

DISERTASI

MODEL TATA KELOLA KEARSIPAN
DALAM MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE*
(STUDI KASUS PADA KANTOR WILAYAH
KEMENTERIAN AGAMA PROVINSI SULAWEESI SELATAN)

*Archives Governance Model In Realizing Good Governance
(Case Study At The Regional Office Of The Ministry Of Religion
South Sulawesi Province)*

Disusun dan diajukan oleh:

I GST AYU UIK ASTUTI
NIM : E013202009



**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

MODEL TATA KELOLA KEARSIPAN
DALAM MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE*
(STUDI KASUS PADA KANTOR WILAYAH
KEMENTERIAN AGAMA PROVINSI SULAWESI SELATAN)

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi
Administrasi Publik

Disusun dan diajukan oleh:

I GST. AYU UIK ASTUTI

E013202009

KEPADA

PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR 2023

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**MODEL TATA KELOLA KEARSIPAN
DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE
(STUDI KASUS PADA KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN AGAMA
PROVINSI SULAWESI SELATAN)**

Disusun dan diajukan oleh

I GST. AYU UK ASTUTI

E013202009

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 22 Februari 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Promotor

Prof. Dr. Sangkala, MA.
Nip. 19631111199031002

Co. Promotor,

Dr. H. Haeniati, S.Sos., M.Si.
Nip. 196801011997022001

Ketua Program Studi
Administrasi Publik

Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
Nip. 196012311986011005

Co. Promotor,

Dr. Muh. Tang Abdurah, S.Sos., M.AP.
Nip. 197209072002121001

Dekan, Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Dr. Phil. Susri, S.P., M.Si.
Nip. 197608182008011008

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

NAMA : IGST.AYU UIK ASTUTI

NIM : E013202009

PROGRAM DOKTOR : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 2023
Saya Membuat Pernyataan



IGST. AYU UIK ASTUTI
NIM. E013202009

KATA PENGANTAR

Om Swastyastu, Astungkara penulis panjatkan atas segala Karunia Ida Sang Hyang Widhi Wasa (Tuhan Yang Maha Kuasa) sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini dengan judul ” Model Tata Kelola Kearsipan Dalam Mewujudkan *Good Governance* (Studi Kasus pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan) sesuai dengan yang telah direncanakan”.

Disertasi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat dalam penyelesaian studi Doktor pada Program Studi Administrasi Publik. Program Pascasarjana FISIP Universitas Hasanuddin Makassar. Disertasi ini berisikan hasil penelitian Model Tata Kelola Kearsipan Dalam Mewujudkan *Good Governance* (Studi Kasus pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan).

Penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan pada disertasi ini, namun penulis telah berusaha semaksimal mungkin dalam menyelesaikan disertasi ini. Apabila ada masukan dan kritikan yang bersifat membangun maka penulis menerima dengan senang hati. Banyak tantangan yang penulis hadapi dalam menyelesaikan disertasi ini. Namun atas bantuan dari berbagai pihak, maka disertasi ini dapat selesai tepat waktu. Untuk itulah pada kesempatan ini penulis dengan tulus mengucapkan terimakasih yang sebanyak-banyaknya kepada Bapak **Prof. Dr. Sangkala, MA** selaku Promotor, Ibu **Dr. Hasniati, S.Sos, M.Si** selaku Ko-Promotor 1(satu), dan Bapak **Dr. Muh. Tang Abdulah, S.Sos, M.Si** selaku Ko-Promotor 2 (dua) yang telah memberikan bimbingan, arahan, serta dukungan kepada penulis dalam penyelesaian disertasi ini.

Dalam penyelesaian disertasi ini banyak pihak yang telah membantu dan memberikan dukungan dan motivasi. Maka dari itu pada kesempatan kali ini, penulis menyampaikan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya khususnya kepada suami tercinta Aiptu Made Wihiarta serta kedua buah hati tercinta Ni Putu Calya Shinta Anabela dan Made Dimas Abhipraya Baswara yang selalu memberikan semangat dan motivasi serta semangat kepada penulis. Tak lupa juga kami ucapkan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor UNHAS beserta para pembantu Rektor Universitas Hasanuddin;
2. Bapak Dr. Phil, Sukri, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan Staf;
3. Bapak Prof. Dr. H. Muhammad Akmal Ibrahim, M.Si selaku Ketua Program Studi S3 Administrasi Publik;
4. Bapak Prof. Dr. Alwi, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin;
5. Prof. Sangkala, MA selaku *Promotor*, Dr. Hasniati, S.Sos, M.Si selaku *Co-Promotor*, dan Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos, M.Si, selaku *Co-Promotor*;
6. Bapak Prof. Dr. H.M. Thahir Haning, M.Si, Bapak Prof. Dr. H. Muhammad Akmal Ibrahim, M.Si, dan Bapak Dr. H. Badu Ahmad, M.Si selaku tim penguji yang telah menyempatkan waktu untuk memberikan arahan, saran dan kritikan terhadap penyusunan disertasi ini;

7. Ibu Dr. Sri Juni Woro Astuti, M.Com selaku penguji eksternal yang telah menyempatkan waktu untuk memberikan arahan, saran, dan kritikan dalam perbaikan disertasi ini;
8. Para Dosen pengajar Program Studi Ilmu Administrasi Publik FISIP Universitas Hasanuddin atas bimbingan, arahan, didikan serta motivasi yang diberikan selama kurang lebih 2 (dua) tahun perkuliahan;
9. Para Staf Sekretariat Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin;
10. Bapak Drs. Khaeroni, M.Si selaku Kepala Kantor Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan;
11. Bapak Dr. H. Ali Yafid, S.Ag, M.Pd.I selaku Kepala Bagian Tata Usaha pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan;
12. Bapak H. Aminuddin, S.Ag, M.Ag selaku Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Gowa
13. Bapak H. Irman, S.Ag, M.Si selaku Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Makassar
14. Bapak Drs. Simon Kendek Paranta selaku Pembimbing Masyarakat Hindu Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan;
15. Ibu Dra. Marlin Naray selaku Pembimbing Masyarakat Kristen pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan;
16. Bapak H. Faried Wajedi, S.Sos.I, MM selaku Kepala Sub Bagian Tata Usaha pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Gowa;
17. Ibu Hj. Triyana T. Nurdin, s.sos, M.Si selaku Kepala Seksi Pendidikan Agama Islam pada Kantor Kementerian Agama Gowa;
18. Bapak Gede Durahman, SE selaku Ketua PHDI Provinsi Sulawesi Selatan;
19. Ibu Ni Ketut Sumidawati, S.ST, M.Kes selaku Ketua WHDI Kota Makassar;

20. Para arsiparis dan pengelola arsip pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan;

21. Rekan-rekan S3 Administrasi Publik tanpa terkecuali untuk persahabatan dan kebersamaan yang telah diberikan'

Serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis. Penulis berharap semoga disertasi ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang kearsipan pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan. Akhir kata, penulis mengucapkan permohonan maaf atas segala kekurangan dan keihlapan.

