

Judul : Kajian Efektivitas Penerapan Kebijakan (NSPK) Bidang Kearsipan Dinamis pada Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah

Tebal : (viii + 129 Halaman)

Referensi : 38 Buku dan 6 Jurnal

Unit Kerja : Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan

### **EFEKTIVITAS PENERAPAN KEBIJAKAN (NSPK) BIDANG KEARSIPAN DINAMIS PADA LEMBAGA NEGARA DAN PEMERINTAH DAERAH**

#### **Abstrak**

Tulisan ini mendiskusikan efektivitas implementasi kebijakan bidang kearsipan dinamis dalam mewujudkan tujuan penyelenggaraan kearsipan pada lingkup lembaga negara dan pemerintah daerah. Pembahasan berfokus pada tiga isu, yaitu (1) Arah, kedudukan, dan pola kebijakan bidang kearsipan dinamis di Indonesia; (2) proses implementasi kebijakan kearsipan pada tingkat pusat dan pemerintah daerah; (3) faktor yang mempengaruhi efektivitas penerapan kebijakan bidang kearsipan dinamis. Dengan mengaplikasikan desain penelitian deskriptif kualitatif, metode pengumpulan data dilakukan melalui wawancara terstruktur, diskusi kelompok terbatas, pengamatan terlibat dan studi literatur terhadap informan yang dipilih secara purposif. Model implementasi kebijakan sebagai alat analisa untuk mendeskripsikan efektivitas implementasi kebijakan bidang kearsipan dinamis.

Kebijakan kearsipan dinamis nasional saat ini terbatas pada pelaksanaan amanat delegatif peraturan yang lebih tinggi pada UU No.43 Tahun 2009 dan PP No.28 Tahun 2012. Padahal ANRI sebagai lembaga kearsipan nasional mendapat kewenangan atribusi untuk menentukan arah pembangunan kearsipan melalui penetapan serangkaian kebijakan kearsipan dinamis yang tidak terbatas pada perintah peraturan. Kewenangan tersebut belum dijalankan secara optimal melalui pembentukan kebijakan kearsipan yang didasarkan pada desain besar dan peta jalan pembangunan kearsipan nasional. Kebijakan kearsipan dinamis diwujudkan dalam pengaturan norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) berbentuk peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Arsip Nasional RI berkedudukan sebagai acuan pelaksanaan urusan kearsipan sehingga bersifat mengikat pada tataran implementasinya. Mayoritas kebijakan tersebut berpola *top-down*, dengan 3 jenis substansi pengaturan kebijakan yaitu instrumen pengelolaan; prosedur kerja; dan standar. Kondisi kebijakan kearsipan dinamis saat ini belum mengatur seluruh aspek kegiatan dalam

pengelolaan arsip dinamis meliputi manajemen penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan secara komprehensif. Adapun pola pengaturannya masih dilakukan secara parsial baik secara keberadaan maupun substansi.

Agenda setting dan perumusan kebijakan, sangat mempengaruhi proses implementasi. Sebab pada proses awal implementasi diawali dengan mengidentifikasi standar dan tujuan kebijakan untuk menentukan desain implementasinya. Kebijakan kearsipan dinamis mengalami penyeragaman pola implementasi meskipun diterapkan pada dua objek pelaksana yang memiliki karakteristik dan struktur birokrasi berbeda yakni lembaga negara dan pemerintah daerah. Setelah proses politik dan legalisasi selesai, kebijakan kearsipan dinamis yang dijabarkan kedalam beberapa produk peraturan, implementasinya disimplifikasi lewat pemaknaan diseminasi/penyebarluasan produk hukum. Adapun implementasi kebijakan yang disertai dengan sosialisasi dan penerangan sumberdaya masih terbatas dilakukan. Hal ini menyebabkan pemahaman dan kapasitas pelaksana terhadap kebijakan cukup minim. Proses komunikasi yang tidak berjalan liner turut menentukan kepatuhan sikap pelaksana terhadap kebijakan yang telah ditetapkan sehingga mempengaruhi capaian kinerja kebijakan kearsipan dinamis. Proses implementasi juga berbenturan dengan munculnya kebijakan nasional oleh kelembagaan diluar ANRI yang belum bersesuaian namun beririsan dengan kebijakan kearsipan yang ditetapkan ANRI.

Efektivitas penerapan kebijakan bidang kearsipan dinamis ditinjau dari tiga perspektif koheren: proses implementasi linear, pencapaian hasil sesuai tujuan, dan dampak perubahan yang positif. Penerapan kebijakan kearsipan dinamis saat ini masih berorientasi pada aspek kepatuhan para implementor kebijakan dalam mengikuti peraturan dan prosedur dalam kebijakan kearsipan dinamis yang ditetapkan oleh lembaga kearsipan nasional. Hal ini dicerminkan dengan pencapaian hasil dengan indikator keberadaan kebijakan dan program turunan yang dimiliki oleh lembaga negara dan pemerintah daerah dan kesesuaiannya dengan pedoman kebijakan kearsipan nasional. Jika derajat kepatuhan tinggi maka implementasi sudah dapat dikatakan baik. Sebaliknya jika derajatnya rendah maka implementasinya dinilai buruk. Adapun keberhasilan merealisasikan tujuan yang wujud nyatanya berupa munculnya dampak perubahan belum menjadi perhatian.

Secara umum faktor efektivitas implementasi sebagai bagian dari siklus kebijakan bidang kearsipan dinamis dipengaruhi oleh faktor-faktor yaitu sosialisasi dan komunikasi, pola pengaturan dan materi substansi kebijakan; dualisme kebijakan ditingkat nasional, pendelegasian pembentukan peraturan turunan; sumberdaya dan sikap pelaksana; serta faktor sosial, politik dan ekonomi. Dari keseluruhan kondisi tersebut dapat

# Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan

## Arsip Nasional Republik Indonesia

Kajian Efektivitas Penerapan NSPK bidang Kearsipan Dinamis pada Lembaga Negara dan  
Pemerintah Daerah

ditarik kesimpulan bahwa penerapan kebijakan bidang kearsipan dinamis saat ini belum efektif dalam rangka mewujudkan tujuan pengelolaan kearsipan dinamis.

**Kata kunci:** *kebijakan kearsipan dinamis, implementasi, efektivitas*

### **KATA PENGANTAR**

Tanggung jawab penyelenggaraan kearsipan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No.43 Tahun 2009 tentang Kearsipan meliputi penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip. Kebijakan kearsipan nasional memiliki urgensi sebagai pengaturan pokok yang mengikat bagi penyelenggaraan kearsipan. Kebijakan tersebut diwujudkan kedalam pengaturan Norma, Standar, Prosedur, Kriteria (NSPK) sebagai pedoman seluruh pencipta arsip. Oleh sebab itu kebijakan kearsipan tidak hanya dicermati dari sisi keberadaan tetapi juga substansi muatan dan efektivitas penerapannya.

Kajian Efektivitas Penerapan Kebijakan (NSPK) bidang Kearsipan Dinamis pada Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah bertujuan untuk mengetahui efektivitas implementasi NSPK bidang kearsipan dinamis; mendeskripsikan struktur, pola kebijakan dan kebutuhan NSPK, dan mengidentifikasi faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. Berdasarkan tujuan tersebut, kajian ini diharapkan memberikan output deskripsi dan rekomendasi untuk perbaikan kebijakan dan proses penerapannya di bidang pengelolaan kearsipan dinamis.

Dalam proses penyusunan kajian ini kami menyadari masih terdapat berbagai batasan, sehingga dalam beberapa aspek membutuhkan pendalaman lanjutan. Oleh sebab itu itu, kami mengharapkan saran dan kritik konstruktif sebagai penyempurnaan kajian ini dan perbaikan proses kajian yang akan datang. Kami mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam seluruh rangkaian penyusunan kajian ini.

Besar harapan Laporan Akhir Kajian Efektivitas Penerapan Kebijakan (NSPK) bidang Kearsipan Dinamis pada Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah ini dapat bermanfaat bagi semua pihak sekaligus penggerak bagi upaya pencapaian tujuan penyelenggaraan kearsipan nasional.

Jakarta, Desember 2016

Kepala Pusat  
Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan

**DAFTAR ISI**

**ABSTRAK**..... 1

**KATA PENGANTAR**..... 1

**DAFTAR ISI**..... 1

**DAFTAR TABEL**..... 1

**DAFTAR GAMBAR**..... 1

**BAB I PENDAHULUAN**

- A. Latar Belakang..... 1
- B. Identifikasi Masalah..... 6
- C. Rumusan Masalah ..... 7
- D. Tujuan Penelitian..... 8
- E. Sasaran Penelitian..... 8
- F. Manfaat Penelitian ..... 9

**BAB II KAJIAN PUSTAKA**

- A. Kajian Teori..... 10
  - 1. Manajemen Arsip Dinamis..... 10
  - 2. Kebijakan dan Praktik Implementasi ..... 13
  - 3. Konsep Efektivitas ..... 20
- B. Penelitian Relevan..... 29
- C. Kerangka Berpikir ..... 30

**BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

- A. Desain Penelitian ..... 37
- B. Definisi Konseptual dan Operasional..... 41
- C. Lokasi dan Waktu Penelitian ..... 48
- D. Data dan Sumber Data ..... 49
- E. Informan Penelitian..... 49
- F. Instrumen Penelitian..... 50
- G. Metode Pengumpulan Data..... 51
- H. Metode Analisis Data..... 53

**BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

- A. Hasil Penelitian..... 56
  - 1. Kondisi Faktual NSPK bidang Kearsipan Dinamis.... 56

# **Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan**

## **Arsip Nasional Republik Indonesia**

Kajian Efektivitas Penerapan NSPK bidang Kearsipan Dinamis pada Lembaga Negara dan  
Pemerintah Daerah

a. Perspektif Kebutuhan.....	62
b. Perspektif Kearsipan.....	64
c. Perspektif Pembentukan Peraturan .....	72
d. Perspektif Implementasi .....	78
B. Pembahasan.....	82
1. NSPK Bidang Kearsipan Dinamis: Arah, Kedudukan dan Pola.....	82
2. Implementasi Kebijakan Kearsipan Dinamis : Kepatuhan dan Dampak.....	93
3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi NSPK bidang Kearsipan Dinamis.....	109
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	118
B. Saran.....	120
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>126</b>

### DAFTAR TABEL

Tabel 1. Operasionalisasi Definisi Konseptual dan Indikator Efektivitas dalam Perspektif Produk Kebijakan dan Proses Implementasinya .....	43
Tabel 2. Lokus Pengumpulan Data .....	48
Tabel 3. NSPK Bidang Pengelolaan Arsip Dinamis yang Berlaku Nasional.....	59
Tabel 4. NSPK Terkait dalam Tahapan Kegiatan Penciptaan Arsip .....	66
Tabel 5. NSPK Terkait dalam Tahap Kegiatan Penggunaan dan Pemeliharaan Arsip .....	68
Tabel 6. NSPK Terkait dalam Tahap Kegiatan Penyusutan.....	70
Tabel 7. Pemetaan Kewenangan Delegasi dan NSPK Pelaksana Peraturan .....	73
Tabel 8. Rincian Sumber Kewenangan Penetapan Kebijakan (NSPK) Kearsipan Dinamis.....	86
Tabel 9. Kebijakan NSPK di Bidang Pengelolaan Arsip Dinamis .....	89
Tabel 10. Tolak Ukur Implementasi Kebijakan Kearsipan Dinamis (Berdasarkan Perspektif Kepatuhan (compliance)).....	105

**DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1. Kerangka Berpikir.....	36
Gambar 2. Model Induktif dalam Penelitian Kualitatif.....	40
Gambar 3. Analisis Data Model Interaktif.....	55
Gambar 4. Sikluas Daur Hidup Pengelolaan Arsip Dinamis .....	64
Gambar 5. Jumlah NSPK Bidang Pengelolaan Arsip Dinamis Berdasarkan Amanat Deleгатif PP 28/2012 .....	77
Gambar 6. Jumlah Kebijakan (NSPK) yang ditetapkan dalam Perka ANRI bersumber dari kewenangan Delegasi...	91
Gambar 7. Jumlah Kebijakan (NSPK) Bidang Kearsipan Dinamis bersumber dari kewenangan Delegasi .....	91
Gambar 8. Model Implementasi Van Meter dan Van Horn .....	109
Gambar 9. Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Penerapan NSPK bidang Kearsipan Dinamis di Pemerintahan Daerah .....	116
Gambar 10. Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Penerapan NSPK bidang Kearsipan Dinamis di Lembaga Negara .....	117



## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Pendahuluan**

*“The archive as a utopian space of comprehensive knowledge...not a building, nor even a collection of texts, but the collectively imagined junction of all that was known or knowable. The imperial archive was a fantasy of knowledge collected and united in the service of state and empire.” (Thomas Richard)<sup>1</sup>*

Mengutip apa yang dipersepsikan oleh Thomas Richard, bahwa arsip diyakini lebih dari sekedar sesuatu yang identik dengan teks dan ruang simpan. Tetapi sebuah pengetahuan yang komprehensif wujud dari sebuah memori kolektif yang dikumpulkan dan dipersatukan oleh pelayanan negara. Meminjam sudut pandang itu untuk melihat kondisi kearsipan di Indonesia, maka kita akan mendapati bahwa realita kearsipan saat ini belum mampu mencapai bentuk ideal tersebut. Harus diakui kearsipan Indonesia masih berjuang menemukan eksistensi dan berupaya mencari bentuk sistem pengelolaan terbaik.

Untuk mencapai sebuah perwujudan pengetahuan komprehensif dan memori kolektif bangsa yang dikelola secara sistemik oleh negara, kearsipan masih membutuhkan usaha yang panjang. Pengelolaan arsip masih menghadapi krisis paradigma, kebijakan, pengelolaan dan pemanfaatan. Arsip masih dipandang sebatas fisik, residu kegiatan administrasi yang terbatas pada fungsi masa lampau. Padahal arsip sebagai rekaman informasi mengandung substansi yang memiliki dimensi kemanfaatan segala waktu. Ia berfungsi sebagai bahan pengambilan keputusan, pembuktian, indikasi transparansi dan akuntabilitas, pertanggungjawaban nasional serta sumber kebenaran sejarah.

---

<sup>1</sup> Thomas Richards, *The Imperial Archive: Knowledge and the Fantasy of Empire* (London and New York, 1993), pp. 73, 11, 6.

Pandangan minor terhadap arsip mempengaruhi perlakuan negara dan budaya bangsa dalam mengelola arsip.

Sebuah ungkapan artikulasi kepentingan yang membawa pesan tentang idealnya arsip diperlakukan sering diucapkan dengan: “Arsip itu penting”. Ungkapan itu muncul berdasar pada keyakinan bahwa arsip mengandung nilai guna dan kemanfaatan sehingga pengelolaannya tidak dapat diabaikan. Disisi lain, ungkapan tersebut bermakna sebagai bentuk komunikasi persuasif yang bertujuan untuk mengubah dan memengaruhi kepercayaan, sikap, dan perilaku terhadap arsip. Ungkapan itu muncul bukan tanpa sebab. Hal ini secara sederhana merefleksikan kondisi faktual yang terjadi hari ini yakni fakta bahwa arsip bernilai penting bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, namun sikap, budaya dan praktik pengelolaan arsip belum mengimplementasikan hal itu.

Lingkup penyelenggaraan kearsipan yang meliputi penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan dan pengelolaan arsip memiliki permasalahan yang interkoneksi. Salah satu hal yang patut dicermati terkait hal itu adalah kebijakan penyelenggaraan kearsipan nasional. Meskipun negara telah melegitimasi arti penting arsip dengan menjadikannya sebagai urusan wajib tiap tingkatan pemerintahan. Pengelolaan arsip justru masih berkubang dalam carut marut. Bangunan sistem kearsipan yang dilegalisasi dalam kebijakan kearsipan nasional menemukan kendala yang belum terselesaikan. Mulai masalah klasik anggaran dan sumberdaya manusia hingga efektivitas dan inkonsistensi kebijakan serta ketiadaan fokus pengelolaan. Kondisi ini menjadi paradoks. Ditengah jaminan fungsi dan nilai guna arsip yang menjanjikan, justru pengelolaannya belum didasari kesungguhan.

Keyakinan terhadap arti penting arsip dalam konteks kebijakan pemerintah pertama kali dideskripsikan dalam prolog yuridis Pokok-Pokok Kearsipan Nasional tahun 1961. Dinyatakan bahwa :

“..dalam menyelesaikan Revolusi Nasional menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan

untuk kepentingan generasi yang akan datang perlu diselamatkan bahan-bahan tulisan yang nyata, benar dan lengkap mengenai kehidupan kebangsaan Bangsa Indonesia di masa yang lampau, sekarang dan yang akan datang, dan berhubung dengan itu perlu diatur soal kearsipan.”<sup>2</sup>

Pernyataan ini secara *de jure* memiliki makna luas bahwa negara memiliki komitmen dan kesadaran terhadap fungsi arsip sebagai memori tak terpisahkan dalam perjalanan mencapai cita-cita nasional. Untuk mewujudkan hal itu maka dirasa perlu membentuk organisasi kearsipan nasional yang diberikan mandat untuk mengelola bahan pertanggungjawaban nasional menjadi kekayaan nasional dibidang bukti sejarah agar dapat dikuasai dalam arti luas oleh Negara.

Selaras dengan amanat UUD 1945, pengakuan terhadap kearsipan dilaksanakan negara dengan mengakomodir bidang kearsipan menjadi salah satu tugas dan fungsi dalam urusan pemerintahan. Sebagai bentuk pelaksanaan urusan tersebut, negara mengamanatkan tugas penyelenggaraan urusan kearsipan kepada lembaga pemerintah, Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI). Pendelegasian tugas negara di bidang kearsipan sekaligus melegitimasi kewenangan dan tanggung jawab ANRI sebagai penyelenggaraan kearsipan nasional. Tanggung jawab tersebut mencakup penetapan kebijakan, pembinaan dan pengelolaan arsip guna mewujudkan sistem kearsipan nasional yang andal.

Pada konteks pembagian urusan pemerintahan, kearsipan tergolong kedalam urusan konkuren yang bersifat wajib penyelenggaraan dan tidak berkaitan pelayanan dasar.<sup>3</sup> Sebagai

---

<sup>2</sup> Lihat klausa menimbang pada Undang-Undang No Prp. 19 Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Kearsipan Nasional, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan bagian umum.

<sup>3</sup> Konsekuensi logis dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah yang pelaksanaannya didasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan adalah Menurut UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, urusan pemerintah daerah terbagi menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.

urusan konkuren, pelaksanaan urusan kearsipan dibagi bersama antar tingkatan pemerintah melalui mekanisme penyelenggaraan sendiri, melimpahkan sebagian urusan kepada pemerintah daerah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah. Sebagai panduan dalam penyelenggaraan urusan kearsipan, ANRI menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) pengaturan kebijakan pokok yang dituangkan kedalam peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala ANRI. Kebijakan (NSPK) ini bersifat mengikat bagi pelaksanaan urusan kearsipan dan menjadi pedoman penyelenggaraan kebijakan di tingkat pusat, daerah provinsi dan kabupaten/kota

Pelaksanaan urusan kearsipan didasarkan pada UU No.43 Tahun 2009 tentang Kearsipan dan PP No.28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No.43 Tahun 2009 tentang kearsipan. Berdasarkan landasan yuridis tersebut, ANRI memiliki tanggung jawab melakukan penyelenggaraan kearsipan melingkupi penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan dan pengelolaan arsip. Dalam konteks penetapan kebijakan, ANRI memiliki kewenangan atribusi dan delegasi dalam menetapkan peraturan.<sup>4</sup> Melalui kewenangan tersebut, ANRI dapat membuat kebijakan berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kebijakan yang dibentuk atas dasar kewenangannya di bidang kearsipan.

Sesuai lingkup tanggung jawab penetapan kebijakan nasional yang dilakukan oleh ANRI, salah kewajiban pengaturan adalah bidang pengelolaan arsip. Pengaturan NSPK bidang pengelolaan arsip dinamis menjadi pedoman bagi pembentukan kebijakan serta landasan implementasi pengelolaan arsip pada pencipta arsip yang

---

<sup>4</sup> Atribusi kewenangan perundang-undangan diartikan penciptaan wewenang (baru) oleh konstitusi/*grondwet* atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. (A. Hamid S. Attamimmi: 1990, hlm. 352), Adapun delegasi dalam bidang perundang-undangan ialah pemindahan/ penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberdelegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan tanggungjawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada delegataris sendiri, sedangkan tanggungjawab *delegans* terbatas sekali (A. Hamid S. Attamimmi: 1990, hlm. 347).

meliputi lembaga negara, pemerintahan daerah, perguruan tinggi negeri serta badan usaha milik negara (BUMN) dan/atau badan usaha milik daerah (BUMD). Dalam praktik sistem kearsipan di Indonesia, siklus pengelolaan arsip terdefinisi menjadi dua bagian yang saling berkesinambungan yaitu pengelolaan arsip dinamis dan pengelolaan arsip statis. Oleh sebab itu, NSPK bidang kearsipan yang ditetapkan oleh ANRI minimal mengakomodir dua ranah pengelolaan tersebut secara praktis dan komprehensif

Secara khusus dalam pengelolaan arsip dinamis mencakup empat fase kegiatan yaitu penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan. Sebagai sebuah kesatuan aktivitas dalam sistem pengelolaan arsip, beberapa hal yang perlu mendapat pengaturan yaitu proses/mekanisme kerja yang diterjemahkan sebagai tata cara; instrumen yang dimaknai sebagai '*tools*' agar proses dapat bekerja; serta standar agar proses tersebut mencapai hasil sesuai tujuan. Maka dalam mewujudkan pengaturan dibidang pengelolaan arsip dinamis, peraturan yang dibentuk beserta substansi harus memuat ketiga hal tersebut. Oleh sebab itu ANRI dituntut mampu menciptakan peraturan yang komprehensif, efektif, efisien dan aplikatif.

NSPK bidang kearsipan menjadi faktor krusial sebab posisinya sebagai dasar sekaligus acuan praktis penyelenggaraan kegiatan kearsipan dinamis mulai dari penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan. Oleh sebab itu urgensi kebijakan yang diwujudkan dalam NSPK dapat dicermati tidak hanya dari sisi keberadaannya, tetapi juga kualitas dan kompleksitas muatan serta efektivitas penerapannya sebagai sebuah perwujudan kebijakan kearsipan nasional. Muatan NSPK sangat mempengaruhi kemampuan pencipta arsip sebagai implementor dalam melaksanakan pengelolaan kearsipan sebagaimana diatur dalam NSPK tersebut. Sebab kejelasan isi muatan hingga keranah praktik akan mewujudkan pemahaman yang mendorong kesesuaian antara aturan dan tindakan ditingkat implementasi.

Berkaca pada kondisi pengelolaan arsip pada pencipta arsip di pemerintah daerah dan pemerintah pusat, pengelolaan arsip dinamis pada tingkatan tersebut tergolong belum optimal mewujudkan tertib arsip guna menjamin ketersediaan arsip sebagai akuntabilitas kinerja dan alat bukti yang sah, sesuai dengan tujuan penyelenggaraan kearsipan. Hal itu juga tercermin dari Hasil Pengawasan Berdasarkan hal itu, maka penelitian ini mengkaji tentang penerapan NSPK bidang pengelolaan arsip dinamis sebagai sebuah kebijakan yang diterapkan secara nasional dalam capaiannya mewujudkan efektivitas penyelenggaraan kearsipan.

### **B. Identifikasi Masalah**

Wajah penyelenggaraan kearsipan Indonesia saat ini belum mencapai purnarupa sebagaimana diidealkan dalam tujuan penyelenggaraannya. Lingkup penyelenggaraan kearsipan yang meliputi penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan dan pengelolaan arsip menghadapi permasalahan yang interkoneksi. Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) memiliki posisi krusial dalam hal ini, yakni sebagai perwujudan kebijakan yang mengatur tata kelola kearsipan dan digunakan sebagai acuan dalam melakukan pembinaan dan pengawasan. Urgensitas NSPK perlu dicermati tidak hanya dari sisi keberadaannya, tetapi juga kualitas dan kompleksitas muatan serta efektivitas penerapannya sebagai sebuah perwujudan kebijakan kearsipan nasional.

Dari sudut pembentukan, NSPK bidang pengelolaan kearsipan dinamis tergolong minim khususnya yang bersifat pengaturan cara pengelolaan teknis terapan (*basic on process*). Meski NSPK yang bersifat pedoman penyusunan (*basic on rules/guidance*) instrumen pengelolaan bidang kearsipan dinamis telah dituntaskan oleh ANRI, namun implementasinya sangat bergantung pada pembentukan instrumen yang diformalkan dalam wujud peraturan di lingkungan pencipta arsip. Adapun NSPK yang bersifat pengaturan cara pengelolaan teknis terapan (*basic on process*), secara keberadaan dan muatan belum secara

utuh mengatur kegiatan penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan sebagai sebuah proses dalam kearsipan dinamis.

Ada kecenderungan, pembentukan dan implementasi kebijakan bidang kearsipan dinamis terbatas pada pemenuhan delegasi kewenangan yang diberikan secara tertulis dalam hirarki peraturan yang lebih tinggi. Padahal secara atribusi, ANRI dapat membuat aturan-aturan kebijakan dan mengimplementasikannya sesuai dengan desain besar pembangunan kearsipan, rencana induk maupun rencana aksi yang sepatutnya dimiliki ANRI. Keberhasilan implementasi kebijakan selama ini hanya ditinjau dari aspek kepatuhan dalam arti sempit sebagai kepatuhan para implementor dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan.

Tanpa adanya pengaturan yang mewujud dalam NSPK, muatan yang komprehensif serta efektivitas penerapannya, akan menimbulkan kecenderungan gejala kegagalan penyelenggaraan kearsipan di pemerintah pusat dan daerah. Hal inilah yang direfleksikan pengelolaan kearsipan pada pencipta arsip baik pusat maupun daerah saat ini. Tertib arsip yang menjadi indikator dalam menilai penyelenggaraan kegiatan kearsipan dinamis mulai dari penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan arsip, belum tampak terwujud.

### C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini akan membahas masalah yang dirumuskan dalam pertanyaan penelitian sebagai berikut ini. "Bagaimana Efektivitas Penerapan Kebijakan (NSPK) Bidang Kearsipan Dinamis dalam mewujudkan Tujuan Penyelenggaraan Kearsipan di Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah?"

Berdasarkan pertanyaan penelitian tersebut maka, rumusan masalah yang akan dijawab pada penelitian ini dirumuskan sebagai berikut.

1. Bagaimana kedudukan, bentuk dan pola kebijakan (NSPK) bidang pengelolaan arsip dinamis dalam upaya pencapaian tujuan penyelenggaraan kearsipan secara nasional?

2. Bagaimana penerapan kebijakan (NSPK) bidang pengelolaan arsip dinamis di Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah ?
3. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi efektivitas penerapan NSPK Pengelolaan Arsip Dinamis di Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah?

### D. Tujuan

Tujuan umum pelaksanaan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan efektivitas penerapan NSPK bidang kearsipan dalam mewujudkan tujuan penyelenggaraan kearsipan di Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah. Secara lebih khusus, penelitian ini dilakukan untuk melakukan elaborasi beberapa hal sebagai berikut.

1. Mendeskripsikan kedudukan, bentuk dan pola kebijakan (NSPK) bidang pengelolaan arsip dinamis di Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah;
2. Mengetahui penerapan kebijakan (NSPK) bidang pengelolaan arsip dinamis di Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah;
3. Mendeskripsikan faktor yang mempengaruhi penerapan NSPK pengelolaan arsip dinamis;

### E. Sasaran

Beberapa sasaran yang ingin dicapai dari penelitian ini yaitu sebagai berikut.

1. Pemetaan NSPK/Produk Hukum kearsipan bidang pengelolaan arsip dinamis yang telah ditetapkan ANRI dari aspek kuantitas, kualitas dan penerapan.
2. Penataan produk hukum ANRI di bidang pengelolaan kearsipan dinamis melalui kodifikasi, simplikasi atau pembentukan peraturan baru.
3. Penyempurnaan implementasi kebijakan (NSPK) bidang kearsipan dinamis.
4. Evaluasi terhadap kebijakan pengelolaan kearsipan dinamis untuk mendapat perbaikan kebijakan, terminasi kebijakan maupun perubahan kebijakan.



5. Perumusan dan perbaikan pendekatan, pola, jenis dan bentuk pembinaan kearsipan.
6. Perbaikan terhadap pola dan pendekatan pengawasan kearsipan.

### F. Manfaat

Kemanfaatan penelitian ini diabstraksikan kedalam dua perspektif yaitu teoritis dan praktis.

#### 1. Manfaat teoritis

Secara teoritis, penelitian ini memberikan sumbangan pengetahuan terhadap bidang kearsipan, implementasi konsep kebijakan publik, serta konsep pelaksanaan urusan pemerintahan dalam sistem administrasi negara yang melibatkan pusat dan daerah di era otonomi daerah.

