

EKSISTENSI KEARSIPAN DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

*Endar Hidayati, Dra
Sekretaris BPAD Provinsi DIY*

A. PENDAHULUAN

Keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah merupakan respon terhadap Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada prinsipnya dimaksudkan untuk memberi arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah dalam menata organisasi sesuai dengan keperluannya. Adanya otonomi yang dimiliki telah memberikan keleluasaan dalam menyelenggarakan otonomi daerah tanpa adanya tekanan dan atau paksaan dari siapapun termasuk dari pemerintah pusat. Faktor-faktor potensi dan kemampuan, luas wilayah, dan jumlah penduduk yang dilayani setidaknya menjadi pertimbangan rasional dalam menghitung beban kerja yang dipergunakan sebagai dasar untuk menentukan besar dan bentuk organisasi perangkat daerah bagi suatu daerah sehingga efisien dan efektif. Oleh karenanya besaran dan jumlah organisasi perangkat daerah di setiap daerah tidak selalu sama/seragam.

Demikian halnya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan maksud untuk dapat mempermudah dalam melayani masyarakat, telah pula melaksanakan pengembangan organisasi perangkat daerah. Diantara berbagai organisasi perangkat daerah dimaksud salah satunya adalah untuk menangani urusan kearsipan yang bertanggung-jawab dalam penyelamatan arsip sebagai bukti pendukung otentik penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penanganan urusan kearsipan ini, dengan pertimbangan perumpunan urusan, kemudian mengalami pengembangan yaitu menyatukannya dengan penanganan urusan perpustakaan dalam suatu kelembagaan Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah. Walaupun sudah di“tata ulang” namun sebagai permasalahan seperti keterbatasan sumber daya manusia, prasarana dan sarana, maupun pembiayaan masih perlu pemikiran agar kearsipan di Provinsi DIY dapat eksis.

B. KEWENANGAN

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi sebagaimana yang tercantum pada Pasal 7 Ayat (2) huruf y adalah urusan kearsipan. Konsekuensinya adalah Pemerintah Provinsi DIY mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 7 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Provinsi DIY, bahwa dalam rangka melaksanakan urusan kearsipan memiliki kewenangan:

1. Penyelenggaraan tugas dan fungsi penanganan, pelestarian, penyimpanan, dan pelayanan (arsip statis);

2. Pembinaan baik internal maupun eksternal mencakup aspek kelembagaan maupun sumberdaya manusia;
3. Kemitraan dan Kerjasama baik dengan instansi Pemerintah, Lembaga Swasta, maupun masyarakat.

C. PENYELENGGARAAN URUSAN KEARSIPAN

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, tertib pengelolaan arsip menjadi suatu keharusan, bermanfaat sebagai bukti kegiatan dan merupakan wujud dilaksanakannya akuntabilitas instansi, refrensi, maupun proses administrasi. Seharusnya perilaku tertib dalam mengelola arsip menjadi tanggungjawab seluruh instansi penyelenggara pemerintahan, karena setiap instansi melaksanakan kegiatan yang didokumentasikan, oleh karena itu dapat dikatakan bahwa seluruh instansi merupakan pencipta arsip. Artinya setiap instansi pemerintah seharusnya bertanggung-jawab terhadap arsip yang diproduksinya, dengan kata lain bahwa penanganan kearsipan tidak semata-mata hanya menjadi tugas instansi lembaga kearsipan. Penanganan arsip pada dasarnya adalah mengurus catatan (*record*) kegiatan suatu organisasi, sehingga melekat streatip “menyimpan dan menemukan kembali” (*storage and retrieval*).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya di Provinsi DIY, diperoleh fakta bahwa pegawai utamanya pejabat suatu instansi kurang memahami nilai dan arti penting dari arsip yang diciptakannya, sehingga pada umumnya tidak peduli terhadap keberadaan arsip. Kondisi ini antara lain dapat diketahui dari hal-hal berikut:

- a. Petugas yang ditunjuk untuk menangani kearsipan bukan pegawai yang memiliki kompetensi sehingga tidak melaksanakan penanganan sesuai kaidah, bahkan beberapa instansi tidak menunjuk secara khusus petugas yang menangani kearsipan;
- b. Prasarana ruang tempat penyimpanan dokumen arsip tidak selalu dimiliki oleh setiap instansi sehingga terlihat berserakan di sembarang tempat;
- c. Sarana kearsipan yang diperlukan tidak disediakan sehingga sering terlihat arsip hanya teronggok di lantai atau sudut ruang yang kotor, bahkan tidak ada perlakuan perawatan yang diperlukan.

Aktivitas kearsipan yang antara lain melakukan kegiatan pencatatan ataupun rekaman (*record*) dalam penyelenggaraan pemerintahan, semula merupakan urusan yang ditangani oleh pemerintah pusat dalam hal ini Arsip Nasional RI (ANRI), di daerah dilaksanakan oleh Kantor Regional. Sejak dilaksanakannya otonomi daerah, bahkan sejak keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, bidang arsip menjadi salah satu urusan wajib yang diselenggarakan pemerintah daerah. Dari aspek kesejarahan dokumen arsip mengenai Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki nilai penting dan strategis masih disimpan sebagai titipan di Provinsi Jawa Tengah. Hal ini disebabkan karena institusi/lembaga kearsipan yang telah dibentuk sejak tahun 2001 belum memiliki prasarana dan sarana yang memadai. Disamping itu karena pada umumnya instansi pemerintah ini belum memahami arti penting arsip maka hampir seluruh instansi tersebut mengirimkan arsipnya untuk ditangani oleh lembaga kearsipan yang ada (pada waktu itu) dalam hal ini adalah Kantor Arsip Daerah (KAD) yang sejak bulan Januari 2009 telah bergabung dengan institusi perpustakaan sehingga nomenklaturnya menjadi Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah (BPAD) Provinsi DIY.

Melihat adanya kondisi tersebut maka kiranya Pemerintah Provinsi DIY dalam hal ini BPAD perlu melakukan kegiatan re-orientasi terhadap adanya pendapat dan pemahaman bahwa arsip tidak penting, karena sebenarnya arsip adalah vital dan berperan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apabila setiap instansi sudah dapat melaksanakan penanganan arsipnya sendiri maka yang dikirim untuk disimpan di BPAD sudah merupakan dokumen dan selanjutnya akan dilestarikan sebagai dokumen arsip statis.

D. PROYEKSI KE DEPAN

Dalam upaya mewujudkan kinerja kearsipan di lingkungan Provinsi DIY setidaknya harus diperhatikan aspek kelembagaan, sumber daya manusia, pembiayaan, prasarana-sarana, serta teknologi.

1. Kelembagaan

Penyelenggaraan urusan kearsipan yang semula menjadi kewenangan pemerintah pusat dalam hal ini Arsip Nasional RI (ANRI), setelah diserahkan menjadi urusan daerah di Provinsi DIY mengalami beberapa kali perubahan kelembagaan atau institusi yang menangani. Awalnya berdasarkan Keputusan Gubernur DIY Nomor 90 Tahun 2001, penanganan urusan kearsipan digabung dengan urusan perpustakaan yaitu dilaksanakan oleh Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah, kemudian berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 2 Tahun 2004, penanganan kedua urusan ini dipisahkan, urusan kearsipan ditangani oleh Kantor Arsip Daerah (KAD), dipimpin seorang Kepala Kantor eselon III, sedangkan urusan perpustakaan ditangani oleh Badan Perpustakaan Daerah (Perpusda) yang dipimpin oleh seorang Kepala Badan eselon II.

