

KEBIJAKAN PEMBINAAN KEARSIPAN DAERAH

Dra. Sumartini.

A. Pendahuluan.

Setiap undang-undang dapat dikategorikan sebagai salah satu elemen yang menentukan atau penyebab terjadinya suatu perubahan. Hal ini karena peraturan perundang-undangan hakekatnya merupakan rekayasa sosial (*social engineering*) yang bertujuan mengubah masyarakat ke arah yang diinginkan.

Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Penjelasan pasal 18 UUD 1945 menguraikan bahwa Indonesia adalah suatu *eenheidstaat* maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah lingkungan yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*steek en locale recht gemeen-schaper*) atau bersifat administrasi belaka semua diatur menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Isyarat otonomi daerah yang tersurat dalam UUD 1945 merupakan landasan paling mendasar dari aspek hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang diberlakukan sejak 1 Januari 2000. Pelaksanaan otonomi daerah yang didasarkan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang diperbaharui dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, membawa konsekuensi bagi tatanan pemerintahan, khususnya di daerah. Hal itu bukan sekedar pengalihan sebagian kewenangan tetapi lebih dari itu adalah keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijaksanaan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat di daerah masing-masing. Pemberdayaan potensi dan keragaman masing-masing daerah menjadi ruh dalam otonomi daerah.

Selain otonomi daerah, globalisasi dan reformasi di Indonesia menuntut ketersediaan informasi yang cepat, tepat, lengkap serta dijiwai semangat keterbukaan dan profesional. Persaingan antar bangsa serta daya kritis masyarakat menuntut ketersediaan informasi secara efisien dan efektif.

Dalam pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan, tertib arsip merupakan suatu keharusan. Selain sebagai referensi, bukti kegiatan, maupun pilar dalam proses administrasi, arsip juga merupakan bukti akuntabilitas kinerja instansi.

Untuk menciptakan tertib arsip bukan sekedar menjadi tugas lembaga kearsipan. Demikian halnya di daerah. Paradigma lama yang menempatkan arsip dalam posisi marginal harus diubah. Membebankan tugas kearsipan pada petugas arsip atau arsiparis semata serta sikap tidak mau tahu terhadap kearsipan harus dihindari. Marginalisasi bidang kearsipan merupakan langkah mundur.

Oleh karena itu perlu adanya *good will* dari berbagai pihak, khususnya eksekutif dan legislatif, untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi pelaksanaan kearsipan di daerah yang memiliki daya dukung dalam manajemen informasi daerah. Sebagai pemegang otoritas sistem kebijakan di daerah Pemerintah Daerah lewat perangkat-perangkatnya menjadi faktor penting dalam kebijakan pembinaan kearsipan di daerah.

B. Kewenangan Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Bab III Pasal 10 ditegaskan mengenai kewenangan propinsi sebagai Daerah Propinsi dan sebagai wilayah administrasi. Beberapa kewenangan propinsi yang diamanatkan undang-undang tersebut antara lain:

- a. Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
- b. Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten/kota.
- c. Kewenangan propinsi sebagai wilayah administrasi mencakup bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah.

Pengaturan kewenangan tersebut akan ditetapkan dalam peraturan pemerintah. Sedangkan untuk melaksanakan kewenangan tersebut diperlukan perangkat daerah sesuai kebutuhan.

Adapun wewenang yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada Gubernur selaku wakil pemerintah dalam rangka **dekonsentrasi** sebagaimana dimaksud pasal 10 ayat (5) dilaksanakan oleh dinas propinsi. Dalam hal ini pemerintah propinsi akan dibentuk dinas untuk melaksanakan fungsi otonom dan fungsi dekonsentrasi. Selain itu juga dibentuk lembaga teknis sesuai kebutuhan, salah satunya adalah lembaga kearsipan.

