

PEMBANGUNAN KEARSIPAN DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Khoerun Nisa Fadillah

Abstract

This research aims to find answers of two fundamental questions, namely, how is the archival development policy performed by the Indonesian government during the regional autonomy era and how can it be developed to support the implementation of regional autonomy in Indonesia. This is a descriptive qualitative research. Data collection used was literature, observations, and documentation techniques. The technique of data analysis used was inductive analysis techniques. The results showed several important conclusions, namely: 1) The archival development policy which has been applied by the Indonesian government in the era of regional autonomy are: a) transfer of archival issues to local governments as their obligatory functions, b) arrangement of archival institutions as a the most likely consequence of the above mentioned policy, c) strategy of archival development which is focused on the roles of local governments; 2) The government has to cope with several obstacles and challenges in carrying out archival development, such as: a) some regencies/cities do not have any archival institutions as mandated by The Government Regulation Number 41 of 2007 concerning Local Apparatus Organization, b) there isn't any implementing regulations governing the establishment of archival institutions, c) there isn't any guideline for minimum service standards of archival services, d) there isn't any optimal guidances, supervisions, consultations, and implementation of archival system in the central and local government, e) regulations that anticipate the demands of good governance and implementation of regional autonomy is inadequate; 3) the archival development models carried out to support the implementation of regional autonomy in Indonesia are, a) having minimum archival service standard as a measuring rod of archival performance at local governments, b) setting local governments as the main actors of development, c) taking a finicky priority in designing archival development strategies and locus priority in establishing the pattern of institutional relationship in order that archival development can be run effectively and efficiently.

Keyword: *archival development, government, regional autonomy.*

Latar Belakang

Bergulirnya gerakan reformasi sejak 1998 telah mendorong Indonesia untuk menetapkan kebijakan otonomi daerah menjadi suatu pilihan yang mendasari penyelenggaraan pemerintahan Indonesia. Kebijakan otonomi daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah⁴¹ pada dasarnya mengatur tentang *political sharing, financial sharing, dan empowering* dalam mengembangkan kapasitas daerah (*capacity building*), peningkatan sumber daya manusia, dan partisipasi masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, dekosentrasi, dan pembantuan pada tingkatan pemerintahan guna mendorong prakarsa lokal untuk membangun kemandirian daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Sebagai Negara Kesatuan, Indonesia memiliki sistem pemerintahan yang memberikan mandat kepada Presiden sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk mengembangkan kebijakan pembangunan yang berlaku secara nasional. Negara memberikan mandat kepada pemerintah pusat untuk mengembangkan standar pembangunan yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia. Namun, seiring dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah maka pengembangan sistem pembangunan nasional harus memberikan ruang kepada daerah untuk mengembangkan manajemen pembangunan yang responsif sesuai dengan aspirasi dan dinamika lokal.

Perubahan tata penyelenggaraan pemerintahan sebagai akibat dari adanya otonomi daerah tentu akan membawa berbagai konsekuensi yang cukup signifikan bagi para penyelenggara negara. Tak terkecuali bagi para penyelenggara negara di bidang kearsipan. Pembangunan kearsipan sebagai sebuah upaya terencana untuk mengubah bidang kearsipan ke arah yang lebih baik tentunya harus memperhatikan semangat otonomi daerah yang bertujuan untuk membangun kemandirian daerah.

Amanat Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah

⁴¹ Undang-undang tersebut telah mengalami perubahan sebanyak 2 kali, terakhir adalah dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun demikian, penulis tetap mengacu pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah karena ketentuan-ketentuan dalam undang-undang tersebut masih diberlakukan adapun perubahan yang terjadi hanya terkait dengan ketentuan penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintahan daerah dan pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah.

Kabupaten/Kota⁴² sebagai peraturan pelaksanaan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah menetapkan urusan kearsipan sebagai salah satu urusan yang diserahkan kepada pemerintah daerah. Oleh karenanya, Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) sebagai representasi pemerintah pusat untuk urusan kearsipan harus mampu menyelenggarakan pembangunan kearsipan yang dapat memberikan peran yang lebih besar kepada daerah. Hal ini tentu tidak mudah, tantangan dan hambatan pasti ada, namun sejauh mana upaya pemerintah dalam mengembangkan pembangunan kearsipan agar sejalan dengan kerangka otonomi daerahlah yang menjadi perhatian utama.

Melalui penelitian ini, penulis mencoba mencari jawaban atas dua permasalahan pokok, yaitu tentang bagaimana kebijakan pembangunan kearsipan yang diterapkan oleh Pemerintah Indonesia di era otonomi daerah serta bagaimana model pembangunan kearsipan yang dapat dikembangkan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

Rumusan dan Batasan Masalah

Agar fokus permasalahan dalam penelitian ini dapat terjaga dengan baik, maka penulis memberikan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan pembangunan kearsipan yang diterapkan oleh Pemerintah Indonesia di era otonomi daerah?
2. Bagaimana model pembangunan kearsipan yang dapat dikembangkan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia?

Disamping itu, agar ruang lingkup masalah tidak meluas, maka penulis membatasi masalah pembangunan kearsipan era otonomi daerah Indonesia yang dimaksud yaitu pasca ditetapkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Maksud dan Tujuan

Maksud diadakannya penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis dan mendeskripsikan kebijakan pembangunan kearsipan yang diterapkan oleh Pemerintah Indonesia di era otonomi daerah;
2. Menganalisis dan mendeskripsikan model pembangunan kearsipan yang dapat dikembangkan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

⁴² Peraturan Pemerintah tersebut sedang dalam proses perubahan karena dianggap perlu adanya penyesuaian dan penyempurnaan pembagian urusan secara lebih jelas dan tegas. Namun demikian penulis tetap mengacu pada Peraturan Pemerintah tersebut sebelum peraturan baru ditetapkan.

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan kontribusi pemikiran di bidang kearsipan dalam perspektif ilmu pemerintahan.

Kerangka Teori

1. Memahami Konsep Pembangunan

Menurut Taliziduhu Ndraha (2003), istilah "pembangunan" berasal dari kata "bangun". Sebagai konsep, pembangunan mempunyai lima arti; pertama, "sadar" atau "siuman", kedua, "bangkit" atau "berdiri", ketiga, "bentuk (*form*)", keempat, "membuat", "mendirikan", dan kelima, "mengisi" atau "membina".⁴³ Selanjutnya, Bryant dan White (1987) menyatakan bahwa "pembangunan" mencakup pengertian "menjadi" dan "mengerjakan".⁴⁴ Pembangunan adalah suatu orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir. "*Development is not a static concept. It is continuously changing*".⁴⁵

Konsep pembangunan dapat dipahami secara sederhana sebagai sebuah upaya terencana yang dilakukan secara sadar oleh organisasi maupun individu untuk mengubah suatu keadaan menjadi lebih baik. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Siagian (1994) yang mengartikan pembangunan sebagai "suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)". Hal senada diungkapkan oleh Ginanjar Kartasasmita (1994) yang memberikan pengertian pembangunan secara lebih sederhana, yaitu sebagai "suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana".

Todaro (1977) menyatakan bahwa pembangunan adalah proses multidimensi yang mencakup perubahan-perubahan penting dalam struktur sosial, sikap-sikap rakyat dan lembaga-lembaga nasional, dan juga akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan (*inequality*), dan pemberantasan kemiskinan absolute.⁴⁶ Sementara itu, Bryant dan White (1987) menekankan bahwa pembangunan harus memperhatikan "pengembangan kapasitas, keadilan, dan penumbuhan kuasa dan wewenang (*empowerment*)".⁴⁷

Proses pembangunan sebenarnya adalah merupakan suatu perubahan sosial budaya. Pembangunan supaya menjadi suatu proses yang dapat bergerak maju atas kekuatan sendiri (*self sustaining process*) tergantung kepada manusia dan struktur sosialnya. Jadi bukan hanya yang dikonsepsikan sebagai usaha pemerintah belaka. Pembangunan tergantung dari suatu

⁴³ Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi Ilmu Pemerintahan Baru*. Jilid 1. (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), h. 132.

