

ALIH MEDIA KEARSIPAN DALAM PERSPEKTIF HUKUM DI INDONESIA

Sauki Hadiwardoyo

Pelaksanaan kegiatan instansi akan terekam dalam medium kertas dan medium lain non kertas. Rekaman informasi dalam medium kertas biasa disebut arsip konvensional, bermedium non kertas disebut arsip media baru. Kaitan arsip dengan kegiatan administrasi bagaikan dua sisi mata uang. Arsip ada dengan sendirinya apabila kegiatan administrasi berjalan.

1. Aspek Terminologis

Pengertian arsip dikalangan masyarakat Indonesia masih sangat beragam. Pada umumnya pemahaman mereka sesuai dengan latar belakang pengalaman masing-masing. Pengertian berdasar kamus arsip adalah dokumen tertulis yang mempunyai nilai historis, disimpan dan dipelihara ditempatkan khusus untuk referensi. Juga diartikan tempat penyimpanan arsip bersejarah. Dalam pengertian teknologi informasi disebut a collection of related data field.

Dalam perspektif hukum pengertian arsip dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1971 yang pada prinsipnya adalah naskah-naskah yang dibuat/diterima oleh Lembaga Negara/Badan Pemerintahan/Perseorangan dalam bentuk dan corak apapun dalam rangka pelaksanaan kegiatan administrasi/bukti transaksi/penyelenggaraan kehidupan kebangsaan.

Untuk kepentingan efisiensi operasional instansi di hampir semua perusahaan/instansi pemerintah dan organisasi berlomba-lomba memanfaatkan perangkat teknologi informasi mutakhir baik dalam dokumentasi pelaksanaan operasional maupun dalam penyimpanan informasi terekam (recorded information) yang tercipta pada instansinya. Perangkat teknologi informasi yang menawarkan berbagai kemudahan yang berkaitan dengan pertimbangan efisiensi telah

menjadikan arsip elektronik (electronik record) sebagai pilihan menarik bagi para pembuat keputusan. Arsip elektronik telah dimanfaatkan secara luas baik untuk kepentingan dokumentasi pelaksanaan kegiatan maupun alih media kearsipan. Suatu fungsi yang sama sekali berbeda namun memiliki konsekuensi sama yaitu persoalan the legality of images and their admissibly as evidence". Dalam legalitas dan kebolehan medium elektronik atau mikrofilm sebagai perangkat rekaman informasi pelaksanaan kegiatan operasional instansi lebih merupakan persoalan jaminan keamanan yang lebih diharapkan menjadi kompetensi industri, maka penggunaannya untuk kepentingan alih media lebih merupakan kompetensi profesi hukum.

2. Pokok Permasalahan

Sebagaimana konsideran huruf e Undang-Undang Nomor 8 tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan, alih media merupakan pilihan agar suatu perusahaan dalam menyimpan dokumen tidak menimbulkan beban ekonomis dan administratif. Untuk itu perlu diadakan pembaharuan mengenai media yang memuat dokumen dan pengurangan jangka waktu penyimpanannya. Pertimbangan ekonomis ini ternyata tidak atau ternyata belum didukung oleh kesiapan perangkat hukum terhadap penerimaan hasil alih media yang berupa mikro film atau media lainnya seperti pita/disket magnetik atau CD ROM/WORM

Dari perspektif hukum masih dipersoalkan apakah perangkat teknologi informasi yang ada cukup menjamin keamanan dari upaya rekayasa teknis, sehingga hasil alih media dapat dinilai sebagai memiliki kekuatan hukum yang sama dengan

aslinya. Pasal 15 ayat (1) , Undang-Undang No. 8 tahun 1997 menyebutkan bahwa mikrofilm atau media lainnya dan atau hasil cetaknya merupakan alat bukti yang sah. Pada kenyataannya dalam proses pengadilan hal tersebut masih belum cukup karena dalam pembuktian perkara masih mengutamakan aspek yuridis formal. Loebby Loekman menyebutkan biarpun soal otentisitas dapat dikaji laboratorium kriminal dalam prosesnya masih ada persoalan alat deteksi, sehingga disamping rekaman masih diperlukan saksi lain untuk sampai pada keabsahan sebagai alat bukti.