Terimakasih, Om Santih, Santih, Santih Om

Makassar, 2023



I GUSTI AYU UIK ASTUTI

ABSTRACT

I GST. AYU UIK ASTUTI. *Archival Management Model in Realizing Good Governance: A Case Study at the Regional Office of the Ministry of Religion of South Sulawesi Province* (supervised by Sangkala, Hasniati, and Muh. Tang Abdullah)

Good governance is supported by a system of government administration and modern management, including archive management which has a strategic position. Archives governance in realizing a good governance is an archive organization that puts forward the principles of legitimacy, transparency, accountability, rule of law, responsiveness, and effectiveness in order to provide excellent service in archive management and service, including organization's ability to find the right and relevant strategy in resolving archival issues as the evidence of interactive governance accountability in terms of archives. The research method used was a qualitative research method, and the data were obtained through in-depth interview, observation, and documentation study. Data analysis techniques used data reduction, data presentation, verification, and drawing conclusions. The results of research indicate that the archival governance models that can realize good governance are the legitimacy of archives that must be known and understood by HRK, the ability to manage records into information, the ability of HRK to present information through archives in accordance with archival procedures, accountability for holding archives shown through the commitment of HRK, supervision carried out by authorized officials, legal sanctions that should be given to those who violate the rules of good and correct archive administration as a form of legal certainty in the field of archives, HRK that must have responsiveness to the duties and responsibilities as archive managers, and the very much needed existence of archival SOPs to be able to realize a good and correct archive management.

Keywords: legitimacy, transparency, accountability, rule of law, responsiveness, effectiveness



ABSTRAK

I GST. AYU UJK ASTUTI). Model Tata Kelola Kearsipan dalam Mewujudkan Good Governance: Studi Kasus pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan (ditimbangi oleh Sangkai, Hasniati, dan Muh. Abdulah).

Good governance didukung oleh sistem administrasi pemerintahan dan manajemen modern, termasuk manajemen kearsipan yang memiliki posisi strategis. Tata kelola kearsipan dalam mewujudkan good governance merupakan kearsipan yang mengedepankan prinsip legitimasi, transparansi, akuntabilitas, rule of law, responsivitas, dan efektivitas, agar dapat memberikan pelayanan prima dalam pengelolaan dan pelayanan arsip, termasuk dalam hal kemampuan organisasi menemukan strategi yang tepat dan relevan dalam menyelesaikan masalah kearsipan sebagai bukti akuntabilitas interactive governance dalam hal kearsipan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan mempergunakan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan kajian dokumentasi. Untuk teknik analisis data menggunakan pereduksian data, penyajian data, verifikasi, serta penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model tata kelola kearsipan yang dapat mewujudkan good governance adalah legitimasi kearsipan wajib diketahui dan dipahami oleh SDM, kemampuan mengelola arsip menjadi informasi; SDM harus mampu menyajikan informasi melalui arsip sesuai dengan prosedur kearsipan; akuntabilitas penyelenggaraan kearsipan ditunjukkan melalui Komitmen para SDM dan pengawasan yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang; sanksi hukum akan diberikan kepada yang melanggar aturan penyelenggaraan kearsipan yang baik dan benar sebagai bentuk kepastian hukum dalam bidang kearsipan; SDM harus memiliki daya tanggap terhadap tugas dan tanggung jawab sebagai pengelola arsip, dan untuk dapat mewujudkan pengelolaan arsip yang baik dan benar sangat dibutuhkan keberadaan SOP Kearsipan.

Kata kunci: legitimasi, transparansi, akuntabilitas, rule of law, responsivitas, efektivitas



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Arsip akan tercipta seiring dengan adanya kegiatan yang terlaksana dalam organisasi. Arsip memiliki nilai informasi yang menjadi salah satu sumber penting bagi organisasi, hal ini disebabkan bahwa informasi telah menjadi kebutuhan masyarakat yang berpengaruh terhadap kehidupan sosial bagi masyarakat itu sendiri. Informasi kemudian diolah dalam bentuk arsip, sehingga arsip memiliki arti yang penting bagi organisasi

International Council on Archives (ICA) menyebutkan bahwa “ *recorded information produced or received in the initiation, conduct or completion of an institutional or individual activity and that comprise content, context and structure sufficient to provide evidence of the activity*”. Arsip adalah informasi terekam yang dibuat atau diterima dalam rangka perencanaan, pengendalian, pelaksanaan atau penyelesaian kegiatan kelembagaan atau perorangan dan terdiri atas isi, konteks, dan struktur untuk dapat menjadi bukti dari kegiatan (ANRI, 2015).

Arsip memiliki berbagai macam bentuk sehingga memiliki peranan penting dalam proses penyajian informasi dalam kegiatan formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Arsip akan terus bertambah jumlahnya dalam sebuah organisasi, namun terkadang cenderung diabaikan oleh pengelolahnya, dipandang

sebelah mata tidak perlu disimpan dengan memperhatikan sistem yang seharusnya. Hal ini berdampak pada kesulitan terhadap penemuan kembali arsip dalam pelaksanaan tugas organisasi ataupun pengambilan keputusan (*decision making*), yang pada akhirnya memerlukan waktu yang lama untuk penemuan kembali (*retrieval*).

Arsip sebagai salah satu sumber informasi membutuhkan sistem pengelolaan (*management*) yang tepat sehingga dapat tercipta efektivitas, efisiensi dan produktifitas bagi organisasi. Selain untuk kepentingan organisasi arsip juga dapat berguna sebagai bukti identitas, menyelamatkan/melindungi hak, untuk menyelesaikan sengketa, karena sumber sengketa terjadi dengan tidak lengkapnya dokumen/arsip, peran arsip dalam mendukung transparansi, serta peran dalam mendukung pelayanan publik, hal ini merupakan salah satu fungsi dari bidang kearsipan.

Bidang kearsipan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan sehingga memerlukan akselerasi yang cepat dan tepat untuk mengantisipasi berbagai perubahan dan perkembangan yang terjadi dan tengah berlangsung pada saat sekarang. Hampir semua segi kehidupan berbangsa dan bernegara terekam dalam arsip, hal ini disebabkan oleh karena arsip menjadi sumber informasi yang terekam (*recorded information*). Dengan sendirinya arsip menyimpan informasi yang benar, nyata, lengkap dan *kredibel* tentang bagaimana negara dan juga bagaimana bernegara ini tumbuh dan berkembang.

Arsip menjadi cerminan aktivitas suatu organisasi sebab arsip menjadi bukti yang autentik, serta sebagai salah satu sumber informasi yang terekam (*record*

information) yang berfungsi menunjang proses kegiatan administrasi dan manajemen birokrasi, sehingga arsip membutuhkan kebijakan dalam pengelolaannya disamping SDM yang professional.

Observasi awal yang dilakukan peneliti tanggal 04 April 2022 pada Bimbingan Masyarakat Hindu (BIMAS Hindu) pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan didapatkan bahwa seiring bertambahnya volume arsip berdampak pada sarana kearsipan yang dibutuhkan. Bimas Hindu hanya memiliki dua lemari arsip yang terbuat dari kayu besar dan dua lemari arsip besi untuk menampung arsip yang mereka miliki sejak tahun 1982.

