

PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 28 TAHUN 2012, PASAL 54
TANTANGAN BERAT BAGI KEPALA ARSIP NASIONAL RI
Oleh Rusidi*



I. PENDAHULUAN

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009, pasal 54 ayat (2) mengamanatkan kepada Kepala ANRI (Arsip Nasional Republik Indonesia) agar menyusun Pedoman Retensi Arsip sebagai acuan bagi lembaga negara maupun pemerintah daerah dalam menyusun JRA (Jadwal Retensi Arsip).

Pekerjaan menyusun pedoman retensi bukan pekerjaan yang mudah dan dapat disusun sepihak oleh Arsip Nasional RI. Sehebat apapun Kepala ANRI tidak akan dapat menyusun pedoman retensi arsip sendiri karena Kepala ANRI tidak mungkin dapat mengetahui seluruh arsip yang tercipta di lembaga negara maupun di pemerintahan daerah. Apalagi mengetahui dan memahami tingkat kegunaan arsip yang tercipta di lembaga negara yang jumlahnya ada 173 lembaga maupun pemerintah daerah yang terdiri dari 34 provinsi dan 498 kab/kota. Sehingga jumlah lembaga negara dan pemerintah daerah di republik ini lebih kurang ada 705

Namun demikian hal ini tidak dapat dijadikan alasan bagi Kepala ANRI untuk tidak melaksanakan amanat Peraturan Pemerintah tersebut. Apapun dan bagaimanapun caranya Kepala ANRI harus mampu mewujudkan pedoman retensi arsip dimaksud yang jumlahnya lebih kurang ada 30 urusan yang harus disusun pedoman retensinya. Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009, dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tidak mengenakan sanksi bagi Kepala ANRI apabila tidak melaksanakan kewajiban tersebut. Namun secara konstitusional Kepala ANRI tetap harus melaksanakan dan mewujudkannya. Terlebih lagi ANRI sendiri yang

membidani lahirnya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012.

Oleh karena itu Kepala ANRI harus bekerja keras dan mengatur strategi agar tugas besar dan berat tersebut dapat terselesaikan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan yaitu 3 (tiga) tahun terhitung sejak dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012. Artinya pada tahun 2015 tiga puluh pedoman retensi arsip harus selesai dan dapat dipedomani oleh lembaga negara dan pemerintah daerah dalam menyusun JRA (Jadwal Retensi Arsip)

II. MENGAPA PASAL TERSEBUT LAHIR ?

Amanat agar setiap daerah membuat jadwal retensi arsip sudah ada sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 1979 tentang Penyusutan Arsip sebagai tindak lanjut dari Undang - Undang Nomor 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan. Pada pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1979 disebutkan bahwa “Lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintahan masing-masing wajib memiliki Jadwal retensi Arsip yang berupa daftar berisi sekurang-kurangnya jenis arsip beserta jangka waktu penyimpanannya sesuai dengan nilai kegunaannya dan dipakai sebagai pedoman penyusutan arsip”. Namun demikian sampai tahun 2009 bahkan tahun 2013 ini belum ada 50% lembaga negara dan pemerintah daerah yang sudah menyusun jadwal retensi arsip*. Pada hal sudah lebih dari 20 tahun lebih. Terlebih lagi, dari jadwal retensi arsip yang telah tersusun tidak ada konsistensi. Arsip yang series atau jenisnya sama tetapi retensinya berbeda.

Mengapa hal tersebut dapat terjadi ? Banyak faktor yang menyebabkan lemahnya penyelenggaraan kearsipan di lembaga negara maupun di pemerintahan daerah antar lain :

1. Faktor Budaya
2. Kurangnya perhatian pimpinan
3. Keterbatas jumlah sumber daya manusia kearsipan (arsiparis)
4. Keterbatasan kemampuan sumber daya manusia
5. Keterbatasan sarana, dan biaya