⁴⁴ Coralie Bryant dan Louise G. White, *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang* (Jakarta: LP3ES, 1987), h. 21.

⁴⁵ United Nations: "*Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development*", 1975.

⁴⁶ Michael Todaro, *Economic Development in The Third World* (London: Longmans, 1977), h. 62.

⁴⁷ Coralie Bryant dan Louise G. White, *op. cit.*, h. 22.

“*innerwill*”, proses emansipasi diri. Dan suatu partisipasi kreatif dalam proses pembangunan hanya menjadi mungkin karena proses pendewasaan.⁴⁸

Dari uraian-uraian para ilmuwan di atas, dapat disimpulkan bahwa pembangunan adalah proses perubahan yang diupayakan secara terencana untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat dengan memanfaatkan segala sumber daya yang ada.

2. Pembangunan Kearsipan Sebagai Salah Satu Bidang Pembangunan Nasional

Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Sebagai suatu proses, pembangunan nasional adalah merupakan rangkaian majemuk dalam bidang politik, sosial, dan ekonomi.⁴⁹

Hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya. Pembangunan nasional dilaksanakan merata di seluruh tanah air dan tidak hanya untuk suatu golongan atau sebagian dari masyarakat, tetapi untuk seluruh masyarakat serta harus benar-benar dapat dirasakan seluruh rakyat sebagai tingkat perbaikan hidup yang berkeadilan sosial, yang menjadi tujuan dan cita-cita kemerdekaan Indonesia.

Pembangunan nasional dilaksanakan secara terencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap, dan berlanjut untuk memacu peningkatan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain yang telah maju. Pembangunan nasional adalah pembangunan dari, oleh, dan untuk rakyat, dilaksanakan di semua aspek kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara. Pembangunan nasional diselenggarakan secara bertahap dalam jangka panjang 25 tahun dan jangka menengah 5 tahunan, dengan mendayagunakan seluruh sumber daya untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional.

Dalam rencana pembangunan nasional jangka panjang maupun rencana pembangunan jangka menengah, pembangunan kearsipan menjadi salah satu bidang pembangunan nasional

⁴⁸ Soedjatmoko: “Pembinaan Aspek-aspek Sosiologis-Kulturis dalam Menjunjung Modernisasi”, paper 1972.

⁴⁹ Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaya A.R, *Pengantar Pemikiran tentang Teori dan Strategi Pembangunan Nasional* (Jakarta: Gunung Agung, 1982), h. 21.

dalam aspek perbaikan tata kelola pemerintahan khususnya pengembangan sistem ketatalaksanaan untuk mendukung peningkatan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses kerja pemerintahan sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan Peraturan Presiden Nomor 05 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014.⁵⁰

Pembangunan kearsipan sebagai bagian dari pembangunan nasional merupakan upaya terencana yang dilaksanakan untuk meningkatkan kemampuan nasional dalam bidang kearsipan. Pembangunan kearsipan merupakan tanggung jawab nasional karena kearsipan merupakan hal yang tidak dapat dilepaskan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kearsipan sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan diartikan sebagai hal-hal yang berkenaan dengan arsip. Selanjutnya, apa yang diartikan sebagai arsip dalam undang-undang tersebut adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pembangunan kearsipan mencakup keseluruhan penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip dalam suatu sistem kearsipan nasional yang didukung oleh sumber daya manusia, prasarana dan sarana, serta sumber daya lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai upaya untuk merubah kondisi kearsipan ke arah yang lebih baik. Ruang lingkup penyelenggaraan kearsipan meliputi kegiatan yang dilakukan oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan. Tujuan penyelenggaraan kearsipan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan dan tercantum dalam Renstra ANRI 2010-2014 adalah sebagaimana berikut:

- a. Menjamin terciptanya arsip dari kegiatan yang dilakukan oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan, serta ANRI sebagai penyelenggara kearsipan nasional;
- b. Menjamin ketersediaan arsip yang autentik dan terpercaya sebagai alat bukti yang sah;

⁵⁰ Lihat Buku II Bab VIII RPJMN 2010-2014.

- c. Menjamin terwujudnya pengelolaan arsip yang andal dan pemanfaatan arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. Menjamin perlindungan kepentingan negara dan hak-hak keperdataan rakyat melalui pengelolaan dan pemanfaatan arsip yang autentik dan terpercaya;
- e. Mendinamiskan penyelenggaraan kearsipan nasional sebagai suatu sistem yang komprehensif dan terpadu;
- f. Menjamin keselamatan dan keamanan arsip sebagai bukti pertanggungjawaban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- g. Menjamin keselamatan aset nasional dalam bidang ekonomi, sosial, politik, budaya, pertahanan, serta keamanan sebagai identitas dan jati diri bangsa; dan
- h. Meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam pengelolaan dan pemanfaatan arsip yang autentik dan terpercaya.

Sebagai salah satu bidang pembangunan nasional, penyelenggaraan kearsipan harus mampu menjawab kebutuhan nasional pada setiap tingkat pemerintahan sehingga tujuan penyelenggaraan kearsipan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Eric Ketelaar bahwa “... *legislation should also consider the need for a national system, in which, a part from the national archives, public archives services exist at the subordinate levels of government, provincial, municipal, etc. In addition to the public archives services linked to levels of government, there may also exist special archival institutions.*”⁵¹ Dalam konteks ini, kebijakan pembangunan kearsipan harus dapat menjiwai semangat otonomi daerah yang telah melandasi penyelenggaraan pemerintahan Indonesia.

3. Memahami Konsep Otonomi Daerah

Otonomi pada dasarnya adalah sebuah konsep politik. Otonomi selalu dikaitkan atau disepadankan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian. Bahkan Taliziduhu Ndraha (2003) menyebutkan bahwa kemandirian adalah puncak tertinggi budaya otonomi daerah.⁵² Sesuatu akan dianggap otonom jika dia menentukan dirinya sendiri, membuat hukum sendiri dengan maksud mengatur diri sendiri, dan berjalan berdasarkan kewenangan, kekuasaan, dan prakarsa sendiri. Muatan politis yang terkandung dalam istilah ini, adalah bahwa dengan kebebasan dan kemandirian tersebut, maka suatu daerah dianggap otonom jika memiliki kewenangan (*authority*) atau kekuasaan (*power*) dalam penyelenggaran pemerintahan terutama untuk menentukan kepentingan daerah maupun masyarakatnya sendiri.

⁵¹ Eric Ketelaar, *Archival and Records Management Legislation and Regulations*, (Paris: Unesco, 1985), h. 33.

⁵² Taliziduhu Ndraha, *op. cit.*, h. 177.

Istilah otonomi sendiri secara etimologi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *auto* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau “undang-undang”.⁵³ Bayu Suryaningrat (1985) mengartikan otonomi sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan pengertian otonomi daerah menurut Fernandez adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.⁵⁴

Sementara itu, Taliziduhu Ndraha (2003) menjelaskan bahwa jika dilihat sebagai pemberian, otonomi diartikan sebagai cara untuk mengurangi beban pusat, meningkatkan efisiensi, memenuhi kebutuhan psikologikal daerah akan *self-esteem* atau *self-actualization*, *identity*, atau mendekatkan layanan kepada masyarakat, atau juga muatan politik tertentu. Tetapi jika dilihat sebagai hak, otonomi berfungsi sebagai alat dan cara untuk membuat daerah atau masyarakat mandiri (*zelfstandig*), persis seperti anak-anak berangkat dewasa, lalu menikah, dan mendirikan keluarga sendiri.⁵⁵ Sementara itu, Vincent Lemius (1986) menyatakan bahwa otonomi daerah merupakan kebebasan untuk mengambil keputusan politik maupun administrasi, dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan. Meskipun dalam otonomi daerah ada kebebasan untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah, tetapi dalam kebutuhan daerah senantiasa disesuaikan dengan kepentingan nasional, ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sejalan dengan pendapat beberapa ahli yang telah dikemukakan di atas, dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan hak dalam pengertian otonomi adalah adanya kebebasan pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangga, seperti dalam bidang kebijaksanaan, pembiayaan serta perangkat pelaksanaannya. Sedangkan kewajiban menunjukkan keharusan pemerintah daerah untuk mendorong pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional. Selanjutnya, wewenang adalah adanya kekuasaan pemerintah daerah untuk berinisiatif sendiri, menetapkan kebijaksanaan sendiri, perencanaan sendiri serta mengelola keuangan sendiri.