#### 2. Manfaat praksis

Secara praksis, penelitian ini menjadi gambaran, pilihan dan rekomendasi bagi ANRI sebagai lembaga kearsipan nasional dalam merumuskan kebijakan kearsipan bidang pengelolaan arsip dinamis sehingga dapat mengambil langkah konkrit dalam :

- a. Melakukan evaluasi terhadap seluruh NSPK bidang kearsipan dinamis dari segi pembentukan, muatan serta kebutuhan di ranah praktik;
- b. Mewujudkan bentuk implementasi kebijakan kearsipan (NSPK) yang bersifat pedoman penyusunan maupun bersifat tata cara pengelolaan teknis terapan secara efektif ;
- c. Menyelesaikan tumpang tindih peraturan bidang kearsipan terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga negara lain;
- d. Mendorong kesamaan pemahaman dan praktik kearsipan di lembaga negara dan pemerintah daerah.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kajian Teori

#### 1. Manajemen Arsip Dinamis

Di berbagai negara, definisi arsip diterjemahkan dalam konteks dan lingkup berbeda-beda berdasarkan berdasarkan kebutuhan, referensi dan jenis arsip yang akan dikelola. Definisi yang tersebut akan mempengaruhi sistem pengelolaan arsip yang akan dibangun. Terdapat dua pandangan dalam mendefinisikan arsip, pertama melihat arsip sebagai sebuah material kebendaan dan kedua, memaknai arsip sebagai informasi yang terekam. Pandangan pertama memberikan definisi arsip sebagai seluruh bentuk dokumen yang diciptakan (dibuat dan diterima) oleh suatu organisasi/badan yang memiliki kewenangan yang digunakan sebagai transaksional dalam pencapaian tujuannya, sebagaimana diusung (Muller, Feith, Fruin, 1898) (Hillary Jekinson, 1922), (Eugenio Casanova, 1928) dan (Micheil Duchein, 1977).<sup>5</sup>

Pandangan kedua mendefinisikan arsip secara umum sebagai keseluruhan bentuk informasi terekam (*recorded information*) secara nyata dari sebuah kejadian atau kegiatan, yang dibuat atau diterima oleh sebuah entitas karena pelaksanaan fungsi sehingga memungkinkan untuk ditemukan kembali, (T.Schellenberg, 1956), (Milburn D. Smith III, 1986), (Lundgren 1989) dan (L.Duranti 2001).

Gregory S. Hunter mendefinisikan arsip berdasarkan karakteristik yang terkandung didalamnya. Dalam lingkup konvensional maupun elektronik, arsip memiliki tiga karakteristik yaitu konten yang berkaitan dengan isi informasi yang disampaikan (teks, data, simbol, angka, gambar, suara, dan visi), struktur yaitu tampilan dan pengaturan isi informasi

---

<sup>5</sup> Trevor Livelton, *Archival Theory, Records and The Public*. The Society of America Archivist and The Scarecrow Press, Inc. Lanham. P.62-63

(hubungan antara bidang, entitas, bahasa, gaya, font, jeda halaman dan paragraf, tautan, dan perangkat editorial lainnya), serta konteks yaitu berkaitan dengan latar belakang informasi dimana informasi tersebut ditransaksikan dalam lingkungannya (keterkaitan fungsi dan aktivitas dari informasi asalnya).<sup>6</sup>

Pengelolaan arsip memiliki prinsip yang dalam bahasa Prancis disebut *respect des fonds*. Awalnya, istilah ini sering diartikan hanya sebagai “menghormati pencipta arsip”. Prinsip *respect des fonds* terdiri atas dua konsep berikut.

- a. Asal usul (provenance) yang merujuk pada “kantor asal” arsip.
- b. Aturan asli (original order) yang merujuk pada aturan dan pengaturan dokumen yang diciptakan dan disimpan oleh kantor asalnya

Prinsip asal usul lebih menekankan konseptual daripada karakteristik fisik arsip. Prinsip ini merupakan karakteristik “bukti” arsip dari format fisiknya yang membedakannya dari jenis informasi lain. Asal usul juga memberikan dasar untuk penemuan kembali informasi dari arsip. Dengan demikian jika diketahui pihak yang menciptakan atau menggunakan arsip dan di mana, kapan, serta mengapa, hal itu memberikan kunci untuk menemukan kembali format, subjek, atau konten arsip.

Di Indonesia, kategorisasi berdasarkan fungsi dan nilai guna arsip melahirkan pembagian terminologi arsip dinamis dan arsip statis. Arsip dinamis merupakan arsip yang mengandung nilai guna primer yakni administrasi, hukum, fiskal, ilmiah serta dokumentasi, sehingga digunakan langsung dalam pelaksanaan fungsi penciptanya. Adapun arsip statis merupakan arsip yang memiliki nilai guna sekunder kebuktian, informasional dan intrinsik sehingga dapat

---

<sup>6</sup> Hunter. *Developing and Maintaining Practical Archives: A How-to-Do-It Manual*. New York: Neal-Schuman Publishers. Hunter, 1997, hal 242.

dimanfaatkan untuk kepentingan yang lebih luas dari lingkungan penciptanya.

Sebagai sebuah rekaman informasi yang mengandung nilai guna, arsip membutuhkan sebuah manajemen pengelolaan. Pada konteks dinamis, manajemen arsip dinamis melingkupi perencanaan, penempatan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan terhadap arsip dan keseluruhan proses yang berkaitan dengan arsip.<sup>7</sup> Secara lebih teknis manajemen arsip dinamis sebagai pendekatan praktis dan logis terhadap penciptaan, pemeliharaan, penggunaan dan penyusutan arsip termasuk pengelolaan informasi yang terkandung didalamnya yang ada.<sup>8</sup> Konsep tersebut menjelaskan pengelolaan keseluruhan daur hidup arsip melalui pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen.

Daur hidup arsip dinamis sebagaimana dijelaskan oleh Betty R.Ricks etat, terbagi menjadi beberapa fase yakni penciptaan dan penerimaan (*creation and receipt*) pendistribusian (*distribution*), penggunaan (*use*), pemeliharaan (*maintenance*) dan penyusutan (*disposition*) arsip.<sup>9</sup> Dalam konteks serupa, Patricia E. Wallace mendefinisikan daur hidup mencakup proses penciptaan arsip (*record creation*), pendistribusian (*records distribution*), penggunaan (*records utilization*), penyimpanan arsip aktif (*storage-active record*), pemusnahan arsip (*record disposal*) dan penyimpanan arsip secara permanen (*permanent storage*). Pendekatan ini saat ini diadopsi oleh kearsipan di Indonesia dalam menterjemahkan pengelolaan arsip dinamis menjadi empat fase kegiatan yaitu penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan arsip.

Pada tataran negara, manajemen pengelolaan arsip perlu diformalkan kedalam kebijakan pemerintah. Hal ini

---

<sup>7</sup> Terry D. Lundgren and Carol A. Lundgren, *Records Management in the Computer Age*. Boston: PWS-Kent Publishing Co., 1989, hal. 5.

<sup>8</sup> Ira A. Penn, Gail Pennix, Jim Coulson. *Record Management Handbook*. Gower, 1994

<sup>9</sup> Betty R. Ricks and Kay F. Gow, *Information Resource Management: A Records Systems Approach*. Cincinnati: South-Western Publishing Co., 1984, hal. 48.

disebabkan tiga hal, pertama sebagai langkah menyikapi arsip yang terus tumbuh secara alamiah dari proses penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, pencapaian tujuan negara melalui pemanfaatan nilai guna arsip. Ketiga, adanya ketidaktahuan cara pengelolaan dan pandangan minor terhadap pengelolaan arsip. Oleh sebab itu, salah satu kebijakan negara yang perlu diatur melalui arsip nasional yaitu pembuatan kebijakan pengelolaan arsip.<sup>10</sup> Pengaturan tersebut perlu mencakup tahap penciptaan, pemeliharaan dan penggunaan, dan penyusutan untuk menjamin arti penting informasi dalam arsip dan bukan sekedar media dimana informasi itu terkandung.

## 2. Kebijakan dan Implementasi

Dalam studi kebijakan, ada beberapa pakar yang mengemukakan konsep kebijakan publik sebagai berikut

### a. Kebijakan publik dipandang sebagai tindakan pemerintah

Thomas R. Dye (1978) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah”<sup>11</sup>. Dalam upaya mencapai tujuan negara, pemerintah perlu mengambil pilihan tindakan untuk menyikapi sebuah kondisi atau permasalahan. Tindakan tersebut dapat berupa melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Keduanya merupakan kebijakan publik karena merupakan upaya pencapaian tujuan tertentu dan keduanya memiliki dampak terhadap masyarakat.

### b. Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai yang dilakukan pemerintah.

Pandangan ini dikemukakan oleh Harold Laswell (1971) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan

---

<sup>10</sup> Jay Atherton, *From lifecycle to continuum: some thoughts on the records management-archive relationship* Archivaria 21 (Winter 1985-86) hlm 46

<sup>11</sup> Solichin Abdul Wahab. *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm 4

tertentu, nilai-nilai dan praktik-praktik terarah”<sup>12</sup>. Hal sependapat juga dikemukakan oleh David Easton memberikan batasan bahwa “kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat.”<sup>13</sup> Dalam kedua pengertian ini berpendapat bahwa didalam setiap kebijakan publik akan mengandung nilai-nilai dan pedoman yang secara sah dapat dipaksakan kepada masyarakat.

- c. Kebijakan Publik dipandang sebagai rancangan program-program yang dikembangkan pemerintah untuk mencapai tujuan.

Pandangan ini dapat dilihat dari definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Anderson (1984) yang mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah”<sup>14</sup>. Sementara itu William N. Dunn memberikan definisi sebagai berikut.

“Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah”.<sup>15</sup>

Dari tiga pandangan diatas, maka kebijakan publik mencakup keseluruhan tiga aspek tersebut yaitu tindakan pemerintah yang dipilih untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu yang dikembangkan oleh pemerintah dalam program-program dan didalamnya termuat nilai-nilai dan pedoman untuk mengarahkan perilaku masyarakat mencapai tujuan yang ingin dicapai.

---

<sup>12</sup> Riant Nugroho D. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara. Berkembang*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo. 2007, Hlm 4

<sup>13</sup> Solichin Abdul Wahab, op.cit. Hlm 5

<sup>14</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo. 2007, Hlm.18

<sup>15</sup> Dunn, William N, *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003. hlm 123

Harold Laswell (1956) mengembangkan pendekatan (*policy process approach*), untuk mendapatkan pemahaman yang baik tentang kebijakan publik maka harus diurai menjadi beberapa bagian tahapan yaitu agenda-setting, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi, reformulasi dan terminasi. Adapun Willian Dunn (1999:25-27) mengemukakan tahap-tahap dalam kebijakan publik meliputi tahap penyusunan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*) dan penilaian/evaluasi kebijakan (*policy assesment/policy evaluation*).

Sebuah kebijakan sebagai hasil proses politis harus diterjemahkan kedalam kegiatan nyata dan tindakan melalui proses implementasi agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Setelah melalui tahap formulasi kebijakan, pernyataan kebijakan (*policy statement*) yang termuat dalam sebuah kebijakan yang diputuskan akan dilaksanakan melalui langkah-langkah konkrit yang disebut implementasi. Salah satu pendekatan dalam melihat implementasi adalah memahami implementasi sebagai bagian dari proses atau siklus kebijakan.

Dalam hal ini implementasi dilihat sebagai "*administration of law in which various actors, organizations, procedures, and techniques work together to put adopted policies into effect in an effort to attain policy to program goals*"<sup>16</sup> Dalam pemahaman ini, implementasi dimaknai sebagai pengelolaan hukum (karena kebijakan telah disahkan dalam bentuk hukum) dengan mengerahkan sumberdaya yang ada agar kebijakan tersebut mampu mencapai atau mewujudkan tujuannya.

Van Meter dan Van Horn (1975) merumuskan proses implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat

---

<sup>16</sup> James E Anderson. *Public Policymaking*, Boston: Houghton Mifflin:1990. hlm 172

atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.<sup>17</sup> Hal sependapat juga dikemukakan oleh Lester dan Stewart (2000) yang menyatakan implementasi mempunyai makna pelaksanaan perundang-undangan dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program<sup>18</sup>

Merilee S. Grindle (1980) memberikan pengertian implementasi kebijakan sebagai “upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan yang dinyatakan dalam formula kebijakan, sebagai *policy statement*, ke dalam dampak kebijakan (*policy outcome*), yang muncul sebagai akibat dari aktivitas pemerintah”.<sup>19</sup> Implementasi merupakan proses yang menjembatani antara masukan (pernyataan kebijakan) dengan keluaran (tujuan) dan dampak yang diharapkan terwujud dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan dapat mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan.

Sebagai suatu proses, implementasi dapat dilihat sebagai rangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan kebijakan bisa dijalankan melalui operasionalisasinya kedalam program, proyek dan kegiatan. Dalam konteks keluaran (*output*), menyangkut tingkatan seberapa jauh tujuan yang telah diprogramkan dalam kebijakan itu mewujudkan hasil dan manfaat yang benar-benar memuaskan. Sedangkan dalam konteks dampak (*outcomes*), mempunyai makna mengukur seberapa besar

---

<sup>17</sup> Solichin Abdul Wahab, op.cit. hlm 146

<sup>18</sup> Budi Winarno, op.cit hlm 144

<sup>19</sup> P. Santoso, *Analisis Kebijakan Publik*. Research Center for Politics and Government, UGM:Yogyakarta, hlm 125



derajat perubahan yang dihasilkan dari sebuah kebijakan terhadap situasi sosial atau permasalahan yang menjadi sasaran kebijakan tersebut.

Secara ontologis, *subject matter* studi implementasi adalah untuk memahami fenomena implementasi kebijakan publik, seperti (1) memahami kegagalan sebuah implementasi kebijakan (2) mengapa kebijakan yang sama, memiliki keberhasilan yang berbeda di pemerintah daerah, (3) mengapa jenis kebijakan satu lebih sederhana dibanding kebijakan lain, (4) mengapa perbedaan kelompok sasaran mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.<sup>20</sup>

Upaya memahami fenomena implementasi tersebut pada akhirnya dimaksudkan untuk memetakan faktor-faktor apa saja (variabel penjelas) yang mempengaruhi munculnya berbagai fenomena implementasi tadi. Berbagai peta tentang faktor-faktor tersebut terakumulasi menjadi apa yang disebut sebagai model implementasi kebijakan. Model implementasi ini merupakan suatu upaya untuk mensederhanakan realitas implementasi kebijakan yang rumit menjadi lebih sederhana yaitu sebagai hubungan sebab-akibat, antara keberhasilan implementasi dengan faktor-faktor yang diduga mempengaruhi keberhasilan implementasi tersebut.

Van Meter dan Van Horn mengembangkan Model Proses Implementasi Kebijakan<sup>21</sup> yang beranggapan bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan dalam bertindak merupakan proses penting dalam prosedur implementasi. Model ini merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja sebuah kebijakan. Implementasi kebijakan untuk meraih kinerja yang tinggi berlangsung dalam antarmubungan berbagai faktor yaitu

---

<sup>20</sup> E. Agus Purwanto dan Dyah Ratih S, Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia, Yogyakarta, Gava Media, 2015,

<sup>21</sup> Agustino, L. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: CV Alfabeta, 2006

standar dan sasaran kebijakan, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik organisasi, sikap pelaksana, kinerja kebijakan, kondisi sosial, ekonomi dan politik serta sumberdaya alam. Sementara itu Sabatier (1986:268) menyebut, ada enam variabel utama yang dianggap memberi kontribusi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Enam variabel tersebut yaitu:

- a. Tujuan dan sasaran kebijakan yang jelas dan konsisten
- b. Dukungan teori yang kuat dalam merumuskan kebijakan
- c. Proses implementasi memiliki dasar hukum yang jelas sehingga menjamin terjadinya kepatuhan pada pelaksana dan sasaran.
- d. Komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan
- e. Stabilitas kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Salah satu pendekatan dalam memahami dan menjelaskan permasalahan implementasi adalah pendekatan *top-down* dengan logika berpikir dari atas kemudian melakukan pemetaan kebawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Pendekatan ini seringkali disebut '*policy centered*' karena fokus perhatian tertuju pada kebijakan dan berusaha untuk memperoleh fakta apakah kebijakan tersebut ketika diimplementasikan mampu mencapai tujuan atau tidak (Hogwood and Gun, 1984). Pendekatan *top-down* dalam studi implementasi lebih tepat dipakai untuk menilai efektivitas implementasi suatu kebijakan, yaitu untuk memastikan apakah tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat tercapai di lapangan atau tidak. Pendekatan demikian dimaknai sebagai pendekatan *command and control* yang secara harafiah diartikan sebagai memberikan komando dan pengawasan pelaksanaannya

Merujuk Ripley, implementasi dapat dilihat dari dua perspektif.<sup>22</sup> Pertama, perspektif kepatuhan (*compliance perspective*) memahami keberhasilan implementasi dalam arti sempit sebagai kepatuhan para implementor dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan (dalam bentuk peraturan perundangan atau program). Perspektif kepatuhan sangat kental dipengaruhi oleh pandangan yang melihat keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh persoalan pengelolaan urusan administrasi dan manajemen. Dengan pandangan demikian maka keberhasilan implementasi secara ‘mudah’ dapat dilihat dari serangkaian “checklist” tentang apa yang harus dilakukan oleh para implementor dalam melakukan *delivery* berbagai *policy* output kepada kelompok sasaran. Keberhasilan mereka kemudian diukur dari ketepatan atau kemampuan mereka dalam mengikuti berbagai peraturan yang dibuat dalam bentuk “checklist” tersebut.

Perspektif kedua, memahami implementasi lebih dari sekedar aspek kepatuhan para implementor kebijakan dalam mengikuti peraturan dan prosedur yang berlaku. Perspektif ini mengukur keberhasilan implementasi dengan “*What is it achieving? And why or Whats happening? And why.*”<sup>23</sup> Keberhasilan implementasi diukur dari keberhasilan mereka dalam merealisasikan tujuan-tujuan kebijakan yang wujud nyatanya berupa munculnya dampak kebijakan. Artinya kepatuhan implementor bukan satu-satunya alat ukur. Kepatuhan tersebut semestinya perlu dipandang sebagai kondisi yang harus dilalui (*necessary condition*) agar tujuan kebijakan dapat diwujudkan, bukan tujuan akhir dari implementasi itu sendiri. Pencapaian akhir tidak cukup mengikuti aturan dan prosedur saja akan tetapi akan sangat

---

<sup>22</sup> Randall B. Ripley, *Policy analysis in political science*, Chicago, IL: Nelson Hall Publishers, 1985, hlm 134

<sup>23</sup> Ibid

dipengaruhi oleh faktor yang lain seperti ketepatan instrumen kebijakan, kecukupan keluaran kebijakan, kualitas keluaran kebijakan, dan lain-lain.

Cara pandang demikian relevan mana kala dalam realitanya seringkali ditemukan banyak kasus ketika penyampaian keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran tidak banyak mengalami perubahan. Atau dengan kata lain implementasi kebijakan gagal mencapai tujuan yang telah ditetapkan yaitu mengubah nasib kelompok sasaran dari suatu kondisi ke kondisi lain yang lebih baik sebagaimana diidealkan dalam dokumen kebijakan. Dalam keadaan yang demikian mempersoalkan nasib kelompok sasaran (*whats happening*) menjadi relevan.

Dengan demikian, maka cara melihat keberhasilan implementasi tidak hanya berhenti pada kepatuhan para implementer saja namun juga hasil yang dicapai setelah prosedur implementasi dijalani maka upaya untuk memahami realitas implementasi kebijakan perlu dilihat secara lebih detil dengan mengikuti proses implementasi yang dilalui para implementor dalam upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan tersebut.

### 3. Konsep Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Menurut Gedeian (1991:61) mendefinisikan efektivitas adalah *That is, the greater the extent it which an organization's goals are met or surpassed, the greater its effectiveness* (Semakin besar pencapaian tujuan-tujuan organisasi semakin besar efektivitas).

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila

tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. H. Emerson dalam Soewarno Handyaningrat S. (2006:16) yang menyatakan bahwa “Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”

Efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat tercapai. Pendapat tersebut menyatakan bahwa efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target yang telah ditetapkan sebelumnya oleh lembaga atau organisasi dapat tercapai. Hal tersebut sangat penting peranannya di dalam setiap lembaga atau organisasi dan berguna untuk melihat perkembangan dan kemajuan yang dicapai oleh suatu lembaga atau organisasi itu sendiri (Sedarmayanti, 2006:61).

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa apabila pencapaian tujuan-tujuan daripada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar dari pada organisasi, maka makin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut. Menurut Dunn (2003:429) menyatakan bahwa: Efektivitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya.

Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah gagal, tetapi adakalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu. Menurut Mahmudi (2005:92) mendefinisikan efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan.

Dalam melihat efektivitas diharuskan adanya suatu perbandingan antara masukan dan keluaran. Untuk melihat efektivitas mesti adanya tingkat kepuasan dan adanya

penciptaan hubungan kerja yang kondusif serta intensitas yang tinggi. Artinya dalam melihat efektivitas adalah adanya keadaan rasa saling memiliki dengan tingkatan yang tinggi. Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka efektivitas sebuah kebijakan dapat dilihat dari dua aspek yaitu aspek produk kebijakan/peraturan dan aspek proses implementasinya dalam mewujudkan keluaran berupa pencapaian tujuan.

a. Efektivitas ditinjau dari aspek produk hukum kebijakan

Produk kebijakan dilegalisasi kedalam produk hukum agar memiliki kekuatan mengikat dalam proses implementasinya. Peraturan perundang-undangan merupakan bentuk formal dari hukum. Peraturan perundang-undangan memuat sekumpulan norma hukum yang dikukuhkan/ditetapkan oleh negara yang berlaku umum untuk masyarakat. Sebagai aturan formal, penyusunan kebijakan kedalam peraturan perundangan harus memperhatikan berbagai asas sehingga produk hukum tersebut dapat berlaku efektif setelah ditetapkan. Baik efektifitas karena adanya sanksi yang diberlakukan (*positivism*), maupun karena kesadaran yang muncul (*sociological*).

Pembentukan produk hukum yang baik menjadi prasyarat agar pengaturan tersebut dapat mencapai tujuan yang dicita-citakan. Menurut IC Van der Vlies, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*Beginselen Van Behoorlijke Regelgeving*) haruslah memperhatikan asas-asas sebagai berikut<sup>24</sup>:

1) Asas Formal, meliputi

---

<sup>24</sup> Maria Farida Indrati, "Ilmu Perundang-Undangan", Penerbit Kanisius, 2007

- a) Asas tujuan yang jelas (*Beginsel van Duidelijke Doelstelling*)
  - b) Asas organ/lembaga yang tepat (*Beginsel van Het Juiste Orgaan*)
  - c) Asas perlunya pengaturan (*Het Noodzakelijkheids Beginsel*)
  - d) Asas dapat dilaksanakan (*Het Beginsel van Uitvoerbaarheid*)
  - e) Asas konsensus (*Het Beginsel van Consensus*)
- 2) Asas Materiil, meliputi
- a) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*Het Beginsel van Duidelijk Terminologi En Duidelijke Systematiek*)
  - b) Asas dapat dikenali (*Het Beginsel van De Kenbaarheid*)
  - c) Asas perlakuan hukum yang sama (*Het Rechtsgelijkheids Beginsel*)
  - d) Asas kepastian hukum (*Het Rechtszekerheids Beginsel*)
  - e) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*Het Beginsel van De Individuele Rechtsbedeling*)

Asas-asas sebagaimana tersebut di atas, sesungguhnya telah termuat pula dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

- 1) Asas Kejelasan Tujuan  
Setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- 2) Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat  
Setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- 3) Asas Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

4) Asas Dapat Dilaksanakan

Setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5) Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6) Asas Kejelasan Rumusan

Setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7) Asas Keterbukaan

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Terdapat beberapa alat (tools) untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk mengetahui sebuah peraturan merupakan produk yang baik dan dapat dilaksanakan secara efektif. Salah satu alat analisis tersebut dapat dilakukan menggunakan lain model ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Communication, Interest, Process, and Ideology*)

Ann, Robert Siedman dan Nalin Abeysekere mengintrodusir metodologi Problem Solving dengan menggunakan alat ukur yang dikenal dengan ROCCIPI. Alat ukur ini merupakan instrumen untuk mengidentifikasi masalah yang muncul sebagai akibat dari pemberlakuan



peraturan perundang-undangan. Indikato model ROCCPI terdiri dari :

1) Rule (peraturan)

- a) Susunan kata dari peraturan kurang jelas atau rancu;
- b) Peraturan mungkin memberi peluang perilaku masalah;
- c) Tidak menangani penyebab-penyebab dari perilaku bermasalah;
- d) Memberi peluang pelaksanaan yang tidak transparan, tidak bertanggung jawab, dan tidak partisipatif
- e) Memberikan kewenangan yang tidak perlu kepada pejabat pelaksana dalam memutuskan apa dan bagaimana mengubah perilaku bermasalah.

2) Opportunity (Kesempatan)

- a) Apakah lingkungan di sekeliling pihak yang dituju suatu undang memungkinkan mereka berperilaku sebagaimana diperintahkan undang-undang atau tidak?
- b) Apakah lingkungan tersebut membuat perilaku yang sesuai tidak mungkin terjadi?

3) Capacity (kemampuan)

- a) Apakah para pelaku peran memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan yang ada?
- b) Berperilaku sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang yang ada.

4) Communication (komunikasi)

Ketidaktahuan seorang pelaku peran tentang undang-undang mungkin dapat menjelaskan mengapa dia berperilaku tidak sesuai. Apakah pihak yang berwenang telah mengambil langkah-langkah yang memadai untuk mengkomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada para pihak yang dituju? Tidak ada orang yang dengan secara sadar mematuhi undang-undang kecuali bila dia mengetahui perintah.

5) Interest (kepentingan)

Apakah ada kepentingan material atau non material (sosial) yang mempengaruhi pemegang peran dalam

bertindak sesuai atau tidak sesuai dengan aturan yang ada?

### 6) Process (proses)

Menurut kriteria dan prosedur apakah dengan proses yang bagaimana – para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi

undang-undang atau tidak? Biasanya, apabila sekelompok pelaku peran terdiri dari perorangan, kategori "proses" menghasilkan beberapa hipotesa yang berguna untuk menjelaskan perilaku mereka. Orang-orang biasanya memutuskan sendiri apakah akan mematuhi peraturan atau tidak.

### 7) Ideology (ideologi)

Apakah nilai-nilai, kebiasaan dan adat istiadat yang ada cukup mempengaruhi pemegang peran untuk bertindak sesuai atau bertentangan dengan aturan yang ada?

## b. Efektivitas ditinjau dari aspek proses kebijakan

William N. Dunn (2003:430) menyebutkan beberapa variabel-variabel yang dapat dijadikan alat untuk melihat efektivitas kebijakan.

### 1) Efisiensi

"Efisiensi berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien".

Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampau besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

### 2) Kecukupan

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Dunn mengemukakan bahwa kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan melihat atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Hal ini, dalam kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan. Kriteria tersebut berkenaan dengan empat tipe masalah, yaitu:

- a) Masalah Tipe I. Masalah dalam tipe ini meliputi biaya tetap dan efektivitas yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah memaksimalkan efektivitas pada batas risorsis yang tersedia.
- b) Masalah Tipe II. Masalah pada tipe ini menyangkut efektivitas yang sama dan biaya yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah untuk meminimalkan biaya.
- c) Masalah Tipe III. Masalah pada tipe ini menyangkut biaya dan efektivitas yang berubah dari kebijakan.
- d) Masalah Tipe IV. Masalah pada tipe ini mengandung biaya sama dan juga efektivitas tetap dari kebijakan. Masalah ini dapat dikatakan sulit dipecahkan karena satu-satunya alternatif kebijakan yang tersedia barangkali adalah tidak melakukan sesuatu pun.

Tipe-tipe masalah di atas merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian

metode yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

### 3. Perataan

Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. Dunn menyatakan bahwa kriteria kesamaan (equity) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata. Kunci dari perataan yaitu keadilan atau kewajaran.

### 4. Responsivitas

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Menurut Dunn menyatakan bahwa responsivitas (responsiveness) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Suatu keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika suatu kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk yang positif berupa dukungan ataupun wujud yang negatif berupa penolakan.

Dunn (2003:437) mengemukakan bahwa kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas,

efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan. Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

### 5. Ketepatan

Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Dunn menyatakan bahwa kelayakan (*Appropriateness*) adalah:

“Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut”.

Artinya ketepatan dapat diisi oleh indikator keberhasilan kebijakan lainnya (bila ada). Misalnya dampak lain yang tidak mampu diprediksi sebelumnya baik dampak tak terduga secara positif maupun negatif atau dimungkinkan alternatif lain yang dirasakan lebih baik dari suatu pelaksanaan kebijakan sehingga kebijakan bisa lebih dapat bergerak secara lebih dinamis.

Variabel-variabel demikian ini telah diidentifikasi dengan berbagai alternatif yaitu sebagai alat untuk melihat efektivitas itu sendiri dan sebagai variabel yang memperlancar atau membantu memperbesar kemungkinan tercapainya efektivitas.

### 4. Penelitian Relevan

Vusi dan Stephen Mutula yang melakukan penelitian terhadap efektivitas kebijakan *record management* di

Swaziland mendapati bahwa pengelolaan arsip tidak dilakukan sesuai dengan Swaziland National Archive Act (No.5 tahun 1971). Hal itu ditunjukkan dengan tidak keseragaman dalam metode pengarsipan dan metode pemusnahan arsip. Tidak ada metode pengendalian untuk memastikan perawatan dan penyimpanan secara aman. Sementara dalam kebijakan manajemen arsip elektronik, tidak ada manual dan rencana antisipasi pemulihan dari bencana.<sup>25</sup> Sementara itu dalam penelitian Henry N. Kemoni dan Patrick Ngulube, yang melakukan pada Kenya National Archives and Documentation Service (KNADS) menyimpulkan bahwa bahwa kebijakan KNADS tidak efektif membantu pencipta arsip untuk mengelola arsipnya dengan benar. Salah satu penyebabnya yakni adanya keterbatasan sumber daya yang tersedia serta pembagian tanggung jawab pengelolaan arsip yang belum jelas diantara lembaga pemerintah.<sup>26</sup>

### 5. Kerangka Berpikir

Salah satu urusan pemerintahan konkuren adalah urusan Kearsipan. Kearsipan menjadi salah satu urusan pemerintahan konkuren bersifat wajib penyelenggaraan yang tidak berkaitan pelayanan dasar. Sebagai urusan konkuren, maka pelaksanaan urusan kearsipan dibagi bersama antar tingkatan pemerintah melalui mekanisme penyelenggaraan sendiri; melimpahkan sebagian urusan kepada pemerintah daerah; atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah.