Sesuai dengan ruh otonomi daerah, kabupaten/kota memiliki kewenangan yang luas, sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas walaupun demikian otonomi daerah kabupaten dan daerah kota disesuaikan dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta SDM.

Salah satu unsur dalam organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD). Salah satu UPTD adalah lembaga kearsipan. Untuk membentuk lembaga kearsipan Kabupaten/Kota selain disesuaikan dengan kebutuhan daerah juga dipertimbangkan *span of control* dan beban kerja serta volume kegiatan.

C. Kebijakan Pembinaan Kearsipan di Daerah

Berdasarkan ketentuan hukum yang ada serta estimasi perubahan sistem kenegaraan yang berlangsung, dapat dikatakan arsip sebagai informasi yang terekam (*recorded information*) dalam kegiatan penyelenggaraan negara dan kehidupan kebangsaan. Sebagai **simpul pemersatu** bangsa serta sebagai memori kolektif bangsa arsip memiliki fungsi strategis di era otonomi ini. Mengelola arsip secara profesional membuka kemungkinan mewujudkan misi menjadikan arsip sebagai **memori kolektif** bangsa dalam rangka meningkatkan kualitas akuntabilitas dan memanfaatkan sebagai sumber informasi untuk kemaslahatan bangsa.

Secara konseptual pengelolaan arsip di kabupaten/kota harus diarahkan untuk memberdayakan arsip sebagai tulang punggung manajemen modern dan pendayagunaan aparatur daerah. Dalam artian ini pengelolaan arsip di instansi pemerintah kabupaten dan kota diarahkan agar arsip menjadi sumber informasi bagi manajemen atau *decision maker*. Kebijakan kearsipan diarahkan agar arsip dinamis dapat diberdayakan di instansi pencipta (dinas, badan, kantor, dan bagian) sesuai sistem yang digariskan secara makro, serta pengelolaan arsip statis yang didesentralisasikan ke daerah dapat dimanfaatkan untuk kepentingan hidup kebangsaan. Dalam hal ini arsip statis diarahkan agar dapat diakses secara luas dengan standar teknis yang dikembangkan secara nasional.

Secara operasional kebijakan kearsipan di kabupaten/kota diatur selaras dan terpadu dengan kebijakan makro. Hubungan antar lembaga kearsipan di tingkat kabupaten/kota, propinsi dan ANRI dilakukan secara **teknis koordinatif**. Untuk itu

diperlukan rumusan visi, misi, dan strategi di bidang kearsipan pemerintah kabupaten/kota yang mampu mengantisipasi perkembangan jaman secara komprehensif.

Berdasarkan uraian tersebut kebijakan kearsipan di kabupaten/kota diarahkan untuk memberi perhatian pada masalah pengelolaan arsip yang menjadi tanggung jawabnya. Untuk itu perlu dilakukan langkah-langkah:

1. Memberikan dorongan agar setiap instansi di lingkungan pemerintah kabupaten/kota dapat melaksanakan tata kearsipan secara benar sehingga berdaya guna dan berhasil guna.
2. Mengembangkan kerja sama dan koordinasi, baik internal maupun dengan lembaga lain untuk peningkatan profesionalitas bagi praktisi di bidang kearsipan.
3. Mengembangkan situasi kondisi untuk pelaksanaan manajemen kearsipan melalui penyelenggaraan apresiasi kearsipan, penyuluhan, pendidikan dan latihan, pameran, seminar, dan sebagainya.
4. Mengembangkan pengawasan dan monitoring tata kearsipan di lingkungannya.

Berkaitan dengan teknis pelaksanaan tata kearsipan kabupaten/kota diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan sebagai pedoman. Hal ini sebagai salah satu indikator untuk menentukan standar kualitas dalam pelaksanaan tata kearsipan.