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 7 Tahun 2007 tentang Urusan yang menjadi Kewenangan Provinsi DIY, kemudian Pemerintah Provinsi DIY segera mengambil langkah “menata ulang” perangkat daerah yang ada dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah, dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Di dalamnya mengatur perangkat daerah yang menangani urusan kearsipan dengan pembentukan Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah (BPAD) Provinsi DIY, yang kembali menggabungkan penanganan urusan kearsipan dengan urusan perpustakaan, dipimpin seorang Kepala Badan Eselon II. Pemerintah daerah memandang bahwa fungsi kearsipan sangatlah vital dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga perlu melakukan reorganisasi kelembagaan. Semula urusan kearsipan ditangani oleh seorang pejabat eselon III kemudian berkembang dengan pemisahan bidang masing-masing dipimpin seorang pejabat eselon III, yaitu penanganan fungsi bidang arsip dinamis dipimpin Kepala Bidang Arsip Dinamis, sedangkan fungsi bidang arsip statis dipimpin Kepala Bidang Arsip Statis. Untuk memacu kinerja instansi, Pemerintah Provinsi DIY telah menyiapkan berbagai instrumen penilaian, dan akan segera melaksanakan evaluasi kinerja terhadap seluruh Instansi yang salah satu kriteria penilaiannya adalah tertib kearsipan.

Sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi diantaranya fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota, juga memberikan persetujuan jadwal retensi arsip (JRA) dan pemusnahan arsip. Hal ini

merupakan tantangan tersendiri bagi BPAD, sehingga dituntut untuk meningkatkan kapasitas kelembagaannya dengan cara meningkatkan sumber daya, sarana dan berbagai regulasi yang disiapkannya.

2. Sumber Daya Manusia (SDM)

Keberadaan sumber daya manusia kearsipan meliputi pejabat struktural, tenaga fungsional umum yang menangani pekerjaan bersifat teknis, dan tenaga fungsional tertentu Arsiparis, memiliki peran strategis dalam melaksanakan urusan kearsipan. Berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 67 tahun 2008 tentang Kualifikasi Jabatan Fungsional Umum, jumlah formasi pegawai yang menangani pekerjaan teknis kearsipan di BPAD Provinsi DIY ditetapkan berjumlah 36 orang, sedangkan realisasinya baru ada 25 orang. Berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 68 Tahun 2008 tentang Jenis dan Kebutuhan Jabatan Fungsional Tertentu, formasi Arsiparis di Provinsi DIY sebanyak 41 orang, alokasi pada BPAD sebanyak 20 orang namun baru ada 10 orang, Biro Umum, Humas dan Protokol sebanyak 6 orang sdah terpenuhi, hampir seluruh intansi masing-masing memiliki seorang Arsiparis, namun realisasinya belum ada. Pada saat ini seluruh jabatan struktural sudah terisi secara definitif, sebanyak 30 orang pejabat fungsional umum dan 10 orang Arsiparis. Kondisi keberadaan tenaga teknis ini merupakan suatu permasalahan tersendiri dalam mewujudkan tata kelola kearsipan yang baik, dan mestinya perlu upaya untuk mengatasinya, khususnya adalah dengan mengubah sementara pandangan bahwa pekerjaan ini “tidak bergengsi dan hanya kerja bakti”. Walaupun tenaga fungsional Arsiparis sangat diperlukan, namun fakta pernah membuktikan pada tahun 2004 tunjangan jabatan bagi Arsiparis Instansi dihapuskan sehingga mereka yang tadinya berminat menjadi tenaga kearsipan menjadi malas.