3. Teknologi Informasi Kearsipan

Dari aspek teknologi informasi sebenarnya telah banyak kemajuan dicapai terutama yang berkaitan dengan upaya untuk menjaga integritas informasi. Artinya perangkat yang ada telah memungkinkan untuk menguji otentisitas rekaman, baik tulisan, gambar maupun suara. Dengan kenyataan tersebut sebenarnya alih media pada medium elektronik atau mikrofilm secara teknis dapat dilakukan dengan tingkat keamanan tinggi karena dimungkinkan adanya pengujian terhadap setiap bentuk rekayasa. Namun demikian harus diakui bahwa hasil alih media elektronik atau mikro film tidak akan terhindar dari kemungkinan kehilangan aspek tertentu yang terkait dengan informasi situasi yang terekam pada saat arsip-arsip tersebut tercipta.

Keberatan terhadap persoalan alih media mungkin dapat didasarkan kenyataan bahwa setiap alih media mencerminkan upaya untuk menciptakan miniatur dari bentuk fisik yang sesungguhnya. Koulopoulos menyebutkan a basic tenet of any DMS is that strukture always equal distillation. Setiap alih media akan

mengalami distilasi melalui pengurangan dan penyekatan yang dapat dikatakan memperkecil wujud informasi itu. Dengan kata lain ada suatu yang hilang dari naskah aslinya.

Arsip sebagai endapan informasi terekam pada prinsipnya merupakan bukti otentik pelaksanaan fungsi kegiatan. Didalamnya terdapat fungsi akuntabilitas yang berkaitan dengan aspek prosedural dan aspek substansi materi kegiatannya.

Oleh karena itu keberadaannya terkait erat dengan aspek *confidentiality*, *integrity* dan *autenticity* sebagai satu alat bukti akuntabilitas pelaksanaan tugas yang bersangkutan. Alih media hingga saat ini masih berjuang untuk dapat menjawab kebutuhan bukti akuntabilitas tersebut baik melalui inovasi teknologi maupun pengembangan wacana hukum sebagai alat bukti di pengadilan.

Bila aspek confidensial dan integritas informasi dapat dipenuhi dengan perangkat alih media maka aspek otentisitas merupakan kendala paling rumit karena bukan semata-mata masalah teknologi melainkan juga masalah perubahan sikap mental dalam mengembangkan sistem hukum.

B. PEMAHAMAN KONSEPTUAL

1. Penciptaan Arsip

Setiap pelaksanaan kegiatan administrasi, tidak dapat dilepaskan dari keharusan untuk mencatat/merekam setiap proses penyelesaian permasalahan. Catatan/rekaman tersebut secara umum disebut naskah/dokumen/informasi terekam, yang dalam prakteknya dapat berupa teks, gambar, suara atau bahkan mencakup ketiga unsur tersebut. Secara fisik dapat terekam pada aneka medium, misalnya kertas, pita magnetik (kaset), piringan magnetik/optik (disket), film/foto, dll. Naskah catatan informasi terekam itu segera diklasifikasikan sebagai arsip bila telah dikomunikasikan untuk kegiatan kedinasan dalam bentuk produk hukum, surat, laporan, proposal dll. Sebagai bukti pelaksanaan kegiatan administrasi transaksi. Arsip akan terus berkembang sejalan dengan kemajuan pertumbuhan

fungsi dan pelaksanaan kegiatan instansi.

Bila diperhatikan secara seksama, proses penciptaan arsip terdapat dua hal penting yang menarik perhatian. Pertama adalah fungsi arsip sebagai sarana pendukung operasional administrasi semakin menurun dan yang kedua, informasi yang terekam dalam bentuk arsip memiliki nilai guna beragam.