Penyelenggaraan urusan kearsipan wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) selaku lembaga teknis yang berkedudukan sebagai penyelenggara kearsipan nasional. ANRI sebagai

---

<sup>25</sup> Tsabedze Vusi dan Stephen Mutula, *How Efficient and Effective Record Management System used by The Government of Swaziland*. Department of Information Studies, University of Zululand, 2010.

<sup>26</sup> Henry N Kemoni dan Patrick Ngulube, *National Archives and The Effective Management of Public Sector Records in Kenya*, 2007

penyelenggara kearsipan nasional memiliki tanggungjawab melakukan penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan dan pengelolaan arsip. Dalam rangka pelaksanaan hal itu, ANRI mendapat kewenangan atribusi untuk menetapkan NSPK di bidang kearsipan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan kepala ANRI.

NSPK sebagai bentuk kebijakan umum dan pengaturan urusan yang ditetapkan oleh ANRI bersifat mengikat dan menjadi pedoman wajib dalam pelaksanaan urusan kearsipan di pemerintah pusat, daerah provinsi dan kabupaten/kota. Artinya seluruh pengaturan dan pelaksanaan urusan kearsipan harus sesuai dengan kebijakan yang tertuang dalam NSPK yang ditetapkan oleh ANRI. Oleh sebab itu, pentingnya kedudukan dan peran NSPK harus disadari melalui upaya untuk menciptakan kebijakan dan pengaturan dalam NSPK secara benar, lengkap, komprehensif, efektif dan efisien.

Salah satu aspek kegiatan penyelenggaraan kearsipan yang harus mendapat pengaturan adalah pengelolaan arsip dinamis. Pengelolaan arsip dinamis bertujuan untuk menjamin terciptanya/ketersediaan arsip dalam penyelenggaraan kegiatan sebagai bahan akuntabilitas kinerja dan alat bukti yang sah secara sistematis sesuai dengan NSPK. Untuk mencapai tujuan tersebut dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan arsip. Agar hal itu dapat berjalan, ANRI berkewajiban melakukan pengaturan mencakup kegiatan-kegiatan pengelolaan arsip dinamis melalui NSPK baik yang bersifat instrumen pengelolaan, prosedur kerja maupun standar.

NSPK bidang pengelolaan arsip dinamis yang memiliki ketepatan secara kuantitas dan kualitas sangat dibutuhkan oleh pencipta arsip. Ketersediaan NSPK secara kuantitas dan kualitas merupakan modal/input yang penting bagi proses implementasi. Sebab kebijakan yang tidak secara lengkap dan tidak komprehensif pengaturannya dalam NSPK, akan menyebabkan proses implementasi kesulitan untuk menterjemahkan sasaran dan tujuan kebijakan yang ingin

dicapai. Apalagi dalam konteks pengelolaan kearsipan dinamis dimana kebijakan pengaturannya kedalam NSPK kemungkinan besar tidak tunggal meskipun antar kegiatan memiliki keterkaitan dan kesinambungan. Hal ini disebabkan masing-masing tahapan kegiatan memiliki instrumen pengelolaan dan proses kerja yang rinci dan rigid. Oleh sebab itu NSPK yang dibutuhkan harus lengkap dan komprehensif namun tidak parsial.

Berdasarkan hal itu menganalisis efektivitas implementasi kebijakan (NSPK) dapat dilakukan melalui dua perspektif yaitu *Pertama*, perspektif NSPK sebagai sebuah produk kebijakan yang dituangkan kedalam peraturan perundang-undangan baik aspek kuantitas dan kualitas produk. *Kedua*, perspektif proses implementasi NSPK sebagai bagian pelaksanaan kebijakan pokok yang mengikat penyelenggara urusan kearsipan. Dalam perspektif pertama, produk kebijakan (NSPK) pengelolaan arsip dinamis secara kuantitas dan kualitas dapat dicermati dari aspek pembentukan Peraturan Kepala ANRI. Sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan, maka peraturan tersebut harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan yang baik sebagaimana diatur dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk menganalisis hal tersebut dapat digunakan pendekatan/model analisis ROCCIPI.

Setiap kebijakan harus melalui tahap implementasi agar dapat mencapai tujuan yang ingin dicapai melalui kebijakan tersebut. Oleh sebab itu kebijakan (NSPK) bidang kearsipan harus dioperasionalkan kedalam tindakan-tindakan agar mampu menciptakan hasil dan dampak yang diinginkan. Sebagai sebuah kebijakan yang bersifat *top-down*, maka setiap tahapan tindakan yang dilakukan dalam implementasi NSPK bidang kearsipan dinamis telah diatur melalui prosedur dan petunjuk yang telah ditetapkan dalam Perka ANRI. Sehingga pelaksana urusan kearsipan sebagai pihak implementor harus berpedoman dan menjalankan apa yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut. Baik dalam pembentukan peraturan



turunan maupun pada pelaksanaan kegiatan yang bersifat teknis terapan.

Karakteristik kebijakan NSPK bidang pengelolaan arsip dinamis adalah bersifat *top-down* dan berpola paksa (*command and control*). Artinya prosedur dan petunjuk apa dan bagaimana pelaksanaan kegiatan dan instrumen dalam pengelolaan arsip dinamis mulai penciptaan, penggunaan, pemeliharaan, dan penyusutan telah digariskan oleh pembuat kebijakan. Dengan demikian implementor harus bertindak berdasarkan apa yang telah digariskan dalam kebijakan. Berdasarkan karakteristik tersebut maka untuk keperluan analisis implementasi kebijakan dalam penelitian ini, peneliti mengacu pada model implementasi Van Meter dan Van Horn.

Sebagai salah satu model implementasi yang menggunakan pendekatan implementasi yang bersifat *top-down*, model ini dinilai cocok untuk digunakan memahami implementasi NSPK bidang pengelolaan arsip dinamis. Model ini menekankan pentingnya efektifitas dalam implementasi agar isi kebijakan berhasil dilaksanakan. Penelitian ini akan menganalisis lima faktor yang menjadi prasyarat keberhasilan implementasi menurut Van Meter dan Van Horn yaitu standar dan NSPK bidang kearsipan dinamis.

Mengacu pada pendapat Van Meter dan Van Horn, keberhasilan implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi kombinasi enam faktor yaitu tujuan kebijakan, komunikasi, sumberdaya, disposisi/sikap pelaksana, karakteristik pelaksana dan lingkungan sosial, ekonomi dan politik dalam implementasi komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Keenam faktor ini akan saling mempengaruhi dan akan menentukan kinerja implementasi sebuah kebijakan.

Kinerja implementasi kebijakan dapat dianalisis dari ukuran dan tujuan yang ingin dicapai. Semakin jelas dan realistis tujuan dan sasaran yang diterjemahkan dalam kebijakan akan memperbesar peluang keberhasilannya. Standar dan sasaran kebijakan akan mempengaruhi kebutuhan alokasi dan pemanfaatan sumberdaya yang dibutuhkan serta komunikasi yang dilakukan kepada

pelaksana kebijakan. Ketersediaan sumberdaya kebijakan dipengaruhi oleh dukungan lingkungan ekonomi, sosial, politik. Semakin tinggi dukungan lingkungan ekonomi, politik dan disposisi, maka alokasi sumberdaya cenderung akan tersedia. Ketersediaan tersebut akan memudahkan proses komunikasi dan akan mendorong sikap positif para pelaksana

Kemampuan komunikasi dan model komunikasi yang digunakan dipengaruhi karakteristik organisasi dan rentang birokrasi pelaksana. Pemilihan model komunikasi yang tepat dan kemampuan dalam menyampaikan isi kebijakan agar tidak terjadi distorsi akan membentuk sikap pelaksana kebijakan dalam kecenderungan menerima dan taat, atau justru menolak. Hal lain yang juga mempengaruhi karakteristik pelaksana dan sikap terhadap kebijakan adalah lingkungan ekonomi, sosial, politik. Semakin tinggi kondusivitas dan dukungan lingkungan tersebut akan membentuk sikap positif para pelaksana.

Karakteristik pelaksana dan embentukan sikap pelaksana dalam hubungan dengan beberapa faktor tersebut sangat penting. Sebab sikap pelaksana dan karakteristik pelaksana akan sangat menentukan kinerja implementasi kebijakan. Karakteristik pelaksana yang dilihat dari kedudukan dan struktur birokrasi pelaksana akan menentukan seberapa efektif dan efisien struktur tersebut dapat bekerja. Sementara itu sikap pelaksana yang resistensi dan menolak kebijakan akan mengakibatkan tidak terciptanya kinerja implementasi sehingga tujuan dan dampak tidak akan terwujud. Namun sebaliknya, sikap positif pelaksana kebijakan yang dibentuk dan didukung oleh kejelasan tujuan kebijakan, ketersediaan sumberdaya, komunikasi yang baik, dukungan lingkungan politik, ekonomi dan sosial akan menciptakan kinerja implementasi yang mendorong keberhasilan pencapaian tujuan dan dampak kebijakan. Hubungan saling mempengaruhi tersebut secara sederhana sebagai berikut.

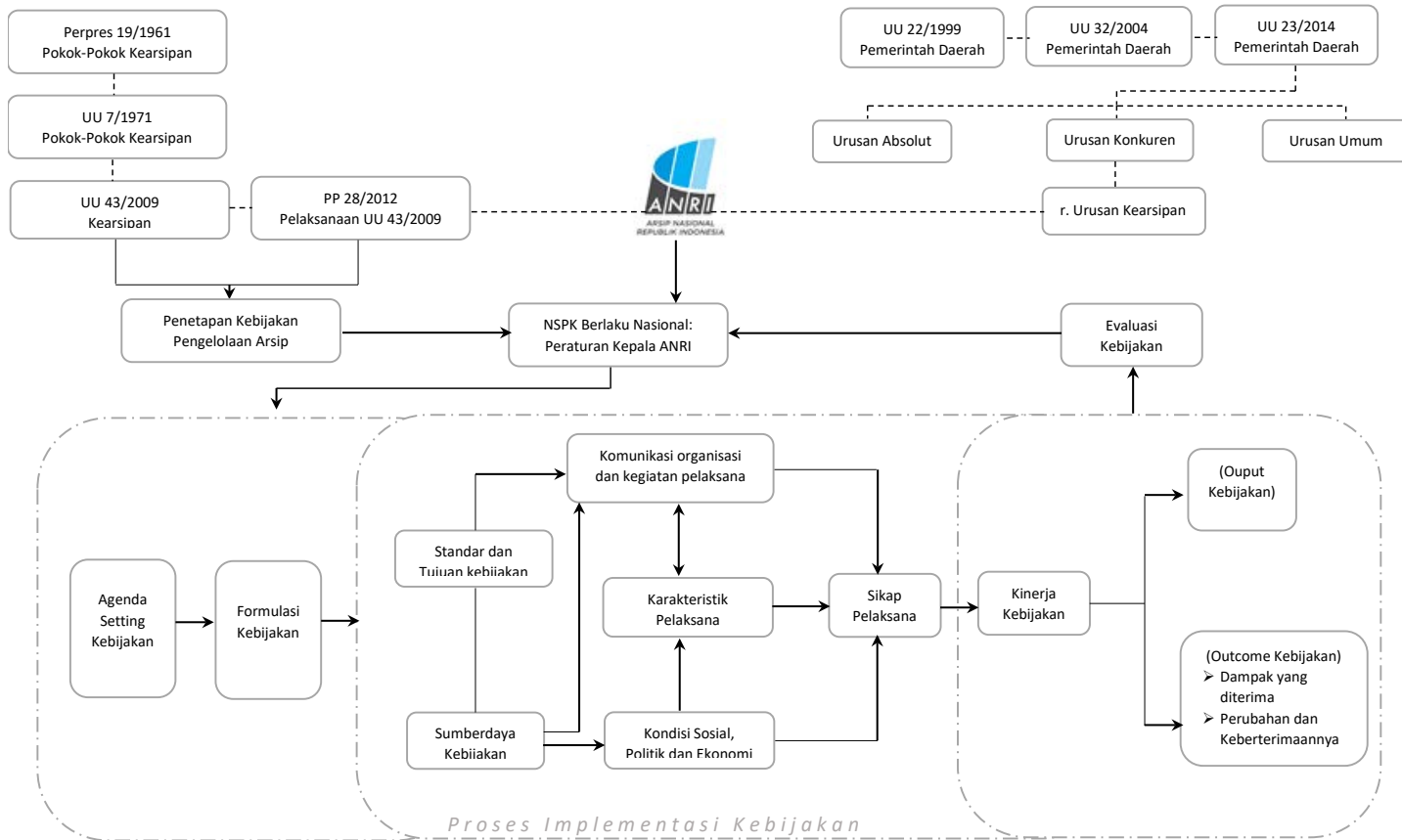
- a. Standar dan sasaran mempengaruhi alokasi sumberdaya dan proses komunikasi
- b. Sumberdaya mempengaruhi komunikasi, dipengaruhi oleh lingkungan ekonomi, sosial, politik dan disposisi pelaksana

- c. Pola komunikasi mempengaruhi dan dipengaruhi karakteristik pelaksana (birokrasi) dan mempengaruhi sikap pelaksana (disposisi)
- d. Karakteristik pelaksana mempengaruhi komunikasi dan kinerja implementasi kebijakan.
- e. Lingkungan ekonomi, sosial, politik mempengaruhi karakteristik pelaksana (birokrasi) dan sikap pelaksana (disposisi)
- f. Sikap pelaksana akan mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan dalam pencapaian tujuan dan penciptaan dampak yang ingin dicapai.

Jika keenam faktor tersebut dapat terpenuhi dengan baik maka potensi ketercapaian tujuan kebijakan akan sangat besar. Artinya efektivitas implementasinya semakin tinggi. Kekurangan yang terjadi pada salah satu faktor akan menyebabkan terganggunya proses dan efektivitas kinerja implementasi.

Hasil analisis terhadap proses implementasi kebijakan secara keseluruhan akan menghasilkan masukan dan rekomendasi bagi perbaikan kebijakan maupun proses implementasinya. Rekomendasi terhadap kebijakan ini didasarkan pada hasil pengamatan dan analisis terhadap produk kebijakan dan proses implementasinya. Kerangka pemikiran ini disajikan dalam bentuk bagan dibawah ini.

# Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan Arsip Nasional Republik Indonesia



Gambar 1. Kerangka Berpikir

### **BAB III**

#### **METODOLOGI PENELITIAN**

Metode penelitian merupakan salah satu kegiatan rangkaian ilmiah baik untuk mengumpulkan data ataupun untuk menarik kesimpulan dari gejala-gejala tertentu. S. Arikunto (2002) menyebutkan, metode penelitian adalah cara yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data penelitian.

Metode penelitian memiliki fungsi yang signifikan dalam mencari informasi/data yang dibutuhkan untuk memecahkan berbagai masalah yang bertujuan memberikan solusi atas masalah tersebut. Dari pemahamann tersebut dapat disimpulkan pengertian metodologi penelitian adalah cara/teknik yang disusun secara teratur yang digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data/informasi dalam melaksanakan penelitian yang disesuaikan dengan subjek/objek yang diteliti.

Metode penelitian harus disesuaikan dengan subjek/objek yang akan diteliti. Penggunaan metodologi yang tidak tepat dalam melakukan penelitian akan menimbulkan kerancuan dan kegagalan yang menyebabkan hasil penelitian menjadi tidak valid dan tidak bisa dipertanggungjawabkan.

Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan menentukan metode (desain) penelitian, sumber data dan lokasi penelitian, jenis data, instrumen penelitian, teknik pengumpulan data, metode analisa data.

#### **A. Desain Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif dengan penyajian dan pembahasan secara deskriptif. Penelitian kualitatif digunakan untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistik melalui deskripsi kedalam

bentuk kata-kata pada suatu konteks khusus yang alamiah dan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.<sup>27</sup>

Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang humanistik, serta dapat menjelaskan perspektif naturalistik dan perspektif interpretif pengalaman manusia. Menurut Moleong, penelitian dengan menggunakan metode kualitatif didasarkan oleh beberapa pertimbangan. “Pertama, menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dan responden; dan ketiga, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.”<sup>28</sup>

Menurut Garna menyebutkan bahwa “pendekatan kualitatif dicirikan oleh tujuan penelitian yang berupaya memahami gejala-gejala tersebut tidak mungkin diukur secara tepat.”<sup>29</sup> Sementara itu, Locke, Spirduso, dan Silverman dalam Creswell menyebutkan bahwa, “Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bersifat interpretif. Sehingga, bias, nilai, dan penilaian peneliti dinyatakan secara tegas dalam laporan penelitian. Keterbukaan seperti itu dianggap bermanfaat dan positif.”<sup>30</sup>

Bogdan dan Taylor, seperti dikutip Basrowi dan Sukidin mengatakan

bahwa:

“Penelitian kualitatif adalah salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati. Melalui penelitian kualitatif, peneliti dapat mengenali subjek dan merasakan apa yang mereka alami dalam kehidupan sehari-hari. Penelitian kualitatif diharapkan mampu menghasilkan suatu uraian

---

<sup>27</sup> Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung : Remaja Rosdakarya

<sup>28</sup> Ibid, hlm 5

<sup>29</sup> Yudistira K Garna. *Metoda Penelitian; Pendekatan Kualitatif* (Bandung : Primate Akademi, 1999). h. 32.

<sup>30</sup> John W Creswell, alih bahasa Nurhabibah DKK, *Desain Penelitian Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*. (Jakarta : KIK Press, 2002) h. 147.

mendalam tentang ucapan, tulisan, dan/atau perilaku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat, dan/atau suatu organisasi tertentu dalam suatu setting konteks tertentu yang dikaji dari sudut pandang yang utuh, komprehensif, dan holistik.”<sup>31</sup>

Penelitian kualitatif berusaha mengungkap berbagai keunikan yang terdapat di dalam individu, kelompok, masyarakat, dan/atau organisasi dalam kehidupan sehari-hari secara menyeluruh, rinci, dalam, dan dapat dipertanggungjawabkan. Penelitian kualitatif ini dirasakan bisa menjadi pisau analisis yang paling tajam untuk menyajikan model pengkajian tentang masyarakat secara mendalam.

Beberapa pendapat para ahli tentang penelitian kualitatif di atas, menjadi dasar pertimbangan yang cukup matang bagi peneliti untuk menggunakan pendekatan tersebut dalam penelitian ini. Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif diharapkan penelitian yang dilakukan dapat menghasilkan temuan atau data yang lebih lengkap, mendalam, reliabilitas dan validitas sehingga tujuan dari penelitian ini dapat tercapai.

Dengan metode penelitian kualitatif peneliti dapat melakukan wawancara mendalam, fokus, dan teliti terhadap subjek penelitian sehingga data yang didapatkan lebih akurat dan kredibel. Untuk melengkapi dan memperkaya data/informasi yang diperoleh melalui wawancara mendalam, peneliti menggali data/informasi dengan melakukan observasi dan studi dokumentasi. Seperti dikemukakan Sugiyono bahwa metode penelitian kualitatif itu:

1. Dilakukan pada kondisi yang alamiah, langsung ke sumber data dan peneliti adalah instrumen kunci.
2. Penelitian kualitatif lebih bersifat deskriptif. Data yang terkumpul berbentuk kata-kata atau gambar, sehingga tidak menekankan pada angka.

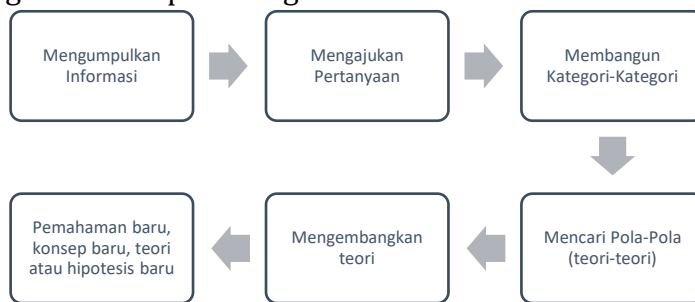
---

<sup>31</sup> Sukidin dan Basrowi, Metode Penelitian Kualitatif Perspektif Mikro (Surabaya : Insan. Cendikia, 2002), h. 1-2

3. Penelitian kualitatif lebih menekankan pada proses daripada produk atau *outcome*.
4. Penelitian kualitatif melakukan analisis data secara induktif.
5. Penelitian kualitatif lebih menekankan makna (data dibalik yang teramati)<sup>32</sup>

Dalam penelitian kualitatif peran teori tidak sejelas seperti dalam penelitian kuantitatif, karena modelnya induktif, yakni dengan urutan: (1)

mengumpulkan informasi, (2) mengajukan pertanyaan-pertanyaan, (3) membangun kategori-kategori, (4) mencari pola-pola (teori), dan (5) membangun sebuah teori atau membandingkan pola dengan teori-teori lain.<sup>33</sup> Secara lebih jelas dapat digambarkan pada diagram berikut:



Gambar 2 Model Induktif dalam Penelitian Kualitatif

Penelitian kualitatif bertujuan untuk membuat deskripsi secara sistematis, faktual dan akurat terhadap sebuah realita sosial sehingga dapat membentuk pemahaman. Dalam konteks ini, penelitian dilakukan dengan memusatkan perhatian untuk memahami efektivitas penerapan kebijakan (NSPK) bidang kearsipan pada lembaga negara dan pemerintah daerah dalam mewujudkan tujuan penyelenggaraan kearsipan.

<sup>32</sup> Sugiono. *Memahami Penelitian Kualitatif* (Bandung : Alfabeta, 2005) hlm 9-10.

<sup>33</sup> Alwasilah, A. Chaedar. (2003). *Pokoknya Kualitatif: Dasar-Dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT.Dunia Pustaka Jaya. Hlm 119



### B. Definisi Konsep dan Definisi Operasional

Dalam penelitian, peneliti menggunakan istilah khusus untuk menjelaskan secara tepat dan batasan pengertian fenomena yang diteliti yang disebut dengan konsep. Konsep merupakan istilah atau definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak kejadian, keadaan, kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial.<sup>34</sup> (Singarimbun, 1989:33). Adapun tujuan diajukannya definisi konsep adalah untuk memudahkan pemahaman, mewujudkan suatu kesatuan pikir dan menghindari terjadinya interpretasi ganda dari fenomena atau variabel yang diteliti. Oleh karena itu untuk mendapatkan batasan yang jelas dari masing-masing konsep yang akan diteliti maka peneliti mengemukakan definisi konsep sebagai berikut.

1. Efektivitas Implementasi Kebijakan adalah sebuah ukuran terciptanya kondisi tercapainya tujuan dan sasaran kebijakan melalui rangkaian proses implementasi yang telah ditetapkan.
2. Kebijakan (NSPK) bidang kearsipan dinamis adalah keputusan dan tindakan lembaga kearsipan nasional (ANRI) yang dipilih untuk mencapai tujuan dan sasaran penyelenggaraan kearsipan dinamis melalui tahapan penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan yang didalamnya termuat nilai-nilai, standar, pedoman dan kriteria dan pedoman untuk mengarahkan perilaku pencipta arsip untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai.
3. Kearsipan dinamis adalah hal-hal dan proses yang berkaitan dengan pengelolaan arsip yang mengandung nilai guna primer yakni administrasi, hukum, fiskal, ilmiah serta dokumentasi, sehingga digunakan langsung dalam pelaksanaan fungsi penciptanya melalui tahapan penciptaan, pemeliharaan, penggunaan dan penyusutan arsip termasuk pengelolaan informasi yang terkandung didalamnya yang ada.

---

<sup>34</sup> Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. 1989. Metode Penelitian Survey. LP3ES. Jakarta. Hlm.33

Dalam penelitian ini terdapat fenomena yang diteliti yaitu efektivitas implementasi kebijakan (NSPK) bidang kearsipan dinamis. Agar fenomena tersebut dapat diukur dan dipahami maka perlu dioperasionalkan kedalam indikator-indikator tertentu. Berdasarkan kajian pustaka dan konsep yang telah dijelaskan diatas, operasional dari fenomena/variabel tersebut adalah sebagai berikut.

1. Efektivitas implementasi kebijakan dilihat dari aspek produk, meliputi peraturan (*rule*), kesempatan (*opportunity*), kemampuan (*capacity*), komunikasi (*communication*), kepentingan (*interest*), proses (*process*), dan pandangan (*ideology*).
2. Efektivitas implementasi kebijakan dipandang sebagai sebuah proses berlangsung dalam antarhubungan berbagai faktor yaitu standar dan sasaran kebijakan, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik organisasi, sikap pelaksana, kinerja kebijakan, kondisi sosial, ekonomi dan politik serta sumberdaya alam

Berdasarkan operasionalisasi pada dua perspektif tersebut kemudian dirumuskan indikator yang dinilai mewakili tiap-tiap definisi operasional sebagaimana digambarkan dalam tabel berikut ini.

# Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan

## Arsip Nasional Republik Indonesia

Tabel 1. Operasionalisasi Definisi Konseptual dan Indikator Efektivitas dalam Perspektif Produk Kebijakan dan Proses Implementasinya

No	Efektivitas Produk Kebijakan ( <i>Analisis Rocchipi</i> )	Efektivitas Proses Implementasi Kebijakan ( <i>Model Van Meter &amp; Van Horn</i> )	Indikator
1	Peraturan ( <i>rule</i> ) Aturan kebijakan, produk hukum, norma yang diciptakan untuk mempengaruhi perilaku para pelaksananya.	Standar dan sasaran kebijakan Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat di realisir. Apabila standar dan sasaran kebijakan tidak terdefinisi dengan jelas, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kejelasan tujuan dan sasaran kebijakan ran kebijakan yang mempengaruhi perilaku para pelaksana</li> <li>b. Rumusan substansi jelas dan dapat dimengerti</li> <li>c. Keselarasan dengan aturan lain</li> <li>d. Tugas dan fungsi (kewenangan) para pihak diuraikan dengan jelas dan terukur</li> <li>e. Para pihak implementor dicantumkan dengan lengkap dan jelas</li> <li>f. Dilengkapi aturan turunan bagi implementasinya</li> </ul>
2	Kesempatan ( <i>opportunity</i> ) Keadaan, kesempatan, atau probabilitas pelaksana untuk mematuhi atau tidak mematuhi kebijakan a) Apakah lingkungan di sekeliling pihak yang dituju suatu undang memungkinkan mereka berperilaku sebagaimana	Disposisi/sikap pelaksana Sikap dan karakter implementor kebijakan untuk menaati peraturan-peraturan dalam mencapai tujuan kebijakan. a) respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauanya untuk melaksanakan kebijakan;	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Respon implementor kebijakan tentang (NSPK) bidang kearsipan dinamis.</li> <li>b. Komitmen implementor dalam mengimplementasikan kebijakan (NSPK) bidang kearsipan dinamis.</li> <li>c. Pemahaman implementor dalam menerapkan kebijakan NSPK) bidang kearsipan dinamis.</li> </ul>

# Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan

## Arsip Nasional Republik Indonesia

No	Efektivitas Produk Kebijakan ( <i>Analisis Roccpri</i> )	Efektivitas Proses Implementasi Kebijakan ( <i>Model Van Meter &amp; Van Horn</i> )	Indikator
	<p>diperintahkan peraturan atau tidak?</p> <p>b) Apakah lingkungan tersebut membuat perilaku yang sesuai tidak mungkin terjadi?</p>	<p>b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan ; dan</p> <p>c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.</p>	<p>d. Ketaatan implementor terhadap peraturan dan instruksi dalam implementasi kebijakan (NSPK) bidang kearsipan dinamis.</p>
3	<p>Kemampuan (<i>cappacity</i>) Kapasitas pelaksana dan kemampuan yang dimiliki pelaksana untuk melaksanakan dan mematuhi aturan</p>	<p>Sumberdaya Tindakan pembuat kebijakan dan implementor dalam menyediakan sumberdaya-sumberdaya baik sumber daya manusia (human resources) maupun sumber daya non-manusia (non human resources) seperti anggaran, sarana dan prasarana maupun kewenangan yang dapat digunakan dalam pelaksanaan kebijakan.</p>	<p>a. Ketersediaan sumberdaya waktu dalam pelaksanaan kebijakan bidang kearsipan dinamis</p> <p>b. Ketersediaan sumberdaya manusia pelaksana baik yang memperhatikan keseimbangan antara jumlah pelaksana dengan kemampuan pelaksana kebijakan.</p> <p>c. Ketersediaan peralatan, perlengkapan, sarana dan prasarana yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan bidang kearsipan dinamis.</p> <p>d. Ketersediaan alokasi anggaran untuk implementasi kebijakan bidang kearsipan dinamis.</p> <p>e. Ketersediaan informasi dan wewenang, yaitu berkaitan dengan hal-hal apa saja yang harus dilaksanakan, bagaimana</p>

# Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan

## Arsip Nasional Republik Indonesia

No	Efektivitas Produk Kebijakan ( <i>Analisis Roccpit</i> )	Efektivitas Proses Implementasi Kebijakan ( <i>Model Van Meter &amp; Van Horn</i> )	Indikator
			melakukannya, siapa yang melaksanakan kebijakan bidang kearsipan dinamis
4	Komunikasi ( <i>communication</i> ) Tindakan pihak berwenang/pemilik kebijakan untuk mengambil langkah yang cukup memadai untuk mengkomunikasikan peraturan dan kebijakan yang ada kepada para pihak yang dituju.	Komunikasi antar organisasi Proses penyampaian, sosialisasi, penjelasan serta koordinasi kebijakan penerapan kartu tanda penduduk elektronik antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran kebijakan, sehingga kebijakan tersebut dapat dipahami dan dilaksanakan sesuai maksud dan tujuannya.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kejelasan informasi tentang kebijakan (NSPK) bidang kearsipan dinamis.</li> <li>b. Konsistensi penyampaian kepada implementor dalam menjalankan perintah baik yang bersumber dari pelaksana itu sendiri maupun dari peraturan yang mengikatnya tetap sesuai dengan tujuan awal dan tidak menyimpang dari ketentuan pelaksanaannya.</li> <li>c. Pelaksanaan sosialisasi dan penyampaian informasi melalui beberapa proses antara lain :               <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Proses sosialisasi</li> <li>2) Internalisasi (fasilitasi/bimtek,dll)</li> <li>3) Upaya pentaatan melalui komunikasi</li> <li>4) Umpan balik untuk perbaikan</li> <li>5) Recognition (penghargaan atas ketaatan)</li> <li>6) Koordinasi dan Kerjasama</li> </ul> </li> </ul>
5	Kepentingan ( <i>interest</i> ) Kepentingan material atau non material (sosial) yang mempengaruhi	Disposisi/sikap pelaksana Sikap dan karakter implementor kebijakan untuk menaati peraturan-	a. Persepsi implementor kebijakan terhadap kebijakan sesuai dengan kepentingannya

# Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan

## Arsip Nasional Republik Indonesia

No	Efektivitas Produk Kebijakan ( <i>Analisis Roccpipi</i> )	Efektivitas Proses Implementasi Kebijakan ( <i>Model Van Meter &amp; Van Horn</i> )	Indikator
	pelaksana dalam bertindak sesuai atau tidak sesuai dengan aturan yang ada.	peraturan dalam mencapai tujuan kebijakan. Indikator disposisi (1) respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauanya untuk melaksanakan kebijakan ; (2) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan ; dan (3) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.	b. Komitmen implementor dalam mengimplementasikan kebijakan c. Ketaatan implementor terhadap peraturan dan instruksi dalam implementasi kebijakan
6	Proses ( <i>process</i> ) Mengacu pada kriteria dan prosedur (atau aspek pragmatis atau logistik lainnya) sehingga (1) menjelaskan proses pembuatan keputusan yang mengarahkan pelaksana taat terhadap undang-undang, peraturan, atau norma sosial, dan (2) mendorong atau mencegah perilaku pelaksana berjalan diluar ketentuan	Karakteristik pelaksana Jenjang pembagian kewenangan dalam hubungan pemerintah secara hirarki serta pembagian kewenangan bagi aparatur dalam organisasi implementor kebijakan. Mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.	a. Struktur birokrasi dan hirarki hubungan antara pemilik kebijakan dengan pelaksana b. Prosedur standar operasional yaitu pedoman dan peraturan yang dijadikan acuan bagi aparatur implementor kebijakan dalam menjalankan tugasnya. c. Fragmentasi yaitu penyebaran tanggung jawab oleh implementor kebijakan terhadap aktivitas di tiap unit-unit pelaksana
7	Ideologi ( <i>Ideology</i> ) Nilai-nilai, kebiasaan dan adat-istiadat yang ada cukup	Kondisi sosial, ekonomi dan politik Mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung	a.

# Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan

## Arsip Nasional Republik Indonesia

No	Efektivitas Produk Kebijakan ( <i>Analisis Roccipi</i> )	Efektivitas Proses Implementasi Kebijakan ( <i>Model Van Meter &amp; Van Horn</i> )	Indikator
	mempengaruhi pemegang peran untuk bertindak sesuai atau bertentangan dengan aturan yang ada	keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.	

### C. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penentuan lokasi dan setting penelitian selain dibingkai dalam kerangka teoretik juga dilandasi oleh pertimbangan teknis operasional. Untuk itu lokasi dan setting penelitian dipertimbangkan berdasarkan kemungkinan dapat atau tidaknya dimasuki dan dikaji lebih mendalam. Penelitian ini dilakukan terhadap lokus di 6 provinsi, 14 kabupaten/kota dan 4 instansi kementerian dengan unit analisis yaitu implementor kebijakan kearsipan dinamis, LKD dan pencipta arsip.

Tabel 2. Lokus Pengumpulan Data

Provinsi	Kabupaten/Kota	Kementerian
1. Kalimantan Selatan	Kabupaten Banjar, Kota Banjarbaru, Kota Banjarmasin	1. Kementerian Pertanian
2. Sulawesi Selatan	Kota Makassar, Kabupaten Takalar, Kabupaten Maros	2. Kementerian Dalam Negeri
3. Jawa Barat	Kota Bandung, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Purwakarta	3. Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup
4. Sumatera Selatan	Kota Palembang, Kabupaten Musi Banyuasin	4. Kementerian Hukum dan HAM
5. Banten	Kota Tangerang, Kota Tangerang Selatan, Kota Sorong, Kabupaten Sorong,	

Penelitian dilakukan dalam kurun waktu intensif mulai bulan Februari hingga November 2017. Adapun relevansi penentuan lokasi penelitian sebagai berikut :

- a. Seluruh daerah dan lembaga negara memiliki kesempatan (*chance*) yang sama untuk dipilih sebagai unit analisis sebab posisi dan kedudukannya merupakan subjek/implementor NSPK Bidang kearsipan yang bersifat nasional. Oleh sebab itu penentuan lokus penelitian dan unit analisis dapat dilakukan secara acak bertujuan (*purposive*).



- b. Pemilihan lokus penelitian sebagai unit analisis tidak menggunakan sampling karena keadaan subjek yaitu daerah dan lembaga negara tidak homogen. Tidak homogen dalam hal karakteristik, potensi wilayah, kemampuan daerah, sumberdaya, struktur birokrasi dan lain sebagainya. Oleh sebab itu pemilihan lokus penelitian cenderung dilakukan secara acak bertujuan dengan pendekatan kasuistik.

#### **D. Data dan Sumber Data**

Dalam penelitian ini, menggunakan berbagai jenis data sesuai dengan kebutuhan analisis. Data-data tersebut antara lain sebagai berikut.

- a. Data Primer, yaitu data yang dikumpulkan secara langsung dari lapangan melalui wawancara, observasi maupun dokumentasi terhadap informan perwakilan lembaga ataupun perorangan yang dijadikan objek penelitian. Data primer akan dikumpulkan melalui pihak-pihak terkait dalam implementasi kebijakan NSPK bidang kearsipan dinamis pada Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang sudah diolah lebih lanjut dan disajikan oleh pihak pengumpul data primer atau pihak lain yang terkait misalnya dalam bentuk narasi, tabel-tabel atau diagram-diagram. Data ini digunakan untuk mendukung informasi primer yang diperoleh baik dari wawancara, dokumen, maupun dari observasi.

#### **E. Subjek/Informan Penelitian**

Informan penelitian adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar belakang penelitian (Moleong, 2000:97). Informan merupakan seseorang yang benar-benar mengetahui suatu persoalan atau permasalahan tertentu yang darinya dapat diperoleh informasi yang jelas, akurat, dan terpercaya baik berupa pernyataan, keterangan atau data-data yang dapat membantu

dalam memahami persoalan atau permasalahan tersebut. Dalam penelitian ini, peneliti menentukan informan penelitian secara sengaja berdasarkan pertimbangan bahwa informan yang dipilih dapat memberikan informasi yang dibutuhkan penelitian sesuai dengan permasalahan implementasi kebijakan (NSPK) bidang kearsipan di Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah yang dipilih sebagai lokus penelitian.

### F. Instrumen Penelitian

Agar dapat mengumpulkan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini digunakan instrumen atau alat penelitian sesuai dengan metode penelitian yang dipilih. Dalam metode penelitian kualitatif yang bertindak sebagai instrumen utama dalam penelitian adalah diri peneliti sendiri. Menurut Lexy J Moleong (2005 : 5) hanya “manusia sebagai alat” sajalah yang dapat berhubungan dengan responden atau obyek lainnya, dan hanya manusialah yang mampu memahami kaitan kenyataan-kenyataan di lapangan. Dalam proses penelitian selanjutnya peneliti menggunakan alat bantu dalam pengumpulan data, yaitu berupa buku catatan lapangan, pedoman wawancara maupun perangkat observasi selama proses penelitian berlangsung.

Meskipun dalam penelitian kualitatif instrumen penelitian adalah diri peneliti itu sendiri, tetap harus dilakukan validasi untuk mengetahui seberapa jauh peneliti siap melakukan penelitian. Validasi terhadap peneliti sebagai instrumen meliputi validasi terhadap pemahaman metode penelitian kualitatif, penguasaan wawasan terhadap bidang yang diteliti, kesiapan peneliti untuk memasuki objek penelitian, baik secara akademik maupun logistiknya. Adapun yang melakukan validasi adalah peneliti sendiri, melalui evaluasi diri seberapa jauh pemahaman terhadap metode kualitatif, penguasaan teori dan wawasan terhadap bidang yang diteliti, serta kesiapan dan bekal memasuki lapangan (Sugiyono,2009: 222).

### G. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data didasarkan pada *criterion-based selection*, yaitu pengumpulan data yang dilakukan melalui sumber-sumber data yang mewakili informasi yang hendak digali (Muhajir, 1993). Sumber data yang dipakai berupa informan yang mewakili informasi yang dikuasainya dan bukan berdasarkan pada generalisasi populasi. Pemilihan informan bukan bergantung pada jumlah sasaran yang diambil, namun lebih pada sejauh mana data yang diperoleh mampu menjawab permasalahan. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu wawancara, observasi, dan studi dokumentasi.

#### a. Teknik Wawancara (Interview)

Wawancara merupakan metode pengumpulan data yang utama sehingga digunakan pada hampir semua penelitian kualitatif. Secara sederhana wawancara merupakan percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut. (Moleong, 1995:135). Sementara itu Gordon mengartikan wawancara sebagai percakapan antara dua orang yang salah satunya bertujuan untuk menggali dan mendapatkan informasi untuk suatu tujuan tertentu (Hendriyansyah, 2010:118)

Wawancara dilakukan secara langsung bertatap muka dengan informan penelitian yang dipilih berdasarkan tujuan dalam penelitian. Adapun bentuk wawancara yang digunakan adalah wawancara semi-terstruktur yaitu wawancara yang menggunakan pertanyaan terbuka, namun ada batasan tema dan alur pembicaraan serta ada pedoman wawancara (*guideline interview*) yang digunakan sebagai kontrol dalam alur pembicaraan.

### b. Observasi

Penggunaan teknik wawancara dalam penelitian kualitatif seringkali disertai dengan observasi untuk kepentingan cross check dan validitas data. Observasi merupakan suatu proses melihat, mengamati, mencermati serta “merekam” perilaku atau objek secara sistematis untuk suatu tujuan tertentu (Cartwright & Cartwright, 1984). Pada dasarnya tujuan observasi adalah untuk mendeskripsikan lingkungan yang diamati, aktivitas-aktivitas yang berlangsung, individu yang terlibat dalam lingkungan tersebut beserta aktivitas dan perilaku yang dimunculkan, serta makna kejadian berdasarkan perspektif individu yang terlibat.

Dalam melakukan observasi, peneliti akan membuat panduan (guidelines) observasi. Panduan ini berfungsi untuk mempermudah peneliti memberikan patokan dan batasan dari observasi yang dilakukan agar observasi yang dilakukan tetap pada tujuannya.

### c. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi adalah salah satu teknik pengumpulan data kualitatif dengan melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat subjek sendiri atau oleh orang lain tentang subjek. Studi dokumentasi merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan peneliti untuk mendapatkan gambaran dari sudut pandang subjek melalui suatu media tertulis dan dokumen lainnya yang ditulis atau dibuat langsung oleh subjek yang bersangkutan (Hendriansyah, 2009).

Studi dokumentasi dalam penelitian ini akan lebih diarahkan pada dokumen yang bersifat resmi baik dokumen internal maupun dokumen eksternal. Dokumen internal dapat berupa catatan, seperti memo, pengumuman, instruksi, aturan suatu lembaga, sistem yang diberlakukan, hasil notulensi rapat keputusan

rapat pimpinan, dan lainnya. Dokumen eksternal dapat berupa bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga sosial, seperti majalah, koran, buletin, surat pernyataan dan lain sebagainya (Moleong, 2008). Dokumen resmi dipandang mampu memberikan gambaran mengenai aktivitas, keterlibatan individu pada suatu komunitas tertentu dalam sistem setting sosial.

### H. Metode Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dianalisis menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif, yaitu menggambarkan dan menginterpretasikan kedalam rangkaian kata arti dari data-data yang telah terkumpul dari kondisi dan hubungan yang ada serta pendapat yang bersentuhan dengan aspek yang diteliti, sehingga memperoleh gambaran secara umum dan menyeluruh tentang keadaan sebenarnya.<sup>35</sup> Analisis data pada penelitian kualitatif bersifat induktif dan prosesnya interaktif. Model analisis ini pada dasarnya terdiri dari tiga tahapan yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.<sup>36</sup> Analisis data pada penelitian kualitatif bersifat induktif dan prosesnya interaktif. Analisis data dilakukan secara simultan sejak peneliti melakukan pengumpulan data di lapangan dan terus dilakukan secara intensif setelah pengumpulan data selesai dilakukan untuk mencari makna dibalik apa yang tampak (*verstehen*).

Analisis data dimulai dengan menelaah data yang terkumpul dari berbagai sumber seperti hasil wawancara, pengamatan, dokumen, foto dan sebagainya. Sebelum data dianalisis lebih lanjut, perlu dilakukan pemeriksaan keabsahan (*validitas dan reliabilitas*) data-data tersebut. Hal ini dilakukan untuk memastikan informasi dan data yang diperoleh benar-

---

<sup>35</sup> Ibid

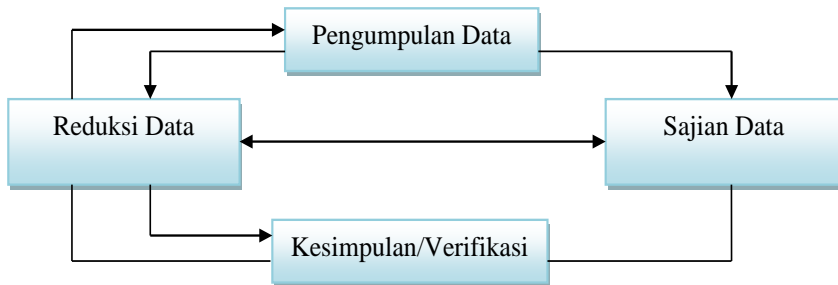
<sup>36</sup> Miles, M.B. dan Huberman, A.M. *Analisis Data Kualitatif (terjemahan)*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia. 1992

benar valid dan kredibel sesuai dengan kenyataan/fenomena yang terjadi. Pemeriksaan keabsahan data dilakukan untuk memastikan data telah memenuhi empat kriteria yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), keandalan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*).

Untuk menguji keabsahan data penelitian ini, peneliti menggunakan teknik triangulasi, yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data tersebut untuk keperluan pengecekan atau pembandingan terhadap data itu (Moleong, 1996:178). Adapun yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi sumber dan triangulasi metode yaitu mengecek dan membandingkan kembali derajat kepercayaan sebuah informasi yang diperoleh melalui sumber yang berbeda. Hal ini dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara satu sumber dengan sumber lainnya; membandingkan hasil wawancara dengan studi dokumentasi dan membandingkan hasil wawancara dengan hasil pengamatan.

Dalam penelitian ini, teknik analisis yang digunakan adalah model interaktif (*interactive model*) menurut Miles dan Huberman. Model analisis ini pada dasarnya terdiri dari tiga tahapan yakni reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan (*drawing conclusions*). Data-data yang terdiri dari deskripsi dan uraiannya adalah data yang dikumpulkan, kemudian disusun pengertian dengan pemahaman arti yang disebut reduksi data, kemudian diikuti penyusunan sajian data yang berupa cerita sistematis, selanjutnya dilakukan usaha untuk menarik kesimpulan dengan verifikasi berdasarkan semua hal yang terdapat dalam reduksi data dan sajian data.

Apabila kesimpulan kesimpulan dirasakan belum mampu menjawab dan menggambarkan fokus penelitian, maka dilakukan penggalan dan analisis data kembali. Hal tersebut dilakukan secara berlanjut, sampai penarikan kesimpulan mampu menggambarkan hasil dan menjawab fokus penelitian.



Sumber : (Hendriansyah, 2009:164)

Gambar 3. Analisis Data Model Interaktif

### BAB IV

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### A. Hasil Penelitian

##### 1. Kondisi Faktual NSPK bidang Kearsipan Dinamis berlaku Nasional

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibidang Kearsipan sesuai dengan amanat UU 43/2009 tentang Kearsipan dan PP 28/2012 tentang Pelaksanaan UU UU 43/2009, menjadi tanggung jawab penuh Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) dengan kedudukannya sebagai lembaga kearsipan nasional. Tanggung jawab tersebut meliputi penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan dan pengelolaan arsip. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (5) UU 43/2009 juncto Pasal 4 ayat (1) PP 28/2012 yang menyatakan tanggung jawab penyelenggara kearsipan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip. Ketentuan ini sekaligus menjadi sumber kewenangan atribusi bagi ANRI dalam membuat kebijakan yang berlaku nasional.

Berdasarkan kewenangan atribusi, ANRI diberikan tanggung jawab untuk menetapkan kebijakan pada 10 lingkup penyelenggaraan kearsipan nasional. Pasal 7 UU 43/2009 juncto Pasal 7 ayat (2) PP 28/2012 yang menyatakan bahwa penetapan kebijakan kearsipan nasional meliputi bidang pembinaan; **pengelolaan arsip**; pembangunan SKN, pembangunan SIKN, dan pembentukan JIKN; organisasi; pengembangan sumber daya manusia; prasarana dan sarana; perlindungan dan penyelamatan arsip; sosialisasi kearsipan; kerja sama; dan pendanaan. Melalui pasal ini, ANRI menjadi lembaga pemerintah yang diberikan kewenangan untuk pembentukan kebijakan kedalam perundang-undangan oleh undang-undang (*wet*).

Kewenangan pembentukan kebijakan selain secara atribusi, juga dilakukan oleh ANRI berdasarkan wewenang



delegasi yakni berdasarkan perintah yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan delegasi dapat lebih jelas ditemukan pada UU 43/2009 dan PP 28/2012 yang menyatakan bahwa sebuah perihal tentang kearsipan akan diatur lebih lanjut melalui peraturan kepala ANRI. Mandat tertulis ini memberikan arah yang jelas tentang apa saja kebijakan yang perlu ditetapkan dalam rangka penyelenggaraan kearsipan. Namun, delegasi pembentukan peraturan tersebut tidak sepenuhnya mampu melingkupi semua kebutuhan kebijakan penyelenggaraan kearsipan. Oleh sebab itu, ANRI perlu secara cermat menjalankan amanat pembentukan kebijakan dengan tidak terbatas pada pelaksanaan kewenangan delegasi. Tetapi ada ruang cukup luas yang dapat dioptimalkan melalui prakarsa mandiri (*kewenangan atribusi*) untuk membentuk peraturan sesuai kebutuhan tujuan pembangunan penyelenggaraan kearsipan.

Penyelenggaraan urusan kearsipan tergolong kedalam urusan pemerintahan Konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Sesuai dengan amanat pasal 16 ayat (1) UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan. NSPK tersebut berupa peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah. Kewenangan tersebut dilaksanakan oleh lembaga/kementerian terkait. Oleh sebab itu dalam penyelenggaraan kearsipan, ANRI berwenang menetapkan NSPK sebagai pedoman penyelenggaraan kearsipan nasional.

Terkait dengan urusan pemerintahan yang bersifat konkuren, pembagian urusan pemerintahan didasarkan atas kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. NSPK sebagai salah satu kebijakan nasional yang mengatur pedoman penyelenggaraan urusan pemerintahan di Indonesia, merupakan bentuk dari perwujudan amanat UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang didalamnya memuat tentang pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah. NSPK merupakan kebijakan umum dan pengaturan mengenai kebijakan pokok yang bersifat umum dan mengikat baik Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi maupun Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini mengandung konsekuensi bahwa seluruh penyelenggaraan urusan kearsipan dan pembuatan kebijakan turunannya harus mengacu dan tidak boleh bertentangan dengan NSPK yang ditetapkan oleh ANRI.

Penetapan NSPK dilakukan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah non kementerian. NSPK bidang kearsipan ditetapkan kedalam Peraturan Kepala Arsip Nasional RI (Perka ANRI). NSPK tersebut memuat tentang :

- a. Norma adalah aturan atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan.
- b. Standar adalah acuan yang dipakai sebagai patokan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.
- c. Prosedur adalah metode atau tata cara untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- d. Kriteria adalah ukuran yang dipergunakan menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam penetapan NSPK, perlu memperhatikan keserasian hubungan Pemerintah dengan pemerintahan daerah dan antar pemerintah daerah sebagai satu kesatuan sistem dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penetapan NSPK juga harus melibatkan pemangku kepentingan terkait dan dilakukan secara terkoordinasi. Pada dasarnya NSPK bersifat sederhana, konkrit, mudah diukur,

terbuka, terjangkau, dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga pelaksanaan urusan dapat berjalan secara sempurna. Dalam hal ini, NSPK sebagai pedoman disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan, prioritas dan kemampuan keuangan nasional dan daerah serta kemampuan kelembagaan dan personil daerah dalam bidang yang bersangkutan.

Salah satu lingkup penetapan kebijakan yang wajib diatur oleh ANRI dalam NSPK adalah pengelolaan arsip. Dalam penyelenggaraan kearsipan di Indonesia, objek pengelolaan arsip dibedakan berdasarkan pendekatan nilai guna arsip. Berdasarkan hal itu, pengelolaan arsip dikategorikan menjadi pengelolaan arsip dinamis dan pengelolaan arsip aktif. Pengelolaan arsip dinamis meliputi:

- a. penciptaan arsip;
- b. penggunaan dan pemeliharaan arsip; dan
- c. penyusutan arsip.

Pengelolaan tersebut dilakukan arsip aktif, arsip inaktif dan arsip vital. Pengelolaan arsip dinamis pada wajib dilakukan oleh pencipta arsip yaitu lembaga negara, pemerintahan daerah, perguruan tinggi negeri, serta BUMN dan/atau BUMD dalam suatu sistem kearsipan nasional. Dalam pengelolaan arsip dinamis, ANRI telah menetapkan serangkaian kebijakan (NSPK) yang digunakan sebagai pedoman umum bagi pencipta arsip sebagai berikut.

Tabel 3. NSPK Bidang Pengelolaan Arsip Dinamis yang Berlaku Nasional

Lingkup Kegiatan Kearsipan Dinamis	NSPK, Substansi Pengaturan dan Jenis
Penciptaan	1) Perka ANRI No.2 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Tata Naskah Dinas <b>Substansi :</b> Pedoman bagi pencipta arsip untuk menyusun tata naskah dinas, pengaturan tentang jenis, format, penyiapan, pengamanan, pengabsahan, distribusi dan media yang digunakan dalam komunikasi kedinasan. <b>Jenis NSPK :</b> Pedoman penyusunan instrumen

Lingkup Kegiatan Kearsipan Dinamis	NSPK, Substansi Pengaturan dan Jenis
	<p>2) Perka ANRI No.19 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Klasifikasi Arsip</p> <p><b>Substansi :</b> Pedoman bagi pencipta arsip untuk merumuskan dan menyusun klasifikasi arsip, kerangka dasar untuk pengkodean (<i>coding</i>) jenis-jenis arsip dengan cara mengelompokkan arsip kedalam unit penemuan berdasarkan fungsi/kegiatan organisasi dalam penciptaan, penggunaan dan penyimpanan, serta penyusutan arsip</p> <p><b>Jenis NSPK:</b> Pedoman penyusunan instrumen</p>
<b>Penggunaan</b>	<p>1) Perka ANRI No. 17 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembuatan Sistem Klasifikasi Keamanan dan Akses Arsip</p> <p><b>Substansi :</b> Pedoman bagi pencipta arsip untuk menyusun klasifikasi keamanan dan penentuan hak akses arsip dinamis, serta pembuatan daftar arsip dinamis berdasarkan klasifikasi keamanan dan akses arsip dinamis.</p> <p><b>Jenis NSPK :</b> Pedoman penyusunan instrumen</p>
<b>Pemeliharaan</b>	<p>1) Perka ANRI No.41 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Arsip Terjaga</p> <p><b>Substansi:</b> Pedoman bagi pencipta arsip untuk memelihara, melindungi, dan menyelamatkan arsip yang termasuk dalam kategori arsip terjaga.</p> <p><b>Jenis NSPK:</b> Prosedur/tata cara pengelolaan</p> <p>2) Perka ANRI No.6 Tahun 2005 tentang Pedoman Pelindungan, Pengamanan, dan Penyelamatan Dokumen/Arsip Vital Negara</p> <p><b>Substansi:</b> Pedoman bagi pencipta arsip mengelola, melindungi, mengamankan, menyelamatkan dan memulihkan arsip vital dari kemungkinan kerusakan, kehilangan dan kemusnahan yang disebabkan oleh faktor bencana.</p> <p><b>Jenis NSPK:</b> Prosedur/tata cara pengelolaan</p> <p>3) Perka ANRI No.9 Tahun 2012 Pedoman Pengelolaan Arsip Aset Negara/Daerah</p> <p><b>Substansi:</b> Pedoman bagi pencipta arsip dalam rangka melaksanakan pengelolaan arsip aset milik negara/daerah mulai dari identifikasi, penelusuran, penataan, perlindungan dan pengamanan, penyelamatan dan pemulihan dan akses informasi arsip aset.</p> <p><b>Jenis NSPK:</b> Prosedur/tata cara pengelolaan</p>

Lingkup Kegiatan Kearsipan Dinamis	NSPK, Substansi Pengaturan dan Jenis
<b>Penyusutan</b>	<p>1) Perka ANRI tentang Pedoman Retensi Arsip :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. No.8/2012 PRA Arsip Kepegawaian</li><li>b. No.1/2013 PRA Pertanian; No.2/2013 PRA Perdagangan; No.3/2013 PRA Perhubungan; No.6/2013 PRA Keuangan.</li><li>c. No.6/2014 PRA Kelautan Perikanan, No.7/2014 PRA Penanaman Modal, No.8/2014 PRA Lingkungan Hidup, No.9/2014 PRA Perindustrian, No.10/2014 PRA Penanggulangan Bencana, No.11/2014 Koperasi dan UKM, No.12/2014 Pertanahan, No.13/2014 PRA Pendidikan dan Kebudayaan, No.19/2014 PRA Pemberdayaan Perempuan &amp; Perlindungan Anak, No.20/2014 PRA Komunikasi dan Informatika, No.21/2014 PRA Hukum, No.22/2014 PRA Hubungan dan Politik Luar Negeri</li><li>d. No.1-20 Tahun 2015 dan No.42 Tahun 2015</li><li>e. No.3,4,9,10,13,14,15,16,27,28,31 Tahun 2016</li></ul> <p><b>Substansi NSPK:</b> Pedoman bagi pencipta arsip dalam merancang dan menyusun Jadwal Retensi Arsip yang terdiri dari jenis arsip, retensi atau jangka waktu simpan minimal, dan keterangan akhir.</p> <p><b>Jenis NSPK :</b> Pedoman penyusunan instrumen</p> <p>2) Perka ANRI No.22 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan JRA</p> <p><b>Substansi NSPK:</b> Pedoman bagi pencipta arsip dalam menetapkan Jadwal Retensi Arsip yang telah disusun berdasarkan Pedoman Retensi Arsip.</p> <p><b>Jenis NSPK:</b> Prosedur/tata cara pengelolaan</p> <p>3) Perka ANRI No.37 Tahun 2016 tentang Penyusutan</p> <p><b>Substansi NSPK:</b> Pedoman bagi Pencipta Arsip dalam melaksanakan kegiatan Penyusutan Arsip yang meliputi kegiatan pemindahan, pemusnahan dan penyerahan arsip.</p> <p><b>Jenis NSPK:</b> Prosedur/tata cara pengelolaan</p>

## 2. Kompleksitas NSPK bidang Pengelolaan Arsip Dinamis

Ketersediaan dan kelengkapan NSPK bidang pengelolaan arsip dinamis sebagai kebijakan umum yang akan pedoman/acuan bagi pencipta arsip Lembaga Negara dan

Pemerintah Daerah dapat dicermati melalui beberapa perspektif.

### a. Perspektif Kebutuhan

Sebagai sebuah kesatuan aktivitas dalam sistem pengelolaan arsip, beberapa hal yang perlu mendapat pengaturan melalui NSPK yaitu sebagai berikut.

1) NSPK yang mengatur tentang instrumen yaitu alat/bahan memenuhi syarat untuk digunakan dalam pelaksanaan kegiatan pengelolaan arsip dinamis, mulai dari penciptaan, penggunaan dan pemeliharaan dan penyusutan. Instrumen tersebut yaitu tata naskah dinas, klasifikasi arsip, jadwal retensi arsip dan sistem klasifikasi dan akses arsip. NSPK jenis ini dibutuhkan sebagai *'tools'* agar proses pengelolaan arsip dapat dilakukan.