Kebutuhan akan sarana kearsipan ini menjadi bukti bahwa dibutuhkan tata kelola kearsipan yang bisa mengakomodir segala kebutuhan dalam sistem kearsipan. Mustahil bagi sebuah instansi untuk dapat memberikan data dan informasi yang lengkap dan akurat apabila instansi tersebut tidak melaksanakan sistem kearsipannya dengan baik dan benar melalui cara penerapan kaidah-kaidah kearsipan yang telah ditetapkan oleh pemerintah secara professional dan akuntabel. Dibutuhkan kebijakan internal yang berhubungan dengan pengelolaan arsip untuk memperkuat kapasitas penyelenggaraan kearsipan.

Pelaksanaan kearsipan yang komprehensif diharapkan akan dapat mengatasi tantangan globalisasi bagi penyelenggaraan pemerintahan yang baik, termasuk dalam hal pengelolaan arsip yang terus berkembang mengikuti perubahan zaman, termasuk peralihan pengelolaan arsip yang bersifat konvensional menjadi pengelolaan arsip berbasis elektronik. Sumber daya manusia kearsipan sangat diharapkan mampu memberikan pelayanandi bidang kearsipan sesuai dengan

kaidah kearsipan, sehingga dibutuhkan sumber daya manusia yang mampu mengontrol dan bekerjasama terhadap proses kegiatan kearsipan.

Pengelolaan arsip secara konvensional salah satu kelemahannya adalah membutuhkan ruang penyimpanan yang cukup luas yang disebabkan volume arsip akan terus bertambah, mudah mengalami kerusakan, pencarian dokumen masih memerlukan waktu yang lama, hingga kemungkinan dokumen hilang, serta distribusi dokumen antar unit kerja masih terasa kurang efektif, dan hal ini tampak pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan.

Kehadiran arsip elektronik sangat dibutuhkan untuk dapat meminimalisir persoalan yang menghambat dalam pengelolaan arsip seperti yang terjadi pada Bimas Hindu Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan. Manfaat lain arsip elektronik adalah penemuan kembali arsip secara cepat dan tepat sehingga tercipta efisiensi tenaga, waktu, dan biaya. Hal ini berbanding terbalik dengan pengelolaan arsip yang dilakukan secara konvensional.

Pengelolaan arsip yang efektif dan efisien berhubungan juga dengan penyusutan arsip. Penyusutan arsip seharusnya dilakukan untuk menghindari inefisiensi dan inefektivitas pekerjaan dalam mengelola arsip. Penyusutan menjadi salah satu tahapan dalam pengelolaan arsip dinamis sebagai upaya organisasi untuk mengurangi arsip yang tercipta sebagai akibat akumulasi arsip yang terus bertambah. Hal ini menjadi salah satu potret masalah kearsipan yang dihadapi oleh Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan. Dalam melakukan penyusutan arsip dibutuhkan kehadiran jadwal retensi arsip (JRA) sebagai salah satu instrumen dalam pengelolaan arsip termasuk arsip elektronik.

Arsip elektronik memanfaatkan teknologi salah satunya dengan mempergunakan media komputer. Sistem ini dikenal dengan sistem kearsipan elektronik. Sistem kearsipan elektronik diatur dalam Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Umum Pengelolaan Arsip Elektronik. Arsip elektronik menggunakan perlengkapan dan peralatan mesin-mesin elektronik, seperti seperangkat komputer, seperangkat alat perekam dan pembaca arsip audio-visual, perlengkapan mikrofilm dan peralatan elektronik lainnya yang mendukung dalam pelaksanaannya.

Kelebihan lain dari arsip elektronik ini adalah mudah untuk dioperasikan, memiliki desain tampilan yang menarik, memiliki program pencarian dokumen, fasilitas pencatatan lokasi fisik arsip, memiliki unsur suara gambar dan suara, keamanan data, jangka simpan arsip yang otomatis, dilengkapi dengan laporan tentang kondisi arsip, terhubung dengan fasilitas komputer serta memungkinkan memiliki fasilitas OCR, dengan mempergunakan perangkat keras (*hardware*) dan perangkat lunak (*software*) dalam mendukung perbaikan manajemen kearsipan.

Manajemen kearsipan merupakan salah satu cara mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang baik mencakup tentang pengelolaan arsip secara konvensional maupun elektronik yang dapat membantu kegiatan kantor dalam pengelolaan arsipnya sesuai dengan standar pengelolaan arsip. Perbedaan antara arsip elektronik dengan arsip konvensional terletak pada peralatan, perlengkapan serta media yang digunakan untuk mendukung penerapan yang dilakukan. Arsip konvensional masih mempergunakan kertas sebagai media untuk mencatat dan merekam informasi.

Tujuan pokok dari manajemen kearsipan adalah penghematan dan efisien dalam pengelolaan arsip dari tahap penciptaan, penggunaan dan pemeliharaan sampai pada penyusutan (ANRI,2015). Salah satu yang dapat mendukung terwujudnya *good governance* melalui tata kelola kearsipan yang dilaksanakan sesuai dengan kaidah kearsipan. Selain kebutuhan pengelolaan arsip agar bersifat dinamis, mengikuti perkembangan zaman, pengelolaan arsip juga membutuhkan perhatian pihak lain berupa pengawasan dalam bidang kearsipan.

Manajemen kearsipan yang menjadi rangkaian kegiatan kearsipan yang *sporadis* dan tidak saling berkaitan kini mulai beralih menjadi suatu rangkaian usaha yang terorganisir, terstruktur dengan mempergunakan pendekatan-pendekatan yang logis untuk fase penciptaan, dan pemeliharaan, serta pemusnahan arsip yang membutuhkan pengawasan. Kegiatan kearsipan ini diharapkan akan mampu mewujudkan *good governance* yang menerapkan prinsip legitimasi, transparansi, akuntabilitas, kepastian hukum, memiliki daya tanggap dan efektif.

Salah satu tolak ukur dalam wilayah perubahan tata laksana reformasi birokrasi untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam bidang kearsipan adalah pengawasan kearsipan. Pengawasan kearsipan sangat dibutuhkan untuk menghindari tumpang tindih pekerjaan. Arahan Presiden Joko Widodo dalam Peringatan Hari Kearsipan Ke-50 Tahun 2021 bahwa cara lama dalam kearsipan tidak efisien, akses yang lambat, dan penyimpanan arsip yang tersebar dimana-mana sehingga sangat membutuhkan adaptasi Inovasi dan Teknologi Informasi Komputer. Disamping itu perlunya pengawasan dari pejabat yang berwenang terhadap kegiatan kearsipan yang dilakukan oleh para sumber daya

manusia kearsipan. Pengawasan dibutuhkan dalam penyelenggaraan kearsipan pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan .

Good governance merupakan sebuah cara untuk memperkuat “ kerangka kerja institusional dari pemerintah” (Bappenas, 2002). Untuk dapat mewujudkan hal tersebut maka pemerintah meluncurkan salah satu cara baru dalam bidang kearsipan berbasis elektronik melalui Sistem Kearsipan Dinamis Terintegrasi (SRIKANDI). SRIKANDI merupakan cara melacak dan identifikasi arsip secara tepat, registrasi untuk pelestarian arsip digital milik komunitas, dan sistem pengamanan arsip jangka panjang yang dipindahkan secara otomatis dari tempat penyimpanan.

Pengelolaan arsip di era yang serba elektronik seperti sekarang ini, menghadapi tantangan yang cukup berat untuk dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan teknologi informasi yang terjadi menghendaki segala sesuatunya bersifat simpel dan cepat, yang bersumber dari tata kelola kearsipan yang diterapkan. Informasi telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam berbangsa dan bernegara sehingga membutuhkan kebijakan pemerintah dalam hal tersebut. Perkembangan pengelolaan arsip sebagai sumber informasi dalam keberlangsungan organisasi yang berdampak pada sistem tata kelola yang ada pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan.

Good governance membutuhkan tata kelola yang bersifat dinamis, ruang lingkup tata kelola dibutuhkan 2 (dua) lingkup perbaikan secara kelembagaan (*institutional*) dan jaringan (*networking*) menurut Thomas Lynch dan Cynthia E. Lynch (2000). Tata kelola merupakan konsep yang kompleks dan multi dimensi

yang menggabungkan panduan filosofi atau seperangkat prinsip operasi, proses yang disukai atau cara orang berinteraksi satu sama lain dalam situasi untuk hasil yang diinginkan. Tata kelola mempengaruhi bagaimana tujuan organisasi dicapai, dan bagaimana kinerja organisasi dimaksimalkan.

Tata kelola kearsipan membutuhkan pengelolaan arsip yang dilakukan oleh para sumber daya manusia kearsipan baik yang dilaksanakan oleh pengelola arsip maupun arsiparis yang berada pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan yang secara kelembagaan membutuhkan adanya kebijakan dalam meningkatkan kualitas pelayanan. Persoalan kebijakan secara *institutional* dalam bidang kearsipan dapat dilihat dari belum adanya kebijakan yang terkait dengan coordinator JFT arsiparis, sarana dan prasarana yang masih perlu dilengkapi sesuai standar kearsipan, serta sistem pengawasan dibidang kearsipan yang dimiliki oleh Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan termasuk dalam hal penggunaan instrumen dalam pengelolaan arsip.

Pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan didapatkan bahwa masih kurang menjalin hubungan kerjasama di bidang kearsipan dengan pihak eksternal, hal ini tampak dari masih kurangnya kerjasama dalam peningkatan kompetensi bagi para SDM yang ada pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan. Masih banyaknya JFT arsiparis yang belum mengikuti diklat fungsional arsiparis. Peningkatan kompetensi bagi SDM merupakan bagian dari pembinaan kearsipan dalam penyelenggaraan kearsipan. Pembinaan kearsipan yang melibatkan *stakeholder* diluar Kementerian

Agama bertujuan untuk membangun penyelenggaraan kearsipan yang lebih akuntabel dalam tata pemerintahan (*governance*).

Dalam konteks administrasi publik Frederickson (2000) mengatakan bahwa :

- 1) *Governance*, menggambarkan bersatunya sejumlah organisasi atau institusi baik itu dari pemerintah atau swasta yang dipertautkan (*linked together*) secara bersama untuk mengurus kegiatan-kegiatan publik
- 2) *Governance*, sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas, pelaku, bahkan disebut sebagai hiper pluralitas, untuk membangun sebuah konser antar pihak-pihak secara langsung atau tidak (*stake holders*)
- 3) *Governance* berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam literature-literatur manajemen publik utamanya spesialisasi dalam rumpun kebijakan public, dimana relasi multi organisasional antar aktor-aktor kunci terlibat dalam implementasi kebijakan.

Garis besar konsep “ *governance*” merujuk pada kerangka sistem penyelenggaraan institusi pemerintahan yang dikelola dengan baik (*good governance*) termasuk didalamnya kegiatan administrasi. *Governance* merupakan cara pelaksanaan fungsi dalam organisasi pada suatu negara dengan hirarki berada pada pemahaman kesetaraan kedudukan dan hanya berbeda fungsi dengan melibatkan tiga komponen yaitu sektor publik, swasta, dan masyarakat (*triple helix*). Ketiga unsur tersebut harus berkolaborasi untuk dapat menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik.

Sulistiyani (2017) menerangkan peran dari setiap aktor yang tergolong dalam konsep *triple helix* yaitu peran pemerintah, peran swasta, dan peran masyarakat dalam menyukseskan pembangunan dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Pemerintah memiliki peran penting dalam suatu pembangunan yang akan dilakukan karena dalam hal ini pemerintah bertindak sebagai implementator, monitoring, evaluasi, mediasi, formulasi, dan penetapan (*policy*).
- 2) Swasta mengambil peran lebih banyak pada implementasi penentuan langkah-langkah bersama masyarakat. Peran demikian perlu untuk ditekankan supaya terjadi variasi analisis.
- 3) Peran Masyarakat secara umum diberikan dalam bentuk partisipasi baik pada level formulasi, implementasi, monitoring, maupun evaluasi. Tinggi rendahnya partisipasi yang diberikan akan berdasarkan tingkat keberdayaan yang dimiliki oleh masyarakat dan kemampuan pemahaman pada level dalam setiap proses kebijakan publik.

Peran dari ketiga unsur diatas mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang baik, khususnya peran pemerintah yang dapat terlihat dalam melaksanakan proses administrasi yang bukan saja hanya sekedar kegiatan dalam tata usaha atau yang berkaitan dengan pekerjaan yang hanya sekedar mengatur *file*, membuat laporan, tetapi juga proses perumusan dan implementasi kebijakan dalam segala dimensi demi mewujudkan tata pemerintah yang baik.

Governance memiliki peran sesuai dengan fungsinya masing-masing yang berdampak pada partisipasi warga negara dalam mencapai tujuan negara. Salah satu partisipasi sebagai warga negara maupun warga masyarakat dalam pemerintahan

adalah hal yang terkait dengan pengambilan keputusan yang bersifat *bottom up*, pengambilan keputusan ditentukan dari bawah ke atas, dalam artian bahwa keputusan berdasarkan kepentingan dari bawah, sehingga melibatkan beberapa aktor didalamnya.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS menyebutkan bahwa *good governance* merupakan suatu pemerintahan yang dapat mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisien, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat. Untuk dapat mewujudkan *good governance* sangat dibutuhkan adanya efisiensi dalam manajemen sektor publik, menciptakan akuntabilitas publik, tersedianya infrastruktur hukum, adanya sistem informasi yang menjamin akses masyarakat terhadap informasi yang berisi kebijakan, dan adanya transparansi dari berbagai kebijakan.

