit sekali yang mendapatkan perhatian, padahal records inilah yang sangat berhubungan langsung dengan terwujudnya misi kearsipan kita sebagai tulang punggung manajemen pemerintahan, serta bukti akuntabilitas kinerja aparatur.

Seiring dengan tuntutan reformasi sektor publik yang mengglobal ditambah dengan perkembangan teknologi informasi, konsep kearsipannya NARA yang dikotomis ini mulai ditinggalkan. Adalah Australia yang mempelopori adanya peleburan fungsi records dan archives menjadi records continuum sehingga tidak membedakan records managers dan archivist. Records menurut Australia mengacu baik arsip dinamis maupun statis. Konsep records continuum model ini oleh para pakar kearsipan dunia dianggap paling ideal karena mampu memecahkan problem arsip elektronik. Konsep records continuum yang dijabarkan dalam Standards Australia, AS4390-1996, Australian Standard: Records Management tersebut dijadikan sebagai landasan ISO 15489 yakni standar internasional bidang arsip dinamis.

Sebenarnya konsep records continuum memiliki persamaan dengan arsiparis Indonesia, karena arsiparis kita sebenarnya merupakan gabungan antara records managers & archivists. Namun ironisnya, arsiparis kita masih didominasi paradigma archives administration / archivistsnya NARA. Sehingga sampai sekarang lembaga kearsipan kita banyak yang condong menangani arsip statis. Meskipun ada yang menangani arsip dinamis, namun kebanyakan arsip dinamis inaktif. Akibatnya, arsiparis kita terkesan pasif, sebagai penjaga “puing-puing” masa lalu, pelayan sejarawan / peneliti atau

meminjam istilah Taylor, historical shunt (Hugh Taylor, 1987). Dengan pendekatan baru records continuum, kini saatnya lembaga kearsipan ada di garda depan, bergerak dari archives ke records dan dari records ke system, dari non-aktif ke proaktif, dan dari back room ke front line. Arsiparis harus segera bangun dari basement ke boardroom. Pemerintah perlu mewujudkan pendekatan manajemen arsip, informasi, dan manajemen pengetahuan sebagai bagian dari transparansi dan akuntabilitas pada administrasi sektor publik.

Arsip dinamis yang dikelola dengan baik, merupakan instrument untuk mencapai akuntabilitas, transparansi, dan trust; yakni sebagai bukti atas apa yang telah dicapai; sebagai sumber informasi otoritatif yang dapat digunakan untuk pembuatan keputusan dan delivery program dan pelayanan pemerintah. Lembaga kearsipan tidak hanya mengurus arsip dinamis inaktif dan arsip statis saja, namun sudah saatnya mereformasi diri untuk banyak terlibat dalam mendesain sistem tata arsip dinamis aktif sehingga penciptaan, penggunaan, dan preservasi arsip terintegral menjadi kontinyuum informasi. Menurut McKemish (1998: 4) tata arsip dinamis yang terintegral dapat memfasilitasi governance, menopang akuntabilitas, membangun identitas, memori, serta menyediakan sumber informasi otoritatif yang bernilai tambah. Bagi arsiparis sendiri, bila hal ini dapat direalisasikan, peran arsiparis tidak lagi hanya sebagai “penjaga” artefak masa lalu.

Oleh karena itu arsip tidak terbatas sebagai alat komunikasi tertulis antara komunikator dengan komunikan. Tetapi juga sebagai sebuah tanggapan manusia terhadap permasalahannya, yang diaktualisasikan ke dalam suatu bentuk ungkapan yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca dengan menggunakan media rekam tertentu, dan darinya pula akan diterjemahkan ke dalam berbagai hal, sehingga akan diperoleh solusinya. Dari ungkapan tersebut, jelas bahwa arsip merupakan sesuatu yang dapat menjawab segala permasalahan yang ada guna memberikan keterangan pemecahan suatu masalah.