⁵³ Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah, Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, (Cet. 2; Bandung: Djambatan, 2004), hal. 88.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 89.

⁵⁵ Taliziduhu Ndraha, *loc. cit.*

Dengan demikian, bila dikaji lebih jauh isi dan jiwa Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka otonomi daerah mempunyai arti bahwa daerah harus mampu:

- a. Berinisiatif sendiri yaitu harus mampu menyusun dan melaksanakan kebijaksanaan sendiri;
- b. Membuat peraturan sendiri (peraturan daerah) beserta peraturan pelaksanaannya;
- c. Menggali sumber-sumber keuangan sendiri;
- d. Memiliki alat pelaksana baik personil maupun sarana dan prasarananya.

4. Otonomi Daerah dalam Wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (1), Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Oleh karenanya Negara Indonesia tidak mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat “*Staat*” juga. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.

Dalam konteks Negara Kesatuan, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah di Indonesia mendasarkan diri pada tiga pola, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan *medebewind* (tugas pembantuan).⁵⁶

Desentralisasi menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah⁵⁷ kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan apa yang dimaksud dengan daerah otonom untuk selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi mengandung segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan keamanan, karena dilihat dari fungsi pemerintahan, desentralisasi menunjukkan⁵⁸:

- a. Satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
- b. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien;

⁵⁶ Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan INSIST “Press”, 2000), h. 11.

⁵⁷ Pemerintah yang dimaksud dalam Undang-undang tersebut adalah pemerintah pusat.

⁵⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: PSH FH-UII, 2001), h. 174.

- c. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
- d. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Sejalan dengan hal tersebut, dalam bidang kearsipan pun, lembaga yang terdesentralisasi dianggap lebih fleksibel dan lebih mudah menerima inovasi dan perubahan. Hal ini sebagaimana disebutkan oleh David Bearman and Margaret Hedstrom (2003) sebagai berikut: *“Decentralized institutions are more flexible and more receptive to innovation and change... This new potential presents archives with opportunities to reexamine centralization, not only from the perspective of centralized holdings, but also in the organization of programs and service delivery. Some of the strategies that archives could pursue to advance decentralization include: provide grants to local government for capital investment in archives in return for guarantees of local operating support...”*⁵⁹

Dalam desentralisasi, hal-hal yang diatur dan diurus oleh pemerintah daerah ialah tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuan daerah.⁶⁰

Adapun yang dimaksud dengan dekonsentrasi menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Sedangkan yang dimaksud dengan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan pemerintahan daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan

⁵⁹ David Bearman and Margaret Hedstrom terinspirasi pada konsep *Reinventing Government* yang dikemukakan oleh Osborn dan Gaebler. Selengkapnya dapat dilihat pada Jimerson, Randall. C, *Amerian Archival Studies: Readings in Theory and Practice*. Chicago: The Society of American Archivist (SAA), 2003), h. 565.

⁶⁰ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 1991), h. 14.

pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah. Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Dalam konsep negara kesatuan, penyelenggaraan otonomi daerah harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar Daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Oleh karena itu, Pemerintah wajib melakukan pembinaan berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar pelaksanaan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Metodologi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Disebut penelitian deskriptif, karena penelitian ini bermaksud membuat gambaran mengenai situasi atau kejadian⁶¹, yaitu berupaya memberikan gambaran mengenai kebijakan pembangunan kearsipan yang diterapkan oleh Pemerintah Indonesia di era otonomi daerah. Penelitian ini juga disebut penelitian kualitatif, karena penelitian ini berupaya mengungkap dan memahami fenomena yang terjadi di sekitar kebijakan pembangunan kearsipan yang diterapkan di era otonomi daerah di Indonesia secara mendalam dan berupaya menemukan model pembangunan kearsipan yang dapat dikembangkan untuk pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi literatur terhadap bahan pustaka dan peraturan perundang-undangan serta studi dokumentasi dan observasi lapangan secara langsung selama penulis menjadi pegawai pada Direktorat Kearsipan Daerah Arsip Nasional

⁶¹ Moh. Nazir, *Metode Penelitian* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), h. 55.

Republik Indonesia selama kurang lebih dua tahun. Teknik analisis data menggunakan teknik analisis induktif, yaitu analisis yang bertolak dari data dan bermuara pada simpulan-simpulan umum. Kesimpulan umum itu bisa berupa kategorisasi maupun proposisi.⁶²

Hasil dan Analisis

1. Kebijakan Pembangunan Kearsipan yang Diterapkan oleh Pemerintah Indonesia di Era Otonomi Daerah

Kebijakan pembangunan kearsipan merupakan serangkaian langkah dan tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam membangun bidang kearsipan sebagai salah satu bidang pembangunan nasional. Seiring dengan berjalannya otonomi daerah di Indonesia, kebijakan pembangunan kearsipan yang diambil Pemerintah diupayakan untuk terus disesuaikan dengan kerangka otonomi daerah yang diberlakukan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasca diterbitkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, berbagai kebijakan pembangunan kearsipan telah dikeluarkan oleh Pemerintah sebagai bentuk penyesuaian terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

Diantara kebijakan pembangunan kearsipan yang diterapkan oleh Pemerintah Indonesia di era otonomi daerah tersebut adalah sebagai berikut:

a. Penyerahan Urusan Kearsipan Sebagai Urusan Wajib Pemerintah Daerah

Dalam rangka menjalankan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah telah membagi urusan pemerintahan kepada Daerah. Hal ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, sebagai instrumen pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia telah memberikan konsekuensi bagi kebijakan pembangunan kearsipan. Sebagaimana telah kita ketahui bersama bahwa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah adalah urusan pemerintahan di luar urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama yang merupakan kewenangan penuh Pemerintah. Terdapat 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau

⁶² Burhan Bungin, *Metode Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer* (Jakarta: P.T. Raja Grafindo Persada, 2001), h. 209.

susunan pemerintahan, salah satunya adalah urusan kearsipan yang diserahkan menjadi urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota karena berkaitan dengan pelayanan dasar.⁶³

Meskipun urusan kearsipan telah diserahkan sebagai urusan wajib pemerintahan daerah dan pemerintahan daerah berhak mengatur dan mengurus urusan kearsipan daerahnya masing-masing berdasarkan asas otonomi, namun sebagai Negara Kesatuan, hubungan Pemerintah dengan pemerintahan daerah dan antar pemerintahan daerah sebagai satu kesatuan sistem dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilepaskan, sehingga yang terjadi adalah pembagian kewenangan penyelenggaraan urusan kearsipan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota. Hubungan ini dijabarkan dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai berikut:

Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kearsipan

SUB BIDANG	SUB SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI	PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN/KOTA
1. Kearsipan	1. Kebijakan	1. Penetapan norma, standar dan pedoman yang berisi kebijakan kearsipan secara nasional, meliputi :	1. Penetapan norma, standar dan pedoman penyelenggaraan kearsipan di lingkungan provinsi berdasarkan kebijakan kearsipan nasional meliputi:	1. Penetapan norma, standar dan pedoman penyelenggaraan kearsipan di lingkungan kabupaten/kota berdasarkan kebijakan kearsipan nasional, meliputi :
		a. Penetapan norma, standar dan pedoman yang berisi kebijakan penyelenggaraan kearsipan dinamis secara nasional.	a. Penetapan peraturan dan kebijakan penyelenggaraan arsip dinamis di lingkungan provinsi sesuai dengan kebijakan nasional.	a. Penetapan peraturan dan kebijakan penyelenggaraan kearsipan dinamis di lingkungan kabupaten/kota sesuai dengan kebijakan nasional.
		b. Penetapan norma, standar dan pedoman yang berisi kebijakan penyelenggaraan kearsipan secara statis.	b. Penetapan peraturan dan kebijakan penyelenggaraan kearsipan statis di lingkungan provinsi sesuai dengan kebijakan nasional.	b. Penetapan peraturan dan kebijakan penyelenggaraan kearsipan statis di lingkungan kabupaten/kota sesuai dengan kebijakan nasional.
		c. Penetapan kebijakan dan pengembangan sistem kearsipan secara nasional.	c. Penetapan peraturan dan kebijakan penyelenggaraan sistem kearsipan di lingkungan provinsi sesuai dengan kebijakan nasional.	c. Penetapan peraturan dan kebijakan penyelenggaraan sistem kearsipan di lingkungan kabupaten/kota sesuai dengan kebijakan nasional.
		d. Penetapan kebijakan dan pengembangan jaringan kearsipan secara nasional.	d. Penetapan peraturan dan kebijakan penyelenggaraan jaringan kearsipan di	d. Penetapan peraturan dan kebijakan penyelenggaraan jaringan kearsipan di