Hal ini dapat dimengerti, karena arsip sebenarnya merekam segala aktivitas instansi menyusup kesegala aspek kegiatan. Dalam dunia kearsipan sering diibaratkan sebagai threads in the *social fabric of human interaction* Sebagai untaian benang interaksi antar manusia dalam tatanan sosial.

Berdasarkan aspek fungsi dan informasi tersebut, maka penggunaan arsip harus diatur untuk kepentingan efisiensi operasional instansi dan sekaligus untuk menjamin bahwa arsip bernilai guna pertanggungjawaban nasional dapat dilestarikan sebagai memori kolektif bangsa dan warisan budaya yang menjadi cermin jati diri bangsa. Untuk itu perlu dilakukan pengaturan arsip oleh petugas yang profesional agar pengelolaan dapat dilakukan secara efisien.

Untuk menjamin pengaturan arsip secara baik diperlukan kesadaran akan beberapa hal yang harus dipahami yakni asas manajemen arsip, arsip dikelola sebagai informasi dan pengelola arsip profesional. Pada prinsipnya terdapat tiga asas manajemen arsip, yakni : (1) Arsip disimpan untuk digunakan, (2). Arsip tercipta karena fungsi sesuatu kegiatan administrasi itu berjalan, dan (3) Arsip adalah informasi terekam (*Unpublished recorded information*).

Asas pertama menyarankan bahwa arsip yang tidak bernilai guna jangan sampai disimpan agar tidak menyita ruangan di suatu instansi. Asas kedua menyarankan agar semua bentuk naskah/catatan/rekaman yang tidak terkait dengan fungsi instansi jangan diperlakukan sebagai arsip atau segera dimusnahkan. arsip sebagai endapan informasi harus diartikan bahwa yang perlu disimpan/

diperlukan sebagai arsip adalah hanya satu-satunya naskah/catatan apapun bentuknya, dan semua duplikasi harus segera dimusnahkan tanpa menunggu persetujuan dari instansi manapun. Dengan kata lain Jangan menyimpan arsip yang tidak terkait dengan fungsi instansi, jangan menyimpan duplikasi dan jangan menyimpan arsip yang sudah habis nilai guna dan jangka simpannya.

2. Manajemen Arsip

Arsip adalah endapan informasi, kegiatan administrasi/bukti transaksi pelaksanaan fungsi unit-unit kerja. Dengan demikian pengaturan informasi arsip harus berdasarkan klasifikasi yang mengacu pada fungsi dan substansi informasi secara bersamaan. Artinya klasifikasi harus mengacu pada fungsi-fungsi yang ada dan didalam fungsi itu tercermin dalam setiap seri arsip (*record series*). Dan substansi informasi akan tercermin dalam setiap berkas (*file*), setiap satuan informasi tercermin dalam butiran satuan naskah.

Dilihat dari segi fungsinya, arsip tercipta sebagai produk unit-unit kerja dalam struktur organisasi. Didalamnya terdapat dua hal yang harus diperhatikan yaitu informasi mengenai bagaimana fungsi-fungsi itu dilaksanakan dan informasi mengenai substansi kegiatan itu sendiri.

Arsip yang tercipta disuatu instansi pada prinsipnya tertutup (UU No. 7 tahun 1971), yaitu hanya boleh diketahui oleh orang yang memerlukan dan memiliki hak untuk tahu. Pemberian kepada orang yang tidak berhak atau pembocoran informasi kepada pihak lain bukan saja mengabaikan masalah etika moral, melainkan juga bentuk pelanggaran hukum.

