

Rayi Darmagara

REVITALISASI LEMBAGA KEARSIPAN DI PEMERINTAHAN DAERAH

Pelaksanaan reformasi birokrasi memiliki babak baru yaitu ketika disampaikan pidato Presiden Republik Indonesia, Jokowi pada saat pelantikan dirinya sebagai Presiden Republik Indonesia periode 2019-2024 pada Sidang Paripurna MPR RI, (20/10/2019). Salah satu amanat dan tugas besar yang disampaikan melalui pidatonya tersebut adalah penyederhanaan birokrasi harus terus kita lakukan secara besar-besaran. “Investasi

untuk penciptaan lapangan kerja harus diprioritaskan, prosedur yang panjang harus dipotong. Birokrasi yang panjang harus kita pangkas, eselonisasi harus disederhanakan. Eselon I, eselon II, eselon III, eselon IV, apa enggak kebanyakan? Saya akan minta untuk disederhanakan menjadi 2 level saja, diganti dengan jabatan fungsional yang menghargai keahlian, menghargai kompetensi,” terang Presiden Jokowi.

Sejalan dengan hal tersebut,

kebutuhan atas reformasi birokrasi juga diutarakan Eko Prasjo dan Teguh Kurniawan dalam tulisannya “Reformasi Birokrasi dan *Good Governance: Best Practiced* dari Sejumlah Daerah”, mengulas bagaimana pengaruh reformasi birokrasi dalam pembangunan sebuah negara ataupun daerah yaitu dari sisi politik yang kuat di mana birokrasi bermain di dalamnya untuk memainkan fungsinya secara baik dan sesuai perintah. Kesuksesan

yang diterapkan di beberapa daerah dengan sistem *good governance* menunjukkan daerah tersebut bisa bergerak lebih baik dalam pembangunan, sehingga terjadi penggerakan secara simultan dengan yang diperoleh daerah tersebut. Ini menunjukkan bahwa reformasi birokrasi sangat nyata dan dibutuhkan dalam negara maupun daerah.

Penyederhanaan birokrasi di Indonesia ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dengan tidak mengenal lagi terminologi “eselonisasi” akan tetapi sudah berbasis kelas jabatan. Penggolongan jabatan bagi Pegawai Negeri Sipil diubah menjadi jabatan administrasi, jabatan fungsional, dan jabatan pimpinan tinggi. Sejalan dengan hal tersebut, untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan efisien guna meningkatkan kinerja pemerintahan dan pelayanan publik, dilaksanakanlah kebijakan penyederhanaan birokrasi melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dengan fokus pada Jabatan Administrator, Jabatan Pengawas dan Jabatan Pelaksana (eselon V) yang berlaku sampai dengan 30 Juni 2020.

Penyederhanaan Birokrasi terhadap Dinas Kearsipan di Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Peraturan

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan organisasi dan tata kerja pada pemerintahan daerah. Lahirnya Peraturan Menteri PANRB tersebut memberikan amanat bagi pemerintah pusat dan daerah agar melakukan penataan birokrasi untuk mewujudkan sistem penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih efektif dan efisien melalui penyederhanaan struktur organisasi, penyetaraan jabatan, dan penyesuaian sistem kerja. Pada Peraturan Menteri PANRB tersebut pun disebutkan bahwa penyederhanaan struktur organisasi dilaksanakan terhadap unit organisasi Jabatan Administrasi yang terdiri atas Jabatan Administrator atau jabatan struktural eselon III, Jabatan Pengawas atau jabatan struktural eselon IV dan Jabatan Pelaksana yang merupakan jabatan struktural eselon V.

Akan tetapi, kenyataan yang terjadi pada saat ini terhadap penyederhanaan birokrasi, Pemerintahan Daerah juga melakukan penghapusan/likuidasi beberapa perangkat daerah termasuk perangkat daerah bidang kearsipan. Melalui perubahan atas Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Pemerintahan Daerah tersebut. Berdasarkan data yang telah dihimpun, paling tidak sedikitnya telah

ada lima pemerintahan daerah yang sudah mengumumkan penghapusan perangkat daerah bidang kearsipan.

Menyikapi hal tersebut, jika merujuk pada Pasal 5 Peraturan Menteri PANRB Nomor 25 Tahun 2021 disebutkan bahwa penyederhanaan struktur organisasi dilaksanakan menjadi dua tingkatan unit organisasi. Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 8 bahwa penyederhanaan struktur organisasi dilaksanakan berdasarkan kriteria. Kriteria penyederhanaan struktur organisasi meliputi, kriteria unit organisasi Jabatan Administrasi yang disederhanakan dan kriteria unit organisasi Jabatan Administrasi yang dipertahankan. Hal ini memperjelas bahwa pengaturan penyederhanaan struktur organisasi adalah perampingan unit organisasi Jabatan Administrasi pada instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengurangi tingkatan unit organisasi.