Pada tahun 2025 diharapkan telah terwujud tata pemerintahan yang baik dengan birokrasi pemerintah yang profesional, berintegritas tinggi, dan menjadi pelayan masyarakat dan abdi negara sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 seperti yang tergambar pada gambar berikut :



Gambar 1.1 Kondisi Birokrasi yang Diinginkan

Sumber : Peraturan Presiden Republik Indonesia No.81 Tahun 2010

Good governance merupakan usaha untuk bisa melaksanakan reformasi ke arah yang lebih baik untuk dapat melaksanakan sistem administrasi publik secara menyeluruh. *Good governance* dalam bidang kearsipan membahas bagaimana tata kelola kearsipan dalam mewujudkan *good governance* sehingga kinerja pemerintah dapat terukur dengan baik. Permasalahan yang terjadi dalam pelayanan publik yang menjadi salah satu indikator *good governance* merupakan bukti adanya masalah yang terjadi pada administrasi publik dari segi kelembagaan yang belum tertata dengan baik serta rendahnya kualitas kerja yang dihasilkan dalam tata pemerintahan.

Praktek kegiatan kearsipan dalam tata pemerintahan yang merupakan kegiatan yang sudah lama dilakukan dalam peradaban manusia. Para sejarawan telah menemukan bukti kegiatan kearsipan itu telah dilakukan sejak milenium ketiga sebelum masehi, yang dibuktikan melalui situs-situs peradaban kuno Ebla, Mari, Amarna, Hattusas, Ugarit dan Pylos, dengan menggunakan berbagai media,

utamanya batu, tanah dan kayu. Kegiatan kearsipan itu berkembang dengan baik pada masa peradaban Cina Kuno, Yunani Kuno dan Romawi Kuno, terutama sejak ditemukannya teknologi kertas di Cina dan bersamaan dengan berkembangnya peradaban perpustakaan (*library*). Istilah arsip belum dikenal pada masa ini, dan masih menggunakan istilah latin "*tabularia*".

Arsip harus menjadi *evidence* dari suatu kejadian, berisikan data yang mempunyai makna secara sosial. Arsip merupakan *information by product* dari kegiatan seseorang atau suatu organisasi yang tercipta dari adanya aktivitas manusia dan organisasi. Arsip dapat dijadikan tolak ukur pelaksanaan kegiatan yang dilaksanakan oleh organisasi, sehingga arsip harus dapat dikelola secara baik dan benar termasuk pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan.

Good governance didukung oleh sistem administrasi pemerintahan maupun manajemen modern, termasuk manajemen kearsipan yang memiliki posisi strategis, meskipun selama ini belum mendapat perhatian yang proporsional. Sangat dibutuhkan kerjasama antara pemerintahan sebagai pembuat kebijakan, Pihak swasta sebagai pembuat IPTEK dan masyarakat sebagai pemanfaat hasil IPTEK dibidang Kearsipan, termasuk peran serta SDM di dalamnya. Semua unsur tersebut menjadi bagian dari tata kelola kearsipan.

Proses penciptaan arsip yang ada pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan dimulai dari proses pembuatan surat keluar yang dilakukan oleh para pelaksana maupun para arsiparis yang ditugaskan untuk melaksanakan proses pembuatan surat. Kegiatan selanjutnya yang dilakukan

setelah proses penciptaan arsip adalah penyimpanan arsip aktif yang dilakukan oleh pelaksana yang melakukan penciptaan arsip.

Peran para arsiparis pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan dimulai dari penciptaan, penataan, penyimpanan, pemeliharaan, dan penyusutan arsip. Dalam observasi pendahuluan didapatkan bahwa para SDMK lebih cenderung melakukan penciptaan dan penataan arsip aktif namun tidak semua arsiparis terlibat dalam kegiatan penataan arsip inaktif di unit kearsipan III terutama untuk arsiparis yang berada pada jenjang jabatan arsiparis ahli muda. Tampak juga bahwa arsiparis lebih fokus pada pelaksanaan tugas tambahan yang diberikan oleh atasan langsung. Hal ini berpengaruh pada tata kelola kearsipan yang ada pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan.

Pengelolaan arsip yang handal yang diperkuat dengan kebijakan internal dan pembinaan SDMK diharapkan akan mampu mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Keping (2018) menyimpulkan bahwa enam hal penting tentang tata pemerintahan yang baik yaitu: legitimasi, transparansi, akuntabilitas, *rule of law*, daya tanggap, dan efektivitas. Untuk dapat mewujudkan tata pemerintahan yang baik menurut Keping tersebut maka dibutuhkan adanya kerjasama yang baik antara pemerintah dan masyarakat.

Rujukan utama penyelenggaraan kearsipan adalah Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan bertujuan untuk memberikan kejelasan dalam penyelenggaraan kearsipan termasuk dalam hal asas, tujuan, ruang lingkup, pengelolaan arsip, pembinaan kearsipan, organisasi, pendanaan, sumber daya manusia, prasarana dan sarana, peran serta masyarakat, termasuk sanksi

administratif dan ketentuan pidana. Dengan adanya kejelasan dalam penyelenggaraan kearsipan dijadikan pedoman dalam mewujudkan tata kelola kearsipan yang baik dan benar dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Payung hukum sebagai bentuk legitimasi kearsipan mengarahkan para pengelola arsip dan arsiparis dalam melaksanakan tugas. Arsip yang dikelola SDMK memiliki unsur informasi yang sering digunakan dalam kegiatan kerja. Ditemukan bahwa para arsiparis belum sepenuhnya mengetahui dan memahami dasar hukum sebagai bentuk legitimasi kearsipan yang berlaku dalam penyelenggaraan kearsipan. Legitimasi kearsipan ini mempengaruhi layanan kearsipan yang diberikan oleh Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan.

Akses arsip yang menjadi bagian dari pengelolaan arsip merupakan ketersediaan arsip sebagai hasil dari kewenangan dengan mempergunakan sarana bantu untuk mempermudah penemuan kembali arsip sebagai bentuk transparansi kearsipan. Memberikan layanan akses arsip berupa penyajian informasi kepada masyarakat luas melalui publikasi informasi yang dilakukan sebagai bentuk transparansi pemerintah dalam melaksanakan transparansi dibidang kearsipan. Kegiatan ini seharusnya menjadi tanggung jawab SDMK pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan, yang dimulai dari pengolahan data dan informasi.

Akuntabilitas para arsiparis sebagai sumber daya kearsipan secara personal harus dapat mereka buktikan disamping komitmen akan tanggung jawab yang menjadi keterikatan para pengelola arsip dan arsiparis sebagai SDMK dalam

menyelenggarakan sistem kearsipan yang baik dan benar. Bentuk tanggungjawab arsiparis tergambar dalam laporan kinerja arsiparis yang dibuat oleh SDMK kearsipan, termasuk bagi para arsiparis pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan.

Standar kualitas hasil kerja yang tertuang dalam Peraturan Kepala Arsip Nasional Indonesia Nomor 23 Tahun 2017 menjadi salah satu bentuk regulasi yang terbit dalam rangka penyelenggaraan kearsipan di Indonesia. Regulasi menjadi *rule of law* (kepastian hukum) bagi orang-orang yang terlibat dalam dunia kearsipan. Aturan hukum memberikan kepastian hukum terhadap kegiatan yang dilakukan pemerintah, serta saksi hukum menjadi konsekuensi terhadap pelanggaran aturan yang telah ditetapkan serta kaidah yang harus dipatuhi, dan dari hasil pengamatan awal para SDMK pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan belum memahami tentang sanksi dan hukuman yang terkait dengan penyelenggaraan kearsipan.