Pengaturan arsip, baik arsip fasilitatif maupun substantif, pada prinsipnya adalah mengelola arsip sebagai informasi yang siap pakai untuk kepentingan manajemen/pimpinan unit kerja dalam struktur organisasi instansi dan untuk kepentingan kehidupan kebangsaan atau kepentingan pelestarian budaya bangsa. Artinya harus mengacu pada upaya mendukung



PERSEPSI

upaya peningkatan efisiensi operasional instansi dan sekaligus efektif sebagai bagian dari upaya pelestarian memori kolektif instansi/organisasi pencipta arsip yang bersangkutan. Sejak awal harus sudah dilakukan pemilahan antara arsip yang hanya digunakan untuk sementara waktu baik untuk jangka pendek maupun jangka panjang serta arsip yang akan tetap disimpan/dipertahankan secara permanen sebagai memori instansi/organisasi yang bersangkutan dan memori kolektif bangsa dalam rangka pembangunan nasional. Dengan demikian diperlukan adanya jangka waktu simpan arsip (jadwal Retensi Arsip) yang memungkinkan penyusutan arsip secara syah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Arsip dikelola sebagai informasi mengandung pengertian bahwa pengelolaan arsip tidak semata dilihat dari aspek fisik autentisitasnya, melainkan justru terutama pada aspek informasi atau rehabilitasinya. Artinya baik untuk arsip konvensional maupun arsip media baru atau arsip elektronik, pengaturannya harus ditekankan pada pengelompokan berdasarkan unit-unit informasi kegiatan siap pakai untuk kepentingan instansi/lembaga pencipta arsip dan untuk kepentingan kehidupan kebangsaan.

3 Alih Media

Pemanfaatan teknologi informasi telah memungkinkan peningkatan efisiensi operasional. Pengembangan gagasan paperless office pada kenyataannya masih dihadapkan pada inefisiensi sebagai akibat penumpukan arsip yang berlebihan.

Adanya hard copy pada arsip elektronik sebagai bentuk rekaman informasi masih merupakan keharusan karena perangkat hukum dan sistem yang ada belum memungkinkan untuk menjadikan rekaman elektronik sebagai alat bukti yang sah di pengadilan. Oleh karena itu atas pertimbangan efisiensi program alih media merupakan pilihan yang harus dipertimbangkan.



Pengertian alih media sebagaimana diatur pada pasal 12 (1) UU Nomor 8 tahun 1997 adalah alih media ke micro-film dan media lain yang bukan kertas dengan keamanan tinggi seperti misalnya CD ROM dan WORM, dengan demikian alih media dalam pengertian pasal tersebut adalah transfer informasi dari rekaman berbasis kertas ke dalam media lain dengan tujuan peningkatan efisiensi. Artinya dihadapkan pada persoalan bagaimana agar hasil alih media tersebut memiliki kekuatan hukum sebagai alat bukti. Dengan kata lain substansi permasalahannya berbeda sama sekali dengan pengertian arsip elektronik yang berarti sebuah catatan sebagaimana naskah berbasis kertas yang dituangkan pada medium elektronik dan tercipta sebagai endapan informasi pelaksanaan kegiatan kedinasan sehingga harus dikelola dalam suatu proses sejak penciptaan, pemeliharaan dan penggunaan serta penyusutannya. Dengan demikian keabsahan dan keaslian arsip elektronik ditentukan oleh suatu sistem yang digunakan sementara hasil alih media ditentukan oleh persyaratan teknis proses alih media dan pertimbangan aspek hukum yang berlaku dalam proses pembuktian.

PROBLEMA TEKNIS

Alih media kearsipan pada dasarnya menyangkut dua hal utama yaitu jaminan keamanan perangkat teknologi alih media dan pertimbangan hukum yang berkaitan dengan keabsahan alat bukti di pengadilan. Bila persoalan teknologi lebih menjadi persoalan industri digitalisasi dokumen maka pertimbangan hukum lebih melekat pada kompetensi ahli hukum. Namun demikian diharapkan akan ada titik temu dengan jalan mengembangkan produk-produk hukum yang mengatur bidang kearsipan (*Archives act*), perlindungan nama baik (*privacy act*) dan penyebaran informasi (*information act*). Kebanyakan negara yang telah memiliki perangkat hukum tersebut telah mampu mengembangkan suatu teknologi kearsipan yang telah memungkinkan hasil alih media diakui sebagai alat bukti pengadilan.