Merujuk Pasal 94 ayat (2) dan Pasal 95 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dijelaskan bahwa jabatan perangkat daerah provinsi yaitu kepala dinas daerah provinsi merupakan jabatan eselon IIa atau jabatan pimpinan tinggi pratama dan kepala dinas daerah kabupaten/kota merupakan jabatan eselon IIb atau jabatan pimpinan tinggi pratama sehingga sebetulnya bukan merupakan *addresat* (subjek hukum yang ditujukan oleh suatu peraturan perundang-undangan) dalam

Peraturan Menteri PANRB Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi.

Penguatan Eksistensi Dinas Kearsipan di Pemerintahan Daerah

Pembentukan dinas kearsipan dilaksanakan berdasarkan pada pemetaan intensitas urusan pemerintahan dan penentuan beban kerja perangkat daerah. Beban kerja dinas kearsipan yang meliputi penetapan kebijakan, pengelolaan arsip statis yang diterima dari satuan kerja perangkat daerah dan penyelenggara pemerintahan daerah, desa atau yang disebut dengan nama lain yang sejenis bagi dinas kearsipan kabupaten/kota, perusahaan, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan. Kemudian melaksanakan pembinaan kearsipan kepada satuan kerja perangkat daerah dan penyelenggara pemerintahan daerah (termasuk kecamatan), BUMD dan desa/kelurahan bagi dinas kearsipan kabupaten/kota, prasarana dan sarana termasuk sumber daya manusia (SDM) kearsipan, merupakan faktor penting tetap dibutuhkannya lembaga kearsipan dalam bentuk dinas. Selain itu, perlu diingat pula bahwa arsip memiliki banyak peranan penting, yakni arsip merupakan bukti akuntabilitas manajemen penyelenggaraan negara, melindungi kepentingan

negara dan hak-hak keperdataan rakyat, menjaga keselamatan aset daerah serta meningkatkan kualitas pelayanan publik di lingkungan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota.

Menyikapi hal tersebut, langkah yang dapat dilakukan dalam penguatan eksistensi dinas kearsipan di pemerintahan daerah salah satunya adalah penghitungan kembali beban kerja sesuai dengan kriteria variabel umum dan variabel teknis yang diatur dalam Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) Nomor 30 Tahun 2016 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Urusan Pemerintahan Bidang Kearsipan. Dengan demikian, didapatkan tipologi yang sesuai berdasarkan pemetaan. Hal ini sesuai pula dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengendalian Penataan Perangkat Daerah yang dapat melakukan evaluasi perangkat daerah dilakukan dua tahun setelah pemerintah daerah melakukan penataan struktur perangkat daerah, baik berupa pembentukan baru, penambahan, penggabungan dan/atau pengurangan jumlah perangkat daerah atau unit kerja pada perangkat daerah.

Evaluasi perangkat daerah meliputi aspek produktivitas dan efisiensi serta aspek struktur organisasi perangkat daerah. Evaluasi dan pengendalian terhadap struktur organisasi perangkat daerah meliputi aspek besaran organisasi yang

dilakukan dengan membandingkan hasil pemetaan urusan pemerintahan dengan tipe perangkat daerah, susunan perangkat daerah yang dilakukan dengan membandingkan susunan perangkat daerah yang diperbolehkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dengan perangkat daerah yang dibentuk oleh daerah, pewadahan dan perumpunan, tugas dan fungsi, serta tata kerja perangkat daerah.

Jika kita berkaca pada saat ini, otonomi daerah dengan memberikan kewenangan kekuasaan seluas-luasnya kepada pemerintah daerah termasuk pada urusan kearsipan, tidaklah memberikan hasil yang signifikan terhadap perkembangan kearsipan. Masih banyak baik pada tingkatan penetapan kebijakan, pengelolaan arsip, pembinaan kearsipan dan sarana/prasarana termasuk SDM kearsipan yang harus diakui terbelengket dalam pelaksanaannya oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan Pasal 16 ayat (4) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan dijelaskan bahwa arsip daerah kabupaten/kota wajib dibentuk oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota. Kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 143 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah kabupaten/kota wajib membentuk lembaga kearsipan daerah kabupaten/kota yang

melaksanakan tugas pemerintahan di bidang kearsipan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Kemudian, berdasarkan Pasal 12 ayat (2) huruf r Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kearsipan merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Jelas bahwa berdasarkan intensitas beban kerja yang tinggi dan tinjauan yuridis terhadap urusan kearsipan, pada pemerintah daerah dinas kearsipan sebagai lembaga kearsipan daerah wajib dibentuk.