Prinsip selanjutnya dalam mewujudkan *good governance* adalah daya tanggap atau *responsivitas* yang terkait dengan bagaimana sumber daya manusia kearsipan merespon penyelenggaraan kearsipan yang baik. Daya tanggap pengelola arsip dan arsip dapat dilihat sejauh mana mereka memahami kebutuhan organisasi dan masyarakat atau pihak lain termasuk pihak swasta yang membutuhkan arsip organisasi yang tertuang dalam program kearsipan.

Tidak semua SDMK yang ada pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan memiliki program kerja yang terurai dalam rencana kerja tahunan arsiparis. Program kerja sebagai pedoman dalam melaksanakan tugas dan

tanggungjawab sebagai arsiparis. Hasil kerja yang maksimal dalam menyelenggarakan kearsipan menjadi *output* dari *responsivitas* agar dapat meningkatkan kualitas layanan yang diberikan terlebih lagi dalam menghadapi perkembangan zaman yang terus berkembang.

Ada beberapa permasalahan yang terkait tentang tata kelola kearsipan diantaranya terungkap dalam penelitian yang dilakukan oleh Sumrahadi pada tahun 2008 yang mengangkat permasalahan yang terkait dengan *Rethinking* Fungsi dan Peranan Kearsipan mengemukakan bahwa kegiatan kearsipan akan berjalan lancar bila didukung oleh sistem yang baku dan standar serta *applicable* sesuai kebutuhan organisasi dan sistem ini memang khusus dirancang untuk kepentingan instansi yang bersangkutan (*tailor made*). Sementara, unsur pendukung lainnya adalah SDM, yang secara umum dapat dikelompokkan menjadi pengambil keputusan, pembina kearsipan dan tenaga pelaksana kearsipan.

Dari ketiga jenis sumber daya yang telah disebutkan diatas, SDM kearsipan nampaknya memiliki peranan yang sangat dominan adalah pembinaan kearsipan karena merupakan ujung tombak untuk melakukan pembinaan secara berkesinambungan terhadap penerapan sistem secara keseluruhan. Sedangkan, tenaga pelaksana baik arsiparis atau tenaga pengelola kearsipan lainnya pada dasarnya hanya akan melaksanakan sesuai instruksi pimpinan dan sesuai dengan arahan pembina kearsipan. Penelitian ini merekomendasikan perlu adanya pemikiran ulang tentang fungsi dan peranan organisasi kearsipan, mereduksi fungsi kearsipan di tingkat pusat, maupun ditingkat daerah.

Pada penelitian lain yang dilakukan oleh Azmi (2009) dengan mengangkat judul Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Penyelenggaraan Kearsipan dengan fokus reformasi, birokrasi, pencatatan, menjaga arsip, menciptakan lembaga, badan kearsipan. Aktivitas kerja yang dilaksanakan oleh birokrasi sebagai elemen Negara yang menciptakan arsip. Hasil dari penelitian ini adalah Pelaksanakan reformasi birokrasi membutuhkan dukungan sistem penyelenggaraan administrasi negara yang efisien dan efektif, serta sistem penyelenggaraan kearsipan nasional yang komprehensif dan terpadu pada Lembaga Negara dan Badan Pemerintahan (LNBP) sebagai birokrasi pencipta arsip dan lembaga kearsipan (birokrasi penyelamat dan pelestari arsip statis baik pusat dan daerah).

Penelitian yang dilakukan oleh Lesmana Rian Andika (2017) dengan judul penelitian Evolusi Konsep Tata Kelola : *Sound Governance, Dynamic Governance, dan Open Government* yang dilakukan secara kualitatif dengan hasil penelitiannya adalah Konsep tata kelola pemerintah memiliki intisari dan merujuk kepada inovasi pemerintah sebagai upaya untuk mengelola aktivitas pemerintah, dan berkontribusi menghadirkan pelayanan publik yang baik. Konsep tata kelola pemerintah akan tidak bermakna apabila dijalankan oleh orang-orang dengan kualitas sumber daya manusia rendah, tidak cerdas, dan tidak responsif.

Terkait penelitian Rian Andika (2017) yang diuraikan diatas dapat disimpulkan bahwa inovasi menjadi salah satu aktivitas pemerintah yang dibutuhkan untuk dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Sedangkan pada penelitian kali ini inovasi menjadi bentuk transparansi pemerintah dalam melalui kegiatan akses arsip dan publikasi arsip. Pemerintah melalui

pengelola arsip dan arsiparis diharapkan mampu mendukung transparansi dalam kegiatan kearsipan sesuai dengan aturan berlaku.

Penelitian yang dilakukan oleh Ricky Yulian (2020) yang mengangkat judul penelitian Tata Kelola Kearsipan Dalam Pelayanan Administrasi Terpadu Dalam Upaya Meningkatkan Pelayanan Publik dengan fokus Tata Kelola Kearsipan, merekomendasikan hasil penelitian Arsip sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan pekerjaan kantor seperti perencanaan, penganalisaan, pengambilan keputusan, dan penyediaan Pelayanan Publik maka dibutuhkan pengelolaan yang baik. Permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan kearsipan juga diungkapkan oleh peneliti lain seperti Magetsari (2008). Shepherd, et.al (2011), Rusmiatiningsih (2017), Putranto (2017), dan Li (2022).

Penelitian-penelitian tersebut diatas memberikan gambaran tentang arti pentingnya arsip bagi kegiatan pemerintahan yang baik, . kegiatan kearsipan akan berjalan lancar bila didukung oleh system yang baku dan standar, kegiatan kerja yang dilaksanakan oleh birokrasi sebagai elemen Negara yang menciptakan arsip, yang secara garis besar permasalahan kearsipan dibahas secara tersendiri dari peneliti yang berbeda. Sedangkan pada penelitian ini mengangkat fokus masalah yang terkait dengan tata kelola kearsipan yang mencakup secara kelembagaan dan hubungan dengan stakeholder diluar Kementerian Agama dengan mempergunakan prinsip-prinsip *good governance*.

Arsiparis sebagai sumber daya manusia kearsipan harus memiliki *development* sebagai *learning opportunities*. Pengembangan kualitas SDM mencakup peningkatan *knowledge, skills, ability, serta attitude*. Kebijakan juga

sangat dibutuhkan untuk bisa melaksanakan program dan menyelesaikan masalah dalam perjalanan dalam mencapai tujuan. Kebijakan dipelajari sebagai suatu kesatuan dari tiga elemen yaitu pola tentang nilai-nilai, sistem etika, dan pengaturan institusional (*institutional arrangement*) menurut Morton Kroll (1962).