1. Teknologi Kearsipan

Kemajuan teknologi informasi telah memungkinkan proses digitalisasi naskah atau arsip. Artinya di samping arsip elektronik juga dimungkinkan konversi dokumen ke dalam bentuk digital. Konversi dengan sistem digitalisasi ini memungkinkan diintegrasinya arsip yang tercipta dalam proses operasionalisasi kegiatan instansi dengan arsip yang karena pertimbangan tertentu harus disimpan dalam bentuk rekaman digital.

Dengan demikian dimungkinkan pemanfaatan informasi terakam secara digital secara terpadu baik untuk arsip yang memang tercipta sebagai arsip elektronik dengan arsip yang tercipta pada media lain yang kemudian dialih mediakan pada medium elektronik. Informasi yang ada akan dapat diakses secara menyeluruh sesuai dengan kebutuhan pengguna dan hak akses yang dimiliki sehingga fungsi arsip sebagai memori kolektif suatu instansi dapat dimanfaatkan secara optimal dan efisien.

Pemanfaatan hasil alih media melalui proses legalisasi telah banyak diterima dan dipraktekkan untuk kepentingan kedinasan. Namun demikian kekuatannya sebagai alat bukti masih belum sepadan dengan penerimaan yang ada karena produk alih media yang dilegalisasikan tersebut dalam praktek pengadilan belum diterima sebagai pengganti arsip dalam bentuk yang asli. Masih diperlukan kesaksian tambahan agar hasil alih media tersebut sampai pada keabsahannya sebagai alat bukti di pengadilan. Hal tersebut ternyata tidak hanya berlaku di Indonesia yang notabene belum memiliki kelengkapan produk hukum yang mengatur desimisasi informasi bahkan di lingkungan negara ASEAN yang maju sekalipun terhadap hasil alih media masih diperlukan untuk sampai diterima sebagai alat bukti di pengadilan.

2. Perundang-undangan Kearsipan

Selama ini ketentuan hukum yang mengatur keabsahan alih media di Indonesia mengacu pada Undang-Undang Nomor 8 tahun 1997.

Dinyatakan dengan tegas, sebagaimana ketentuan pasal 15 (1), bahwa mikro film atau media lainnya dan atau hasil cetaknya merupakan alat bukti yang sah, namun dalam praktek pasal tersebut menyebutkan bahwa dalam hal dokumen perusahaan yang dialihkan ke dalam mikro film atau media lainnya adalah naskah asli yang mempunyai keabsahan otentik dan masih mengandung kepentingan hukum tertentu pimpinan perusahaan wajib tetap menyimpan naskah asli tersebut.

Apabila diamati secara seksama ketentuan Undang-undang tersebut belum memberikan ketegasan bahwa hasil alih media memiliki tingkat keabsahan yang sama dengan dokumen aslinya. Terkesan bahwa hasil alih media hanyalah merupakan dokumen pengganti atau bahkan hanya diperlukan dalam rangka pengamanan dokumen perusahaan dari musibah yang mungkin terjadi.

Oleh karena itu adanya hasil alih media lebih didasarkan pada pertimbangan resiko biaya (*cost benefit*) dibandingkan pertimbangan pelestarian alat bukti dalam proses hukum. Terbuka peluang bahwa hasil alih media lebih untuk memenuhi kebutuhan efisiensi operasional instansi, dibanding kebutuhan untuk pelestarian nilai guna evidensial dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

2. Pembuktian Pengadilan

Sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku terbuka peluang hasil alih media dapat menjadi alat bukti yang sah. Dalam kenyataannya ketentuan tersebut tidak sesuai dengan praktek di pengadilan yang tetap memerlukan saksi tambahan agar hasil alih media dapat diterima sebagai alat bukti yang sah. Bahkan ketentuan tersebut akan berhadapan dengan kebutuhan kualitas pertanggung-jawaban administratif pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan yang tetap menghendaki dokumen asli sebagai alat bukti yang sah. Ketentuan hukum perdata yang menekankan bahwa pembuktian di lihat dari aspek

yuridis formal menjadi kendala bagi upaya agar hasil alih media dapat diterima sebagai alat bukti yang sah.