NSPK yang mengatur instrumen pengelolaan arsip dinamis telah ditetapkan dalam Perka ANRI meliputi:

- a) Perka ANRI No.2 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Tata Naskah Dinas
- b) Perka ANRI No.19 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Klasifikasi Arsip
- c) Perka ANRI No. 17 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembuatan Sistem Klasifikasi Keamanan dan Akses Arsip
- d) Perka ANRI tentang Pedoman Retensi Arsip (PRA terbagi kedalam 48 Peraturan Kepala ANRI sesuai bidang urusan)

2) NSPK yang mengatur tentang proses/prosedur kerja yaitu cara kerja baku dalam segala tindakan atau langkah-langkah tahapan urutan pekerjaan pengelolaan arsip dinamis yang harus dijalankan dengan standar baku agar memperoleh hasil yang sama dari keadaan yang sama secara efektif dan efisien. NSPK yang bersifat prosedur biasanya mengatur tentang

- Struktur, Maksud, dan Ruang lingkup suatu kegiatan.
- Tanggung jawab pelaksana
- Acuan atau dokument terkait
- Proses atau tahapan kegiatan yang perlu dilakukan, bagaimana melakukan, dan di mana akan dilakukan.
- Bahan, alat, dan dokumen yang dipergunakan.

Kegiatan pengelolaan arsip dinamis yang meliputi penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan terhadap arsip aktif, inaktif dan vital. Adapun NSPK yang sudah diatur terkait hal itu antara lain :

- a) Perka ANRI No.41 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Arsip Terjaga
  - b) Perka ANRI No.6 Tahun 2005 tentang Pedoman Pelindungan Pengamanan dan Penyelamatan Dokumen/Arsip Vital
  - c) Perka ANRI No.9 Tahun 2012 Pedoman Pengelolaan Arsip Aset Negara/Daerah
  - d) Perka ANRI No.22 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan JRA
  - e) Perka ANRI No.37 Tahun 2016 tentang Penyusutan Beberapa NSPK yang dirasa dibutuhkan dalam pengelolaan arsip dinamis namun belum tersedia peraturannya adalah NSPK yang mengatur tentang prosedur pengelolaan arsip aktif, prosedur pengelolaan arsip inaktif.
- 3) NSPK yang mengatur tentang standar agar proses tersebut mencapai hasil dengan kualitas seragam sesuai tujuan. Standar merupakan norma atau persyaratan yang biasanya berupa suatu dokumen formal yang menciptakan kriteria, metode, proses, dan praktik rekayasa atau teknis yang seragam. Dalam

pengelolaan arsip dinamis, standar dapat melekat pada NSPK yang bersifat instrumen atau NSPK yang bersifat prosedur. Namun tidak menutup kemungkinan untuk diwujudkan dalam sebuah NSPK mandiri. NSPK yang mengatur tentang standar saat ini adalah Perka ANRI No.3 Tahun 2000 tentang Standar Minimal Gedung dan Ruang Penyimpanan Arsip Inaktif.

Beberapa NSPK tentang standar yang dibutuhkan dalam pengelolaan arsip dinamis antara lain NSPK tentang Standar Peralatan Kearsipan, NSPK tentang Standar Pengelolaan Pusat Arsip Inaktif (*Record Center*), NSPK tentang Standar Pengelolaan Pusat Arsip Aktif (*Central File*) dan NSPK tentang Standar Digitasi Arsip.

Dengan kondisi NSPK saat ini dan kebutuhan NSPK yang muncul dari pengelolaan arsip dinamis, tidak serta merta harus memunculkan NSPK baru untuk melakukan pengaturan. Namun perlu ditinjau urgensi dan keterkaitan objek pengaturan NSPK yang telah ada dengan apa yang akan diatur kemudian. Oleh sebab itu disamping pembentukan NSPK baru, pilihan untuk melakukan penataan pengaturan dapat dilakukan untuk meningkatkan efektivitas penerapannya

### b. Perspektif Kearsipan



Gambar 4. Siklus Daur Hidup Pengelolaan Arsip Dinamis



### a. Penciptaan

Penciptaan arsip dilakukan melalui dua kegiatan yang bersifat transaksional yaitu pembuatan dan penerimaan dalam berbagai bentuk dan media dalam rangka pelaksanaan fungsi dan tugas organisasi. Tahap penciptaan arsip dilakukan melalui kegiatan pengkategorian, registrasi, dan distribusi arsip. Dalam proses penciptaan arsip, membutuhkan ketersediaan instrumen yaitu tata naskah dinas, klasifikasi arsip serta sistem klasifikasi keamanan dan akses arsip.

Ketersediaan tata naskah dinas sebagai salah satu instrumen pokok pengelolaan arsip dinamis di lingkungan pencipta, antara lain untuk mengatur mengenai jenis, format, penyusunan, pengamanan, pengabsahan, distribusi naskah dinas, dan media yang digunakan dalam komunikasi kedinasan. Untuk dapat memenuhi autentisitas dan reliabilitas arsip sebagai naskah dinas, maka penciptaan arsip dinamis dilaksanakan berdasarkan tata naskah dinas pencipta arsip yang mengacu kepada pada Pedoman Tata Naskah Dinas.

Adapun instrumen klasifikasi arsip dalam proses penciptaan arsip digunakan sebagai identitas arsip yang melekat dan dicantumkan pada unsur penomoran naskah dinas. Kode klasifikasi tersebut digunakan sebagai panduan untuk menata fisik dan informasi arsip sehingga mampu merekam dan merekonstruksi kegiatan secara utuh dan faktual dari pelaksanaan kegiatan. Penggunaan klasifikasi akan menjadi dasar pada proses pemberkasan dan penemuan kembali (*retrieval*). Klasifikasi arsip merupakan dasar dalam penyusunan jenis arsip yang tertuang dalam jadwal retensi arsip suatu lembaga. Hal ini untuk menghindari perubahan struktur berkas, baik masa aktif dan inaktif, maupun dalam penyusutan arsip. NSPK yang memiliki fungsi dalam tahap penciptaan yaitu sebagai berikut.

Tabel 4. NSPK Terkait dalam Tahap Kegiatan Penciptaan Arsip

Jenis	NSPK	Keterangan
Instrumen	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Perka ANRI No.2 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Tata Naskah Dinas</li><li>2. Perka ANRI No.19 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Klasifikasi Arsip</li></ol>	NSPK bersifat penyusunan instrumen tata naskah dinas dan klasifikasi arsip sudah ada. Namun pedoman ini tidak secara bersifat aplikatif, artinya tiap pencipta arsip perlu merumuskan dan menetapkan masing-masing tata naskah dan klasifikasi sesuai fungsi organisasi.
Prosedur	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Pengurusan surat</li><li>2. Pengelolaan arsip aktif</li></ol>	<b>Belum ada</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Meskipun pada Pedoman Tata Naskah Dinas telah memuat ketentuan distribusi naskah dinas. Namun pengurusan surat sebagai alur dalam penciptaan arsip belum diatur prosedurnya secara utuh dan komprehensif. Hal ini dibutuhkan sekaligus keterkaitannya dengan kebutuhan prosedur pengelolaan arsip aktif</li></ul>
Standar	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Pengurusan surat</li><li>2. Pengelolaan arsip aktif</li></ol>	<b>Belum ada</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Penetapan standar dalam pengurusan surat dan pengelolaan arsip aktif perlu dilakukan sebagai bagian yang melekat</li></ul>

Jenis	NSPK	Keterangan
		dalam ketentuan yang mengatur tentang prosedur pengurusan surat dan pengelolaan arsip aktif.

### b. Penggunaan dan pemeliharaan arsip

Penggunaan merupakan kegiatan pemanfaatan nilai guna arsip melalui penyediaan arsip bagi kepentingan pengguna arsip yang berhak. Penggunaan arsip dinamis didasarkan pada instrumen sistem klasifikasi keamanan dan akses arsip untuk menentukan hak akses dan tingkat kepentingan yang dapat dipenuhi sesuai dengan aturan. Penggunaan arsip dapat berlaku pada arsip aktif maupun inaktif.

Adapun pemeliharaan arsip merupakan kegiatan menjaga keutuhan, keamanan, dan keselamatan arsip baik fisik maupun informasinya. Dalam pemeliharaan arsip, meliputi kegiatan-kegiatan yaitu pemberkasan arsip aktif, penataan, penyimpanan arsip inaktif dan alih media arsip.

Pemberkasan dan penataan arsip aktif akan menghasilkan keteraturan fisik dan informasi arsip serta tersusunnya daftar arsip aktif, yang terdiri atas daftar berkas dan daftar isi berkas. Daftar berkas sebagai salah satu indikator telah dilakukannya pemberkasan arsip aktif pada unit pengolah sekurang-kurangnya memuat keterangan: unit pengolah, nomor berkas, kode klasifikasi, uraian informasi berkas, kurun waktu, jumlah, dan keterangan. Sedangkan daftar isi berkas sekurang-kurangnya memuat keterangan: nomor berkas, nomor item arsip, kode klasifikasi, uraian informasi arsip, tanggal, jumlah, dan keterangan

Penataan dan penyimpanan arsip inaktif dilakukan terhadap arsip inaktif yang diterima dari unit pengolah

melalui proses pemindahan. Penataan arsip inaktif dilakukan berdasarkan prinsip asal usul (*principle of provenance*) dan prinsip aturan asli (*principle of original order*). Prinsip asal-usul terkait dengan unit pengolah yang menciptakan arsip. Sedangkan prinsip aturan asli terkait dengan sistem penataan arsip yang digunakan unit pengolah dalam menata arsipnya pada saat masih berfungsi sebagai arsip aktif.

Adapun alih media arsip dilakukan dalam rangka pemeliharaan arsip dinamis dimaksudkan untuk menjaga keamanan, keselamatan, dan keutuhan arsip yang dialihmediakan.

NSPK yang memiliki keterkaitan fungsi dalam tahap penggunaan dan pemeliharaan yaitu sebagai berikut.

Tabel 5. NSPK Terkait dalam Tahap Kegiatan Penggunaan dan Pemeliharaan Arsip

Jenis	NSPK	Keterangan
Instrumen	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Perka ANRI No.19 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Klasifikasi Arsip</li><li>2. Perka ANRI No. 17 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembuatan Sistem Klasifikasi Keamanan dan Akses Arsip</li></ol>	NSPK bersifat penyusunan instrumen klasifikasi arsip dan sistem klasifikasi keamanan dan akses arsip sudah ada. Namun pedoman ini tidak langsung bersifat aplikatif, artinya tiap pencipta arsip perlu merumuskan dan menetapkan masing-masing klasifikasi arsip dan sistem klasifikasi keamanan dan akses arsip sesuai fungsi organisasi. NSPK ini terbatas pada panduan dalam pembuatan klasifikasi. Sementara

Jenis	NSPK	Keterangan
		implementasinya dalam tahapan kegiatan belum dijelaskan.
Prosedur	1. Pemeliharaan Dapat dibagi menjadi beberapa bagian : a. Prosedur Pengelolaan arsip aktif b. Prosedur Pengelolaan arsip inaktif c. Alih media arsip (prosedur dan standar)	<b>Belum ada</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kebutuhan prosedur pengelolaan arsip aktif, prosedur pengelolaan arsip inaktif dan alih media arsip secara praktis sangat dibutuhkan untuk menjalankan sistem pengelolaan arsip dinamis yang. Tanpa adanya pengaturan tata cara pengelolaan, implementasi instrumen akan sulit dipahami dan dipraktikkan.</li></ul>
Standar	1. Pengelolaan Pusat Arsip Aktif ( <i>Central File</i> ) 2. Pengelolaan Pusat Arsip Inaktif ( <i>Record Center</i> ) 3. Standar digitasi/alih media arsip	<b>Belum ada</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Standar yang dibutuhkan dapat mencakup standarisasi proses kerja (tahapan-tahapan) dan peralatan, perlengkapan serta sarana dan prasarana.</li></ul>

### c. Penyusutan

Penyusutan arsip merupakan kegiatan pengurangan jumlah arsip dengan cara pemindahan arsip inaktif dari unit pengolah ke unit kearsipan, pemusnahan arsip yang tidak memiliki nilai guna, dan penyerahan arsip statis kepada lembaga kearsipan. Proses penyusutan arsip

dinamis dilakukan menggunakan instrumen Jadwal Retensi Arsip (JRA) yang disusun berdasarkan Pedoman Retensi Arsip yang ditetapkan oleh ANRI. JRA pada konteks ini, berfungsi sebagai pedoman penyusutan arsip di lingkungan pencipta arsip sekaligus berfungsi sebagai pedoman penyelamatan arsip.

Pemindahan arsip inaktif dilaksanakan melalui kegiatan penyeleksian arsip inaktif, pembuatan daftar arsip inaktif yang dipindahkan, dan penataan arsip inaktif yang akan dipindahkan. Adapun Pemusnahan arsip sebagai subtahapan penyusutan arsip memiliki pengertian penghilangan arsip secara total sehingga tidak dapat dikenali lagi, baik fisik dan informasinya. Pemusnahan arsip menjadi tanggung jawab pimpinan pencipta arsip yang dilakukan terhadap arsip yang memiliki kriteria: (1) tidak memiliki nilai guna, telah habis retensinya, (2) berketerangan dimusnahkan berdasarkan JRA, (3) tidak ada peraturan perundang-undangan yang melarang, dan (4) tidak berkaitan dengan penyelesaian proses suatu perkara.

Penyerahan arsip statis oleh pencipta arsip kepada lembaga kearsipan merupakan subtahapan penyusutan paling akhir dalam konteks penyusutan arsip. Hal ini dilakukan terhadap arsip yang memiliki kriteria sebagai berikut: nilai guna kesejarahan, telah habis retensinya, dan/atau berketerangan dipermanenkan sesuai JRA pencipta arsip.

NSPK yang memiliki keterkaitan fungsi dalam tahap penyusutan (pemindahan, pemusnahan dan penyerahan arsip) yaitu sebagai berikut.

Tabel 6. NSPK Terkait dalam Tahap Kegiatan Penyusutan

Jenis	NSPK	Keterangan
Instrumen	1) Perka ANRI tentang Pedoman Retensi Arsip :	NSPK bersifat penyusutan

Jenis	NSPK	Keterangan
	<p>a. No.8/2012 PRA Arsip Kepegawaian</p> <p>b. No.1/2013 PRA Pertanian; No.2/2013 PRA Perdagangan; No.3/2013 PRA Perhubungan; No.6/2013 PRA Keuangan.</p> <p>c. No.6/2014 PRA Kelautan Perikanan, No.7/2014 PRA Penanaman Modal, No.8/2014 PRA Lingkungan Hidup, No.9/2014 PRA Perindustrian, No.10/2014 PRA Penanggulangan Bencana, No.11/2014 Koperasi dan UKM, No.12/2014 Pertanahan, No.13/2014 PRA Pendidikan dan Kebudayaan, No.19/2014 PRA Pemberdayaan Perempuan &amp; Perlindungan Anak, No.20/2014 PRA Komunikasi dan Informatika, No.21/2014 PRA Hukum, No.22/2014 PRA Hubungan dan Politik Luar Negeri</p> <p>d. No.1-20 Tahun 2015 dan No.42 Tahun 2015</p> <p>e. No.3,4,9,10,13,14,15,16,27,28,31 Tahun 2016</p>	<p>instrumen klasifikasi arsip dan sistem klasifikasi keamanan dan akses arsip sudah ada. Namun pedoman ini tidak langsung bersifat aplikatif, artinya tiap pencipta arsip perlu merumuskan dan menetapkan masing-masing klasifikasi arsip dan sistem klasifikasi keamanan dan akses arsip sesuai fungsi organisasi. NSPK ini terbatas pada panduan dalam pembuatan klasifikasi. Sementara implementasinya dalam tahapan kegiatan belum dijelaskan.</p>
Prosedur	1. Perka ANRI No.22 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan JRA	Prosedur tentang Pemindahan arsip inaktif,

Jenis	NSPK	Keterangan
	2. Perka ANRI No.37 Tahun 2016 tentang Penyusutan	pemusnahan arsip dan penyerahan arsip telah diatur dalam NSPK tentang Penyusutan.
Standar	1. Pengelolaan Pusat Arsip Aktif ( <i>Central File</i> ) 2. Pengelolaan Pusat Arsip Inaktif ( <i>Record Center</i> )	<b>Belum ada</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Standar yang berkaitan dengan proses penyusutan, dapat mencakup standarisasi proses kerja (tahapan-tahapan) dan peralatan, perlengkapan serta sarana dan prasarana.</li></ul>

### c. Perspektif Pembentukan Peraturan Perundangan

Dalam konteks penetapan NSPK, ANRI memiliki kewenangan atribusi dan delegasi dalam menetapkan peraturan. Melalui kewenangan tersebut, ANRI dapat membuat NSPK berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kebijakan yang dibentuk atas dasar kewenangannya di bidang kearsipan.

Melalui pelaksanaan kewenangan atribusi, ANRI dapat membuat kebijakan berdasarkan kebutuhan, permasalahan yang ingin dipecahkan serta berdasarkan arah pembangunan



kearsipan. Kewenangan atribusi memberikan ruang yang sangat luas bagi ANRI untuk merumuskan dan menetapkan NSPK yang dibutuhkan dalam pengelolaan arsip dinamis. Sebab, secara delegasi yakni wewenang/amanat pembentukan peraturan (NSPK) yang tertulis dalam UU 43/2009 dan PP 28/2012 belum sepenuhnya mengakomodir kebutuhan, permasalahan dan arah pembangunan kearsipan saat ini dan akan datang.

Saat ini fokus penetapan kebijakan NSPK bidang kearsipan masih berfokus pada amanat tertulis (delegatif) yang tercantum dalam UU 43/2009 dan PP 28/2012. Hal ini juga berlaku pada penetapan NSPK bidang pengelolaan arsip dinamis. Dimana pembentukan NSPK baru dilakukan pada pemenuhan amanat yang tertulis pada UU 43/2009 dan PP 28/2012. Padahal kebutuhan NSPK dalam pengelolaan kearsipan baik dari sisi instrumen, posedur pengelolaan dan penetapan standar tidak semuanya diakomodir secara delegatif melalui pasal pada peraturan yang lebih tinggi tersebut. Amanat delegatif yang tercantum pada UU 43/2009 dan PP 28/2012 yang menjadi dasar pembentukan NSPK bidang pengelolaan arsip dinamis dapat dipetakan dalam tabel berikut ini.

Tabel 7. Pemetaan Kewenangan Delegasi dan NSPK Pelaksanaan Peraturan

Ketentuan Delegatif	NSPK Pelaksana	Keterangan
<b>Dalam UU 43/2009 tentang Kearsipan</b>		
1. Pasal 42 ayat (4), Ketentuan tata cara membuat daftar arsip dinamis, dan menjaga keutuhan, keamanan, dan keselamatan arsip dinamis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Kepala ANRI.	Belum diatur	Pembuatan daftar arsip dinamis dan upaya menjaga keutuhan, keamanan dan keselamatan arsip dinamis merujuk pada kegiatan pemeliharaan, pengelolaan arsip aktif, dan

Ketentuan Delekatif	NSPK Pelaksana	Keterangan
		pengelolaan arsip inaktif. Hal ini belum diatur dalam NSPK
<p>2. Pasal 43 ayat (5), ketentuan mengenai tata cara pemberkasan dan pelaporan arsip yang berkaitan dengan kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah-masalah pemerintahan yang strategis diatur dengan peraturan kepala ANRI.</p>	<p>Diatur melalui Perka ANRI No.41 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Arsip Terjaga</p>	<p>Telah diatur mengenai tata cara pengelolaan dan pelaporan arsip terjaga</p>
<p>3. Pasal 56 ayat (3), ketentuan mengenai program arsip vital diatur dengan peraturan kepala ANRI.</p>	<p>Diatur melalui :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perka ANRI No.9 Tahun 2012 Pedoman Pengelolaan Arsip Aset Negara/Daerah</li> <li>b. Perka ANRI No.6 Tahun 2005 tentang Pedoman Pelindungan Pengamanan dan Penyelamatan Dokumen/Arsip Vital*</li> </ul>	<p>Belum ada peraturan/NSPK yang secara langsung mengatur tentang Pedoman program/pengelolaan arsip vital. Adapun Perka ANRI 6/2005 perlu dimutakhirkan sesuai dengan perkembangan peraturan kearsipan.</p>
<b>Dalam PP 28/2012 tentang Pelaksanaan UU 43/2009</b>		
<p>1. Pasal 32 ayat (3) Tata naskah dinas, klasifikasi arsip, serta sistem klasifikasi keamanan dan akses arsip ditetapkan oleh pimpinan pencipta arsip berdasarkan pedoman yang</p>	<p>Diatur dalam :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perka ANRI No.2 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Tata Naskah Dinas</li> <li>b. Perka ANRI No.19 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Klasifikasi Arsip</li> <li>c. Perka ANRI No. 17 Tahun 2011 tentang Pedoman</li> </ul>	<p>Mengatur tentang pedoman penyusunan tata naskah dinas bagi pencipta arsip</p> <p>Mengatur tentang pedoman penyusunan</p>

Ketentuan Delegatif	NSPK Pelaksana	Keterangan
ditetapkan oleh Kepala ANRI.	Pembuatan Sistem Klasifikasi Keamanan dan Akses Arsip	klasifikasi arsip bagi pencipta arsip  Mengatur tentang pedoman penyusunan sistem klasifikasi keamanan dan akses arsip bagi pencipta arsip
2. Pasal 46 Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberkasan arsip aktif, pembuatan daftar arsip aktif, penataan arsip inaktif, pembuatan daftar arsip inaktif diatur dengan Peraturan Kepala ANRI.	Belum diatur	Pasal ini secara jelas mengamankan pengaturan tentang pemeliharaan arsip dinamis yang dapat dibagi menjadi 3 yaitu pengelolaan arsip aktif, pengelolaan arsip inaktif dan alih media arsip.
3. Pasal 50 ayat (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai program arsip vital ditetapkan oleh pimpinan pencipta arsip berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Kepala ANRI.	Diatur melalui : a. Perka ANRI No.9 Tahun 2012 Pedoman Pengelolaan Arsip Aset Negara/Daerah b. Perka ANRI No.6 Tahun 2005 tentang Pedoman Pelindungan Pengamanan dan Penyelamatan Dokumen/Arsip Vital*	Belum ada peraturan/NSPK yang secara langsung mengatur tentang Pedoman program/pengelolaan arsip vital. Adapun Perka ANRI 6/2005 perlu dimutakhirkan sesuai dengan perkembangan peraturan kearsipan.
4. Pasal 51 ayat (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara menjaga keutuhan, keamanan, keselamatan, dan tata cara pemberkasan serta pelaporan arsip terjaga diatur dengan Peraturan Kepala ANRI.	Diatur melalui Perka ANRI No.41 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Arsip Terjaga	Telah diatur mengenai tata cara pengelolaan dan pelaporan arsip terjaga

Ketentuan Delegatif	NSPK Pelaksana	Keterangan
5. Pasal 55 Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan JRA dan pedoman retensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 dan Pasal 54 diatur dengan Peraturan Kepala ANRI.	Diatur dalam 50 NSPK : 1) Perka ANRI tentang Pedoman Retensi Arsip : a. No.8/2012 PRA Arsip Kepegawaian b. No.1/2013 PRA Pertanian; No.2/2013 PRA Perdagangan; No.3/2013 PRA Perhubungan; No.6/2013 PRA Keuangan. c. No.6/2014 PRA Kelautan Perikanan, No.7/2014 PRA Penanaman Modal, No.8/2014 PRA Lingkungan Hidup, No.9/2014 PRA Perindustrian, No.10/2014 PRA Penanggulangan Bencana, No.11/2014 Koperasi dan UKM, No.12/2014 Pertanahan, No.13/2014 PRA Pendidikan dan Kebudayaan, No.19/2014 PRA Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak, No.20/2014 PRA Komunikasi dan Informatika, No.21/2014 PRA Hukum, No.22/2014 PRA Hubungan dan Politik Luar Negeri d. No.1-20 Tahun 2015 dan No.42 Tahun 2015 e. No.3,4,9,10,13,14,15,16, 27,28,31 Tahun 2016	Mengatur tentang pedoman retensi arsip yang menjadi acuan bagi pencipta arsip dalam menentukan jenis arsip, retensi dan nasib akhir masing-masing urusan berdasarkan fungsi organisasi

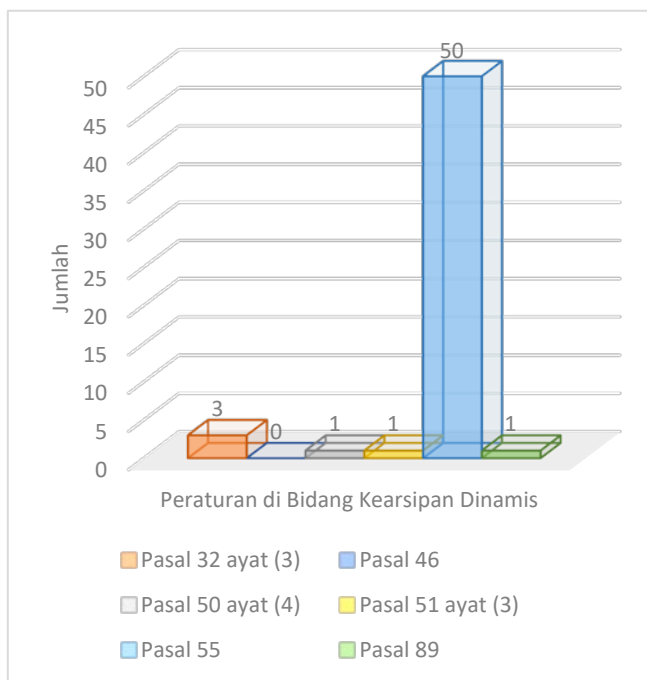
# Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan

## Arsip Nasional Republik Indonesia

Kajian Efektivitas Penerapan NSPK bidang Kearsipan Dinamis pada Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah

Ketentuan Delegatif	NSPK Pelaksana	Keterangan
	1) Perka ANRI No.22 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan JRA	
6. Pasal 89 Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pemindahan arsip, pemusnahan arsip, dan penyerahan arsip statis diatur dengan Peraturan Kepala ANRI.	Diatur dalam Perka ANRI No.37 Tahun 2016 tentang Penyusutan	Secara lebih komprehensif menggantikan Perka ANRI No. 25 Tahun 2012 tentang Pemusnahan. Telah mengatur prosedur tentang pemindahan arsip inaktif, pemusnahan arsip dan penyerahan arsip

NSPK yang lahir dari pelaksanaan amanat kewenangan delegasi dalam PP No.28 Tahun 2009 tentang pelaksanaan UU No.43 Tahun 2009 tentang Kearsipan secara jumlah dapat dicermati dalam grafik berikut ini.



Gambar 5. Jumlah NSPK Bidang Pengelolaan Arsip Dinamis Berdasarkan Amanat Delegatif PP 28/2012

Secara keseluruhan NSPK bidang kearsipan dinamis saat ini terdiri dari 56 NSPK. Dari grafis tersebut terlihat bahwa dalam pengaturan NSPK bidang pengelolaan arsip dinamis masih terdapat kegiatan yang belum mendapatkan pengaturan yaitu pada fase kegiatan pemeliharaan arsip yang mencakup tata cara pemberkasan arsip aktif, pembuatan daftar arsip aktif, penataan arsip inaktif, pembuatan daftar arsip inaktif. Adapun NSPK terbanyak yang ditetapkan adalah NSPK yang terkait dengan Pedoman Retensi Arsip dan Pedoman Penetapan JRA yang jumlahnya mencapai 49 NSPK.

#### d. Perspektif Implementasi

Berdasarkan NSPK bidang pengelolaan arsip dinamis yang telah ditetapkan ANRI saat ini, dapat diidentifikasi menjadi tiga jenis yaitu NSPK pedoman penyusunan/pembuatan instrumen (*basic on rules/guidance*); NSPK bersifat tata cara pengelolaan terapan/prosedur kerja (*basic on process*) dan NSPK yang bersifat penetapan standar (*basic on standard*). Tiga jenis NSPK tersebut selanjutnya dapat dikategorikan menjadi dua kelompok berdasarkan tipe implementasinya sebagai berikut.

##### a. NSPK bersifat tidak langsung

NSPK bidang kearsipan dinamis yang bersifat tidak langsung merupakan NSPK yang dibentuk untuk memberikan kewenangan bagi pencipta arsip dalam menyusun dan menetapkan objek dan substansi pengaturan kedalam peraturan turunan dilingkungan pencipta arsip dengan merujuk pada pedoman yang ditetapkan oleh ANRI. Artinya NSPK yang bersifat tidak langsung sebelum dapat diterapkan, harus melalui penyusunan kedalam peraturan di lingkungan pencipta arsip agar dapat diimplementasikan. Tanpa adanya peraturan turunan/pelaksana di lingkungan pencipta arsip yang merujuk pada NSPK pedoman tersebut maka NSPK

tersebut tidak dapat diterapkan dalam praktik pengelolaan arsip dinamis.