Sejalan dengan perubahan organisasi menuju ke sebuah organisasi modern, sudah barang tentu pengelola arsip harus memiliki wawasan yang luas sebagai sebuah tuntutan kebutuhan yang mendesak (*konditio sine quanon*). Sebab, kenyataan menunjukkan bahwa kurang efektifnya sistem organisasi kearsipan di negeri ini diantaranya kurangnya sumber daya manusia di bidang kearsipan baik kualitas maupun kuantitas.

Keadaan ini dapat dibuktikan bahwa di beberapa kantor pemerintah masih sedikit mempekerjakan tenaga terdidik bidang itu dalam arti memiliki pengetahuan yang relevan dengan tugasnya. Kondisi demikian menurut Lasa HS., (1999) sulit diharapkan terselenggaranya sistem kearsipan yang memadai karena arsip tidak mampu memberikan

nilai informasi yang diperlukan, pada hal nilai informasi itu sangat dipengaruhi oleh beberapa karakter, antara lain, kualitas tenaga, ketepatan waktu, banyaknya dan relevansinya.

Terminologi

Arsip merupakan endapan informasi/fungsi instansi, sehingga di dalamnya mengandung informasi mengenai pelaksanaan fungsi dan sekaligus substansi informasi kegiatannya.

Menurut Betty R. Ricks (1992: 123), arsip adalah “recorded information, regardless of medium or characteristic, made or received by an organization that is useful in the operation of the organization”. Dalam terminologi tersebut ada pemisahan antara arsip yang berguna (useful) dan tak berguna (useless), yang tentu saja dapat dilihat dari substansi informasinya (information content) dan dari sisi fungsinya bagi operasional institusi penciptanya.

Untuk itu setiap upaya penyusunan arsip di perlukan penilaian terhadap dua aspek tersebut secara profesional dan dalam rangka pembinaan kearsipan nasional/daerah telah dikembangkan jabatan fungsional arsiparis yang diharapkan mampu melakukan pekerjaan penilaian secara profesional

Pada prinsipnya penilaian dibedakan atas dua jenis yakni aspek hukum dan aspek teoritis. Aspek hukum membedakan nilai guna primer mencakup, nilai administrasi, keuangan, dan ilmiah serta teknologi, dan nilai guna sekunder mencakup nilai guna informasi dan evidensial.

Sementara aspek teoritis menurut Frank Boles (1991:8), mengajukan empat sasaran penilaian, yakni, aspek karakteristik arsip (the characteristics of the record), nilai administratif (administrative value), nilai penelitian (research value), dan archivistiknya (archival values).

Pemahaman terhadap kriteria tersebut memerlukan penguasaan wawasan multidisipliner, seperti ilmu politik, ilmu sejarah, ilmu ekonomi, dan ilmu hukum. Hal ini diperlukan untuk menjamin bahwa setiap pelestarian arsip selalu terkait dengan alasan cultural (pemeliharaan informasi kehidupan kebangsaan), an official (memori institusi) dan negara (Yves Perotin,1966:44).

Keberadaan arsip tidak terlepas dari pelaksanaan fungsi unit-unit kerja dalam struktur organisasi suatu instansi. Setiap pelaksanaan kegiatan yang lahir dari fungsi tersebut terekam dalam media tertentu yang bernama arsip. Dengan demikian arsip merupakan information bearing (Michael Cook, 1986), dalam berbagai bentuk dan corak serta berkembang cepat sejalan dengan perkembangan teknologi informasi

Oleh karena itu seorang arsiparis harus memiliki wawasan keilmuan yang memadai untuk memahami nilai informasi dalam konteks pertanggungjawaban, konteks kehidupan kebangsaan, dan konteks pewarisan nilai budaya (historical). Pemahaman tersebut sangat penting karena setiap keputusan yang dibuat terhadap arsip dapat berakibat pada kehilangan secara mutlak yang tak mungkin terkembalikan sebagaimana pendapat Gerald Ham (1993:1) “ archival selection is an act of writing history”.