Berdasarkan hukum di Indonesia hasil alih media belum memenuhi kebutuhan sebagai alat bukti. Oleh karena itu setiap upaya alih media dipertimbangkan dengan matang apakah didasari kebutuhan penyimpanan alat bukti secara efisien atau lebih pada kebutuhan pengamanan informasi dan kebutuhan pelayanan kepada pengguna arsip. Dengan kejelasan tujuan alih media akan dapat dilakukan penilaian dan seleksi yang tepat terhadap dokumen yang hendak dialih mediakan dan dengan demikian dapat memberikan sumbangan berarti bagi peningkatan efisiensi operasional.

Penutup

Alih media arsip adalah proses pemindahan informasi yang terkandung dalam dokumen yang berbasis kertas ke dalam bentuk mikro film atau media lainnya yang dianggap aman sebagai media informasi. Meskipun alih media dapat dilakukan pada media elektronik dengan *basis magnetic*, proses tersebut berbeda sama sekali dengan informasi terekam pada media yang sama dalam proses pelaksanaan kegiatan kedinasan. Bila pertimbangan alih media berakar pada kebutuhan pengamanan dan efisiensi maka penciptaan arsip elektronik berakar dari pertimbangan kebutuhan aspek konfidensialitas, integritas dan otentisitas informasi. Dengan demikian esensi alih media adalah legalisasi maka esensi arsip elektronik adalah sertifikasi sistem.

Hasil alih media sebagai alat bukti di pengadilan hingga saat ini belum memperoleh penerimaan secara utuh melainkan masih diperlukan kesaksian tambahan untuk diterima sebagai alat bukti. Oleh karena itu setiap upaya alih media harus mempertimbangkan secara matang latar belakang pemikiran dibalik pelaksanaan alih media, yang pada dasarnya dapat karena dorongan aspek kebutuhan pengamanan informasi atau kebutuhan alat bukti. Kesadaran akan latar belakang

pemikiran tersebut akan menghasilkan pilihan yang tepat sehingga proses alih media menjadi efisien dan efektif.

Dalam alih media didasari oleh kebutuhan akan pengamanan informasi arsip maka seleksi harus dilakukan berdasarkan pertimbangan nilai guna operasional. Arsip yang memiliki frekuensi penggunaan tinggi atau fungsi yang beragam menjadi prioritas yang harus dialih mediakan sehingga pada saat yang sama dapat digunakan oleh berbagai subyek penilaian. Pilihan juga dapat didasarkan pada pertimbangan bahwa arsip memiliki fungsi khusus dalam operasional instansi.

Alih media yang didasarkan pada kebutuhan pelestarian alat bukti dan informasi mengenai keberadaan institusi prestasi intelektual dan informasi penting mengenai penyelenggaraan kehidupan kebangsaan, seleksi harus dilakukan berdasarkan kualitas substansi informasi yang terkandung di dalamnya. Dengan demikian proses alih media menjadi sangat selektif dan lengkap sehingga memungkinkan hasil alih media bukanlah semata-mata memindahkan informasi dari medium lain dengan tingkat keamanan tinggi, lebih penting dari itu adalah adanya kesadaran akan tujuan alih media, yang terkait dengan keberadaan perangkat teknologi dan kesiapan perangkat hukum yang ada

Pernah disampaikan dalam Seminar Nasional Alih Media Kearsipan : Masalah dan Pemecahannya di Universitas Indoensia pada tanggal 26 Mei 2001.

Drs. Sauki Hadiwardoyo, Kabid Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan Nasional. ANRI, dosen tidak tetap pada berbagai perguruan tinggi negeri, kolonnis dan konsultan manajemen kearsipan, tinggal di Jakarta.