NSPK yang tergolong bersifat tidak langsung biasanya merupakan NSPK yang mengatur tentang pedoman penyusunan/pembentukan (*basic on rules/guidance*). Dalam konteks ini, beberapa NSPK bidang pengelolaan arsip dinamis yang termasuk dalam kategori tidak langsung yaitu sebagai berikut :

- a. Perka ANRI No.2 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Tata Naskah Dinas
- b. Perka ANRI No.19 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Klasifikasi Arsip
- c. Perka ANRI No. 17 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembuatan Sistem Klasifikasi Keamanan dan Akses Arsip
- d. Perka ANRI tentang Pedoman Retensi Arsip (49 NSPK)

NSPK yang bersifat tidak langsung diatas seluruhnya merupakan mengatur tentang instrumen pengolaan arsip dinamis meliputi tata naskah dinas, klasifikasi arsip, sistem klasifikasi keamanan dan akses arsip, serta jadwal retensi arsip. Pola pengaturan empat instrumen pengelolaan arsip dinamis dipilih dengan memberikan pedoman penyusunan bukan instrumen yang bersifat langsung dapat diterapkan bagi lembaga negara maupun pemerintah daerah.

Konsekuensi peraturan yang bersifat pedoman bagi penyusunan peraturan turunan sebagai implikasi pendelegasian wewenang distributif ke pencipta arsip yakni keharusan untuk menyusun materi sesuai pedoman agar dapat diimplementasikan. Di tingkat pemerintah daerah, penyusunan tersebut dituangkan kedalam peraturan kepala daerah melalui inisiasi oleh lembaga kearsipan. Adapun pada tingkat pemerintah pusat, yaitu dituangkan kedalam peraturan menteri/kepala lembaga melalui inisiasi unit kearsipan. Pembentukan peraturan

tersebut sifatnya wajib dan mandataris agar pengelolaan arsip dapat dilakukan.

Keempat instrumen kearsipan tersebut mencakup tata naskah dinas, sistem klasifikasi arsip, sistem klasifikasi keamanan dan akses arsip serta jadwal retensi arsip, merupakan hal dasar dalam pengelolaan arsip dinamis oleh sebab itu implementasi melalui penguangan dalam bentuk peraturan dibutuhkan agar pencipta arsip dapat diimplementasikan kegiatan penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan arsip. Tanpa adanya pengaturan turunan, maka keempat instrumen tersebut tidak dapat langsung diimplementasikan.

b. NSPK bersifat langsung

NSPK bidang kearsipan dinamis yang bersifat langsung merupakan NSPK yang dibentuk oleh ANRI untuk memberikan panduan/acuan praktis bagi pencipta arsip dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan dalam pengelolaan arsip dinamis melalui tahap-tahap maupun standar baku yang telah ditetapkan. NSPK yang bersifat langsung dapat langsung diimplementasikan secara praktis tanpa harus membentuk peraturan turunannya. Pencipta arsip dapat langsung mengacu pada produk NSPK ANRI untuk melakukan tahapan kegiatan pengelolaan arsip dinamis terkait. NSPK jenis ini biasanya meliputi NSPK tata cara pengelolaan terapan/prosedur kerja (*basic on process*) dan NSPK yang bersifat penetapan standar (*basic on standard*). NSPK yang tergolong jenis ini antara lain yaitu :

- a. Perka ANRI No.41 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Arsip Terjaga
- b. Perka ANRI No.9 Tahun 2012 Pedoman Pengelolaan Arsip Aset Negara/Daerah
- c. Perka ANRI No.6 Tahun 2005 tentang Pedoman Pelindungan Pengamanan dan Penyelamatan Dokumen /Arsip Vital\*



- d. Perka ANRI No.22 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan JRA
- e. Perka ANRI No.37 Tahun 2016 tentang Penyusutan NSPK tersebut dapat langsung diterapkan tanpa harus menunggu penyusunan peraturan turunan di tingkat pencipta arsip. Artinya praktik pelaksanaan kegiatan pengelolaan arsip dapat langsung merujuk pada Perka ANRI tersebut. Peraturan turunan dapat dibentuk namun sifatnya tidak wajib, melainkan hanya sebagai alat pengaturan yang lebih spesifik di tingkat pencipta arsip.

### B. Pembahasan

#### 1. NSPK Bidang Kearsipan Dinamis : Arah, Kedudukan dan Pola

Cara pandang kontemporer memiliki pemaknaan luas terhadap hakikat arsip, bahwa rekaman informasi yang mewujud kebendaan lahir sebagai praktik aktivitas manusia. Perluasan pemaknaan terjadi ketika ranah administrasi memberikan pengaruh bagi paradigma kearsipan. Arsip tidak hanya dipandang kreasi individu dan tunggal, tetapi juga bersifat komunal, berelasi, terstruktur pada organisasi-organisasi dalam rangka pencapaian tujuan. Dalam pandangan itu, arsip diyakini sebagai rekaman informasi tentang aktivitas yang mewujud dalam ragam media, dihasilkan dari proses relasi fungsi-fungsi organisasi. Konsep ini melekatkan arsip pada 3 unsur yakni kebendaan, informasi dan fungsi. Maka dalam rangka pencapaian tujuannya, kearsipan tidak dapat dipersepsikan sebatas tata kelola objek kebendaan. Namun merupakan proses relasi fungsi sehingga arsip perlu diciptakan, dikelola dan difungsikan demi tujuannya.

Pada konteks penyelenggaraan negara, manajemen pengelolaan arsip perlu diformalkan kedalam kebijakan pemerintah disebabkan tiga hal: adanya kebutuhan terhadap pengelolaan arsip, munculnya permasalahan dalam pengelolaannya dan konsekuensi logis pelaksanaan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan negara. Kebutuhan terhadap pengelolaan arsip muncul karena organisasi membutuhkan nilai guna yang terkandung dalam arsip sebab informasinya merupakan representasi pelaksanaan fungsi, aktivitas dan transaksi. Sebagai hasil samping yang lahir bersamaan dengan pelaksanaan aktivitas organisasi, arsip terus tumbuh secara akumulatif linear dengan semakin kompleksnya fungsi organisasi. Pertumbuhan tersebut membutuhkan suatu sistem pengelolaan agar dapat

menciptakan efektifitas, efisiensi dan produktifitas bagi organisasi.

Pertumbuhan arsip secara akumulatif tanpa pengelolaan yang tepat akan berdampak pada menumpuknya fisik arsip secara tidak terkontrol. Dampak ini diperburuk dengan kondisi adanya ketidapkahaman pengelolaan arsip secara tepat serta adanya pandangan minor bahwa arsip merupakan residu aktifitas administrasi yang tidak memiliki guna. Dua kondisi ini menyebabkan arsip sebagai rekaman informasi cenderung diabaikan pengelolaannya. Pengabaian terhadap pengelolaan arsip secara langsung justru berdampak pada buruk bagi organisasi. Sebab dapat menimbulkan kendala bagi organisasi dalam mengakses informasi untuk pengambilan keputusan, menyajikan bukti kinerja, memberikan bahan pertanggungjawaban, hingga menjaga resiko kehilangan aset. Hal itu disebabkan tidak adanya sistem pengelolaan arsip sehingga menyulitkan dalam menemukan kembali (*retrival*) informasi yang dibutuhkan.

Menimbang adanya kebutuhan dan permasalahan yang muncul dalam pengelolaan arsip sebagai rekaman informasi, maka negara berkepentingan untuk mengelola dan menyelamatkan arsip yang nyata, benar dan lengkap. Arsip tersebut sebagai identitas dan jati diri bangsa, serta sebagai memori, acuan, dan bahan pertanggungjawaban kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara di masa lampau, sekarang dan akan datang dalam rangka pencapaian tujuan dan cita-cita nasional. Untuk mewujudkan hal itu, negara melaksanakan tugasnya melalui pembentukan organ negara dengan penyertaan tanggung jawab dan kewenangan bagi penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kearsipan.

Merujuk pada UU No.43 Tahun 2009 tentang Kearsipan dan PP No.28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No.43 Tahun 2009, tugas penyelenggaraan urusan pemerintahan dibidang kearsipan diserahkan kepada Arsip Nasional Republik

Indonesia (ANRI). Pendelegasian tugas negara di bidang kearsipan sekaligus melegitimasi kewenangan dan tanggung jawab ANRI sebagai penyelenggaraan kearsipan nasional. Tanggung jawab penyelenggaraan kearsipan melingkupi penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan dan pengelolaan arsip. Dalam konteks penetapan kebijakan, ANRI diberikan kewenangan atribusi dan delegasi dalam menetapkan kebijakan yang diformalisasi dalam peraturan.<sup>37</sup> Melalui kewenangan tersebut, ANRI dapat membuat kebijakan berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kebijakan yang dibentuk atas dasar kewenangannya di bidang kearsipan.

Pada konteks pembagian urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, kearsipan tergolong kedalam urusan konkuren yang bersifat wajib penyelenggaraan dan tidak berkaitan pelayanan dasar. Sebagai urusan konkuren, pelaksanaan urusan kearsipan dibagi bersama antar tingkatan pemerintah melalui mekanisme penyelenggaraan sendiri, melimpahkan sebagian urusan kepada pemerintah daerah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah. Sebagai panduan dalam penyelenggaraan urusan kearsipan, ANRI selanjutnya menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) sebagai pengaturan kebijakan pokok yang dituangkan kedalam peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala ANRI.

Sebagai kebijakan pokok, kebijakan pengaturan yang dilakukan oleh ANRI, bersifat mengikat bagi pelaksanaan urusan kearsipan dan menjadi pedoman penyelenggaraan kebijakan di tingkat pusat, daerah provinsi dan kabupaten/kota. Artinya dalam penyelenggaraan urusan kearsipan di berbagai tingkatan pemerintah wajib berpedoman terhadap pengaturan kebijakan tersebut. Hal ini juga berlaku

---

<sup>37</sup> A. Hamid S. Attamimmi. Loc.cit.

dalam pembentukan kebijakan di tingkat lembaga negara dan pemerintah daerah, yaitu tidak diperkenankan bertentangan dengan substansi kebijakan sebagaimana yang telah diatur oleh ANRI. Kedudukan memiliki posisi yang sangat krusial sekaligus menjadi tugas berat dan tantangan bagi ANRI. Sebab kedudukan ini secara langsung menuntut ANRI untuk mampu merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan penyelenggaraan kearsipan nasional secara tepat, efektif dan efisien.

Sumber kewenangan pembentukan kebijakan secara atribusi yang dimiliki ANRI bersumber dari Pasal 6 ayat (5) UU 43/2009 juncto Pasal 4 ayat (1) PP 28/2012 menyatakan tanggung jawab penyelenggara kearsipan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip. Ruang lingkup penetapan kebijakan tersebut selanjutnya dijelaskan pada Pasal 7 UU 43/2009 juncto Pasal 7 ayat (2) PP 28/2012 yang menyatakan bahwa penetapan kebijakan kearsipan nasional meliputi bidang pembinaan; pengelolaan arsip; pembangunan SKN, pembangunan SIKN, dan pembentukan JIKN; organisasi; pengembangan sumber daya manusia; prasarana dan sarana; perlindungan dan penyelamatan arsip; sosialisasi kearsipan; kerja sama; dan pendanaan.

Melalui kedua pasal ini ANRI memiliki kewenangan atribusi yakni wewenang pembentukan kebijakan kedalam perundang-undangan oleh konstitusi (*grondwet*) atau undang-undang (*wet*) yang diberikan kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Maka dengan kewenangan atribusi tersebut, ANRI dapat membentuk kebijakan nasional yang diformalisasi kedalam peraturan perundangan sesuai dengan arah dan tujuan pembangunan penyelenggaraan kearsipan yang sesuai kebutuhan. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.

Disamping sumber kewenangan atribusi, ANRI juga memiliki kewenangan pembentukan kebijakan secara delegasi yaitu kewenangan pembentukan peraturan perundangan yang berdasarkan atau bersumber dari peraturan perundangan yang secara hirarkis lebih tinggi kepada peraturan perundangan yang lebih rendah, baik dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Dalam hal ini dapat diartikan kewenangan pembentukan kebijakan kedalam peraturan Kepala ANRI yang bersumber dari ketentuan tertulis dalam UU 43/2009 dan PP 28/2012 maupun peraturan yang lebih tinggi dengan keterkaitan substansi.

Sumber penetapan kebijakan kearsipan secara atribusi dan delegasi secara lebih jelas dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 8. Rincian Sumber Kewenangan Penetapan Kebijakan Kearsipan Dinamis

Atribusi	Delegasi dalam UU 43/2009	Delegasi dalam PP 28/2012
1. Pasal 6 ayat (5) UU 43/2009 juncto Pasal 4 ayat (1) PP 28/2012 “tanggung jawab penyelenggara kearsipan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, dan <b>pengelolaan arsip.</b>	4. Pasal 42 ayat (4), Ketentuan tata cara membuat daftar arsip dinamis, dan menjaga keutuhan, keamanan, dan keselamatan arsip dinamis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dalam peraturan kepala ANRI.	7. Pasal 32 Pedoman Tata Naskah, Klasifikasi Arsip, SKKAD
2. Pasal 7 UU 43/2009 juncto Pasal 7 ayat (2)	5. Pasal 43 ayat (5), ketentuan mengenai tata cara pemberkasan dan pelaporan	8. Pasal 46 Tata cara pemberkasan arsip aktif, pembuatan daftar arsip aktif, penataan arsip inaktif, pembuatan daftar arsip inaktif.
		9. Pasal 50 Program Arsip Vital
		10. Pasal 51 Tata cara pemberkasan dan pelaporan arsip terjaga

Atribusi	Delegasi dalam UU 43/2009	Delegasi dalam PP 28/2012
PP 28/2012, penetapan kebijakan kearsipan nasional meliputi a. bidang pembinaan; b. <b>pengelolaan arsip</b> ; c. pembangunan SKN, pembangunan SIKN, dan pembentukan JIKN; d. organisasi; e. pengembangan sumber daya manusia; f. prasarana dan sarana; g. perlindungan dan penyelamatan arsip; h. sosialisasi kearsipan; i. kerja sama; j. pendanaan.	arsip yang berkaitan dengan kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah-masalah pemerintahan yang strategis diatur dengan peraturan kepala ANRI. 6. Pasal 56 ayat (3), ketentuan mengenai program arsip vital diatur dengan peraturan kepala ANRI.	11. Pasal 55 Tata cara penetapan JRA dan Pedoman Retensi 12. Pasal 89 Pemindahan, Pemusnahan, Penyerahan

Sumber : diolah dari UU 43/2009 dan PP 28/2012

Sesuai lingkup tanggung jawab penetapan kebijakan nasional yang dilakukan oleh ANRI, salah satu kewajiban penetapan kebijakan di bidang pengelolaan arsip. Pengaturan NSPK bidang pengelolaan arsip menjadi pedoman bagi pembentukan kebijakan serta landasan implementasi pengelolaan arsip pada pencipta arsip yang meliputi lembaga negara, pemerintahan daerah, perguruan tinggi negeri serta

badan usaha milik negara (BUMN) dan/atau badan usaha milik daerah (BUMD). Dalam praktik sistem kearsipan di Indonesia, siklus pengelolaan arsip terdefinisi menjadi dua bagian yang saling berkesinambungan yaitu pengelolaan arsip dinamis dan pengelolaan arsip statis. Hal ini merujuk pada pasal 9 ayat (1) dan (2) UU 43/2009 juncto Pasal 29 ayat (1) dan (2) PP 28/2009 yang menyatakan pengelolaan arsip dilakukan terhadap arsip dinamis dan arsip statis. Adapun Pengelolaan arsip dinamis meliputi pengelolaan terhadap arsip vital, arsip aktif dan arsip inaktif.

Secara khusus dalam pengelolaan arsip dinamis mencakup empat fase kegiatan yaitu penciptaan arsip, penggunaan, pemeliharaan arsip dan penyusutan arsip. Pengelolaan terhadap arsip dinamis wajib dilakukan oleh pencipta arsip. Di Indonesia pencipta arsip yang terkena kewajiban pengelolaan arsip dinamis yaitu meliputi lembaga negara, pemerintahan daerah, perguruan tinggi negeri dan BUMN dan/atau BUMD. Keseluruhan kegiatan pengelolaan pada pencipta arsip tersebut wajib berpedoman pada kebijakan yang telah ditetapkan ANRI kedalam NSPK. Sebagai sebuah kesatuan aktivitas dalam sistem pengelolaan arsip, beberapa hal yang perlu mendapat pengaturan yaitu proses/mekanisme kerja yang diterjemahkan sebagai tata cara; instrumen yang dimaknai sebagai '*tools*' agar proses dapat bekerja; serta standar agar proses tersebut mencapai hasil sesuai tujuan. Maka dalam mewujudkan pengaturan dibidang pengelolaan arsip dinamis, peraturan yang dibentuk beserta substansi harus memuat ketiga hal tersebut.

Dalam lingkup pengaturan pengelolaan arsip dinamis, pasca diterbitkannya UU No.43 Tahun 2009 dan PP No.28 Tahun 2012, ANRI telah menerbitkan beberapa NSPK sebagai berikut.



Tabel 9. Kebijakan NSPK di Bidang Pengelolaan Arsip Dinamis

Aspek Kegiatan	NSPK Terkait	Ruang Lingkup
Penciptaan	1) Perka ANRI No.2 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Tata Naskah Dinas	Penyusunan Tata Naskah
	2) Perka ANRI No.19 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Klasifikasi Arsip	Penyusunan Klasifikasi Arsip
Penggunaan	1) Perka ANRI No. 17 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembuatan Sistem Klasifikasi Keamanan dan Akses Arsip	Penyusunan Sistem Klasifikasi Keamanan dan Akses Arsip
	2) Perka ANRI No. 26 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyediaan Arsip Dinamis sebagai Informasi Publik	Cara penyediaan arsip dinamis sebagai informasi publik
Pemeliharaan 1. Pemberkasan 2. Penataan 3. Penyimpanan 4. Alih Media	1) Perka ANRI No.41 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Arsip Terjaga	Pengelolaan arsip terjaga
	2) Perka No. 6 Tahun 2005 tentang Pedoman Perlindungan, Pengamanan dan Penyelamatan Dokuman/Arsip Vital Negara	Penyelamatan arsip vital
	3) Perka ANRI No.9 Tahun 2012 tentang Pedoman pengelolaan arsip aset negara/daerah	Pedoman pengelolaan arsip aset negara/daerah
	4) Perka ANRI No.14 Tahun 2012 tentang Pedoman penyusunan kebijakan umum pengelolaan arsip elektronik	Pedoman penyusunan kebijakan umum pengelolaan arsip elektronik.
Penyusutan 1. Pemindehan 2. Pemusnahan 3. Penyusutan	1) Perka ANRI No.22 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan JRA	Penetapan JRA
	2) Perka ANRI tentang Pedoman Retensi Arsip	Pedoman Retensi Arsip (49 Peraturan)
	3) Perka ANRI No.25 Tahun 2012 tentang Pedoman Pemusnahan Arsip *)	Pedoman Pemusnahan Arsip*)
	4) Perka ANRI No.37 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusutan Arsip	Pedoman Penyusutan

*Ket : \*) telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku*

Sumber: Diolah dari data produk hukum ANRI 2000-2017

Merujuk pada peraturan kearsipan berbentuk Peraturan Kepala ANRI yang ada saat ini, secara karakteristik muatan dapat digolongkan menjadi 3 yaitu NSPK yang bersifat pedoman penyusunan/pembuatan (*basic on rules/guidance*); NSPK yang

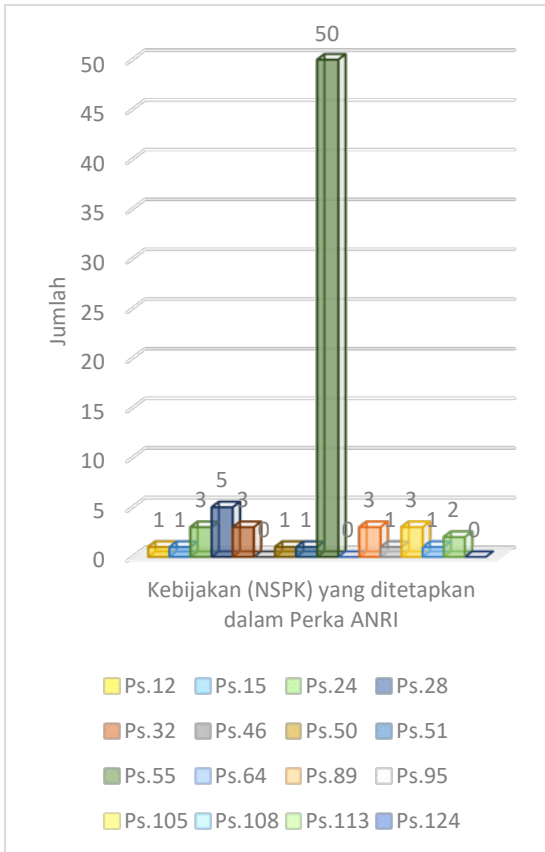
bersifat penetapan standar (*basic on standard*) dan NSPK bersifat tata cara pengelolaan terapan (*basic on process*). Dari sejumlah peraturan bidang pengelolaan arsip dinamis yang ada saat ini, secara umum bersifat pedoman bagi penyusunan/pembuatan instrumen pengelolaan arsip dinamis yaitu pedoman penyusunan tata naskah; pedoman penyusunan klasifikasi arsip; pedoman retensi arsip; dan pedoman pembuatan sistem klasifikasi keamanan dan akses arsip. Hal ini sebagai pemenuhan amanat PP No.28 Tahun 2012 yang mendelegasikan kewenangan pembuatan instrumen tersebut kepada pencipta arsip berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh ANRI.

Selain NSPK yang bersifat pedoman penyusunan (*basic on rules/guidance*), yang juga wajib diterbitkan oleh ANRI adalah NSPK pengaturan tata cara pengelolaan yang bersifat terapan (*basic on process*). Mencermati NSPK bidang pengelolaan arsip dinamis yang ada, peraturan tata cara pengelolaan yang bersifat terapan masih minim dari sisi jumlah dan muatan. Bila kearsipan dimaknai sebagai rangkaian proses kegiatan yang dimulai penciptaan hingga penyusutan dan pengelolaannya terbagi atas pengelompokan berdasarkan nilai guna, maka selayaknya pemenuhan pengaturan bidang kearsipan berorientasi pada pendekatan kegiatan kearsipan secara komprehensif. Saat ini tercatat baru terdapat empat NSPK yang tergolong dalam kategori ini, yaitu pengelolaan arsip terjaga; penyelamatan arsip vital; pedoman pengelolaan arsip aset negara/daerah; dan Pedoman penyusutan.

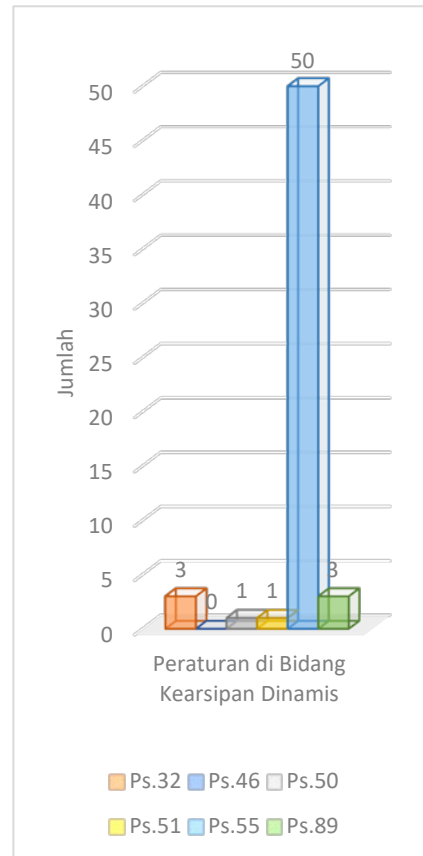
# Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan

## Arsip Nasional Republik Indonesia

Kajian Efektivitas Penerapan NSPK bidang Kearsipan Dinamis pada Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah



Gambar 6. Jumlah Kebijakan (NSPK) yang ditetapkan dalam Perka ANRI bersumber dari kewenangan Delegasi



Gambar 7. Jumlah Kebijakan (NSPK) Bidang Kearsipan Dinamis bersumber dari kewenangan Delegasi

Saat ini berdasarkan delegasi kewenangan yang bersumber dari UU 43/2009 dan PP 28/2012, ANRI telah membentuk 75 kebijakan (NSPK) dalam bentuk Perka ANRI yang bersumber dari 16 pasal pendelagasian dalam PP 28/2012 (lihat gambar 1). Dari jumlah tersebut sebanyak 58 diantaranya merupakan kebijakan di bidang pengelolaan arsip dinamis (lihat gambar 2). Dari kondisi tersebut meski terlihat bahwa masing-masing pasal yang mendelegasikan peraturan turunan telah diwujudkan dalam beberapa Perka ANRI. Namun ada hal yang menonjol, yakni adanya kekosongan kebijakan pengaturan sebagai pelaksanaan

delegasi kewenangan pasal Pasal 42 ayat (4) UU 43/2009 juncto Pasal 46 PP 28/2012 yaitu tata cara pemberkasan arsip aktif, pembuatan daftar arsip aktif, penataan arsip inaktif, pembuatan daftar arsip inaktif dan menjaga keutuhan, keamanan, dan keselamatan arsip dinamis.

Dalam beberapa aspek pengelolaan arsip dinamis, terlihat bahwa pengaturan cenderung terjadi secara parsial. Secara umum belum ada peraturan yang melingkupi kegiatan kearsipan yang dimulai dari penciptaan hingga penyusutan arsip didasarkan pada pengelompokan atas nilai guna. Misalnya pengelolaan arsip aktif, pengelolaan arsip inaktif, dan alih media arsip. Disamping itu, merujuk proses kegiatan pengelolaan arsip dinamis masih terdapat kegiatan kearsipan yang tata cara pelaksanaannya belum diatur secara komprehensif melalui NSPK. Kondisi kebijakan kearsipan tersebut belum mengatur seluruh aspek kegiatan dalam pengelolaan arsip dinamis meliputi manajemen penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan secara komprehensif. Adapun pola pengaturannya masih dilakukan secara parsial baik secara keberadaan maupun substansi. NSPK terapan yang mengatur cara-cara melakukan kegiatan teknis kearsipan tersebut pada dasarnya sangat dibutuhkan oleh pencipta arsip secara nasional.

Mayoritas kebijakan di bidang pengelolaan arsip dinamis berpola *top-down*, dengan 3 jenis substansi pengaturan kebijakan yaitu instrumen pengelolaan; prosedur kerja; dan standar. Kebijakan kearsipan dinamis nasional saat ini, sebagaimana diwujudkan kedalam 58 Perka ANRI secara mayoritas terbatas pada pelaksanaan perintah tertulis sebagaimana didelegasikan oleh peraturan yang secara hirarkis lebih tinggi yaitu UU 43/2009 dan PP 28/2012. Diluar itu, masih sangat minim inisiatif yang lahir untuk melahirkan kebijakan berdasarkan kebutuhan aktual saat ini. Padahal ANRI sebagai lembaga kearsipan nasional juga memiliki kewenangan atribusi untuk membentuk arah pembangunan kearsipan melalui penetapan serangkaian kebijakan kearsipan dinamis yang tidak terbatas pada perintah tertulis dalam peraturan yang lebih tinggi.

Dari hal ini terlihat bahwa pelaksanaan kewenangan atribusi belum dijalankan secara optimal melalui pembentukan kebijakan kearsipan yang didasarkan pada desain besar dan peta jalan pembangunan penyelenggaraan kearsipan nasional. Saat ini belum terdapat sebuah grand desain, rencana induk serta rencana aksi yang dinyatakan secara tertulis dalam dokumen kebijakan tentang pembangunan penyelenggaraan kearsipan nasional. Hal itu dirasa penting agar dapat menjadi acuan untuk menentukan kebijakan bidang kearsipan yang diperlukan berdasarkan kebutuhan dan permasalahan yang ada di tataran implementasi.

## **2. Implementasi Kebijakan Kearsipan Dinamis: Kepatuhan dan Dampak**

Untuk mencapai tujuan dan dampak yang ingin dicapai dalam kebijakan pengelolaan arsip dinamis melalui serangkaian pengaturan NSPK dibutuhkan tahapan implementasi. Berbagai tujuan dalam kebijakan tidak akan tercapai dengan sendirinya tanpa kebijakan tersebut diimplementasikan. Proses implementasi bermula ketika kebijakan ditetapkan kedalam bentuk peraturan perundangan sebagai legalisasi atas kebijakan. Setelah itu tahapan implementasi akan dimulai dengan serangkaian kegiatan mengelola peraturan, proses komunikasi, membentuk wewenang dan tanggung jawab, pengerahan sumberdaya, menetapkan prosedur, dan seterusnya dengan tujuan agar tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat diwujudkan. Melalui proses kompleks tersebut, maka akan dihasilkan sebuah dampak kebijakan (*policy outcomes*) yaitu suatu kondisi dimana implementasi menghasilkan realisasi kegiatan yang berdampak pada tercapainya tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam konteks ini maka, dampak yang diharapkan dari kebijakan bidang pengelolaan arsip dinamis adalah terciptanya kondisi ketersediaan arsip dalam

penyelenggaraan kegiatan sebagai bahan akuntabilitas kinerja dan alat bukti yang sah melalui proses pengendalian arsip dinamis secara efisien, efektif, dan sistematis

Tahapan implementasi kebijakan kearsipan dinamis sebagai proses untuk mewujudkan tujuan kebijakan merupakan tahapan yang penting (*critical stage*). Sebagaimana dinyatakan oleh Grindle (1980), implementasi kebijakan tersebut menjadi jembatan antara tujuan dan hasil dampak yang akan dicapai. Implementasi kebijakan kearsipan dinamis akan membentuk "*delivery mechanism*", yaitu ketika berbagai NSPK yang mengatur pengelolaan bidang kearsipan dinamis sebagai (*policy input*) dikonversi menjadi keluaran kebijakan (*policy output*) kepada pencipta arsip.<sup>38</sup> Tujuan kebijakan tersebut diharapkan akan muncul manakala keluaran kebijakan dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik pencipta arsip sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.