⁶³ Selengkapnya lihat Pasal 2 Ayat (4) dan Pasal 7 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

SUB BIDANG	SUB SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI	PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN/KOTA
			lingkungan provinsi sesuai dengan kebijakan nasional.	lingkungan kabupaten/kota sesuai dengan kebijakan nasional.
		e. Penetapan kebijakan dan pengembangan sumber daya manusia kearsipan secara nasional.	e. Penetapan peraturan dan kebijakan pengembangan sumber daya manusia kearsipan di lingkungan provinsi sesuai dengan kebijakan nasional.	e. Penetapan peraturan dan kebijakan pengembangan sumber daya manusia kearsipan di lingkungan kabupaten/ kota sesuai dengan kebijakan nasional.
		f. Penetapan kebijakan pembentukan dan pengembangan organisasi kearsipan secara nasional.	f. Penetapan peraturan dan kebijakan pengembangan organisasi kearsipan di lingkungan provinsi sesuai dengan kebijakan nasional.	f. —
		g. Penetapan kebijakan di bidang sarana dan prasarana kearsipan secara nasional.	g. Penetapan peraturan dan kebijakan penggunaan sarana dan prasarana kearsipan di lingkungan provinsi sesuai dengan kebijakan nasional.	g. Penetapan peraturan dan kebijakan penggunaan sarana dan prasarana kearsipan di lingkungan kabupaten/ kota sesuai dengan kebijakan nasional.
	2. Pembinaan	1. Pembinaan kearsipan terhadap lembaga negara dan badan pemerintahan tingkat pusat, lembaga vertikal, provinsi dan kabupaten/ kota.	1. Pembinaan kearsipan terhadap perangkat daerah provinsi, badan usaha milik daerah provinsi dan kabupaten/kota.	1. Pembinaan kearsipan terhadap perangkat daerah kabupaten/kota, badan usaha milik daerah kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan.
	3. Penyelamatan, Pelestarian dan Pengamanan	1. Pemberian persetujuan jadwal retensi arsip.	1. Pemberian persetujuan jadwal retensi arsip kabupaten/kota terhadap arsip yang telah memiliki pedoman retensi.	1. —
		2. Pemberian persetujuan pemusnahan arsip.	2. Pemberian persetujuan pemusnahan arsip kabupaten/kota terhadap arsip yang telah memiliki pedoman retensi.	2. —
		3. Pengelolaan arsip statis lembaga negara dan badan pemerintahan tingkat pusat, badan usaha milik negara, perusahaan swasta dan perorangan berskala nasional.	3. Pengelolaan arsip statis perangkat daerah provinsi, lintas daerah kabupaten/kota, badan usaha milik daerah provinsi serta swasta dan perorangan berskala provinsi.	3. Pengelolaan arsip statis perangkat daerah kabupaten/kota, badan usaha milik daerah kabupaten/kota, perusahaan swasta dan perorangan berskala kabupaten/kota.
	4. Akreditasi dan Sertifikasi	1. Pemberian akreditasi dan sertifikasi kearsipan.	1. —	1. —
	5. Pengawasan/Supervisi	1. Pengawasan/supervisi terhadap penyelenggaraan kearsipan lembaga negara dan badan pemerintahan tingkat pusat, lembaga vertikal serta provinsi.	1. Pengawasan/supervisi terhadap penyelenggaraan kearsipan perangkat daerah provinsi dan lembaga kearsipan kabupaten/kota.	1. Pengawasan/supervisi terhadap penyelenggaraan kearsipan perangkat daerah kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan.

SUB BIDANG	SUB SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI	PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN/KOTA
		2. Pengawasan/supervisi terhadap penyelenggaraan pembinaan kearsipan oleh lembaga kearsipan provinsi.	2. Pengawasan/supervisi terhadap penyelenggaraan pembinaan oleh lembaga kearsipan kabupaten/kota.	2.—

Di samping itu, Arsip Nasional Republik Indonesia sebagai penyelenggara pemerintahan di bidang kearsipan mengeluarkan Peraturan Kepala ANRI Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rincian Urusan Pemerintahan Bidang Kearsipan di Lingkungan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam peraturan tersebut, pemerintah daerah provinsi diberikan kewenangan dalam menyelenggarakan penetapan kebijakan kearsipan, pembinaan kearsipan, penyelenggaraan arsip dinamis, pemberian penilaian/persetujuan jadwal retensi arsip dan pemusnahan arsip, penyelamatan, pelestarian, pemanfaatan dan pengamanan arsip statis, serta supervisi kearsipan di lingkungan pemerintahan daerah provinsi. Sementara, pemerintah daerah kabupaten/kota diberikan kewenangan dalam menyelenggarakan penetapan kebijakan kearsipan, pembinaan kearsipan, penyelenggaraan arsip dinamis, penyelamatan, pelestarian, pemanfaatan dan pengamanan arsip statis, serta supervisi kearsipan di lingkungan pemerintahan daerah kabupaten/kota dengan berpedoman pada kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Namun demikian, dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan maka pembagian urusan kearsipan antara Pemerintah dalam hal ini ANRI, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota mengalami perubahan khususnya mengenai ketentuan persetujuan JRA dan pemusnahan arsip. Jika dalam Peraturan Kepala ANRI Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rincian Urusan Pemerintahan Bidang Kearsipan di Lingkungan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, pemerintah daerah provinsi memiliki kewenangan dalam pemberian penilaian/persetujuan jadwal retensi arsip dan pemusnahan arsip yang berasal dari pemerintah daerah kabupaten/kota⁶⁴, maka dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, pemerintah provinsi tidak lagi memiliki kewenangan dalam hal pemberian persetujuan JRA yang diajukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota, karena kewenangan pemberian persetujuan JRA yang berasal dari provinsi maupun kabupaten/kota merupakan kewenangan Kepala ANRI sedangkan pimpinan pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota hanya

⁶⁴ Lihat pasal 2 dan 6 Peraturan Kepala ANRI Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rincian Urusan Pemerintahan Bidang Kearsipan di Lingkungan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

memiliki kewenangan untuk menetapkan JRA setelah mendapat persetujuan dari Kepala ANRI (Pasal 53 Ayat (2)). Begitu juga kewenangan pemberian persetujuan pemusnahan arsip oleh pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota hanya berlaku untuk arsip-arsip yang memiliki retensi dibawah 10 tahun (Pasal 69 Ayat (1)), sedangkan untuk arsip-arsip di atas 10 tahun harus mendapat persetujuan tertulis Kepala ANRI (Pasal 70 Ayat (1)). Walaupun hal ini terkesan menunjukkan adanya resentralisasi atau penarikan kewenangan kembali oleh Pemerintah terhadap kewenangan yang telah diserahkan sebelumnya kepada pemerintah daerah, khususnya pemerintah daerah provinsi, akan tetapi sebenarnya hal tersebut ditujukan untuk mengoptimalkan upaya ANRI dalam menjalankan salah satu misinya yaitu menyelamatkan dan melestarikan arsip sebagai memori kolektif dan jati diri bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁶⁵ Tanpa adanya mekanisme kontrol yang dilakukan oleh ANRI terhadap kegiatan penyusutan yang dilakukan pemerintah daerah, maka hal tersebut akan sulit dilakukan. Oleh karena itu, kewenangan ANRI dalam memberikan persetujuan JRA dan persetujuan pemusnahan arsip pemerintahan daerah yang memiliki retensi di atas 10 (sepuluh) tahun semata-mata untuk penyelamatan arsip yang bernilai guna sejarah.