Penyelenggaraan tata kelola kearsipan membutuhkan regulasi yang menjadi pedoman, pengembangan SDM, dan pengawasan terhadap sistem kearsipan. Keping (2018) menjabarkan bahwa :

- 1) Semakin tinggi derajat legitimasi maka akan semakin tinggi pula tata kelola pemerintahan yang baik. Semakin tinggi tingkat transparansi maka akan semakin tinggi pula tata kelola pemerintahan yang baik.
- 2) Akuntabilitas berarti meminta pertanggungjawaban setiap orang atas perilakunya sendiri.
- 3) *Rule of law* merupakan syarat dasar dari pemerintahan yang baik, yang akan menjadi tidak mungkin tanpa sistem hukum yang sehat, penghormatan terhadap hukum atau tatanan sosial berdasarkan hukum.
- 4) Daya tanggap sangat erat kaitannya dengan konsep akuntabilitas di atas. Dalam arti tertentu, ini adalah perpanjangan dari akuntabilitas. Semakin besar tingkat *responsiveness* maka akan semakin tinggi pula tingkat *good governance*.
- 5) Efektivitas, mengacu pada efisiensi manajemen. Ini memiliki dua arti penting: struktur administrasi yang rasional, prosedur administrasi yang dirancang secara ilmiah dan kegiatan administrasi yang fleksibel; dan meminimalkan biaya administrasi. Kegiatan administrasi yang tidak efektif atau tidak efisien tidak selaras dengan tata pemerintahan yang baik. Semakin tinggi tata kelola

pemerintahan yang baik, maka semakin tinggi pula efektivitas penyelenggaraannya.

Legitimasi mengacu pada keadaan atau kualitas tatanan dan otoritas sosial yang diakui dan dipatuhi secara sukarela. Semakin tinggi tingkat dari legitimasi maka akan semakin tinggi kemungkinan tata kelola pemerintahan dilaksanakan dengan baik. Demikian halnya dengan kebijakan, perhatian, apresiasi, dan komitmen masing-masing pemerintahan terhadap bidang kearsipan dapat dilihat dari produk-produk hukum yang dihasilkan pada tiap-tiap masa (Zaenudin, 2010).

Hasil dari cara baru yang dipergunakan dalam dunia kearsipan adalah dunia kearsipan lebih terintegrasi, efisien, dan efektif, lembaga pemerintahan pusat dan daerah tidak membangun aplikasinya sendiri-sendiri, arsip menjadi landasan dalam membuat keputusan yang cepat dan tepat, arsip sangat penting sebagai lompatan kemajuan, arsip menjadi rujukan didalam negeri maupun internasional untuk berkontribusi besar bagi kemajuan negara, serta sebagai dokumentasi kekayaan seni budaya dan penyajian yang menarik untuk membangun kecintaan generasi muda pada budaya bangsanya.

Revolusi arsip melalui digitalisasi arsip sebagai bentuk pemanfaatan Ilmu dan Teknologi. Digitalisasi arsip diharapkan mampu mengatasi permasalahan yang bersifat konvensional seperti yang menyangkut kelestarian wujud fisiknya (kertas atau media lain), efisiensi tempat pemberkasan dan penyimpanan, efisiensi serta tata letak arsip, termasuk efisiensi dalam perpindahan arsip dan sebagainya. Melalui digitalisasi arsip, urusan-urusan yang menyangkut pemerintahan, lembaga dan organisasi akan menjadi lebih simpel dengan setiap orang dapat selalu membawa

arsip-arsipnya cukup di dalam alat pengolah data yang selalu berada di tangan melalui *hand-phone* misalnya dengan memanfaatkan aplikasi *Dropbox* yang mampu menyimpan dan mengamankan file.

Proses pelayanan kearsipanpun dapat dilakukan dengan cepat, cukup menggunakan alat pengolah dan penyimpanan data yang tidak terlalu memakan tempat tapi berkapasitas besar (*big data*). Alat itu (komputer) cukup diletakkan di atas meja dengan daya tampung yang cukup menampung dokumen dalam satu gudang besar. Melalui sistem digital juga akan terjadi efisiensi tenaga, waktu dan tempat dalam pengelolaan arsip dan pemberian layanan kearsipan.

Electronic Archive (e-Archive) merupakan sistem pengumpulan informasi berupa dokumen yang direkam dan disimpan dengan menggunakan teknologi komputer berbentuk *Document Management System e-documents* dengan maksud dan tujuan agar dokumen/arsip mudah dalam hal pengelolaan dan pencarian kembalinya. Pengelolaan arsip elektronik mencakup penciptaan arsip secara elektronik, penggunaan arsip secara elektronik, pemeliharaan arsip secara elektronik, serta penyusutan arsip secara elektronik seperti yang dipergunakan di Kementerian Keuangan.

Pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan pengelolaan arsipnya masih secara konvensional hal ini tergambar dari belum adanya kegiatan alih media arsip yang dapat memudahkan akses arsip sebagai bentuk pengelolaan arsip dilaksanakan secara elektronik. Penyimpanan arsip tampak masih membutuhkan tempat yang cukup luas untuk dapat mengakomodir

arsip yang dimiliki oleh semua unit kerja yang ada pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan.

Pengelolaan arsip menjadi kegiatan yang dilakukan oleh sumber daya manusia kearsipan baik secara personal maupun *team* dalam melaksanakan kegiatan yang berhubungan dengan arsip. Konsep dari pengelolaan arsip yang menjadi bagian tata kelola kearsipan yang dilakukan secara kelembagaan dan jaringan yang melibatkan *stakeholder* lain. Pengelolaan arsip yang dilakukan pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan dominan dilakukan terhadap arsip dinamis.

Kondisi pengelolaan arsip yang kurang baik biasanya disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya kurangnya SDM di bidang kearsipan, kurangnya minat ASN untuk menjadi pengelolah arsip, kurangnya pembinaan SDM Kearsipan, terbatasnya sarana dan prasarana, anggaran di bidang kearsipan bukan prioritas instansi, kurangnya strategi perencanaan terkait kearsipan, serta pengawasan terhadap pelaksanaan sistem kearsipan.

Selain kondisi yang telah dijabarkan diatas, sesungguhnya persoalan lain yang dihadapi pengelola kearsipan sebenarnya bukan terletak pada sulitnya menerapkan suatu sistem kearsipan, tetapi lebih pada bagaimana meyakinkan orang untuk mau menerapkan sistem kearsipan sehingga dapat meningkatkan kinerja organisasi dalam penyelenggaraan kearsipan. Persoalan inilah kemudian menjadi sangat penting untuk diantisipasi dalam rangka mewujudkan *good governance* melalui pelayanan prima yang diberikan oleh pemerintah, salah satunya

dengan meningkatkan kualitas tata kelola kearsipan yang sangat mendukung terlaksananya kegiatan pemerintahan melalui akuntabilitas organisasi.

Akuntabilitas harus memenuhi fungsi dan kewajiban yang diembannya. Semakin besar akuntabilitas publik, maka akan semakin tinggi pula tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam hal ini, tata kelola yang baik membutuhkan penerapan hukum dan etika untuk meningkatkan akuntabilitas individu dan institusi, termasuk sumber daya manusia didalamnya.