Salah satu pendekatan dalam melihat implementasi kebijakan bidang kearsipan dinamis adalah memahami implementasinya sebagai bagian dari proses atau siklus kebijakan. Dalam hal ini, implementasi dimaknai sebagai pengelolaan hukum (karena kebijakan kearsipan dinamis telah disahkan bentuk hukum yaitu Perka ANRI) dengan mengerahkan sumberdaya yang ada agar kebijakan tersebut mampu mencapai atau mewujudkan tujuannya. Untuk memahami implementasi kebijakan bidang kearsipan dinamis sebagai suatu bagian dari proses kebijakan, dapat ditinjau dari tahapan kebijakan menurut Lester & Stewart (2000:5) yang terdiri dari beberapa tahapan sebagai berikut.

### 1) Agenda kebijakan (*agenda setting*)

Pada tahapan kebijakan agenda kebijakan dilakukan proses analisis terhadap berbagai masalah dan kebutuhan di bidang pengelolaan arsip dinamis, untuk kemudian dipilih

---

<sup>38</sup> Grindle, loc.cit.

secara prioritas mana yang perlu menjadi perhatian untuk diberikan pemecahan masalah. Pada tahapan ini ANRI harus mencari tahu apa saja masalah di bidang pengelolaan arsip dinamis yang menimbulkan akibat tidak tercapainya tujuan penyelenggaraan kearsipan sehingga perlu dicari penyelesaiannya. Diantara berbagai permasalahan tersebut kemudian dipilih masalah-masalah yang memerlukan kebutuhan untuk dipecahkan melalui kebijakan nasional. Hal ini sebagai penataan masalah strategi kebijakan mengenai potensi dan instrumen yang membentuk pengembangan kebijakan pada tahap formulasi kebijakan

Dari agenda setting akan diketahui arah dan bentuk kebijakan yang akan diambil oleh lembaga kearsipan nasional terhadap permasalahan pengelolaan arsip dinamis yang dihadapi oleh para pencipta arsip. Proses perumusan agenda kebijakan bidang kearsipan, tidak hanya nampak dari permasalahan yang ada. Akan tetapi beberapa agenda kebijakan juga hadir lewat adanya kebutuhan pengaturan dan amanat pembentukan kebijakan berdasarkan perintah peraturan yang lebih tinggi. Misalnya UU 43/2009 dan PP 28/2012 sebagai landasan yuridis kebijakan penyelenggaraan kearsipan nasional yang mengamanatkan wewenang delegasi pembentukan kebijakan turunan kedalam Perka ANRI. Namun jika dianalisis secara mendalam, akan tampak bahwa kebijakan yang diamanatkan dalam UU 43/2009 dan PP 28/2012 secara delegasi kedalam Perka ANRI tidak memiliki arah komprehensif dalam penetapan kebijakan turunan bidang pengelolaan arsip dinamis. Beberapa pasal yang mengandung amanat wewenang delegasi justru memunculkan pengaturan secara parsial dengan hanya mengamanatkan sub kegiatan dari pengelolaan arsip dinamis.

Realitasnya yang terjadi pada tahap agenda kebijakan, pembentukan kebijakan yang diwujudkan dalam NSPK bidang kearsipan dinamis justru lebih banyak didasarkan pada

pemenuhan perintah yang diamanatkan peraturan UU 43/2009 dan PP 28/2012. Pemenuhan kebijakan berdasarkan amanat tersebut telah dianggap cukup untuk menggerakkan penyelenggaraan kearsipan secara nasional. Adapun proses analisis terhadap permasalahan yang dihadapi dan kebutuhan yang muncul dari kondisi pengelolaan arsip belum sepenuhnya dilakukan. Hal ini menimbulkan konsekuensi besar yakni agenda kebijakan tidak berhasil menghasilkan seleksi antara beragam masalah dan isu dibidang pengelolaan arsip dinamis yang perlu dipecahkan. Jika asumsi ini diterima maka tidak semua permasalahan yang ada bisa menerima tingkat perhatian yang sama atau bahkan beberapa tidak tersentuh sama sekali.<sup>39</sup>

### 2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*)

Proses formulasi kebijakan (*policy formulation*) merupakan proses pemilihan alternatif kebijakan-kebijakan yang memungkinkan diambil sebagai pemecahan masalah yang telah diidentifikasi dalam agenda kebijakan. Berbagai alternatif pemecahan masalah tersebut dikembangkan dan dirumuskan kedalam usulan-usulan kebijakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sehingga dapat dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Umumnya formulasi kebijakan ideal melalui tahapan identifikasi alternatif, mendefinisikan dan merumuskan alternatif, melakukan penilaian alternatif kebijakan serta melakukan pemilihan kebijakan. Alternatif kebijakan yang terpilih selanjutnya dilegalisasi menjadi produk hukum sebagai sebuah dokumen kebijakan agar dapat dilaksanakan dan memiliki kekuatan hukum mengikat.

Mencermati tahap formulasi kebijakan terhadap siklus kebijakan kearsipan dinamis dapat dilihat dari 3 aspek, kewenangan, proses formulasi dan kesesuaian alternatif kebijakan dengan permasalahan yang ada pada agenda setting.

---

<sup>39</sup> Baumgartener dan Jones 1993, *Agendas and Instability in American Politics* hlm 10



Merujuk pada tugas dan kewenangan perumusan kebijakan berdasar pada Perka ANRI No.4/2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja ANRI, tugas dan kewenangan tersebut diberikan kepada 3 kedeputian sebagai struktur fungsi eselon I dan 14 struktur fungsi organisasi eselon II. Berdasarkan peraturan tersebut, masing-masing struktur fungsi itu diberikan tugas dan kewenangan untuk melaksanakan perumusan kebijakan teknis pelaksanaan. Salah satu yang menjadi kewenangannya adalah mengusulkan/memprakarsai sebuah kebijakan kearsipan yang akan diberlakukan secara nasional.

Berdasarkan kewenangan tersebut, maka proses agenda setting dan formulasi kebijakan bidang pengelolaan arsip dinamis lahir berdasarkan prakarsa unit kerja tersebut. Unit kerja pemrakarsa kebijakan melakukan penyusunan hingga menghasilkan rancangan pengaturan/produk hukum sesuai dengan ruang lingkup fungsi dan tugasnya. Luasnya fragmentasi kewenangan perumusan kebijakan tersebut saat ini kontraproduktif dengan kebutuhan kebijakan yang menjawab permasalahan dan kebutuhan secara nasional. Sebab hal ini memungkinkan masing-masing unit pemrakarsa memutuskan agenda setting dan formulasi kebijakan secara sempit tanpa memosisikan sebagai sebuah kebijakan yang lahir dari representasi lembaga kearsipan nasional. Meskipun terdapat proses koordinasi dengan unit kerja terkait baik tingkat struktur fungsi eselon I dan II untuk memperoleh masukan setelah formulasi dilakukan, namun hal ini tidak menjawab kebutuhan agenda setting dan formulasi kebijakan secara kolektif.

Hasil dari proses tersebut maka bermuculan kebijakan yang tidak efektif, tidak sesuai arah permasalahan kearsipan yang membutuhkan pemecahan masalah, sektoral dan parsial, hingga adanya kesan bahwa perumusan kebijakan dijadikan sebatas target kerja yang harus diselesaikan dalam waktu singkat tanpa tujuan dan dampak yang signifikan. Hal ini

sekaligus dampak bahwa pelibatan aktor dalam perumusan kebijakan tersebut tidak mampu menghasilkan kesepakatan dan kesepakatan terhadap penyelesaian masalah dengan pilihan terbaik. Maka kebijakan yang demikian akan mengalami kesulitan pada tataran implementasi karena tidak mewakili representasi seluruh aktor yang secara kewenangan terlibat dalam perumusan kebijakan. Tidak jarang proses yang demikian justru tidak menyelesaikan masalah kebijakan, namun justru menimbulkan tumpang tindih kebijakan dan pengaturan yang dilakukan secara parsial

Rumusan kebijakan yang telah dinilai final selanjutnya dilegalisasi kedalam Perka ANRI dengan berpanduan pada Program Legislasi ANRI dan Perka ANRI 12/2011 tentang Pembentukan Produk Hukum di lingkungan ANRI yang bertujuan untuk mewujudkan optimalisasi, efisiensi, dan efektifitas pembentukan kebijakan dalam bentuk produk hukum. Tahapan proses ini sesuai meliputi penyusunan, harmonisasi, finalisasi, penomoran, pendokumentasian, dan penyebarluasan. Tahapan ini menjadi bagian krusial sebab berbagai pernyataan kebijakan mulai dari tujuan, prosedur kerja, standar, wewenang pihak terlibat hingga pengerahan sumberdaya akan sangat tergantung penguangannya dalam rumusan substansi yang jelas dan mudah dipahami. Oleh sebab itu penguangan kedalam produk peraturan perlu berpedoman pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam pasal 5 UU No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan. Asas tersebut meliputi kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

Berdasarkan kebijakan bidang kearsipan dinamis yang ada saat ini, teridentifikasi beberapa faktor yang menjadi permasalahan dalam tahap implementasi karena belum

memenuhi asas pembentukan perundangan secara baik. Faktor-faktor tersebut secara berurutan yaitu kejelasan tujuan kebijakan, kejelasan rumusan kebijakan dalam peraturan, kemampuan untuk dilaksanakan, tingkat kedayagunaan dan kehasilgunaan serta kesesuaian materi muatan yang diatur didalamnya.

### 3) Implementasi kebijakan (*policy implementation*)

Proses implementasi bermula ketika kebijakan telah dilegalisasi kedalam peraturan perundangan. Keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh pemahaman mendalam mengenai bagaimana berbagai elemen dalam proses implementasi bekerja bersama secara harmonis yang ditandai dengan adanya dukungan interaksi antar aktor, kapasitas pelaksana dilapangan, strategi penyampaian informasi atau sosialisasi dan kapasitas organisasi.

Kebijakan kearsipan yang telah ditetapkan oleh ANRI kedalam Perka ANRI memiliki fungsi krusial dalam pengelolaan arsip sebagai bagian dari sistem penyelenggaraan kearsipan nasional. Ada tenggat waktu yang perlu menjadi perhatian bagi ANRI untuk segera membentuk dan mengimplementasikan seluruh kebijakan bidang pengelolaan arsip dinamis. Tenggat waktu tersebut diamanatkan dalam pasal 90 ayat (2) UU 43/2009 yang menyatakan Perka ANRI sebagai perwujudan kebijakan nasional yang diamanatkan melalui Undang-Undang tersebut diselesaikan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang diberlakukan. Berdasarkan ketentuan ini maka didapati bahwa amanat pasal Pasal 42 ayat (4) UU 43/2009 yang mengamanatkan pembentukan kebijakan tentang tata cara membuat daftar arsip dinamis, dan menjaga keutuhan, keamanan, dan keselamatan arsip dinamis belum terimplementasi hingga saat ini.

Selain ketentuan dalam UU 43/2009, tenggat waktu pembentukan dan implementasi kebijakan tersebut juga

diatur dalam UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal 16 ayat (5) UU 23/2014 terdapat ketentuan yang mensyaratkan bahwa paling lambat 2 tahun setelah peraturan pemerintah (PP) mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan, maka seluruh NSPK yang diamanatkan melalui kewenangan atribusi dan delegasi harus sudah dibentuk. Konteks ini dapat dilihat dalam dua perspektif yaitu “2 tahun setelah PP pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang saat ini sedang disusun oleh pemerintah” dan “2 tahun setelah PP 28/2012 tentang pelaksanaan UU Kearsipan”. Bila menggunakan perspektif yang pertama, maka ANRI masih berkesempatan untuk segera membentuk dan mengimplementasikan NSPK yang dibutuhkan dalam sebagai pedoman penyelenggaraan urusan kearsipan di pusat dan daerah. Namun jika menggunakan titik tolak pada perspektif kedua, maka ada keterlambatan pemenuhan peraturan, sebab seharusnya 2 tahun pasca PP 28/2012 seluruh NSPK yang menjadi kebutuhan pengaturan harus telah selesai dibentuk dan diimplementasikan.

Namun secara normatif, bahwa pembentukan kebijakan kearsipan dinamis kedalam NSPK sebagai pengaturan secara nasional tidak harus menunggu hingga tenggat waktu yang disyaratkan tersebut. Artinya sebagai lembaga kearsipan nasional yang memiliki kewenangan atribusi dan delegasi dapat menggunakannya untuk segera membuat kebijakan berdasarkan kebutuhan dan arah pembangunan penyelenggaraan kearsipan nasional. Hal ini sangat penting sebab konsekuensi dari penetapan NSPK tersebut, kebijakan pemerintah daerah maupun kebijakan lembaga pemerintah yang tidak berpedoman pada NSPK bidang kearsipan yang telah ditetapkan, maka pemerintah pusat dapat membatalkan kebijakan tersebut. Namun dalam kondisi pengecualian, jika ANRI tidak dapat memenuhi kewajiban membentuk NSPK bidang kearsipan yang menjadi pedoman bagi penyelenggara

kearsipan. Maka daerah maupun lembaga pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan kearsipan berbentuk peraturan perundangan yang berlaku dilingkungannya tanpa harus menunggu pembentukan NSPK bidang urusan pemerintah tersebut.

Maka terdapat akibat besar yang berpotensi menjadi kendala dalam penyelenggaraan kearsipan jika ANRI tidak mampu memenuhi kewajibannya menetapkan kebijakan dalam bentuk NSPK sesuai amanat peraturan perundangan dan kebutuhan dalam pengelolaan arsip dinamis. Pertama, penyelenggaraan kearsipan berpotensi tidak dilaksanakan berdasarkan arah kebijakan yang jelas. Kedua, pengelolaan kearsipan berjalan secara autopilot disebabkan tidak ada pedoman yang dijadikan acuan. Ketiga, proses monitoring dan evaluasi akan menjadi sulit dilakukan dikarenakan tidak adanya kebijakan yang dijadikan acuan dalam menilai keberhasilan pencapaian tujuan dan dampak penyelenggaraan kearsipan nasional.

Berdasarkan kebijakan (NSPK) kearsipan dinamis yang teridentifikasi kedalam jenis pedoman penyusunan/pembuatan instrumen (*basic on rules/guidance*); NSPK yang bersifat penetapan standar (*basic on standard*) dan NSPK bersifat tata cara pengelolaan terapan/prosedur kerja (*basic on process*) membutuhkan model implementasi yang berbeda. Jika kebijakan yang bersifat mengatur tentang standar dan prosedur kerja dapat langsung diimplementasikan secara praktis tanpa harus membentuk peraturan turunannya, hal ini berbeda dengan NSPK yang bersifat pedoman bagi penyusunan/pembuatan sebuah instrumen pengelolaan.

Konsekuensi peraturan yang bersifat pedoman bagi penyusunan peraturan turunan sebagai implikasi pendelegasian wewenang distributif ke pencipta arsip yakni keharusan untuk menyusun materi sesuai pedoman agar dapat diimplementasikan. Di tingkat pemerintah daerah,

penyusunan tersebut dituangkan kedalam peraturan kepala daerah melalui inisiasi oleh lembaga kearsipan. Adapun pada tingkat pemerintah pusat, yaitu dituangkan kedalam peraturan menteri/kepala lembaga melalui inisiasi unit kearsipan. Keempat instrumen kearsipan tersebut mencakup tata naskah dinas, sistem klasifikasi arsip, sistem klasifikasi keamanan dan akses arsip serta jadwal retensi arsip, merupakan hal dasar dalam pengelolaan arsip dinamis oleh sebab itu implementasi melalui penguangan dalam bentuk peraturan dibutuhkan agar pencipta arsip dapat diimplementasikan kegiatan penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan arsip. Tanpa adanya pengaturan turunan, maka keempat instrumen tersebut tidak dapat langsung diimplementasikan.

Ditengah dinamika proses implementasi peraturan bidang kearsipan yang ditetapkan oleh ANRI, didapati peraturan perundangan lain yang mengatur serta menjadi dasar pengelolaan kearsipan, yang secara kewenangan pembentukan dan muatan belum bersesuaian dan tumpang tindih dengan kebijakan ANRI. Pada tataran implementasi di pemerintahan daerah ditemukan Permendagri 78/2012 tentang Tata Kearsipan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah serta Permendagri 54/2009 tentang Tata Naskah Dinas di lingkungan Pemerintah Daerah. Adapun ditingkat pemerintah pusat, terdapat Permenpan 6/2011 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas Elektronik di Instansi Pemerintah dan Permenpan 80/ Tahun 2012 Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah (dicabut tahun 2017). Secara umum peraturan tersebut telah terimplementasi baik ditingkat daerah maupun pusat. Penyebab peraturan tersebut lebih mudah diimplementasikan oleh pencipta arsip dibanding peraturan ANRI adalah peraturan tersebut dapat diterapkan secara langsung tanpa harus melalui pembentukan peraturan turunannya; rumusan

substansi pengaturan mudah untuk dipahami dan dilaksanakan; keterlambatan ANRI dalam melakukan pengaturan dan kurangnya sosialisasi terhadap peraturan kearsipan yang wajib menjadi acuan.

Untuk memahami dan menjelaskan permasalahan implementasi yang dihadapi NSPK bidang kearsipan dinamis dapat dianalisis menggunakan pendekatan *top-down* dengan logika berpikir tertuju pada kebijakan dan berusaha untuk memperoleh fakta apakah kebijakan tersebut ketika diimplementasikan mampu mencapai tujuan atau tidak. Pendekatan *top-down* digunakan untuk menilai efektivitas implementasi kebijakan kearsipan dinamis yang ada saat ini, yaitu untuk memastikan apakah tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat tercapai di lapangan atau tidak. Melalui pendekatan ini maka dapat terlihat bahwa kebijakan (NSPK) bidang kearsipan dinamis menggunakan perspektif *command and control* dalam implementasinya yang secara harafiah diartikan sebagai memberikan komando dan pengawasan pelaksanaannya.

Dalam perspektif komando dan pengawasan, makna implementasi hanya dipandang sebagai masalah administrasi dan manajemen. Dengan demikian pengelolaan implementasi kebijakan hanya dimaknai sebatas persoalan bagaimana mengurangi distorsi komunikasi tentang makna kebijakan kearsipan dinamis (sasaran, tujuan dan manfaat) dari ANRI sebagai lembaga kearsipan kepada pencipta arsip sebagai pelaksana kebijakan. Hal itu melahirkan pemahaman keberhasilan implementasi NSPK dalam arti sempit yaitu kepatuhan (*compliance*) para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan (peraturan)

#### 4) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*)

Evaluasi kebijakan sebagai aktivitas fungsional idealnya dilakukan terhadap keseluruhan tahapan kebijakan, tidak

hanya dilakukan pada bagian akhir dari siklus kebijakan bidang kearsipan dinamis. Salah satu tahapan penting yang digunakan untuk menilai dan mengawasi jalannya proses implementasi kebijakan bidang kearsipan dinamis adalah dengan monitoring. Evaluasi dalam tahapan implementasi kebijakan dilakukan dengan menganalisis kesesuaian proses implementasi dengan ketercapaian tujuan dan dampak yang diharapkan dalam kebijakan tersebut. Dari proses tersebut akan memberikan gambaran ketercapaian dan keberhasilan implementasi kebijakan terhadap tujuannya.

Salah satu bentuk evaluasi kebijakan bidang kearsipan dinamis yang digunakan saat ini adalah dengan menggunakan perspektif kepatuhan (*compliance*). Pemaknaan implementasi berdasarkan perspektif kepatuhan digunakan oleh ANRI dalam penerapan NSPK bidang kearsipan dinamis pada pemerintah daerah dan lembaga negara. Perspektif tersebut pada menekankan kepatuhan pencipta arsip pada prosedur yang telah ditetapkan, kesesuaian waktu pelaksanaan, kesesuaian dengan kriteria yang ditetapkan oleh kebijakan, kesesuaian keluaran kebijakan dengan standar yang tertulis dalam peraturan. Dengan pandangan demikian maka keberhasilan implementasi secara disederhanakan menjadi dari serangkaian "*checklist*" tentang apa yang harus dilakukan oleh para pelaksana kebijakan. Keberhasilan mereka kemudian diukur dari ketepatan atau kemampuan mereka dalam mengikuti berbagai peraturan yang dibuat dalam bentuk "*checklist*" tersebut.

Perspektif kepatuhan (*compliance*) melihat pencipta arsip sebagai agen administrasi bersifat fungsional dalam suatu tatanan hirarki administrasi dalam organisasi kearsipan antara lembaga kearsipan nasional, lembaga kearsipan daerah, unit kearsipan dan pencipta arsip. Dengan kata lain, perspektif ini menunjukkan adanya batas-batas kedudukan yang superior dan subordinat dalam unit-unit birokrasi pada



rentang pelaksana urusan kersipan dalam tingkatan pemerintahan. Dengan menggunakan cara pandang kepatuhan penilaian akan berkisar pada kepatuhan pencipta arsip kepada kebijakan kearsipan dinamis yang ditetapkan oleh lembaga kearsipan nasional. Jika derajat kepatuhan tinggi maka implementasi sudah dapat dikatakan baik. Sebaliknya jika derajatnya rendah maka implementasinya dinilai buruk.

Tolak ukur evaluasi keberhasilan implementasi kebijakan bidang kearsipan dinamis dalam perspektif kepatuhan dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 10. Tolak Ukur Implementasi Kebijakan Kearsipan Dinamis  
(Berdasarkan Perspektif Kepatuhan (*compliance*))

Aspek Kegiatan	NSPK	Tolak Ukur Implementasi ditingkat Pelaksana
<b>Penciptaan</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Perka ANRI No.2 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Tata Naskah Dinas</li><li>2) Perka ANRI No.19 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Klasifikasi Arsip</li></ol>	Ada/tidaknya kebijakan tata naskah dinas & kesesuaian dengan pedoman Ada/tidaknya kebijakan Klasifikasi Arsip dan kesesuaiannya dengan pedoman
<b>Penggunaan</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Perka ANRI No. 17 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembuatan Sistem Klasifikasi Keamanan dan Akses Arsip</li><li>2) Perka ANRI No. 26 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyediaan Arsip Dinamis sebagai Informasi Publik</li></ol>	Ada/tidaknya Sistem Klasifikasi Keamanan dan Akses Arsip dan kesesuaian dengan pedoman Kesesuaian dengan pedoman & Daftar arsip dinamis untuk informasi publik
<b>Pemeliharaan</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Perka ANRI No.41 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Arsip Terjaga</li><li>2) Perka No. 6 Tahun 2005 tentang Pedoman Perlindungan, Pengamanan dan Penyelamatan Dokumen/Arsip Vital Negara</li></ol>	Ada/tidaknya kebijakan arsip terjaga, kesesuaian dengan pedoman dan ada/tidaknya daftar arsip Ada/tidaknya program arsip vital, kesesuaian dengan pedoman dan ada/tidaknya daftar arsip vital Kesesuaian dengan pedoman dan ada/tidaknya daftar arsip aset

Aspek Kegiatan	NSPK	Tolak Ukur Implementasi ditingkat Pelaksana
	3) Perka ANRI No.9 Tahun 2012 tentang Pedoman pengelolaan arsip aset negara/daerah	
Penyusutan	1) Perka ANRI tentang Pedoman Retensi Arsip 2) Perka ANRI No.37 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusutan Arsip	Ada/tidaknya JRA dan kesesuaian dengan PRA Ada/tidaknya kegiatan penyusutan, ada/tidaknya daftar arsip usul musnah, usul pindah, dan usul serah.

Dengan menggunakan perspektif kepatuhan sebagai indikator tunggal dalam implementasi NSPK bidang kearsipan dinamis, terdapat beberapa kelemahan yaitu :

- 1) Implementasi buruk juga disebabkan oleh keterbatasan informasi dan pemahaman secara jelas yang diterima oleh pencipta arsip dari proses komunikasi dan sosialisasi yang dilakukan pemangku kebijakan.
- 2) Kebijakan (NSPK) bidang kearsipan dinamis dirancang dengan tidak baik, sehingga sesempurna apapun upaya, ketaatan, pengerahan sumberdaya dan koordinasi dalam organisasi, maka implementasinya tidak mungkin dapat berjalan dengan baik.
- 3) Terdapat banyak faktor non birokrasi yang mempengaruhi pencapaian tujuan kebijakan

Dalam konteks evaluasi, salah upaya ANRI melakukan monitoring dan penilaian terhadap implementasi kebijakan (NSPK) bidang kearsipan dinamis secara nasional dilakukan dengan pelaksanaan pengawasan kearsipan. Pengawasan kearsipan adalah proses kegiatan dalam menilai kesesuaian antara prinsip, kaidah dan standar kearsipan (dokumen kebijakan/peraturan) dengan penyelenggaraan kearsipan (praktik pelaksanaan). Pengawasan ini dilakukan untuk mendorong pencipta arsip dan lembaga kearsipan untuk menyelenggarakan kearsipan sesuai dengan prinsip, kaidah, standar kearsipan, dan peraturan perundangan yang berlaku.

Proses ini, sangat erat kaitannya dengan pendekatan *command and control* dan perepektif kepatuhan (*compliance*) sebagai indikator untuk menilai ketercapaian kebijakan. Pada tahun pertama (2016) pelaksanaan pengawasan, berfokus pada kepatuhan pencipta arsip dalam memenuhi instrumen pengelolaan kearsipan dinamis dan aspek kegiatan pengelolaan kearsipan dinamis.

Namun melihat kondisi kebijakan kearsipan dinamis yang ada saat ini sebagai produk yang lahir dari serangkaian proses agenda setting, formulasi, dan implementasi, terdapat beberapa kondisi yang dapat menyebabkan pengawasan tidak efektif :

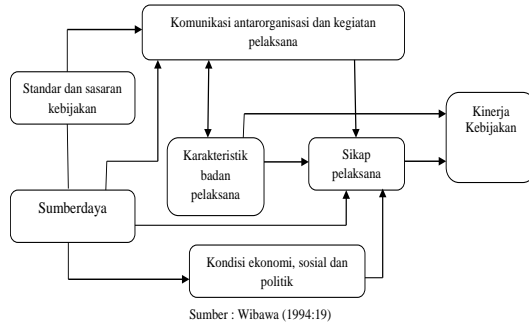
1. Adanya kekosongan kebijakan pengaturan di bidang pengelolaan arsip dinamis sehingga sulit untuk menilai kesesuaian praktik dengan prinsip, kaidah dan standar kearsipan.
2. Pendekatan *command dan control*, keberhasilan implementasi kebijakan hanya dilihat dari ceklis kepatuhan dari apa yang tertulis dalam peraturan. Belum sampai pada menilai hasil dan dampak yang diciptakan.
3. Proses implementasi kebijakan berjalan semu, sehingga sulit mendapatkan hasil yang ideal.
4. Ketidakteraturan standar, nilai dan pemahaman perumus kebijakan, yang diakibatkan proses agenda setting dan formulasi tidak mencapai kesepakatan kolektif. Sehingga ketika sosialisasi dan komunikasi muncul berbagai tafsir pemahaman.
5. Proses pengawasan dan evaluasi hanya menghasilkan rekomendasi perbaikan kebijakan pada tataran implementor, tapi bagi pemilik kebijakan belum menghasilkan rekomendasi perubahan kebijakan (*policy change*) atau penghentian kebijakan (*policy termination*)

Oleh sebab itu, evaluasi hendaknya memandang implementasi lebih dari sekedar aspek kepatuhan para implementor kebijakan dalam mengikuti peraturan dan prosedur yang berlaku. Keberhasilan implementasi diukur dari keberhasilan mereka dalam merealisasikan tujuan-tujuan kebijakan yang wujud nyatanya berupa munculnya dampak kebijakan. Artinya kepatuhan implementor bukan satu-satunya alat ukur. Kepatuhan tersebut semestinya perlu dipandang sebagai kondisi yang harus dilalui (*necessary condition*) agar tujuan kebijakan dapat diwujudkan, bukan tujuan akhir dari implementasi itu sendiri. Pencapaian akhir tidak cukup mengikuti aturan dan prosedur saja akan tetapi akan sangat dipengaruhi oleh faktor yang lain seperti ketepatan instrumen kebijakan, kecukupan keluaran kebijakan, kualitas keluaran kebijakan, dan lain-lain.

Cara pandang demikian relevan mana kala dalam realitanya seringkali ditemukan banyak kasus ketika penyampaian keluaran kebijakan kepada pencipta arsip tidak banyak mengalami perubahan. Atau dengan kata lain implementasi kebijakan gagal mencapai tujuan yang telah ditetapkan yaitu mengubah kondisi pengelolaan arsip dinamis ke kondisi lain yang lebih baik sebagaimana diidealkan dalam dokumen kebijakan. Dengan demikian, maka cara melihat keberhasilan implementasi tidak hanya berhenti pada kepatuhan para implementor saja namun juga hasil yang dicapai setelah prosedur implementasi dijalani. Upaya untuk memahami realitas implementasi kebijakan perlu dilihat secara lebih detil dengan mengikuti proses implementasi yang dilalui para implementor dalam upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan tersebut.

### 3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan (NSPK) bidang Kearsipan Dinamis

Untuk memahami faktor yang mempengaruhi dalam implementasi menggunakan pendekatan model implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation*.