Dalam konteks otonomi daerah pada sebuah Negara Kesatuan, kondisi tersebut dimungkinkan terjadi karena pada dasarnya tidak ada urusan Pemerintah yang mutlak diserahkan kepada pemerintah daerah, yang ada adalah pembagian kewenangan penyelenggaraan urusan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai satu kesatuan sistem dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meskipun dalam otonomi daerah ada kebebasan untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah, tetapi dalam kebutuhan daerah senantiasa disesuaikan dengan kepentingan nasional. Lebih dari itu, dalam konsep negara kesatuan, penyelenggaraan otonomi daerah harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar Daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Berkaitan dengan hal tersebut, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan telah mengatur penyelenggaraan kearsipan di tiap tingkat pemerintahan, mulai dari tingkat nasional yang menjadi tanggung jawab ANRI, tingkat provinsi yang menjadi tanggung jawab gubernur

⁶⁵ Lihat Misi ANRI Nomor 4 dalam Renstra ANRI 2010-2014.

sesuai dengan kewenangannya, dan tingkat kabupaten/kota yang menjadi tanggung jawab bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dalam suatu sistem kearsipan nasional.⁶⁶ Dalam sistem kearsipan nasional inilah pola hubungan pembagian kewenangan urusan kearsipan saling berinteraksi antar tingkat pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah, dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai penanggung jawab penyelenggaraan kearsipan di tingkat nasional, ANRI tengah membangun sistem kearsipan nasional dengan menyusun berbagai kebijakan kearsipan di tingkat nasional dalam bidang: pembinaan; pengelolaan arsip; pembangunan Sistem Informasi Kearsipan Nasional (SIKN) dan pembentukan Jaringan Informasi Kearsipan Nasional (JIKN); organisasi; pengembangan sumber daya manusia; prasarana dan sarana; perlindungan dan penyelamatan arsip; sosialisasi kearsipan; kerja sama; dan pendanaan. Dalam menyusun kebijakan kearsipan nasional tersebut ANRI melibatkan lembaga negara, pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten/kota, perguruan tinggi dan BUMN dan/atau BUMD serta pihak terkait.⁶⁷ Pelibatan tersebut menunjukkan bahwa ANRI berupaya untuk membangun suatu kebijakan kearsipan nasional yang aspiratif sesuai dengan kebutuhan nasional sehingga dapat dijadikan acuan bagi penyelenggaraan kearsipan di tingkat pusat maupun daerah dalam rangka menjalankan pembagian kewenangan urusan kearsipan di setiap tingkatan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Penataan Kelembagaan Kearsipan

Penataan kelembagaan kearsipan merupakan konsekuensi logis atas ditetapkannya urusan kearsipan sebagai urusan wajib yang diserahkan kepada pemerintahan daerah. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Pasal 12 bahwa urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah menjadi dasar penyusunan susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah. Selanjutnya, hal tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.⁶⁸

Menjawab tantangan tersebut, Pemerintah mencabut Keputusan Presiden Nomor 92 Tahun 1993 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Arsip

⁶⁶ Selengkapnya lihat pasal 2 dan 3 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

⁶⁷ Selengkapnya lihat pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

⁶⁸ Peraturan Pemerintah tersebut sedang dalam proses perubahan karena dianggap perlu untuk dilakukan penyempurnaan, namun demikian penulis tetap mengacu pada peraturan pemerintah ini sebelum peraturan pemerintah yang baru ditetapkan.

Nasional Republik Indonesia sehingga Arsip Nasional Wilayah sebagai instansi vertikal ANRI dihapuskan. Dengan demikian, Daerah diberikan kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus urusan kearsipan dengan membentuk lembaga kearsipan di daerahnya masing-masing.

Pembentukan lembaga kearsipan di daerah umumnya digabung dengan fungsi lain seperti perpustakaan dan dokumentasi.⁶⁹ Hal ini dikarenakan kecenderungan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang menuntut adanya perampangan organisasi di tingkat pemerintahan daerah. Kecenderungan ini memberikan dampak yang kurang baik untuk penyelenggaraan kearsipan di daerah, karena lembaga kearsipan tidak dapat mengoptimalkan pelaksanaan fungsi pembangunan kearsipan secara mandiri. Bahkan kecenderungan tersebut menyebabkan perhatian terhadap pembangunan kearsipan relatif lebih kecil dibandingkan dengan pembangunan pada fungsi lain seperti perpustakaan. Tidak heran jika minimnya anggaran dan rendahnya kualitas sumber daya manusia kearsipan senantiasa menjadi alasan belum optimalnya pengelolaan arsip statis pada lembaga kearsipan di tingkat daerah.

Oleh karena itu, ANRI telah berupaya memberikan masukan atas revisi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah agar struktur kelembagaan kearsipan di daerah tidak digabung dengan fungsi lain sehingga lembaga kearsipan daerah dapat mengoptimalkan pelaksanaan fungsi pembangunan kearsipan secara mandiri. Apalagi setelah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan yang mewajibkan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk membentuk lembaga kearsipan⁷⁰, maka hal ini dapat dijadikan dasar bagi penataan kelembagaan kearsipan di daerah.

Berbicara mengenai penataan kelembagaan kearsipan di daerah sebenarnya tidak hanya membahas tentang lembaga kearsipan daerah, tetapi juga membahas tentang unit organisasi kearsipan lainnya yang berada pada pemerintahan daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan Pasal 127 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagai pencipta arsip juga diwajibkan untuk membentuk unit kearsipan. Namun demikian, dikarenakan belum tersedianya peraturan teknis terkait penyusunan fungsi unit kearsipan pada pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota, maka pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota akan sulit untuk menindaklanjuti ketentuan penjabaran tugas dan

⁶⁹ Dari 33 provinsi yang ada di Indonesia hanya 3 (tiga) daerah provinsi yang memiliki lembaga kearsipan daerah yang berdiri sendiri, yaitu Sumatera Selatan, Kalimantan Timur dan Nusa Tenggara Timur.

⁷⁰ Lihat pasal 22 ayat (2) dan pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

tanggung jawab unit kearsipan pada pemerintahan daerah mereka masing-masing. Padahal pembentukan unit kearsipan provinsi dan kabupaten/kota yang dilakukan secara berjenjang mulai dari unit kearsipan I, II dan jenjang berikutnya, dimaksudkan untuk mempermudah penerapan prinsip koordinasi, sinkronisasi, dan integrasi dalam suatu sistem yang komprehensif dan terpadu.⁷¹ Jika hal ini benar-benar diterapkan maka akan membawa dampak positif bagi pelaksanaan pembangunan kearsipan di tiap tingkatan pemerintahan dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Strategi Pembangunan Kearsipan

Seiring dengan berjalannya otonomi daerah di Indonesia, strategi pembangunan kearsipan diarahkan untuk mendukung tujuan otonomi daerah sebagaimana tertuang dalam Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 11A Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Arsip Nasional Republik Indonesia Tahun 2005-2025 bahwa pelaksanaan pembangunan kearsipan mengedepankan peran pemerintah daerah, sedangkan pemerintah pusat hanya berperan sebagai fasilitator dan dinamisator pembangunan. Kebijakan pembangunan pemerintah di tingkat pusat semaksimal mungkin dapat mengakomodasi aspirasi daerah. Perencanaan pembangunan di pusat akan didukung dengan kemampuan dalam bidang kebijakan strategis, advokasi, sosialisasi, agar mampu mengembangkan jaringan kerja yang lebih harmonis dalam rangka peningkatan efektivitas dan sinkronisasi kebijakan pembangunan lintas sektoral dan antar daerah. Mencermati perubahan tersebut, kearsipan merupakan salah satu bidang penting dalam tata pemerintahan mengalami perubahan dalam kaitannya dengan pembinaan kearsipan. Meskipun pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengelola bidang kearsipan, akan tetapi dalam prakteknya penyelenggaraan kearsipan di daerah masih membutuhkan pembinaan kearsipan yang konsisten dari pemerintah. Pada dasarnya kewenangan pembinaan secara nasional dilaksanakan oleh ANRI. Sebagai wujud dari kewenangan pembinaan tersebut, ANRI memfasilitasi dengan memberdayakan daerah melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi terhadap sistem pengelolaan dan konservasi arsip secara nasional.