Jika diperlukan penghitungan ulang terhadap beban kerja perangkat daerah bidang kearsipan, maka dapat menggunakan kriteria teknis yang tercantum dalam indikator dan kelas interval. Berdasarkan lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah adalah sebagai berikut: untuk indikator dan kelas interval urusan pemerintahan bidang kearsipan bagi pemerintahan daerah provinsi, dalam rangka menentukan tipologi lembaga kearsipan daerah provinsi meliputi indikator jumlah perangkat daerah provinsi dan BUMD provinsi yang dibina dalam pengelolaan arsip dinamis dalam rangka akuntabilitas publik dengan bobot 30%, jumlah perusahaan swasta dan organisasi kemasyarakatan yang dibina dalam pengelolaan arsip dinamis dalam

rangka akuntabilitas publik dengan bobot 10%, dan jumlah arsip yang harus dikelola per tahun berdasarkan jumlah perangkat daerah dan BUMD (satuan boks) dengan bobot 40%.

Sedangkan terhadap indikator dan kelas interval urusan pemerintahan bidang kearsipan bagi pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam rangka menentukan tipologi lembaga kearsipan daerah kabupaten/kota meliputi indikator jumlah perangkat daerah kabupaten/kota (termasuk kecamatan) dan BUMD kabupaten/kota yang dibina dalam pengelolaan arsip dinamis dalam rangka akuntabilitas publik dengan bobot 25%, jumlah desa/kelurahan yang dibina dalam pengelolaan arsip dinamis dalam rangka akuntabilitas publik dengan bobot 25% dan jumlah arsip yang harus dikelola berdasarkan jumlah perangkat daerah kabupaten/kota, BUMD kabupaten/kota, dan desa/kelurahan dalam rangka penyelamatan dan pelestarian memori kolektif bangsa (dalam satuan boks per tahun) dengan bobot 40%.

Menindaklanjuti Peraturan Menteri PANRB Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi, Menteri PANRB pada 27 Mei 2021 melalui surat Nomor: B/467/KT.01/2021 tentang Rekomendasi Kebijakan Penyederhanaan Struktur Organisasi Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, disebutkan bahwa penyederhanaan struktur organisasi bertujuan untuk:

1. Memperpendek dan menyederhanakan proses pengambilan keputusan dalam birokrasi pemerintahan, sehingga pelayanan kepada masyarakat maupun kepada sesama instansi pemerintah menjadi lebih cepat;
2. Mengurangi terjadinya resiko penyimpangan baik dalam memahami tujuan organisasi maupun dalam pengelolaan sumber daya sebagai akibat dari banyaknya pihak yang terlibat dalam setiap pengambilan keputusan;
3. Menyederhanakan proses koordinasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi sehingga dapat dicapai efisiensi yang tinggi.

Dalam surat tersebut, terdapat kriteria khusus digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan penyederhanaan pada perangkat daerah yang berbentuk dinas, badan, dan inspektorat. Adapun kriteria khusus tersebut meliputi:

1. Spesialisasi urusan pemerintahan;
2. Karakteristik tugas dan fungsi urusan pemerintahan;
3. Sifat pelaksanaan tugas dan fungsi urusan pemerintahan;
4. Formalisasi pelaksanaan tugas dan fungsi urusan pemerintahan;
5. Kompleksitas pengelolaan sumber daya manusia;
6. Kompleksitas pengelolaan aset.

Berdasarkan hasil pengumpulan data dan informasi pada beberapa pemerintah daerah yang diikuti