Gambar 8. Model Implementasi Van Meter & Van Horn

Proses implementasi ini merupakan sebuah performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Melalui model ini diasumsikan bahwa implementasi kebijakan bidang kearsipan dinamis berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Oleh sebab itu kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut yaitu

#### A. Standar dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Dalam konteks ini, ukuran dan dan sasaran kebijakan (NSPK) terlalu ideal (utopis) atau terlalu samar, maka akan sulit direalisasikan pada tahapan pelaksanaan. Dalam beberapa NSPK bidang kearsipan dinamis masih terdapat standar dan sasaran tujuan kebijakan yang ingin dicapai sehingga sulit untuk dipahami pelaksana. Padahal setiap kebijakan mensyaratkan keharusan memiliki standar dan suatu sasaran kebijakan jelas dan

terukur. Ketidakjelasan standar dan sasaran NSPK tersebut justru akan menimbulkan bias dan multi-interpretasi sehingga menimbulkan kesalahpahaman para pelaksana kebijakan.

Pemahaman pencipta arsip terhadap maksud umum dari standar dan tujuan NSPK bidang kearsipan dinamis sangat penting penting. Sebab implementasi kebijakan yang diharapkan berhasil berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan dalam NSPK memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana. Arah disposisi para pelaksana terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang krusial. Pencipta arsip mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan pengelolaan kearsipan dinamis, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

### B. Sumberdaya

Dalam implementasi NSPK bidang kearsipan dinamis dipengaruhi oleh ketersediaan dan kualitas sumberdaya yang dimiliki. Secara berurutan tingkat keberhasilan implementasi ditentukan dengan dukungan sumberdaya manusia (*human resources*), sumberdaya metoda (*method resources*) dan sumberdaya materi (*material resources*). Dari implementasi NSPK bidang kearsipan dinamis pada pemerintah daerah dan lembaga negara masih didapati bahwa sumberdaya menjadi kendala paling utama dalam penerapan kebijakan tersebut. Padahal keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.

Sumber daya kebijakan sama pentingnya dengan proses komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Oleh sebab itu kurangnya atau terbatasnya sumberdaya yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan

lembaga negara menjadi salah satu penghambat utama dan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan. Hingga saat ini kendala yang belum bisa terselesaikan sekaligus menjadi faktor penghambat klasik dalam implementasi kebijakan kearsipan dinamis yaitu ketiadaan sumberdaya manusia baik secara jumlah dan kualitas, keterbatasan anggaran, serta tidak adanya pedoman/prosedur kerja yang dapat dijadikan panduan.

### C. Hubungan antar organisasi dan antar kegiatan pelaksanaan

Agar kebijakan bisa dilaksanakan dengan efektif maka apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (implementors). Sebagai bagian dari tanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, maka standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi. Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai.

Pada kebijakan bidang kearsipan dinamis yang dijabarkan kedalam beberapa produk peraturan, setelah proses politik dan legalisasi selesai, proses komunikasi disimplifikasi lewat diseminasi produk hukum melalui cetak fisik serta melalui portal kelembagaan dan jaringan dokumentasi dan informasi hukum. Hal ini dimaknai sebagai penyebarluasan informasi kepada para pelaksana. Adapun implementasi kebijakan yang disertai dengan sosialisasi-pembinaan sebagai salah satu bentuk penyampaian standar dan tujuan kebijakan masih terbatas dilakukan. Hal ini menyebabkan pemahaman dan kapasitas pelaksana terhadap kebijakan cukup minim. Padahal dengan kejelasan dalam proses komunikasi, para pelaksana kebijakan dapat

mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan.

Dalam organisasi pemerintahan, pemerintah daerah dan lembaga negara sebagai pelaksana urusan kearsipan, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan informasi kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.

Dengan demikian, implementasi NSPK bidang kearsipan secara efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

#### D. Karakteristik agen pelaksana.

Untuk mencapai keberhasilan implementasi NSPK bidang kearsipan dinamis maksimal harus diidentifikasi dan diketahui karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu program kebijakan yang telah ditentukan. Terdapat perbedaan karakteristik pelaksana antara organisasi pada lembaga negara dengan pemerintah daerah. Dalam struktur pemerintahan daerah, pencipta arsip selaku pelaksana kebijakan berada dalam struktur hirarki birokrasi



yang bersifat subordinat. Secara organisasi kearsipan, pada lembaga negara terdapat unit kearsipan dan pencipta arsip. Adapun pada pemerintahan daerah, terdapat fungsi lembaga kearsipan daerah provinsi, lembaga kearsipan daerah kabupaten kota, unit kearsipan dan pencipta arsip.

Dengan struktur birokrasi, norma-norma dan pola hubungan yang relatif kompleks, implementasi pada pemerintahan daerah cenderung menemui kendala karena proses komunikasi, pengerahan sumberdaya, serta penyampaian tujuan dan sasaran kebijakan harus melalui proses yang panjang. Hal ini relatif tidak terjadi dalam implementasi pada tingkat lembaga negara, terkecuali pada kementerian/lembaga yang memiliki struktur organisasi besar dan vertikal di tingkat daerah.

### 2. Disposisi implementor.

Dalam implementasi kebijakan, sikap pelaksana ini dibedakan menjadi tiga hal, yaitu; (a) respons implementor terhadap kebijakan, yang terkait dengan kemauan implementor untuk melaksanakan kebijakan publik; (b) kondisi, yakni pemahaman terhadap kebijakan yang telah ditetapkan; dan (c) intens disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki tersebut. Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana kebijakan yaitu pencipta arsip pada pemerintahan daerah dan lembaga negara sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Beberapa kebijakan bidang kearsipan dinamis mendapatkan respon kurang positif karena dianggap bahwa formulasi kebijakan tersebut tidak mengena pada permasalahan dan persoalan yang dialami oleh pencipta arsip. Misalnya pada kebijakan tentang sistem klasifikasi keamanan dan akses arsip dan kebijakan pedoman retensi arsip. Hal ini terjadi disebabkan kebijakan kearsipan dinamis yang bersifat top down sangat mungkin pengambil keputusan tidak

mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan.

Sikap pelaksana kebijakan dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasi. Proses disposisi terhadap implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauan pelaksana untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari :

- a) Pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan. Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal ketika para pelaksana, tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan.
- b) Arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “crucial”. *Implementors* mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan. Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara pelaksana yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, menjadi potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan
- c) Intensitas terhadap kebijakan.  
Pada tahap akhir, intensitas disposisi para pelaksana dapat mempengaruhi ketercapaian implementasi kebijakan.

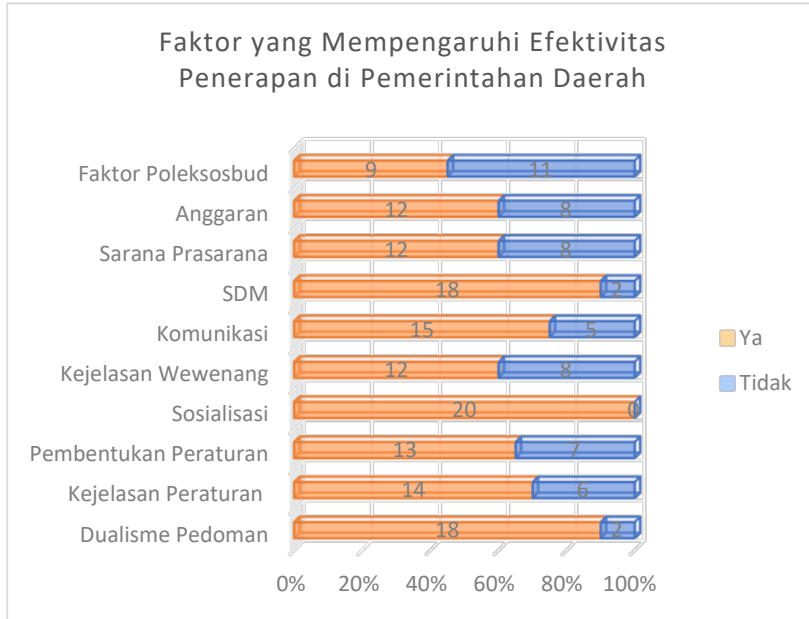
Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, cenderung mendorong gagalnya implementasi kebijakan.

### 3. Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi.

Faktor terakhir yang diperhatikan untuk menilai kinerja implementasi kebijakan bidang kearsipan dinamis adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif. Pada implementasi di tingkat pemerintahan daerah dan lembaga terdapat setidaknya terdapat beberapa faktor yang menjadi halangan dalam implementasi yaitu

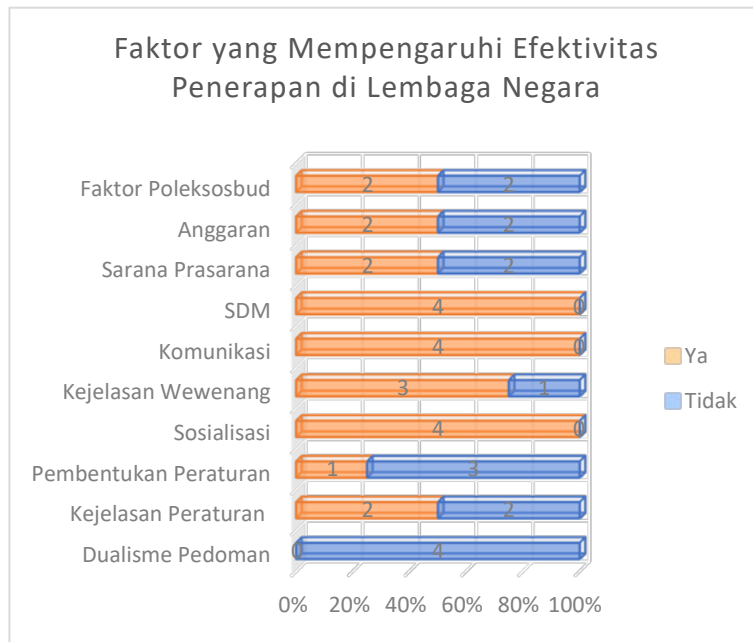
- a) Rendahnya dukungan elit politik/pimpinan dalam upaya pengelolaan arsip. Hal ini tercermin dari prioritas program yang digulirkan.
- b) Tumpang tindih peraturan di tingkat pusat sehingga menimbulkan kebingungan bagi pelaksana.
- c) Pengelolaan arsip masih dimaknai sebagai pengelolaan fisik arsip berupa kertas sehingga tidak diperlukan pengaturan yang sistematis yang hakikatnya dibutuhkan sebagai penyediaan dan penyelamatan informasi yang terkandung dalam arsip

- d) Minimnya kesadaran partisipatif dari pencipta arsip untuk mendukung penerapan aturan-aturan kearsipan sesuai dengan kebijakan kearsipan yang berlaku nasional.



Gambar 9. Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Implementasi pada Pemerintahan Daerah

Berdasarkan data penelitian, terdapat lima faktor yang paling mempengaruhi efektivitas penerapan NSPK bidang kearsipan dinamis pada pemerintahan daerah bersifat menghambat antara lain yaitu kurangnya sosialisasi, adanya dampak dualisme pedoman, kurangnya komunikasi, keterbatasan sumberdaya manusia pelaksana, dan faktor kejelasan peraturan. Adapun lima faktor lain yang dinilai ikut mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu ketidakmampuan membentuk peraturan turunan, keterbatasan sumber daya anggaran dan sarana prasarana, kejelasan wewenang serta faktor-faktor politik, ekonomi dan sosial dilingkungan pelaksana



Gambar 10. Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Penerapan di Lembaga Negara

Sedangkan pada tingkatan lembaga negara, lima faktor yang paling mempengaruhi efektivitas penerapan NSPK bidang kearsipan dinamis yang bersifat menghambat berdasarkan hasil penelitian antara lain yaitu kurangnya sosialisasi, kurangnya komunikasi, kejelasan wewenang, dan keterbatasan sumberdaya manusia pelaksana. Adapun lima faktor lain yang dinilai ikut mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu faktor kejelasan peraturan, keterbatasan anggaran dan sarana prasarana, faktor politik, ekonomi dan sosial dilingkungan pelaksana serta faktor pembentukan peraraturan.

### BAB V PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Kebijakan kearsipan dinamis nasional saat ini terbatas pada pelaksanaan amanat delegatif peraturan yang lebih tinggi pada UU No.43 Tahun 2009 dan PP No.28 Tahun 2012. Padahal ANRI sebagai lembaga kearsipan nasional mendapat kewenangan atribusi untuk menentukan arah pembangunan kearsipan melalui penetapan serangkaian kebijakan kearsipan dinamis yang tidak terbatas pada perintah peraturan. Kewenangan tersebut belum dijalankan secara optimal melalui pembentukan kebijakan kearsipan yang didasarkan pada desain besar dan peta jalan pembangunan kearsipan nasional.

Kebijakan kearsipan dinamis diwujudkan dalam pengaturan norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) berbentuk peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Arsip Nasional RI berkedudukan sebagai acuan pelaksanaan urusan kearsipan sehingga bersifat mengikat pada tataran implementasinya. Mayoritas kebijakan tersebut berpola *top-down*, dengan 3 jenis substansi pengaturan kebijakan yaitu instrumen pengelolaan; prosedur kerja; dan standar. Kondisi kebijakan kearsipan dinamis saat ini belum mengatur seluruh aspek kegiatan dalam pengelolaan arsip dinamis meliputi manajemen penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan secara komprehensif. Adapun pola pengaturannya masih dilakukan secara parsial baik secara keberadaan maupun substansi.

Dari hal ini terlihat bahwa pelaksanaan kewenangan atribusi belum dijalankan secara optimal melalui pembentukan kebijakan kearsipan yang didasarkan pada desain besar dan peta jalan pembangunan penyelenggaraan kearsipan nasional. Saat ini belum terdapat sebuah grand desain, rencana induk serta rencana aksi yang dinyatakan secara tertulis dalam dokumen kebijakan tentang

pembangunan penyelenggaraan kearsipan nasional. Hal itu dirasa penting agar dapat menjadi acuan untuk menentukan kebijakan bidang kearsipan yang diperlukan berdasarkan kebutuhan dan permasalahan yang ada di tataran implementasi.

Agenda setting dan perumusan kebijakan, sangat mempengaruhi proses implementasi. Sebab pada proses awal implementasi diawali dengan mengidentifikasi standar dan tujuan kebijakan untuk menentukan desain implementasinya. Kebijakan kearsipan dinamis mengalami penyeragaman pola implementasi meskipun diterapkan pada dua objek pelaksana yang memiliki karakteristik dan struktur birokrasi berbeda yakni lembaga negara dan pemerintah daerah. Setelah proses politik dan legalisasi selesai, kebijakan kearsipan dinamis yang dijabarkan kedalam beberapa produk peraturan, implementasinya disimplifikasi lewat pemaknaan diseminasi/penyebarluasan produk hukum. Adapun implementasi kebijakan yang disertai dengan sosialisasi dan penerangan sumberdaya masih terbatas dilakukan. Hal ini menyebabkan pemahaman dan kapasitas pelaksana terhadap kebijakan cukup minim. Proses komunikasi yang tidak berjalan liner turut menentukan kepatuhan sikap pelaksana terhadap kebijakan yang telah ditetapkan sehingga mempengaruhi capaian kinerja kebijakan kearsipan dinamis. Proses implementasi juga berbenturan dengan munculnya kebijakan nasional oleh kelembagaan diluar ANRI yang belum bersesuaian namun beririsan dengan kebijakan kearsipan yang ditetapkan ANRI.

Efektivitas penerapan kebijakan bidang kearsipan dinamis ditinjau dari tiga perspektif koheren: standar kebijakan, proses implementasi linear, pencapaian hasil sesuai tujuan dan dampak perubahan yang positif. Penerapan kebijakan kearsipan dinamis saat ini masih berorientasi pada aspek kepatuhan para implementor kebijakan dalam mengikuti peraturan dan prosedur dalam kebijakan kearsipan dinamis yang ditetapkan oleh lembaga kearsipan nasional. Hal ini dicerminkan dengan pencapaian hasil dengan indikator

keberadaan kebijakan dan program turunan yang dimiliki oleh lembaga negara dan pemerintah daerah dan kesesuaiannya dengan pedoman kebijakan kearsipan nasional. Jika derajat kepatuhan tinggi maka implementasi sudah dapat dikatakan baik. Sebaliknya jika derajatnya rendah maka implementasinya dinilai buruk. Adapun keberhasilan merealisasikan tujuan yang wujud nyatanya berupa munculnya dampak perubahan belum menjadi perhatian.

Secara umum faktor efektivitas implementasi sebagai bagian dari siklus kebijakan bidang kearsipan dinamis dipengaruhi oleh faktor-faktor yaitu sosialisasi dan komunikasi, pola pengaturan dan materi substansi kebijakan; dualisme kebijakan ditingkat nasional, pendelegasian pembentukan peraturan turunan; sumberdaya dan sikap pelaksana; serta faktor sosial, politik dan ekonomi. Dari keseluruhan kondisi tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa penerapan kebijakan bidang kearsipan dinamis saat ini belum efektif dalam rangka mewujudkan tujuan pengelolaan kearsipan dinamis.

### **B. Saran**

- a. Berdasarkan analisis terhadap peraturan kearsipan yang ada hingga tahun 2017, perlu dilakukan pemetaan ulang untuk melakukan simplifikasi maupun pengaturan ulang NSPK dibidang pengelolaan arsip dinamis yang mencakup empat fase kegiatan yaitu penciptaan, penggunaan, pemeliharaan dan penyusutan. ANRI dituntut mampu menciptakan peraturan yang komprehensif, efektif, efisien dan aplikatif. Beberapa langkah yang dapat dilakukan antara lain :
  - 1) Menyelesaikan kewajiban pelaksanaan kewenangan atribusi dan delegasi yang diamanahkan oleh UU No.43 Tahun 2009 dan PP No.28 Tahun 2012 dengan membentuk NSPK
  - 2) Melakukan pengaturan tentang pengelolaan arsip dinamis khususnya yang melingkupi tata cara



pemberkasan, penataan, penyimpanan dan alih media arsip dalam wujud pedoman praktis yang dapat dimanfaatkan secara langsung oleh seluruh pencipta arsip.

- 3) NSPK yang mendesak dibutuhkan saat ini adalah NSPK tentang pengelolaan arsip aktif, pengelolaan arsip inaktif, dan NSPK tentang Alih Media. Adapun NSPK yang butuh untuk dilakukan sinkronisasi adalah NSPK tentang pedoman klasifikasi arsip dan NSPK tentang pedoman retensi arsip. Khusus untuk pedoman retensi arsip membutuhkan simplifikasi sebab saat ini terdapat 49 NSPK pedoman retensi arsip beserta perubahannya
- 4) Melakukan perbaikan substansi/muatan serta redaksional peraturan yang dinilai menciptakan kesulitan pemahaman/peafsiran bagi implementor di pencipta arsip.
- 5) Memperbaiki proses agenda setting dan formulasi kebijakan dalam kerangka perumusan kebijakan berdasarkan kebutuhan pemecahan masalah dan pilihan alternatif kebijakan terbaik yang disepakati melalui kesepakatan secara kolektif.
- 6) ANRI membutuhkan sebuah desain besar (grand desain) penyelenggaraan kearsipan, rencana induk serta rencana aksi yang mendefinisikan arah, konsep, tujuan dan cita-cita kearsipan nasional yang akan dibangun berdasarkan isu, permasalahan, kebutuhan. Hal ini berguna sebagai panduan dalam menciptakan kebijakan (NSPK) yang dibutuhkan dalam proses penyelenggaraan kearsipan.
- 7) Menerapkan asas-asas pembentukan peraturan yang baik sehingga kebijakan yang dilegalisasi kedalam peraturan dapat dipahami dan diimplementasikan dengan baik sesuai dengan tujuan dan dampak yang ingin dihasilkan.

- b. Dalam perspektif implementasi kebijakan bidang kearsipan dinamis sebagai bagian dari proses atau siklus kebijakan, beberapa hal perlu mendapat perbaikan yaitu :
- 1) Tahapan Agenda Setting  
Agenda setting harus dilakukan secara benar dengan menggali kebutuhan dan masalah di bidang pengelolaan arsip dinamis yang menimbulkan akibat tidak tercapainya tujuan penyelenggaraan kearsipan sehingga perlu dicari penyelesaiannya. Pembentukan kebijakan yang diwujudkan dalam NSPK bidang kearsipan dinamis tidak cukup hanya berorientasi pemenuhan perintah yang tertulis dalam peraturan UU 43/2009 dan PP 28/2012. Hal ini perlu Tahapan Formulasi Kebijakan
  - 2) Tahapan Formulasi Kebijakan
    - a) Mempersempit fragmentasi kewenangan perumusan kebijakan agar produktif dengan kebutuhan kebijakan yang menjawab permasalahan dan kebutuhan secara nasional.
    - b) Pelibatan seluruh aktor secara kolektif dalam perumusan kebijakan agar mampu menghasilkan kesepakatan dan kesepakatan terhadap penyelesaian masalah dengan pilihan terbaik. Sehingga formulasi kebijakan diharapkan merupakan representasi seluruh aktor yang secara kewenangan terlibat dalam perumusan kebijakan.
    - c) Menerapkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan secara benar agar dapat menghasilkan kebijakan yang komprehensif dan aplikatif.
  - 3) Tahapan Implementasi
    - a) Meningkatkan proses komunikasi dan sosialisasi kebijakan lebih dari anggapan sebatas penyebarluasan produk hukum.

- b) Pengelolaan implementasi kebijakan perlu dipahami lebih dari persoalan bagaimana mengurangi distorsi komunikasi tentang makna kebijakan kearsipan dinamis (sasaran, tujuan dan manfaat) dari ANRI kepada pelaksana kebijakan.
  - c) Proses implementasi perlu menekankan tidak hanya pada kepatuhan, tetapi juga aspek perwujudan hasil dan dampak dari kebijakan melalui apa yang benar-benar harus dilakukan.
- 4) Tahapan Evaluasi
- Proses evaluasi hendaknya memandang implementasi lebih dari sekedar aspek kepatuhan para implementor kebijakan dalam mengikuti peraturan dan prosedur yang berlaku. Tetapi juga mengembangkan indikator penilaian pada keberhasilan pelaksana dalam merealisasikan tujuan-tujuan kebijakan yang wujud nyatanya berupa munculnya dampak kebijakan. Artinya kepatuhan implementor bukan satu-satunya alat ukur. Kepatuhan tersebut semestinya perlu dipandang sebagai kondisi yang harus dilalui (*necessary condition*) agar tujuan kebijakan dapat diwujudkan, bukan tujuan akhir dari implementasi itu sendiri.
- c. Untuk menyikapi adanya tumpang tindih peraturan di daerah, diperlukan upaya untuk melakukan sinkronisasi & harmonisasi kewenangan dan substansi dalam penetapan kebijakan penyelenggaraan kearsipan yang menjadi tanggung jawab daerah.
    - 1) ANRI dan Kementerian Dalam Negeri berkoordinasi melakukan revisi Substansi Permendagri No.78 Tahun 2012 dengan mencabut substansi pengaturan yang mencakup penyelenggaraan kearsipan di daerah. Daerah diberikan kewenangan untuk menetapkan kebijakan daerah dengan berpedoman pada kebijakan

kearsipan nasional yang dikeluarkan oleh ANRI dalam UU, PP maupun Perka ANRI.

- 2) ANRI dan Kementerian Dalam Negeri berkoordinasi melakukan revisi Substansi Permendagri No.78 Tahun 2012 dengan merubah dan menyesuaikan substansi pengaturan yang mencakup penyelenggaraan kearsipan di daerah dengan berpedoman pada pengaturan penyelenggaraan kearsipan dalam UU 43 Tahun 2009 dan PP 28 Tahun 2012 dan Perka ANRI.
- 3) ANRI sebagai lembaga penyelenggara kearsipan nasional menetapkan peraturan teknis yang secara khusus mengatur tentang penyelenggaraan tata kearsipan di daerah secara komprehensif.
- 4) ANRI dan Kementerian Dalam Negeri berkoordinasi menetapkan Surat Edaran Bersama yang ditujukan kepada pemerintah daerah untuk menerangkan pedoman tunggal yang menjadi acuan bagi daerah dalam penetapan kebijakan penyelenggaraan urusan kearsipan.

Dengan mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan sinergi dan harmonisasi, kepastian hukum dan tertib penyelenggaraan urusan kearsipan secara efektif antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dan pemerintah daerah.

- d. Terkait adanya kendala yang disebabkan oleh karakteristik pelaksana dan sikap pencipta arsip dalam memahami dan menyikapi pengelolaan arsip sesuai dengan peraturan yang berlaku perlu upaya :
  - 1) Merumuskan ulang pola sosialisasi kebijakan kearsipan pada pencipta arsip sesuai dengan karakteristik dan kondisi yang ada saat ini.
  - 2) Memperbaiki saluran komunikasi antara ANRI dan agar dinamika perubahan kebijakan dan pengaturan dapat

tersampaikan dengan cepat dan akurat kepada pencipta arsip.

- 3) Perbaiki dalam proses pengawasan pelaksanaan penyelenggaraan kearsipan sebagai bagian tidak terpisahkan dalam proses evaluasi pelaksanaan kebijakan kearsipan nasional.

**DAFTAR PUSTAKA**

*Buku*

- AG Subarsono, 2005. Analisis Kebijakan Publik : Teori dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Agustino, L. 2006. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: CV Alfabeta
- Attamimi, A. Hamid S. 1990. Hukum tentang peraturan perUndang-Undangan dan peraturan kebijakan (hukum tata Negara), Jakarta: Universitas Indonesia.
- Betty R. Ricks and Kay F. Gow. 1984. Information Resource Management: A Records Systems Approach. Cincinnati: South-Western Publishing Co.
- Budi Winarno. 2007. Kebijakan Publik: Teori dan Proses. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Burhan Bungin. 2007. Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya. Jakarta: Penerbit Kencana.
- , Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Dunn, W.N. 1994. Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Keduaterjemahan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dunn, William N. 2003. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- E. Agus Purwanto dan Dyah Ratih S. 2015. Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia, Yogyakarta, Gava Media
- Edi Suharto. 2005. Analisis Kebijakan Publik : Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial. Bandung : Alfabeta.
- Haris Herdiansyah. 2010. Metodologi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu Sosial. Jakarta : Salemba Humanika.
- Hunter. 1997. Developing and Maintaining Practical Archives: A How-to-Do-It Manual. New York: Neal-Schuman Publishers.
- Ira A. Penn, Gail Pennix, Jim Coulson. 1994. Record Management Handbook. Gower
- Jay Atherton, From lifecycle to continuum: some thoughts on the records management-archive relationship Archivaria 21 (Winter 1985-86) hlm 46

- James E Anderson. 1990. Public Policymaking, Boston: Houghton Mifflin
- Joko Widodo. 2001. Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik. Jakarta : Ghalia Indonesia
- Kismartini, dkk. 2007. Materi Pokok Analisis Kebijakan Publik. Jakarta:Universitas Terbuka.
- Agustino, L. 2006. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: CV Alfabeta.
- Lester, James P. and Stewart Jr. 2000 Joseph. Public Policy: An Evolutionary Approach. Belmont, CA.
- Lexy J Moleong. 1996. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung : Rosdakarya
- . Metodologi Penelitian Kualitatif, Edisi Revisi. Bandung : Rosdakarya.
- Lijan Poltak Sinambela, dkk. 2006. Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi. Jakarta : Bumi Aksara
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. 1992. Analisis Data Kualitatif (terjemahan). Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- P. Santoso, Analisis Kebijakan Publik. Research Center for Politics and Government, UGM:Yogyakarta.
- Ryaas Rasyid, M. 1998. Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah :dalam Kumpulan Karangan. Pembangunan Administrasi di Indonesia. Jakarta : LP3ES
- Nazir. 2005. Metode Penelitian. Jakarta : Ghalia Indonesia
- Randall B. Ripley and Grace A. Franklin. 1982. Bureaucracy and Policy Implementation. Homewood, Illinois:The Dorsey Press.
- Randall B. Ripley. 1985. Policy analysis in political science, Chicago, IL: Nelson Hall Publishers.
- Ratminto & Atik Septi Winarsih. 2005. Manajemen Pelayanan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Riant Nugroho Dwidjowijoto. 2003. Kebijakan Publik: Formulasi,Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- .2007. Analisis Kebijakan. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Samodra Wibawa, dkk. 1994. Evaluasi Kebijakan Publik. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Solichin Abdul Wahab. 2001. Analisis Kebijakan : Dari Formulasi Ke ImplementasiKebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- 1990. Pengantar Analisis Kebijakan Negara. Jakarta: Rineka Cipta.

- Sukandarrumidi. 2006. Metodologi Penelitian: Petunjuk Praktis untuk Peneliti Pemula. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Press
- Terry D. Lundgren and Carol A. Lundgren. 1989. Records Management in the Computer Age. Boston: PWS-Kent Publishing Co.
- Thomas Richards. 1993. The Imperial Archive: Knowledge and the Fantasy of Empire (London and New York).

*Jurnal*

- Baumgartener dan Jones 1993, Agendas and Instability in American Politics
- Haedar Akib. 2010. Implementasi Kebijakan: Apa, , Mengapa, Bagaimana. Jurnal Administrasi Publik No.1 Volume 1. Universitas Negeri Makassar
- Haedar Akib dan Antonius Tarigan. 2008. Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya. Jurnal Baca Volume 1 Agustus 2008. Universitas Pepabari Makassar.
- Henry N Kemoni dan Patrick Ngulube. 2007. National Archives and The Effective Management of Public Sector Records in Kenya.
- Trevor Livelton. Archival Theory, Records and The Public. The Society of America Archivist and The Scarecrow Press, Inc. Lanham.
- Tsabedze Vusi dan Stephen Mutula. 2010. How Efficient and Effective Record Management System used by The Government of Swaziland. Department of Information Studies, University of Zululand.