Dalam rencana strategis ANRI 2010-2014⁷² dapat kita ketahui beberapa kegiatan pembinaan yang dilaksanakan oleh ANRI khususnya kegiatan pembinaan di tingkat daerah sebagaimana berikut:

⁷¹ Lihat pasal 131 ayat (3), pasal 132 ayat (3), pasal 136 dan pasal 137 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

⁷² Lihat Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2009 tentang Rencana Strategis Arsip Nasional Republik Indonesia Tahun 2010-2014.

- a. Penerapan Sistem Informasi Kearsipan Statis berbasis Teknologi Informasi dan Komunikasi (SIKS-TIK); (**Prioritas K/L dan Pengarusutamaan**)
- b. Sosialisasi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan; (**Prioritas K/L**)
- c. Penyelenggaraan Arsip Masuk Desa; (**Prioritas K/L**)
- d. Peningkatan masyarakat sadar arsip untuk provinsi dan kabupaten/kota; (**Prioritas K/L**)
- e. Penyelenggaraan bimbingan dan konsultasi kearsipan di Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota;
- f. Evaluasi penyelenggaraan bimbingan dan konsultasi kearsipan di Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota;
- g. Penyelenggaraan bimbingan dan konsultasi penyusunan Jadwal Retensi Arsip (JRA) di Pemerintah Kabupaten/Kota;
- h. Penyelenggaraan konsultasi pengelolaan arsip statis pasca otonomi daerah di Pemerintah Kabupaten/Kota;
- i. Penyelenggaraan supervisi kearsipan di Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota;
- j. Evaluasi Penyelenggaraan Supervisi Kearsipan di Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota;
- k. Monitoring dan Evaluasi penyelenggaraan Arsip Masuk Desa;
- l. Penyelenggaraan rapat koordinasi kearsipan bagi lembaga kearsipan daerah provinsi;
- m. Penyelenggaraan Lomba Lembaga Kearsipan Teladan;
- n. Diseminasi dan sosialisasi Norma, Standar, Pedoman, dan Kriteria (NSPK) Kearsipan;
- o. Konsultasi dan Bimbingan bagi pengelolaan arsip masyarakat.

Dari uraian tersebut dapat kita lihat bahwa ANRI melaksanakan kegiatan pembinaan kearsipan di tingkat daerah mulai dari provinsi, kabupaten/kota sampai tingkat desa.

2. Model Pembangunan Kearsipan yang Dapat Dikembangkan untuk Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia

Meskipun berbagai kebijakan pembangunan kearsipan telah diterapkan oleh Pemerintah di era otonomi daerah, namun berbagai tantangan dan hambatan masih banyak ditemukan di lapangan. Hal ini sebagaimana terungkap dalam Peraturan Kepala ANRI Nomor 11A Tahun 2009 tentang Rencana Jangka Panjang (RPJP) Arsip Nasional Republik Indonesia Tahun 2005-2025 bahwa permasalahan mendasar yang dihadapi ANRI dalam membangun kearsipan diantaranya:

- a. Belum semua kabupaten/kota memiliki lembaga kearsipan sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah;
- b. Belum adanya peraturan pelaksana yang mengatur tentang pembentukan lembaga kearsipan;
- c. Belum adanya pedoman standar pelayanan minimum untuk pelayanan kearsipan;
- d. Belum optimalnya bimbingan supervisi, konsultasi, dan penerapan sistem kearsipan di lingkungan pemerintah pusat dan daerah;
- e. Belum memadainya peraturan yang mengantisipasi tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan penyelenggaraan otonomi daerah.

Kondisi yang diungkapkan sejak tahun 2009 tersebut sampai sekarang masih menjadi tantangan dan hambatan dalam penyelenggaraan pembangunan kearsipan di era otonomi daerah ini.⁷³ Oleh karena itu perlu dikembangkan sebuah model pembangunan kearsipan yang dapat menjawab tantangan dan hambatan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

Otonomi daerah sejatinya diarahkan untuk membangun kemandirian daerah. Pergeseran paradigma sentralisasi ke desentralisasi yang mengalihkan urusan kearsipan ke Daerah telah menjadikan pemerintah daerah sebagai lembaga penyelenggara kearsipan yang utama. Dengan demikian, birokrasi pemerintah daerah menjadi aktor yang semakin penting dan strategis dalam sistem penyelenggaraan kearsipan di daerah. Oleh karenanya, model pembangunan kearsipan yang dapat dikembangkan di era otonomi daerah adalah model pembangunan kearsipan yang:

a. Memiliki Standar Pelayanan Minimal;

Telah kita ketahui bersama bahwa urusan kearsipan merupakan urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota karena berkaitan dengan pelayanan dasar.⁷⁴ Oleh karena itu, penyelenggaraan kearsipan harus berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bahwa penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal yang ditetapkan Pemerintah dan dilaksanakan secara bertahap. Di samping itu, Peraturan Kepala ANRI Nomor 16 Tahun 2009

⁷³ Data yang diperoleh menunjukkan sampai tahun 2012 ini masih terdapat 81 daerah kabupaten/kota yang belum memiliki lembaga kearsipan.

⁷⁴ Lihat Pasal 7 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

tentang Rincian Urusan Pemerintahan Bidang Kearsipan di Lingkungan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota mengamanatkan pada Pasal 17 Ayat (1) bahwa Setiap penyelenggaraan kearsipan di lingkungan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan berdasarkan Standar Pelayanan Minimal di bidang penyelenggaraan kearsipan; selanjutnya pada Ayat (2) disebutkan bahwa Ketentuan tentang Standar Pelayanan Minimal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam peraturan tersendiri berdasarkan Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia. Akan tetapi, sampai saat ini, Pemerintah belum memiliki Standar Pelayanan Minimal Penyelenggaraan Kearsipan Pemerintahan Daerah. Padahal Standar Pelayanan Minimal Penyelenggaraan Kearsipan Pemerintahan Daerah sebagai tolok ukur kinerja penyelenggaraan kearsipan pemerintahan daerah⁷⁵ sekaligus sebagai standar suatu pelayanan kearsipan yang memenuhi persyaratan minimal kelayakan⁷⁶ merupakan hal yang sangat penting dalam menjamin hak-hak dasar warga dalam mengakses pelayanan kearsipan yang harus dipenuhi oleh pemerintah, di manapun warga dan penduduk itu berada.

Dalam konteks Indonesia yang memiliki keragaman yang tinggi antar daerah, keberadaan Standar Pelayanan Minimal Penyelenggaraan Kearsipan Pemerintahan Daerah menjadi kebutuhan yang sangat mendesak. Keragaman antar daerah, termasuk kemajuan pembangunan sosial ekonomi antar daerah yang berbeda-beda, mempengaruhi kebutuhan penyelenggaraan kearsipan yang berbeda-beda, baik dalam jenis ataupun kualitasnya. Dalam situasi seperti ini pemberlakuan kebijakan nasional tentang penyelenggaraan kearsipan dapat menimbulkan permasalahan tersendiri, karena kebijakan nasional tersebut mungkin tidak mampu merespon dinamika antar daerah. Namun menyerahkan penyelenggaraan kearsipan sepenuhnya menjadi diskresi daerah juga memiliki resiko, terkait dengan kemungkinan terjadinya kegagalan daerah dalam menyelenggarakan pembangunan kearsipan yang berkualitas.