D. Permasalahan

Pada dasarnya pelaksanaan otonomi daerah terjadi benturan pada sisi yang berbeda, yaitu pemberdayaan dan ketidakberdayaan. Pemberdayaan potensi daerah merupakan jiwa dari otonomi daerah melalui pengalihan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah, disertai perubahan paradigma dari *top down* ke *bottom up*. Sisi lain daerah dihadapkan pada ketidakberdayaan.

Demikian halnya dalam pelaksanaan kearsipan di daerah, berbagai permasalahan yang terkait dengan pelaksanaan kearsipan dihadapkan pada dua pertanyaan, bagaimana caranya dan bagaimana membiayai? Secara rinci permasalahan tersebut dapat diuraikan secara singkat sebagai berikut:

1. Dasar hukum dan perundang-undangan.

Mestinya pelaksanaan otonomi daerah tidak sekedar bertumpu pada UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tetapi harus diikuti peraturan perundangan lain sehingga tercipta kejelasan tentang kewenangan antara pusat dan daerah. Di bidang kearsipan mestinya segera dilakukan perubahan UU Nomor 7 Tahun 1971 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kearsipan serta perundangan lainnya agar sejiwa dengan semangat otonomi.

Di sisi lain, masih terbatasnya produk peraturan kabupaten/kota yang secara teknis mengatur pelaksanaan kearsipan.

2. Sumber daya manusia

Keterbatasan SDM di bidang kearsipan, baik secara kualitatif maupun kuantitatif merupakan permasalahan pokok. Secara kuantitatif adalah masih terbatasnya tenaga profesional dan praktisi yang cukup memadai. Termasuk dalam hal ini terbatasnya jumlah arsiparis.

Secara kualitatif, arsiparis yang ada belum memiliki standar profesi yang ideal. Demikian juga praktisi di luar arsiparis, secara teknis masih jauh dari standar kemampuan yang ideal.

Di sisi lain mutasi pegawai juga menjadi problema bagi para tenaga kearsipan. Hal yang lebih mendasar adalah rendahnya apresiasi pimpinan terhadap bidang kearsipan yang menjadikan arsip tidak mendapat perhatian secara proporsional.

Permasalahan kearsipan sebenarnya bukan sekedar masalah bagi arsiparis atau petugas arsip. Akan tetapi adalah permasalahan instansi secara menyeluruh. Permasalahan tersebut secara garis besar meliputi:

a. Persepsi

Adanya persepsi bahwa adalah tanggung jawab TU/sekretaris. Lebih detail lagi adalah tanggung jawab arsiparis atau pengelola arsip. Akibatnya setiap permasalahan kearsipan, selain arsiparis, petugas arsip, atau Kepala Bagian TU/sekretaris tidak merasa memiliki tanggung jawab.

b. Pengetahuan

Ketidakteragaman pemahaman tentang kearsipan maupun keterbatasan pengetahuan dari berbagai elemen di suatu instansi merupakan hambatan bagi pelaksanaan tata kearsipan.

c. Kuantitas

Selain kualitas, jumlah petugas arsip maupun arsiparis tidak sebanding dengan volume arsip yang tercipta di instansi.

d. Kesadaran

Kesadaran akan arti penting arsip yang masih rendah merupakan hambatan utama pelaksanaan tata kearsipan instansi.

3. Dana

Masalah alokasi anggaran di bidang kearsipan menjadi alasan klasik di hampir setiap instansi berkaitan dengan tidak baiknya pengelolaan tata kearsipan instansi. Memang tidak dipungkiri selama ini anggaran kearsipan menjadi satu pada pos Alat Tulis Kantor. Selain tidak bisa menopang bagi pemenuhan sarana kearsipan, kontra prestasi petugas pengelola arsip juga terabaikan.

4. Sarana

Keterbatasan sarana kearsipan merupakan hambatan bagi terlaksananya Tata Kearsipan dengan baik. Selain itu, juga tidak terpenuhinya sarana sesuai standarisasi yang telah ditentukan. Akibatnya arsip tidak bisa ditata secara sistematis.