Layanan Publik

Sebagai lembaga pelayanan publik kearsipan harus menetapkan visi misinya yang jelas. Suprayitna mencoba membangun visi lembaga kearsipan misalnya membangun kesadaran manajemen kearsipan menuju tertib administrasi, keselamatan dan pendayagunaan bahan pertanggungjawaban nasional". Demikian pula untuk mencapai visi tersebut lembaga kearsipan harus menetapkan misinya sebagai yang terukur, misalnya (1) Melakukan penyusunan program kearsipan yang sistematis, logis berkesinambungan agar seluruh program kearsipan jelas dan terukur; (2) Melakukan pembinaan, pengkajian dan pengembangan sumber daya manusia/aparatur kearsipan, tata kearsipan dan organisasi maupun prasarana dan sarana kearsipan, agar benar-benar mampu mendukung kinerja organisasi; (3) Melakukan pengelolaan arsip dinamis inaktif dan statis secara efektif dan efisien agar optimalisasi fungsi layanan informasi kepada instansi pemerintah maupun masyarakat secara cepat dan tepat dapat terwujud; (4) Melakukan penyelamatan arsip dan informasi melalui akuisisi, pemeliharaan, pelestarian arsip statis dan sejarah lisan; (5) Melakukan pemasyarakatan kearsipan yang tepat sasaran guna mewujudkan peningkatan apresiasi dan kesadaran terhadap arti penting arsip; (6) Melakukan penyiapan dan penyusunan sistem dan jaringan informasi kearsipan sebagai respon terhadap perkembangan teknologi informasi dan globalisasi informasi; (7) Melakukan usaha-usaha kearah pelayanan jasa teknis kearsipan; (8) Melakukan penyusunan peraturan perundangan/pedoman kearsipan sebagai upaya mendorong percepatan pembinaan, pengembangan kearsipan dan (9) Melakukan kontrol/pengawasan terhadap peyelenggaraan kearsipan.

Mengacu pada terminologi di atas, tampaknya peran lembaga kearsipan tidak hanya bergerak dalam Records Management saja tetapi juga dalam Archives Management atau

Archive Administration. Records Management merupakan sebuah sistem yang mencakup keseluruhan aktivitas dari daur hidup arsip (life cycle of a records). Daur hidup arsip meliputi creation and receipt (correspondence, forms, reports, drawings, copies, microform, computer input/output), Distribution (internal dan external), Use (decision making, documentation, response, reference, legal requirements), maintenance (file, retrieve, transfer), disposition (inactive storage, archive, discard, destroy) (Ricks at al., 1992: 14). Setidak-tidaknya terdapat empat alasan pokok mengapa Records Management (Manajemen Arsip Dinamis) sangat diperlukan yakni pertama sebagai pusat ingatan kolektif instansi (corporate memory), kedua sebagai penyedia data atau informasi bagi pengambilan keputusan (decisions making), ketiga sebagai bahan pendukung proses pengadilan (litigation support), dan keempat penyusutan berkas kerja (Sauki, 1999: 6).

Aspek layanan publik menurut Machmoed Effendhi (2001) terkait dengan nilai guna sekunder sebagai bukti pertanggungjawaban nasional dan pelestarian budaya bangsa: informational dan evidential termasuk bagian dari manajemen arsip statis (Archives Management). Proses manajemen arsip statis yang menjadi kewenangan lembaga kearsipan di tingkat daerah (propinsi dan kabupaten/kota), setidaknya mencakup aktivitas sebagai berikut: Acquisition and records appraisal, description [ISAD(G) dan ISAAR (CPF)], Preventive and Conservation , Restorative atau curative conservation, Information services, sources publication.

Akuisisi dan penilaian arsip merupakan upaya untuk menambah koleksi arsip. Faktor utama dalam akuisisi adalah penilaian arsip yang meliputi kegiatan seleksi arsip dan penentuan nilai arsip. Pengolahan arsip atau sering disebut inventarisasi arsip adalah upaya untuk menciptakan finding aids (jalan masuk) untuk memudahkan akses. Umumnya dalam pengolahan arsip tersebut mengacu pada standar Internasional yakni General International Standard Archive Description [ISAD (G)] yang dikeluarkan oleh International Council on Archives (ICA) tahun 1994 dan International Standard Archival Authority Records for Corporate Bodies, Person, and Families [ISAAR (CPF)] tahun 1995. Selain itu, juga perlu memperhatikan dua pedoman yakni principal of provenance dan Principle of Original Order.