Menghadapi dilema seperti ini, pemerintah perlu menyikapinya secara bijak dengan mengambil jalan tengah agar kebijakan penyelenggaraan kearsipan yang dirumuskan tidak menghalangi daerah untuk mengembangkan inovasi dan kreativitasnya dalam menyelenggarakan pembangunan kearsipan. Daerah memiliki lebih banyak informasi tentang kebutuhan warga (*demand*) di daerah. mereka juga memiliki informasi tentang kapasitas penyelenggaraan layanan kearsipan (*supply*). Karena itu sudah selayaknya daerah diberi kewenangan untuk mengelola pelayanan kearsipan yang dibutuhkan warganya. Namun agar

⁷⁵ Lihat Ketentuan Umum Peraturan Kepala ANRI Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rincian Urusan Pemerintahan Bidang Kearsipan di Lingkungan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

⁷⁶ Lihat Penjelasan Pasal 167 Ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

warga di daerah memiliki jaminan untuk memperoleh pelayanan kearsipan yang dapat memenuhi kebutuhan minimalnya, maka Pemerintah perlu membuat Standar Pelayanan Minimal Penyelenggaraan Kearsipan Pemerintahan Daerah yang harus dipenuhi oleh daerah. Standar tersebut tidak perlu mengatur terlalu rinci dan teknis agar tidak mempersempit ruang bagi daerah untuk mengembangkan inovasi dalam mengelola pelayanan kearsipan. Standar tersebut harus dibuat dengan semangat untuk melindungi kepentingan warga di daerah agar di manapun mereka tinggal tetap memperoleh jaminan bahwa kebutuhan minimalnya terhadap pelayanan kearsipan akan terpenuhi.

Standar Pelayanan Minimal Penyelenggaraan Kearsipan Pemerintahan Daerah menjamin kepastian pelayanan kearsipan yang dapat diakses oleh warga dan penduduk. Standar tersebut mengatur bagaimana daerah harus mengelola pelayanan kearsipan. Standar Pelayanan Minimal yang meliputi standar tentang input, proses, dan output⁷⁷ penyelenggaraan kearsipan sebaiknya segera disusun oleh ANRI untuk diterapkan oleh pemerintah daerah dalam mengelola pelayanan kearsipan. Adapun pedoman teknis dalam menyusun dan menetapkan Standar Pelayanan Minimal mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 06 Tahun 2007 tentang Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal. Sedangkan untuk pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. Dalam penerapan dan pencapaiannya di daerah mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2007 tentang Pedoman Rencana Penerapan dan Pencapaian Standar Pelayanan Minimal. Standar Pelayanan Minimal ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan diterapkan oleh Pemerintah Daerah.⁷⁸ ANRI dapat memanfaatkan peran Kementerian Dalam Negeri dalam hal ini Ditjen Otonomi Daerah untuk memfasilitasi ANRI dalam menerbitkan Standar Pelayanan Minimal dan memfasilitasi monitoring dan evaluasi dalam hal penerapan di daerah.⁷⁹

b. Menempatkan Daerah sebagai Subjek Pembangunan

Persoalan yang dihadapi oleh sebuah negara yang memiliki variabilitas antar daerah yang tinggi seperti Indonesia adalah Pemerintah menjadi sangat sulit menentukan standar yang sesuai dan tepat untuk semua daerah. Karena itu pemerintah perlu memberdayakan daerah agar dapat memenuhi standar yang telah ditentukan. Jika tidak, maka sangat mungkin daerah tertentu dapat memenuhi standar nasional sementara daerah lainnya tidak, sehingga

⁷⁷ Konsep standar pelayanan selengkapya lihat Agus Dwiyanto, *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif* (Yogyakarta: Gajah Mada University Pers, 2010). h.35.

⁷⁸ Sampai saat ini terdapat 15 Standar Pelayanan Minimal yang telah ditetapkan oleh kementerian/lembaga terkait.

⁷⁹ Kementerian Dalam Negeri dalam hal ini Ditjen Otonomi Daerah telah memfasilitasi penerapan untuk 10 Standar Pelayanan Minimal di beberapa daerah (capaian 100 %).

mengakibatkan adanya jarak kualitas antar daerah dalam menyelenggarakan urusan kearsipan. Variabilitas antar daerah yang sangat tinggi membuat kualitas penyelenggaraan kearsipan antar daerah sangat bervariasi. Sebagai contoh, ketika Pemerintah menetapkan standar lembaga kearsipan daerah teladan (standar output), banyak lembaga kearsipan daerah yang memiliki kapasitas nasional, namun banyak juga yang tidak. Apalagi ketika standar lembaga kearsipan daerah teladan tidak diikuti dengan standar input dan proses pembinaan yang proporsional antar daerah. Daerah dengan kapasitas yang berbeda menyelenggarakan kualitas penyelenggaraan kearsipan yang berbeda sehingga perbedaan hasil penilaian lembaga kearsipan daerah teladan sangat mencolok antar daerah.⁸⁰

Oleh karena itu, Pemerintah harus dapat memberdayakan daerah dengan model pembangunan kearsipan yang mampu menempatkan daerah sebagai subjek pembangunan, sebagai pelaku utama pembangunan kearsipan yang mampu mengatur dan mengurus urusan kearsipannya secara mandiri sebagaimana semangat otonomi daerah yang berorientasi pada kemandirian daerah. Dengan demikian, standar nasional yang telah ditetapkan pemerintah dapat dipenuhi oleh seluruh daerah yang berada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu, daerah juga harus membangun semangat untuk terus meningkatkan kapasitas penyelenggaraan kearsipan secara berkelanjutan tanpa harus selalu bergantung kepada Pemerintah.

Prinsip pembangunan kearsipan dalam kerangka otonomi daerah sudah semestinya diaktualisasikan dalam pelaksanaan pembangunan kearsipan yang lebih operasional di lapangan. Prinsip yang menempatkan daerah lebih sebagai subjek dibandingkan sebagai objek semestinya menjiwai dan mewarnai setiap tahap dan proses pelaksanaan pembangunan kearsipan. Salah satu bentuknya adalah pelibatan dalam pengertian partisipasi daerah dalam keseluruhan proses pembangunan kearsipan yang berjalan sejak tahap identifikasi masalah, perumusan program, pengelolaan dan pelaksanaan program, evaluasi serta menikmati hasil program.

Di samping merupakan perwujudan dari upaya pengembangan kapasitas daerah, partisipasi dalam identifikasi masalah juga lebih menjamin program pembangunan kearsipan yang dirumuskan akan lebih relevan dengan persoalan dan kebutuhan aktual daerah. Lebih lanjut, partisipasi daerah dalam perumusan program membuat daerah tidak semata-mata sebagai konsumen program, tetapi juga sebagai produsen karena telah ikut serta terlibat dalam proses pembuatan atau perumusannya. Hal itu mengakibatkan daerah merasa ikut

⁸⁰ Hasil Penilaian Kuesioner Lomba Lembaga Kearsipan Daerah Teladan Tahun 2011 menunjukkan jarak hasil penilaian yang cukup jauh antara lembaga kearsipan daerah.

memiliki program tersebut sehingga mempunyai tanggung jawab bagi keberhasilannya dan juga lebih memiliki motivasi pada tahap-tahap berikutnya. Dengan demikian keterlibatan daerah dalam pelaksanaan program akan terbentuk karena kesadaran dan determinasinya bukan karena dimobilisasi oleh Pemerintah.

Keterlibatan daerah dalam tahap pelaksanaan dan pengelolaan program juga akan membawa dampak positif dalam jangka panjang. Kemandirian daerah akan lebih cepat terwujud karena daerah terbiasa untuk mengelola program-program pembangunan kearsipan pada tingkat lokal. Sedangkan partisipasi daerah pada tahap evaluasi akan membawa dampak positif bagi penyempurnaan program-program berikutnya. Yang terakhir tetapi tidak kalah pentingnya adalah partisipasi dalam menikmati hasil. Melalui bentuk partisipasi ini hasil-hasil pembangunan kearsipan dapat dinikmati secara lebih merata oleh seluruh daerah secara proporsional. Apabila daerah semakin merasakan manfaat dari kegiatan pembangunan kearsipan tersebut maka akan semakin kuat pula dukungannya bagi penyelenggaraan pembangunan kearsipan sehingga akan mendorong tumbuhnya keberlanjutan proses pembangunan kearsipan secara mandiri.

c. Memiliki Prioritas Fokus sekaligus Prioritas Lokus;

Ruang lingkup penyelenggaraan kearsipan yang luas mencakup keseluruhan penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip yang dilakukan oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan, serta lembaga kearsipan⁸¹, dihadapkan dengan kompleksnya permasalahan kearsipan dan ketersediaan sumber daya yang terbatas, membutuhkan suatu strategi pembangunan kearsipan yang mempunyai prioritas fokus dalam mengatasi masalah-masalah dan kebutuhan-kebutuhan yang dibutuhkan oleh daerah. Penetapan prioritas fokus pembangunan kearsipan harus didasarkan pada manfaat dan keterdesakan kebutuhan daerah. Setiap tahap pembangunan kearsipan harus memiliki prioritas fokus agar pembangunan kearsipan dapat berjalan secara berkelanjutan dan berdaya guna optimal.