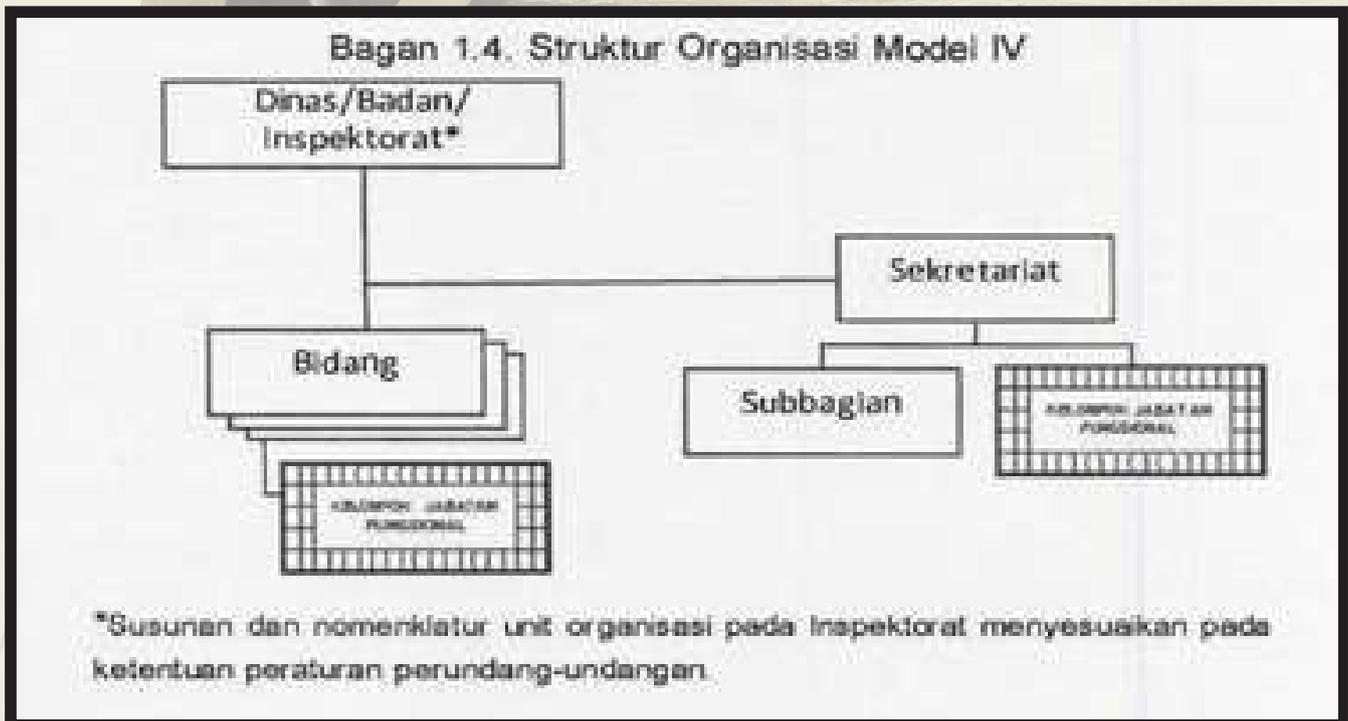
dengan proses verifikasi dan validasi diperoleh hasil pemetaan terhadap seluruh urusan pemerintahan. Selanjutnya setelah dilakukan proses tabulasi, analisis, dan pengolahan data dan informasi menggunakan kriteria, bobot, dan nilai di atas, maka ditetapkan model urusan pemerintahan baik pada pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota pada Model IV, yaitu urusan pemerintahan memiliki nilai kurang dari atau sama dengan 5 ($x \leq 5$), tidak memiliki seksi/subbidang pada masing-masing bidang yang mewadahi urusan pemerintahan tersebut, namun masih memiliki satu Subbagian Tata Usaha atau sebutan lain pada sekretariat, dengan bagan struktur sebagai berikut:

Pemaknaan Ulang Penggabungan Urusan Pemerintahan

Berdasarkan Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, disebutkan bahwa dalam hal berdasarkan perhitungan nilai variabel suatu urusan pemerintahan tidak memenuhi syarat untuk dibentuk dinas daerah provinsi sendiri, urusan pemerintahan tersebut digabung dengan dinas lain. Penggabungan urusan pemerintahan dalam satu dinas daerah provinsi didasarkan pada perumpunan urusan pemerintahan dengan kriteria kedekatan karakteristik urusan pemerintahan dan/atau keterkaitan antarpelayanan urusan pemerintahan. Sedangkan untuk

perumpunan urusan pemerintahan meliputi perpustakaan dan kearsipan.

Diperlukan pemaknaan ulang terhadap perumpunan urusan kearsipan dengan perpustakaan, di antaranya dengan dinas kebudayaan atau dengan dinas komunikasi dan informatika. Hal ini bertujuan jika secara politis keinginan Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melakukan pengurangan struktur birokrasi (dinas) bisa tetap tercapai, tetapi kewajiban pembentukan dinas kearsipan tetap terwadahi dengan nomenklatur bergabung dengan dinas lain.



Berdasarkan Surat Menteri PANRB pada 27 Mei 2021 Nomor: B/467/KT.01/2021 tentang Rekomendasi Kebijakan Penyederhanaan Struktur Organisasi Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota