

## MENGETUK KESADARAN PIMPINAN

(Upaya Mensinergikan Aspek Pimpinan dalam Pelaksanaan Tata Kearsipan)

Burhanudin DR

### **A. Latarbelakang**

Pelaksanaan tata kearsipan di Lingkungan Pemerintah Daerah pada prinsipnya mengatur prosedur penyelenggaraan kearsipan di lembaga yang ada di Lingkungan masing-masing Pemerintah Daerah. Dalam pengertian ini diharapkan tata kearsipan dapat menunjang terciptanya tertib arsip sehingga memberikan kontribusi optimal bagi pelaksanaan manajemen pemerintahan dan pembangunan.

Untuk terciptanya penyelenggaraan tata kearsipan sebagaimana dimaksud terdapat beberapa unsur dasar yang harus terpenuhi yang meliputi Sumber Daya Manusia (SDM), pembiayaan, sarana, dan sistem. Keempat unsur merupakan prasyarat yang harus terpenuhi secara komprehensif, sinergis, dan berkelanjutan.

Sejak diterapkannya sistem kartu kendali tahun 1980an kondisi ideal yang dicita-citakan dari tata kearsipan tersebut belum pernah tercapai. Berbagai pembinaan, baik yang menyangkut aspek manajemen maupun teknis telah dilakukan. Akan tetapi tertib arsip tidak kunjung terwujud. Hal ini selain ditandai sering hilangnya arsip, juga kesulitan dalam penemuan kembali. Tidak jarang arsip yang cukup memiliki strategis tidak diketahui keberadaannya. Hal ini selain menjadi hambatan dalam pelaksanaan manajemen pemerintahan, juga dapat menimbulkan konflik. Lebih dari itu dapat menghilangkan bukti otentik dari suatu peristiwa penting.

Peraturan Pemerintah Nomor : 38 Tahun 2007 mengamanatkan bahwa kearsipan merupakan tugas wajib daerah. Hal ini semakin mengukuhkan akan arti penting dan fungsi arsip untuk kepentingan masa kini maupun masa yang akan datang. Demikian halnya dengan Undang-undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan selain secara tegas fungsi arsip dari arsep legal, formal, kultural, maupun sosial juga secara eksplisit mewajibkan pejabat di unit pengolah untuk melaksanakan pengelolaan arsip dengan disertai sanksi, baik administratif maupun pidana.

Perlu dikemukakan bahwa selama ini terdapat persepsi yang keliru terhadap kearsipan dengan segala aspeknya. Hal paling elementer adalah pemahaman yang salah terhadap konsep arsip itu sendiri. Dari pemahaman yang salah menimbulkan perilaku yang salah pula terhadap arsip dan bidang kearsipan. Kearsipan dipandang sebagai pekerjaan

sampingan yang dapat dikerjakan oleh siapapun. Dalam pengertian yang terbatas, pelaksanaan kearsipan dipandang hanya sebagai tugas dari seorang agendaris di Bagian Tata Usaha.

Kondisi tersebut bukan berarti menjadi ukuran ketidakberhasilan pembinaan. Lebih dari itu bukan berarti pula pembinaan yang telah dilakukan sia-sia. Hal yang diperlukan adalah mencari penyebab dari terjadinya kondisi tersebut. Selama ini pembinaan dilaksanakan berdasarkan asumsi-asumsi, bukan data riil. Kalau pun tersedia data bukan didasarkan pada hasil survai yang dilakukan secara ilmiah.

Oleh karena itu guna memenuhi tuntutan prundang-undangan pembinaan kearsipan harus dirumuskan berdasarkan data akurat yang didapatkan melalui kajian ilmiah terhadap sistem administrasi kearsipan Pemerintah Provinsi DIY. Unsur manajemen selama ini merupakan lapisan paling steril dari kearsipan. Banyak unsur pimpinan yang menempatkan dirinya "hanya sebagai pengguna" arsip yang tidak perlu bersentuhan dengan sistem kearsipan itu sendiri.

## **B. Penunjang yang Terabaikan**

Sejak diberlakukannya Undang-undang Kearsipan Tahun 1971, di kalangan masyarakat awam maupun di lingkungan birokrasi pemerintah masih diwarnai oleh persepsi yang salah tentang arsip dan kearsipan. Kesan orang tentang arsip masih saja serba negatif. Arsip dicitrakan sebatas kertas-kertas kumal, surat-surat yang sudah tidak terpakai, atau pertinggal yang disimpan oleh pencipta surat. Bekerja di bidang kearsipan dianggap dianggap sebagai 'orang yang diarsipkan', 'orang buangan', 'diparkir', dan sebagainya. Pola penempatan pegawai di bidang kearsipan, baik di lembaga kearsipan daerah maupun unit kearsipan instansi, selama ini juga kurang menguntungkan. Pegawai yang ditempatkan di unit kearsipan, termasuk mengurus surat-menyurat, di kalangan instansi pemerintah rata-rata berkualitas rendah, pendidikan rendah, bahkan ditempatkan pegawai-pegawai yang bermasalah.

Akan tetapi kalau para pejabat ditanya tentang arsip, tidak seorang pun akan mengatakan bahwa arsip itu tidak penting, bahkan semua pejabat akan mengatakan sangat penting. Ironisnya dalam penempatan pegawai, sangat jarang seseorang yang berpendidikan tinggi, trampil dan cekatan, jujur, dan berkemampuan ditempatkan di unit kearsipan. Biasanya mereka dipekerjakan di unit operasional.

Dilihat dari jenis ketugasannya, unit kearsipan termasuk unsur fasilitatif. Sebenarnya

posisi kearsipan sejajar dengan keuangan maupun kepegawaian. Fungsi fasilitatif memberikan pelayanan agar tugas pokok suatu organisasi dapat dilaksanakan dengan lancar dan berkualitas. Hal itu berarti kalau unsur penunjang efisien maka pelaksanaan tugas pokok pun akan efisien. Sebaliknya, apabila unsur fasilitatif tidak efisien, tidak mungkin pelaksanaan tugas pokok dapat berjalan dengan baik. Dalam praktek birokrasi pemerintah selama ini pelaksanaan salah satu unit fasilitatif yang menyangkut **kearsipan** tersebut sangat tidak efisien. Pengendalian surat-surat, penemuan kembali surat-surat yang diperlukan, tidak dapat dilakukan dengan cepat dan efisien. Dengan kondisi seperti itu tidak mungkin pelaksanaan tugas-tugas pokok instansi dapat dilaksanakan dengan ideal. Akan tetapi tampaknya sampai sekarang belum banyak pimpinan instansi pemerintah menyadari pengaruh langsung tidak diurusnya surat-surat dinas secara profesional tersebut dengan kelambanan birokrasi yang dijalankan.

Apabila ditengok ke belakang, persepsi yang salah tentang arsip di kalangan pimpinan instansi pemerintah dan pola penempatan personil di bidang kearsipan cenderung tidak proporsional dan profesional. Perhatian bagi perbaikan-perbaikan di bidang kearsipan relatif masih terkesan sangat kecil.

Pelaksanaan Tata Kearsipan di lingkungan Pemerintah Daerah, baik provinsi maupun kabupaten/ kota masih perlu dipertanyakan kembali tingkat efisiensinya. Sebagaimana gambaran tersebut maka dapat ditarik suatu asumsi bahwa pelaksanaan tata kearsipan di Lingkungan Pemerintah Daerah tidak maksimal. Hal ini selain ditandai dengan sering hilangnya arsip-arsip penting juga ditandai dengan keluhan adanya kesulitan dalam penemuan kembali arsip. Banyak faktor yang menjadi penyebab tidak maksimalnya bidang kearsipan dalam pelaksanaan administrasi. Salah satunya adalah faktor yang menyangkut Sumber Daya Manusia (SDM). Faktor SDM memiliki pengertian luas, tidak saja menyangkut pelaksana teknis tetapi termasuk juga unsur pimpinan. Pimpinan bahkan memiliki posisi strategis karena merupakan penentu bagi arah kebijakan pada setiap unitnya. Seberapa jauh perhatian unsur pimpinan terhadap kearsipan kiranya perlu untuk dikaji.

### **C. Penyelenggaraan Tata Kearsipan dan Kultur Pimpinan.**

Pelaksanaan Tata Kearsipan di Lingkungan Pemerintah Daerah tidak lepas dari kultur pimpinan. Sudah tentu yang dimaksud dalam konteks ini bukan pimpinan dalam artian ideal. Idealnya pimpinan harus berkultur pemimpin. Akan tetapi di kalangan birokrasi Indonesia, pimpinan banyak yang cenderung mengabaikan nilai kepemimpinan, bahkan cenderung 'dilayani'. Demikian halnya dalam pelaksanaan tata kearsipan, pimpinan cenderung ingin banyak tahu hal-hal yang seharusnya tidak harus ditangani pimpinan. Termasuk untuk mengetahui isi surat masuk dan keluar sehingga setiap surat sangat tinggi

ketergantungan disposisinya pada pimpinan instansi (Budi Martono, ). Sisi lain, banyak pimpinan yang cenderung mengabaikan komponen-komponen baku dalam manajemen dan lebih mengambil sikap praktis. Akibatnya ruh manajemen dalam konteks modern menjadi terabaikan.

Para pakar ilmu administrasi mengatakan bahwa salah satu ciri organisasi modern adalah organisasi itu dalam melakukan kegiatan bertumpu pada informasi (*a modern organization is an information based organization*). Ini berarti bahwa semua kegiatan organisasi, mulai perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan ditentukan ketersediaan informasi, salah satu sumber informasi terpenting adalah arsip. Dalam rangka pelaksanaan kegiatan organisasi, termasuk di dalamnya proses analisis permasalahan dan pengambilan keputusan. Suatu organisasi tidak mungkin dapat melaksanakan tugas operasionalnya tanpa ketersediaan informasi secara memadai. Demikian juga apabila tidak mempunyai kemampuan pengelolaan informasi secara profesional, mustahil dapat melakukan kegiatannya secara efisien dan efektif.

Di lingkungan birokrasi pemerintah misalnya, informasi manajemen sebagian besar berupa surat-surat atau arsip, baik dalam bentuk tekstual maupun non tekstual. Oleh karena itu surat-surat dinas, baik yang berasal dari sesama instansi pemerintah maupun masyarakat, bahkan surat kaleng sekalipun, apabila isinya mengenai tugas-tugas pemerintahan sebenarnya merupakan informasi manajemen bagi instansi penerima arsip tersebut. Barangkali mudah dipahami, bahwa semua instansi baik pemerintah maupun swasta, setiap hari melakukan kegiatan karena adanya informasi, yang terkandung dalam naskah-naskah. baik berupa surat, telex. berita telepon, faximili, e-mail, dan sebagainya. Andaikata suatu kantor selama 1 hari saja tidak menerima 1 informasi pun dapat dipastikan kantor tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya. Pengertian demikian kiranya dapat menjelaskan makna dari rumusan pengertian arsip menurut Undang-undang Nomor 43 Tahun 2009. Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa arsip adalah :

Rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, pemerintah daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (Pasal 1 Undang-undang Nomor : 43 Tahun 2012).

Dari pengertian tersebut jelas bahwa arsip tidak lain merupakan informasi manajemen

da1am rangka pelaksanaan kegiatan pemerintah, sepanjang naskah-naskah baik yang dibuat maupun diterima berkaitan dengan kegiatan pemerintahan. Adapun arsip non kedinasan meliputi semua naskah yang mempunyai nilai guna dalam rangka pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Berdasarkan fungsinya arsip dibedakan menjadi :

- a. Arsip dinamis, yaitu arsip yang dirgunakan secara langsung dalam kegiatan pencipta arsip dan disimpan selama jangka waktu tertentu.
- b. Arsip statis yaitu arsip yang dihasilkan oleh pencipta arsip karena memiliki nilaiguna kesejarahan, telah habis retensinya, dan berketerangan dipermanenkan yang telah diverifikasi baik secara langsung maupun tidak langsung oleh Arsip Nasional Republik Indonesia dan/atau lembaga kearsipan.

Di negara-negara Anglosaxon. orang membedakan pengertian naskah-naskah berdasarkan fungsinya secara lebih jelas. Dalam hal ini dikenal istilah *file* yaitu naskah-naskah yang secara langsung masih digunakan dalam kegiatan organisasi, atau surat-surat yang sedang diproses. Surat-surat yang sudah selesai ditangani, meskipun masih digunakan dalam kegiatan organisasi namun frekuensi penggunaannya sudah menurun disebut *record*. Adapun naskah-naskah yang sudah tidak digunakan dalam kegiatan organisasi dan memiliki nilaiguna tinggi dinamakan *archive*.. Barangkali karena di Indonesia kata "arsip" meliputi ketiga macam naskah yaitu *file*, *record*, dan *archives*, maka di benak sebagian besar orang kata arsip selalu saja berkonotasi naskah-naskah masa lalu.

Keberadaan arsip sebagai rekaman informasi manajemen dalam kehidupan organisasi modern, kiranya sangat sulit melakukan kegiatan dengan efesien dan efektif tanpa ditopang tersedianya informasi manajemen yang lengkap, akurat, dan berkualitas. Dengan kata lain, tidak mungkin suatu organisasi dapat melakukan kegiatannya dengan baik tanpa diikuti pengelolaan arsip yang sistematis dan konsisten. Permasalahannya adalah lekatnya anggapan bahwa arsip diartikan sebagai surat-surat yang tidak terpakai lagi, sudah selesai diproses, surat yang sudah disimpan dan sebagainya. Oleh karena itu pula orang selama ini menganggap penanganan arslp di kantor-kantor, terutama instansi pemerintah, tidak lebih dari suatu kegiatan yang memang harus ada. Dalam hal ini tidak pernah terkonsep dalam pikiran para birokrat hubungan yang bersifat kausal antara mutu pengelolaan arsip sebagai informasi manajemen dengan mutu pelaksanaan tugas. Barangkali dari sini pula asa1 muasalnya mengapa di kalangan birokrasi pemerintah tidak terpicirka perlunya pembenahan pengelolaan arsip.

Sebenarnya dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang

Kearsipan merupakan tonggak kebijakan dalam membenahan penanganan arsip di Indonesia ini. Akan tetapi, bawah sadar para pimpinan instansi pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah. masih menganggap pekerjaan yang berkaitan dengan arsip ini sebagai kegiatan yang memang sudah semestinya ada. Sebagian besar para pimpinan menganggap pekerjaan kearsipan merupakan tugas Bagian Tatausaha. Oleh karena itu para pimpinan dengan kesibukan sehari-hari. tidak sempat lagi memikirkan bagaimana sebaiknya arsip dikelola secara profesional. Tidak jarang, agenda yang terkait dengan masalah kearsipan 'cukup' diwakilkan kepada arsiparis, atau paling tinggi Sekretaris maupun Kepala Bagian Tata Usaha.

Bidang kearsipan di Indonesia yang sangat ketinggalan ini diperburuk lagi oleh potret buram para petugas yang memiliki nasib buram. Apabila selama ini para petugas di bidang kearsipan, bahkan arsiparis, dikenal tidak berkemampuan sebenarnya sangat dapat dipahami. Bagaimana mereka berkemampuan kalau basis pendidikan mereka juga rendah. Belum lagi pemahaman akan khasanah informasi yang terkandung dalam surat-surat kaitannya dengan kewenangan instansi, urgensi bagi pengambilan keputusan dan sebagainya, masih jauh dari konsep memadai, apalagi profesional. Ringkasnya, pelayanan informasi manajemen yang diberikan oleh unit kearsipan dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas instansi masih dibawah standar minimal yang semestinya. Oleh karena itu daya dukung para petugas kearsipan dalam kegiatan sehari-hari di kantor pun tidak dirasakan. Buntutnya, peran mereka juga tidak dianggap penting, dan bahkan dapat dikatakan, tidak ada suatu bagian pun dari suatu instansi merasa sangat tergantung pada unit kearsipan ini. Ini berarti unit kearsipan selalu akan 'kering', karena tidak ada suatu *rewards* yang perlu diberikan lantaran unit-unit kerja yang lain tidak merasa tergantung pada unit kearsipan.

Barangkali tidak banyak orang berpikir, bahwa ketidakpedulian para pengambil keputusan mempunyai dampak yang sangat luas dan mendasar menyangkut sendisendi manajemen. Lebih dari 30 tahun sudah Undang-undang kearsipan diberlakukan, akan tetapi kearsipan di Indonesia tidak banyak berubah. Masih banyak pimpinan menghendaki membaca semua surat yang masuk ke instansi, banyak surat yang hilang, informasi yang bocor, serta manipulasi.

Hal yang kelihatan remeh adalah pemanfaatan lembar disposisi. Pimpinan memberikan disposisi kepada bawahan untuk menyelesaikan permasalahan yang terkandung dalam surat. Bagaimana melakukan pengendalian atas pelaksanaan disposisi tidak diatur secara sistematis. Demikian pula kebiasaan semua surat diteruskan kepada pimpinan secara tidak sadar membiasakan bawahan mengambil langkah-langkah penyelesaian apabila telah turun disposisi atas petunjuk pimpinan. Lebih dari itu sebenarnya disposisi pimpinan seringkali

memasuki wilayah kewenangan bawahan, karena sebenarnya tugas, wewenang dan tanggung jawab semua fungsionaris organisasi telah dibagi dan diatur sesuai dengan struktur organisasi dan tata kerja instansi. Oleh karena itu disposisi pimpinan sering bersifat sangat umum, seperti : "Selesaikan; Cukupkan; Perhatikan" dan sebagainya. Ini merupakan salah satu ciri khas sistem kearsipan 'pola lama'. Pada sistem kearsipan yang semestinya, berlaku prinsip surat-surat diteruskan kepada pejabat yang berwenang. Itu berarti tidak semua surat disampaikan kepada pimpinan. Hal-hal yang bersifat teknis diteruskan kepada pejabat teknis yang bersangkutan, dan hanya surat-surat yang mengandung *policy* yang harus diteruskan kepada pimpinan.

Dari uraian tersebut kiranya cukup jelas bahwa arsip dan penanganannya mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan tugas-tugas organisasi. Dibandingkan dengan lembaga pemerintah, kalangan swasta telah jauh lebih lama menyadari arti penting dan peran arsip sebagai rekaman informasi yang sangat menentukan keberhasilan misi organisasi yang bersangkutan.