5. Sistem

a. Tingkat kesulitan

Harus diakui bahwa Sistem Kartu Kendali memerlukan keterpaduan serta kesamaan persepsi dan berbagai elemen di suatu instansi, dari kepala sampai staf terendah harus memiliki pemahaman yang sama di bidang kearsipan.

Hal tersebut selain memang terkait dengan berbagai aspek, sistem kartu kendali juga lebih rumit dibanding sistem agenda.

b. Kebiasaan

Kebiasaan penggunaan buku agenda menjadi kendala tersendiri. Ketidakefisienan sistem agenda tertutup kebiasaan dan keengganan untuk mengenal sistem kartu kendali. Akibatnya terjadi dualisme sistem di suatu instansi

c. Pengorganisasian

Mestinya setiap instansi harus jelas menentukan organisasi kearsipannya. Pembagian kewenangan serta tugas antara Unit Kearsipan dan Unit Pengolah tidak tergambar dengan jelas. Demikian halnya dengan petugas di masing-masing unit. Hal ini ditunjang dengan tidak adanya kesadaran untuk menyerahkan arsip yang “merasa” menjadi miliknya.

E. Langkah-langkah yang Diperlukan

1. Penyusunan peraturan perundang-undangan

Sesuai dengan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Propinsi DIY telah memiliki pedoman teknis pelaksanaan tata kearsipan, baik yang didasarkan pada Keputusan Gubernur, Peraturan Gubernur, maupun Keputusan Kepala Kantor Arsip Daerah. Hal ini adalah sebagai upaya memberi payung hukum maupun upaya regulasi bidang kearsipan. produk tersebut meliputi:

- a. Pedoman Tata Naskah Dinas (Biro Organisasi)
- b. Standarisasi Sarana Kearsipan (Biro Organisasi)
- c. Tata Kearsipan Pemerintah Propinsi DIY.
Dalam hal ini diatur mengenai:
 - § Pengurusan naskah dinas
 - § Penataan arsip dinamis aktif
- d. Pedoman Pengelolaan Arsip Inaktif Tidak Teratur
- e. Pedoman Layanan Arsip Dinamis
- f. Pedoman Penyusutan Arsip
- g. Jadwal Retensi Arsip
- h. Pedoman Pengelolaan Arsip Vital
- i. Pedoman Pengelolaan Arsip Foto
- j. Pedoman Pengelolaan Arsip Kartografi dan Kearsitekturan
- k. Pedoman Pengelolaan Arsip Statis

Selain itu juga tengah disiapkan perda mengenai Ketentuan Pokok Kearsipan Daerah.

2. SDM

- a. Penyamaan persepsi bagi seluruh komponen di instansi
- b. Peningkatan keterampilan dan pengetahuan di bidang kearsipan
- c. Penunjukan petugas disertai job deskripsi yang jelas serta kontra prestasi yang memadai.

3. Anggaran

Setiap instansi perlu memunculkan anggaran di bidang kearsipan.

4. Sarana

- a. Pemenuhan kebutuhan sarana sesuai dengan standarisasi yang telah ditentukan.
- b. Optimalisasi sarana yang tersedia.

5. Sistem

- a. Perlu dilakukan pembenahan pelaksanaan sistem yang sesuai ketentuan yang berlaku disesuaikan dengan kondisi instansi.
- b. Kerelaan untuk meninggalkan sistem agenda serta kemauan untuk mempelajari sistem kartu kendali.
- c. Perlu dilakukan pembagian tugas yang jelas antara unit kearsipan dan unit pengolah serta penunjukan petugas.

F. Penutup

Tanpa mengabaikan potensi dan keberagaman daerah, kiranya standar baku kebijakan pembinaan kearsipan secara nasional tetap diperlukan dalam menentukan kebijakan pembinaan kearsipan di daerah. Hal ini dalam rangka mewujudkan arsip sebagai simpul pemersatu bangsa yang berdayaguna dan berhasilguna.