Kemampuan sumber daya manusia kearsipan penyebab dominan yang mengakibatkan belum dilaksanakannya penyusunan JRA, sehingga hampir 20 tahun masih banyak lembaga negara dan pemerintah daerah yang belum

memiliki JRA, maka rekomendasinya adalah ANRI merasa perlu “menarik kewenangan daerah” tersebut menjadi kewenangan ANRI dimana dalam peraturan perundangan yang lama tidak diatur dengan harapan untuk memberikan kemudahan pada lembaga negara dan pemerintah daerah dalam melaksanakan penyusunan JRA. Selain itu juga untuk keseragaman retensi terhadap arsip yang seriesnya sama dengan harapan akan terwujud keutuhan informasi sebagai bukti simpul pemersatu bangsa. Maka dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 lahirlah pasal 54 ayat (1) ; Retensi arsip dalam JRA ditentukan berdasarkan pedoman retensi arsip. Kemudian ayat (2) ; Pedoman retensi arsip disusun oleh Kepala ANRI bersama dengan lembaga teknis terkait. Dan pasal 55 yang menyatakan bahwa ; ketentuann lebih lanjut mengenai tata cara penetapan JRA dan pedomaan retensi diatur dengan peraturan Kepala ANRI.

III. APA KONSKENSI DARI PASAL TERSEBUT ?

Sebuah peraturan dibuat dalam rangka untuk mengatur sesuatu agar menjadi lebih baik atau lebih meningkat. Oleh karena itu isi atau materi yang dicantumkan dalam peraturan itupun sudah direncanakan dan dipikirkan secara matang tentang dampak yang akan ditimbulkan dari pengaturan tersebut termasuk resiko-resiko yang akan muncul dengan adanya aturan tersebut.

Begitu pula dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 yang dibuat memakan waktu bertahun-tahun dan membutuhkan biaya yang tidak sedikit mencerminkan bahwa materi yang dimasukan dalam peraturan tersebut sudah dipikirkan secara matang melalui pembahasan-pembahasan dan sosialisasi yang efektif tidak hanya di tingkat pusat tetapi juga di tingkat daerah. Dan dapat dipastikan peraturan tersebut dirumuskan oleh tim perumus yang berasal dari lembaga terkait dan para pakar/pemerhati/bahkan tokoh – tokoh penting dibidang kearsipan maupun hukum. Dengan demikian tidak ada alasan untuk tidak melaksanakan amanat yang telah di amanatkan dalam peraturan tersebut. Apalagi tindakan yang diamanatkan tersebut membawa dampak yang sangat luas.

Seperti halnya amanat yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 pasal 54 ayat (2) yang mengamanatkan/memerintahkan kepada Kepala ANRI untuk membuat Pedoman Retensi Arsip. Yang

selanjutnya pedoman retensi tersebut akan menjadi acuan bagi lembaga negara maupun pemerintah daerah dalam melaksanakan kewajiban menyusun JRA sebagaimana diamanatkan dalam pasal 53 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2012. Apabila pedoman tersebut tidak dibuat oleh Kepala ANRI maka dapat dipastikan lembaga negara dan pemerintah daerah tidak dapat menyusun JRA. Karena alasan disusunnya pedoman retensi oleh Kepala ANRI karena lembaga negara dan pemerintah daerah dianggap belum mampu membuat JRA. Dan apabila JRA tidak disusun oleh lembaga negara maupun pemerintah daerah maka pimpinan lembaga negara atau pemerintah daerah akan mendapat sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 pasal 78 sebagai berikut ; ayat (1) Pejabat dan/atau pelaksana yang tidak menyusun JRA dikenai sanksi administrasi berupa teguran tertulis. Dan apabila selama enam bulan tidak melakukan perbaikan maka pejabat dan /pelaksana tersebut dikenai sanksi administrasi berupa penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun (ayat 2). Selanjutnya pada ayat (3) dinyatakan, apabila selama enam bulan berikutnya tidak melakukan perbaikan, maka pejabat dan/atau pelaksana dimaksud dikenai sanksi administrasi berupa penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama satu tahun.