Selaku institusi yang secara teknis menangani urusan kearsipan BPAD sudah melaksanakan berbagai langkah dan upaya untuk mengatasi permasalahan ini, diantaranya adalah melalui penyelenggaraan kegiatan bimbingan teknis bagi tenaga pengelola kearsipan instansi sekaligus memberikan advokasi dan pendampingan. Upaya menambah jumlah tenaga Arsiparis perlu mendapat perhatian Pemerintah Provinsi DIY dalam hal ini Badan Kepegawaian Daerah (BKD), khususnya pada saat penyelenggaraan rekrutmen, termasuk membuka pendaftaran dari lulusan program studi Kearsipan. Disamping itu karena tenaga kearsipan ini tugasnya adalah bergumul dengan arsip, yang biasanya berdebu pekat atau bahkan berjamur, dukungan untuk cek kesehatan dan pemeliharaan kesehatannya berupa makan tambahan (extra feeding) perlu ditingkatkan dengan mendapatkan jaminan perawatan kesehatan.

Menghadapi berbagai tuntutan kelembagaan sebagai organisasi modern, diharapkan pada tahun 2013 khususnya BPAD sudah memiliki sumber daya manusia yang memiliki kompetensi yang diperlukan, dan semua instansi sudah menunjuk tenaga khusus pengelola kearsipan, setidaknya formasi Arsiparis yang diperlukan sudah dapat direalisasikan.

3. Prasarana dan Sarana

Keberadaan prasarana, ketersediaan sarana, dan vasilitas pendukung kearsipan adalah vital. Pada saat ini prasarana gedung untuk melaksanakan pengelolaan kearsipan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Provinsi DIY

mengandalkan pada gedung kearsipan yang terletak di Jl. Tentara Rakyat Mataram (TRM) Nomor 1 Yogyakarta. Gedung ini memiliki luas tanah $\pm 600 \text{ m}^2$ dan luas bangunan $\pm 750 \text{ m}^2$ untuk tiga lantai, dimanfaatkan untuk ruang kerja, proses penanganan, dan depo penyimpanan dokumen arsip. Ruang yang tersedia belum dapat sepenuhnya dimanfaatkan untuk melaksanakan fungsi-fungsi pengelolaan kearsipan, utamanya adalah depo arsip. Akibatnya karena BPAD belum memiliki ruang yang representatif maka banyak arsip yang belum ditangani dititipkan pada Dinas Tenaga Kerja Provinsi DIY dalam hal ini Unit Transito yang terletak di Jl. Kiai Mojo Yogyakarta. Berbagai sarana yang diperlukan untuk mendukung penyelenggaraan kearsipan antara lain lemari khusus (*roll opeck*), boks, peralatan kerja, dan sarana transportasi, serta tersedianya masih belum memadai. Kondisi ini sangat berkaitan dengan keberadaan gedung yang kapasitasnya tidak dapat mendukung terpenuhinya sarana maupun vasilitas penyelenggaraan kearsipan.

Demikian pula halnya kondisi di setiap instansi, dari hasil pengamatan diperoleh simpulan bahwa hampir dapat dikatakan hanya sebagian kecil instansi yang sudah menyediakan ruang dan sarana untuk menyimpan arsipnya. Pada umumnya instansi tidak memiliki ruang khusus ataupun minim sarana pendukung penyelenggaraan kegiatan kearsipan. Oleh karena itu untuk dapat menciptakan tertib kearsipan di Provinsi DIY, diharapkan pada tahun 2013 sudah dapat direalisasikan prasarana dan sarana pendukungnya setidaknya sudah dibangun gedung dan depo arsip yang representatif.

4. Pembiayaan

Sementara ini alokasi anggaran untuk penyelenggaraan kearsipan di setiap instansi tidak secara eksplisit tercantum dalam struktur anggarannya, pada umumnya masih memanfaatkan alat tulis kantor (ATK) saja, sehingga pemanfaatannya sangat minim. Kondisi pada setiap instansi hampir dapat dikatakan sama, karena petugas dan atau pejabatnya belum memahami urgensi penyelenggaraan kearsipan sehingga tidak mengusulkan anggaran untuk mengadakan sarana, vasilitas, biaya penyelenggaraan yang diperlukan, dan akibatnya memang tidak adanya alokasi anggaran untuk membiayai kegiatan ini. Hal ini dikecualikan bagi BPAD yang secara teknis dan fungsional menyelenggarakan urusan kearsipan di provinsi ini. Memperhatikan permasalahan di setiap instansi tersebut maka BPAD mengambil langkah pro-aktif yaitu memberikan fasilitasi bantuan sarana kearsipan bagi instansi yang memerlukannya. Di masa yang akan datang permasalahan ini dapat diminimalisir dan apabila dimungkinkan mestinya tidak perlu terjadi lagi, oleh karena itu setiap instansi dan pemerintah perlu memberikan dukungan dan perhatian mengenai pembiayaan kegiatan kearsipan.

5. Teknologi

Di era digital dalam berbagai kegiatan termasuk penyelenggaraan kegiatan pemerintahan tentunya teknologi ini sangat bermanfaat dalam mendukung penyelenggaraan kearsipan. Baik perangkat lunak (*software*) maupun perangkat keras (*hardware*) telah dipersiapkan dan dirancang sedemikian rupa baik oleh ANRI maupun BPAD Provinsi DIY termasuk di kabupaten maupun kota. Untuk mencapai tingkat

tertentu ANRI telah melaksanakan pengembangembangan jaringan, berbagai aplikasi program berskala nasional yang sampai saat ini asih terus disempurnakan. Di lingkungan BPAD sendiri (sudah dilaksanakan sejak masih KAD) sedang dikembangkan tata persuratan secara *on-line*, namun karena adanya reorganisasi maka saat ini sedang dilakukan pembenahan internal. Apabila sistem ini secara internal dapat dioperasikan maka di masa yang akan datang rencananya akan diimplementasikan untuk seluruh instansi di lingkungan Pemerintah Provinsi DIY.

E. KEMITRAAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Salah satu upaya untuk menyediakan informasi yang diperlukan oleh berbagai pihak yang berkepentingan adalah melalui penanganan arsip yang diciptakan oleh lembaga pemerintah dan non pemerintah maupun perorangan. Oleh karena itu dalam upaya penanganan arsip maupun penyediaan informasi daerah, perlu mendapat dukungan dari berbagai pihak (*stakeholders*) baik dari kalangan pemerintah maupun non pemerintah dalam menciptakan iklim yang kondusif. Upaya untuk mendapat dukungan dari pihak lain ini dapat dijalin melalui suatu hubungan kemitraan maupun pembentukan jaringan kerjasama baik dengan pemerintah di Pusat, dengan sesama pemerintah daerah, maupun dengan berbagai lembaga masyarakat termasuk dengan masyarakat secara perorangan. Adanya hubungan kemitraan dan kerjasama tersebut diharapkan dapat dirasakan manfaat keberadaan BPAD oleh setiap instansi dan Pemerintah Provinsi DIY khususnya serta oleh masyarakat pada umumnya.

Dalam rangka menjalin hubungan kemitraan ini BPAD telah melaksanakan berbagai program yaitu antara lain bergabung dalam Jaringan Informasi Kearsipan Nasional (JIKN), menerima kunjungan dari dan melaksanakan kunjungan ke daerah lain dan atau lembaga tertentu. Sedangkan dalam rangka pemberdayaan masyarakat, telah dilaksanakan berbagai program dan kegiatan yang langsung bersentuhan dengan masyarakat, seperti menyusun naskah sumber dan atau melaksanakan pendekatan secara pro-aktif agar masyarakat berperan dalam melestarikan arsip penting yang dimilikinya. Program ini merupakan program nasional yang dicanangkan Pemerintah melalui ANRI yaitu dengan memberikan fasilitasi bantuan sarana transportasi Masyarakat Sadar Arsip (Masdarsip).

Demikian ide-ide ini ditulis semoga dengan cara ini peran dan keberadaan BPAD memiliki makna dalam dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik di Provinsi DIY dan dapat bermanfaat bagi berbagai pihak yang berkepentingan.