Perawatan dan pemeliharaan arsip merupakan upaya untuk mencegah dan menghambat kerusakan arsip (fisik dan informasinya). Sebuah alat modern untuk pelestarian arsip, Leafcasting machine, baru dimiliki oleh ANRI. Layanan informasi merupakan fungsi yang terpenting dari lembaga kearsipan. Keberhasilan manajemen arsip statis akan ditentukan di sisni. Ruang transit arsip, ruang baca, fasilitas jalan masuk, referensi, kenyamanan ruangan, alat bantu baca, kualitas petugas layanan, menjadi kunci utama

keberhasilan layanan informasi kepada publik. Sementara itu, Penerbitan sumber juga menjadi salah satu fungsi penting dari lembaga kearsipan daerah.

Akhirnya, semuanya itu akan sangat tergantung pada equipment dan supplies, money, dan people (Ricks, 1992: 13). Perangkat keras dan perangkat lunak sudah siap sementara pendanaan dan SDM loyo juga tidak akan berjalan. Begitu juga sebaliknya, misalnya pendanaan telah siap untuk mendukung perancaan, pelaksanaan/operasional, serta kontrol tetapi SDM dan perangkat keras serta perangkat lunak-nya belum siap juga akan sia-sia. Mungkinkah persoalan ini yang menjadi kendala Lembaga Kearsipan di daerah dalam melaksanakan Manajemen Arsip Statis?

DAFTAR PUSTAKA

1. Boles, Frank, *Archival Appraisal* (1991), New York. Neal-Schuman Publishing, Inc,
2. Cook, Michael., *The Management of Information from Archives*. Aldershot, England: Gower Publishing Company Limited, 1986.
3. Diah Ismiatun, "Perjalanan Arsip hingga menjadi Konsumsi Umum", dalam *Bukti* Nomor 2, Mei 1999.
4. Ellis, Judith (ed.), *Keeping Archives*. Melbourne: D.W. Thorpe, 1993.
5. Effendhi, Machmoed, Peran Lembaga Kearsipan sebagai Penyedia Informasi di Era Otonomi Daerah, Makalah disampaikan dalam Seminar, Lembaga Kearsipan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah, di Bapedalda Prov. DIY, tanggal 10/11-2001
6. Ham, F. Gerald (1993), *Selection and Apprising and Manuscripts* (Chicago: the SAA
7. Hs., Lasa, Pemberdayaan SDM Arsiparis, *Buletin Depdikbud*, edisi ke-6/1999
8. Peratin, Yves (eds), *A Manual of Tropical Archivalagy* (Paris: Monton and Co, 1966
9. ICA, *Dictionary of Archival Terminology* (Munchen: K.G. Saur, 1998
10. ICA, *General International Standard Archival Description* (Ottawa, 1994)
11. Ricks, Betty R., et al., *Information and Image management: A Records System Approach*. Cincinnati: South-Western Publishing Co., 1992.
12. Sauki Hadiwardoyo, "Manajemen Kearsipan: Sebuah Pengantar" dalam *Jurnal Diploma*, Fakultas sastra, UGM, Edisi khusus no. 2, 1999
13. -----, Perumusan Jadwal Retensi Arsip, *Buletin Ketatausahaan Depdikbud*, edisi ke-6/1999
14. Suprayitno, Kearsipan: Reformasi sektor publik yang terlupan, [/www/artikel+kearsipan & x=15&y=14](#)
15. Widodo. Perawatan dan Pengamanan Arsip suatu Upaya Pemeliharaan sumber informasi, *Buletin Depdikbud*, edisi ke-4/1998