Akibat lain ketika JRA tidak dibuat adalah lahirnya arsip-arsip tidak teratur karena pencipta arsip merasa kebingungan akan dikemanakan arsipnya ketika arsip-arsip yang dimiliki sudah tidak digunakan lagi. Maka mereka memilih untuk menampung arsip tersebut ke dalam gudang tanpa pengelolaan yang benar karena arsip tersebut dianggap sudah tidak digunakan. Dan apabila hal ini terjadi maka pasal 43 yang mewajibkan lembaga negara maupun pemerintah daerah (khususnya pejabat yang bertanggungjawab dalam kegiatan kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah pemerintahan yang strategis) untuk mengelola arsip dinamis dengan baik tidak dapat diwujudkan maka sanksi administrasi yang akan diterima oleh pejabat, pimpinan instansi dan/atau pelaksana sebagaimana diatur dalam pasal 80 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 sebagai berikut ; ayat (1) teguran tertulis, dan apabila selama enam bulan tidak melakukan perbaikan maka pejabat, pimpinan instansi dan/pelaksana tersebut dikenai sanksi administrasi berupa penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama satu tahun. Selanjutnya pada ayat (3) dinyatakan, apabila selama enam bulan berikutnya tidak melakukan perbaikan, maka pejabat, pimpinan instansi dan/atau

pelaksana dimaksud dikenai sanksi administrasi berupa pembebasan dari jabatan. Bahkan bukan hanya sanksi administrasi yang akan diterima oleh pejabat yang bertanggungjawab dalam kegiatan kependudukan kewilayahan, dan lain sebagainya sebagaimana tersebut di atas, tetapi juga ancaman pidana sebagaimana tercantum dalam pasal 84 yang menyatakan ; “Pejabat yang dengan sengaja tidak melaksanakan pemberkasan dan pelaporan terkait dengan kegiatan kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah pemerintahan yang strategis, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00”

Peristiwa berikutnya ketika gudangnya sudah penuh atau pengelola sudah merasa bosan maka arsip akan dimusnahkan secara tidak prosedural (dijual) karena ketidaktahuannya dan tidak dimilikinya JRA. Dan apabila hal ini terjadi maka pasal 81 tentang ketentuan pidana memberikan ancaman bagi ; “setiap orang yang dengan sengaja memusnahkan arsip diluar prosedur yang benar dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00” .

Apabila yang diuraikan di atas tersebut terjadi maka pertanyaannya adalah ; siapa yang paling bertanggungjawab ? atau siapa yang paling bersalah ? Arsip tidak terkelola dengan baik karena instansi belum memiliki JRA. Instansi belum menyusun JRA karena belum ada pedoman retensi yang menjadi rujukan wajib bagi lembaga negara atau pemerintah daerah dalam menyusun JRA. Akibat instansi belum memiliki JRA maka terjadi pemusnahan secara tidak prosedural. Dan akibatnya adalah banyak arsip yang bernilai sejarah (statis) yang seharusnya diselamatkan dan dilestarikan menjadi termusnahkan.

Persoalan tanggungjawab siapa maupun kesalahan siapa, saat ini tidak perlu dipikirkan meskipun bukan tidak mungkin dikemudian hari hal tersebut akan di persoalkan karena sekarang era keterbukaan. Namun demikian ada hal yang lebih penting yang segera harus di lakukan yaitu Kepala ANRI harus segera menindaklanjuti amanat tersebut dengan tindakan riil dan harus mampu menunjukkan hasilnya. Tindakan riil dan hasil yang diperoleh itulah sebenarnya konskensi logis dari amanat Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2012.