Di samping itu, amanat Pasal 8 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan menyatakan bahwa kegiatan pembinaan kearsipan nasional sebagai salah satu aspek pembangunan kearsipan nasional, dilaksanakan oleh lembaga kearsipan nasional terhadap pencipta arsip tingkat pusat dan daerah, lembaga kearsipan daerah provinsi, lembaga kearsipan daerah kabupaten/kota, dan lembaga kearsipan perguruan tinggi. Dalam konteks

⁸¹ Lihat Pasal 5 Ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

daerah, hal itu berarti terdapat 33 Provinsi dan 497 kabupaten/kota⁸² yang harus dibina oleh lembaga kearsipan nasional dalam hal ini adalah Arsip Nasional Republik Indonesia. Tanpa adanya prioritas lokus dalam membangun pola hubungan kelembagaan penyelenggaraan kearsipan, hal ini tentu akan sangat sulit dilakukan mengingat kompleksnya permasalahan kearsipan dan ketersediaan sumber daya yang terbatas.

Semangat otonomi daerah yang berorientasi pada kemandirian daerah merupakan tantangan sekaligus peluang bagi lembaga kearsipan nasional dalam memberdayakan daerah provinsi agar mampu secara mandiri memberdayakan daerah kabupaten/kota yang berada dalam wilayahnya. Jumlah provinsi yang relatif lebih *manageable*⁸³ dan keberadaan provinsi sebagai daerah otonom sekaligus sebagai perpanjangan tangan/wakil pemerintah pusat dapat dijadikan dasar sebagai prioritas lokus dalam membangun pola hubungan kelembagaan penyelenggaraan kearsipan.

Kesimpulan dan Saran

Dari hasil dan analisis penelitian dapat kita simpulkan bahwa:

1. Pemerintah telah menerapkan berbagai kebijakan pembangunan kearsipan di era otonomi daerah, khususnya pasca ditetapkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Diantara kebijakan pembangunan kearsipan yang diterapkan oleh Pemerintah Indonesia di era otonomi daerah adalah:
 - a. Penyerahan urusan kearsipan sebagai urusan wajib pemerintahan daerah;
 - b. Penataan kelembagaan kearsipan sebagai konsekuensi logis atas diserahkannya urusan kearsipan sebagai urusan wajib pemerintahan daerah;
 - c. Strategi pembangunan kearsipan yang mengedepankan peran pemerintah daerah.
2. Dalam melaksanakan pembangunan kearsipan di era otonomi daerah, pemerintah menghadapi beberapa tantangan dan hambatan yang menjadi permasalahan mendasar, diantaranya adalah:
 - a. Belum semua kabupaten/kota memiliki lembaga kearsipan sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah;
 - b. Belum adanya peraturan pelaksana yang mengatur tentang pembentukan lembaga kearsipan;
 - c. Belum adanya pedoman standar pelayanan minimum untuk pelayanan kearsipan;

⁸² Data diperoleh dari <http://www.ditjen-otda.depdagri.go.id/otdaii/otda-ii-a.pdf>, diakses pada tanggal 19 Juli 2012.

⁸³ Agus Dwiyanto, *loc. cit.*

- d. Belum optimalnya bimbingan supervisi, konsultasi, dan penerapan sistem kearsipan di lingkungan pemerintah pusat dan daerah;
- e. Belum memadainya peraturan yang mengantisipasi tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan penyelenggaraan otonomi daerah.

Dari beberapa teori dan permasalahan yang ditemukan dalam penelitian ini, maka penulis memberikan saran berupa model pembangunan kearsipan yang dapat dikembangkan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, yaitu model pembangunan kearsipan yang:

1. Memiliki Standar Pelayanan Minimal di bidang penyelenggaraan kearsipan sebagai tolok ukur kinerja penyelenggaraan kearsipan pemerintahan daerah sekaligus sebagai standar suatu pelayanan kearsipan yang memenuhi persyaratan minimal kelayakan dengan memperhatikan keselarasan antara standar input, proses, dan output bagi semua penyelenggaraan kearsipan di daerah yang berada dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Menempatkan pemerintahan daerah sebagai subjek pembangunan, sebagai pelaku utama pembangunan kearsipan yang mampu mengatur dan mengurus urusan kearsipannya secara mandiri sebagaimana semangat otonomi daerah yang berorientasi pada kemandirian daerah. Di samping itu, pemerintahan daerah juga harus membangun semangat untuk terus meningkatkan kapasitas penyelenggaraan kearsipan secara berkelanjutan tanpa harus selalu bergantung kepada pemerintah;
3. Memiliki prioritas fokus dalam merancang strategi pembangunan kearsipan dan memiliki prioritas lokus dalam membangun pola hubungan kelembagaan penyelenggaraan kearsipan agar pembangunan kearsipan dapat berjalan secara efektif dan efisien.

DAFTAR PUSTAKA

- Bungin, Burhan. 2001. *Metode Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Bryant, Coralie dan Louise G. White. 1987. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. Jakarta: LP3ES.
- Dwiyanto, Agus. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gajah Mada University Pers.

- Fauzi, Noer dan R.Yando Zakaria. 2000. *Mensiasati Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan INSIST “Press”.
- Jimerson, Randall. C. 2003. *Amerian Archival Studies: Readings in Theory and Practice*. Chicago: The Society of American Archivist (SAA).
- Kaho, Josef Riwu. 1991. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ketelaar, Eric. 1985. *Archival and Records Management Legislation and Regulations*. Paris: Unesco.
- Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH-UI.
- Nazir, Moh. 2005. *Metode Penelitian*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Ndara, Taliziduhu. 2003. *Kybernologi Ilmu Pemerintahan Baru*. Jilid I. Jakarta: Rineka Cipta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang *Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang *Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang *Organisasi Perangkat Daerah*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang *Pelaksanaan Undang-undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan*.
- Peraturan Presiden Nomor 05 Tahun 2010 tentang *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 06 Tahun 2007 tentang *Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2007 tentang *Pedoman Rencana Penerapan dan Pencapaian Standar Pelayanan Minimal*.
- Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 11A Tahun 2009 tentang *Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Arsip Nasional Republik Indonesia Tahun 2005-2025*.

Peraturan Kepala ANRI Nomor 16 Tahun 2009 tentang ***Rincian Urusan Pemerintahan Bidang Kearsipan di Lingkungan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.***

Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2010 tentang ***Perubahan Atas Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2009 tentang Rencana Strategis Arsip Nasional Republik Indonesia Tahun 2010-2014.***

Salam, Dharma Setyawan. 2004. ***Otonomi Daerah, Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya.*** Cet. 2. Bandung: Djambatan.

Soedjatmoko. 1972. ***Pembinaan Aspek-aspek Sosiologis-Kulturis dalam Menjunjung Modernisasi.*** Paper.

Soetomo. 2006. ***Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat.*** Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Tjokroamidjojo, Bintoro dan Mustopadidjaya A.R, 1982. ***Pengantar Pemikiran tentang Teori dan Strategi Pembangunan Nasional.*** Jakarta: Gunung Agung.

Todaro, Michael. 1977. ***Economic Development in The Third World.*** London: Longmans.

United Nations. 1975. ***Development Administration: Curent Approaches and Trends in Public Administration for National Development.***

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang ***Pemerintahan Daerah*** yang telah mengalami perubahan sebanyak 2 kali, terakhir adalah dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang ***Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.***

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2009 tentang ***Kearsipan.***