IV. APA YANG DISIAPKAN DAN BAGAIMANA PELAKSANAANNYA ?

Menyusun pedoman retensi tidak jauh berbeda dengan menyusun JRA. Modal terpenting yang harus disiapkan adalah sumber daya manusia (SDM). Modal dasar ini sangat menentukan terwujudnya pedoman retensi. Tenaga dalam jumlah yang banyak dibutuhkan ketika survey maupun pembahasan. Hambatan akan datang ketika SDM yang melakukan survey atau pembahasan sudah orang yang berbeda. Meskipun hal ini tidak akan terjadi ketika masing-masing berbekal dokumen / arsip sebelumnya. Namun demikian pola pikir, kemampuan berpikir seseorang tidak ada yang sama. Hambatan yang kedua adalah ketika jeda waktu terlalu lama misalnya waktu survey dengan waktu pembahasan atau waktu pembahasan yang pertama dan lanjutannya jaraknya terlalu lama maka akan membawa ke pembahasan awal lagi yang artinya akan mengulangi lagi dan mundur lagi. Sehingga banyak waktu yang terbuang. Dan hambatan yang sering terjadi adalah tidak hadirnya personil yang bersangkutan pada saat survey maupun pembahasan. Kalau hal ini terjadi bukan hanya akan menghambat jalannya pembahasan akan tetapi akan mengakibatkan pembahasan berhenti dan gagal total. Kejadian ini dapat dipahami karena arsip merupakan dokumen "pribadi" dimana hanya instansi penciptalah yang mengetahui tentang arsip apa saja yang tercipta, bagaimana proses terciptanya, dan sejauhmana arsip itu berguna bagi instansinya, peraturan-peraturan apa saja yang terkait dan mengikat arsip-arsip tersebut, dan lain sebagainya. Sebagaimana yang terjadi pada saat ekspose dan pembahasan retensi arsip urusan Hukum pada tanggal 30 Oktober 2013 di ANRI, peserta dari salah satu lembaga negara yang telah disurvei jenis arsipnya dan akan diklarifikasi dan dibahas dalam kesempatan tersebut ternyata tidak hadir dan peserta/tim yang lain ternyata tidak ada yang mengetahui tentang seluk-beluk arsip tersebut. Apa hasilnya ? Pembahasan ditunda.

Ketidakhadiran anggota tim ini sering terjadi dan hal tersebut yang mengakibatkan kegagalan dalam penyusunan pedoman retensi maupun jadwal retensi arsip. Oleh karena itu harus dihindari dengan dicari penyebabnya dan diberikan solusinya. Apakah "service" yang diberikan ANRI kurang baik ? ataukah karena kesibukan personil yang bersangkutan. Kalau ketidakhadiran yang bersangkutan karena kesibukan maka hanyalah soal waktu dan harus saling menyesuaikan tetapi kalau masalahnya karena *service* yang kurang baik seperti dari lembaga negara atau dari daerah diundang untuk hadir dengan menggunakan biaya sendiri. Bagi daerah yang mampu

dan memiliki dana yang cukup akan senang hati untuk datang. Tetapi bagi daerah yang tidak mampu maka tidak akan datang. Ketidakhadiran daerah atau lembaga yang diundang tidak bisa dianggap kurang hormat, tidak cinta arsip, maupun tidak cinta bangsa dan negara tetapi karena memang tidak ada sarana untuk menuju ke arena pembahasan. Dan ANRI yang memiliki tanggungjawab terhadap kegiatan tersebut yang semestinya menyiapkan segala sesuatu yang dibutuhkan untuk pelaksanaan kegiatan tersebut. Terlebih kegiatan itu amanat dari undang-undang dan peraturan pemerintah yang dibidani oleh ANRI sendiri.

V. PENUTUP

Seberat dan sesulit apapun sebuah amanat harus di laksanakan. Terlebih amanat konstitusi yang berdampak luas, seperti amanat pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 . Apabila amanat tersebut tidak segera dijalankan maka dampaknya adalah lembaga negara dan pemerintah daerah yang jumlah kurang lebih 705 instansi tidak membuat JRA.

Apabila lembaga negara dan pemerintah daerah tidak memiliki JRA maka akan terjadi hambatan dalam pelaksanaan program penyusutan/pemusnahan arsip. Bukan sekedar hambatan tetapi patut untuk dikhawatirkan akan terjadi pemusnahan arsip secara tidak prosedural. Apabila pemusnahan arsip secara tidak prosedural terjadi maka arsip yang merupakan bahan bukti, sumber informasi, memori organisasi dan memori kolektif bangsa akan termusnahkan. Dan apabila hal tersebut sampai terjadi maka bangsa ini menjadi bangsa yang hidup tanpa identitas diri dan tanpa memori.

**Penulis adalah Arsiparis Muda pada Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah DIY, Peserta Ekspose Pedoman Retensi Urusan Hukum tanggal 30 Oktober 2013 di ANRI, Tim Penyusun Jadwal Retensi Arsip Pemda DIY.*

Daftar Pustaka

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan
Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-
Undang Nomor 43 Tahun 2009
Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1979 tentang Penyusutan Arsip