Komponen tersebut diatas belum tampak pada penyelenggaraan kearsipan pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan, hal ini ditemukan pada data sumber daya manusia kearsipan pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan. Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan memiliki SDM Kearsipan sebanyak dua puluh empat orang yang memangku jabatan tertentu sebagai fungsional arsiparis dengan jenjang jabatan yang berbeda-beda seperti yang tergambar pada data berikut :

Tabel 1. 1 Jumlah SDM berdasarkan Jenjang Jabatan

NO.	JENJANG JABATAN	JUMLAH
1	Arsiparis Terampil	0
2	Arsiparis Mahir	0
3	Arsiparis Penyelia	0
4	Arsiparis Ahli Pertama	4
5	Arsiparis Ahli Muda	17
6	Arsiparis Ahli Madya	3
7	Arsiparis Ahli Utama	0
	Jumlah	24

Sumber : Kantor Wilayah Kementerian Agama Prov. Sulawesi Selatan

Berdasarkan data tersebut diatas tampak bahwa sebaran arsiparis di masing-masing Bagian/Bidang/Pembimas tidaklah merata, berdasarkan hasil wawancara dan observasi pendahuluan yang dilakukan pada tanggal 04 April 2022 pada salah satu Selatan sebagai salah satu unit kerja dari 11 (sebelas) unit kerja pada Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan didapatkan informasi bahwa mereka tidak mengetahui keberadaan arsiparis yang secara kuantitas mencukupi apabila disebar secara merata.

Keefektifan organisasional adalah tentang *doing everything you know to do and doing it well*, begitu pula dengan para Arsiparis pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan. Kinerja sebagai bukti nyata pelaksanaan tugas yang telah dijalankan yang bersifat nyata. Secara komprehensif kegiatan administrasi publik menyangkut aspek manajemen dan aspek-aspek lain yang sangat strategis yang berhubungan dengan kebijakan publik, organisasi, serta pengembangan akuntabilitas kinerja.

Responsivitas sebagai kemampuan pemerintah untuk dapat mengenali kebutuhan, kemudian menyusun strategi dan prioritas yang terkait dengan kinerja pemerintah dalam mewujudkan *good governance*. Kepekaan pengelola arsip dan arsiparis dalam memberikan layanan kearsipan sangat dibutuhkan guna membantu percepatan pemberian layanan kepada pihak yang membutuhkan atau yang berkepentingan terhadap arsip. Hal ini belum tampak sepenuhnya pada penyelenggaraan arsip Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan. Belum meratanya penggunaan Standar Operasional Prosedur (SOP) pada

pengelolaan arsip yang dilakukan oleh SDMK menjadi salah satu indikator responsivitas dalam pengelolaan arsip.

Dari hasil pengamatan awal yang didapatkan dilapangan bahwa pengelolaan arsip yang ada pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan belum dilakukan secara andal artinya adalah bahwa pengelolaan arsip yang dilaksanakan belum berdasarkan sistem kearsipan yang seharusnya misalnya penggunaan sarana kearsipan yang belum sesuai prinsip kearsipan, kurangnya penguatan kebijakan kearsipan, kurangnya pembinaan kearsipan atau bimbingan teknis kearsipan yang diikuti oleh SDMK dalam hal pengelolaan arsip, serta belum sepenuhnya terpenuhinya prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan kearsipan pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan, seperti yang telah terurai diatas.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebutlah sehingga peneliti mengangkat materi dengan judul “ *Model Tata Kelola Kearsipan dalam Mewujudkan Good Governance (Studi Kasus Pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan)*”.

B. Rumusan Masalah

Pertimbangan pemikiran yang diangkat pada latar belakang dikaitkan dengan fokus penelitian, maka penelitian ini merumuskan masalah pokok bahwa model tata kelola kearsipan dalam mewujudkan *Good Governance* mempengaruhi sebuah organisasi mampu melakukan transformasi dari pelayanan berkualitas ke *axcellent service* (pelayanan prima) secara professional, efektif ,efesien,dan akuntabel pada

Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan, kemudian secara rinci diterjemahkan kedalam rumusan masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah tata kelola kearsipan pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan ?
- 2) Bagaimanakah penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam tata kelola Kearsipan pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan ?
- 3) Bagaimanakah model tata kelola kearsipan pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

- 1) Untuk menggambarkan dan menganalisa tentang tata kelola kearsipan pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan
- 2) Untuk menggambarkan dan menganalisa penerapan prinsip-prinsip *good governance* pada Kantor Wilayah Kementean Agama Provinsi Sulawesi Selatan
- 3) Untuk mendesain model tata kelola kearsipan dalam mewujudkan *good governance* pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan

D. Manfaat Penelitian

Secara akademik kajian penelitian ini bermanfaat untuk meninjau tata kelola kearsipan dalam mewujudkan *good governance* pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan dengan mempergunakan metode

analisis secara kualitatif. Harapan dari hasil kajian penelitian ini adalah memberi pengayaan dalam pengembangan kajian ilmu administrasi publik terkait tata kelola kearsipan dalam mewujudkan *good governance*.

Manfaat pragmatis, secara umum hasil kajian ini apat memberikan kontribusi pemikiran dan bahan pertimbangan bagi Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan dalam penyelenggaraan kearsipan. Secara khusus, hasil dari kajian penelitian ini menjadi masukan bagi para sumber daya manusia kearsipan di wilayah kerja Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan. Manfaat lain dari hasil penelitian ini adalah menjadi referensi tambahan atau rujukan bagi peneliti-peneliti lain, terutama bagi peneliti yang berminat meneliti topik tentang tata kelola kearsipan terutama dalam mewujudkan *good governance*.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Peran Kearsipan dalam Perspektif Administrasi Publik

Menurut Gie (2007) arsip adalah kelompok warkat-warkat yang tersimpan secara struktural, hingga setiap waktu diperlukan bisa dengan cepat diketemukan. Setiap organisasi baik pemerintah maupun swasta melaksanakan kegiatan sebagai bentuk eksistensi organisasi bersangkutan yang kemudian kegiatan tersebut terekam dalam bentuk arsip. Arsip merupakan salah satu produk akhir dari proses kegiatan administrasi yang berbentuk rekaman outentik secara tekstual, visual, audiovisual dan berbagai bentuk lainnya, sehingga arsip dapat dijadikan sebagai suatu aset informasi autentik yang merekam perjalanan kegiatan organisasi.

Arsip yang tercipta harus dapat dikelola secara baik dan benar sesuai dengan prosedur yang merupakan bagian dari tata kelola kearsipan oleh karena organisasi mempergunakan arsip dalam rangka pelaksanaan kegiatan serta untuk berhubungan satu dengan lainnya, arsip menyediakan informasi mengenai bahan bukti kegiatan dan hubungan sosial yang ada pada organisasi, serta memiliki nilai informasional mengenai kelompok orang, organisasi, kejadian, dan tempat.

Pandangan lain diajukan oleh ahli ilmu kearsipan yang lain, yaitu Luciana Duranti. Yang mengartikan ilmu kearsipan sebagai *“the body of knowledge about the nature and characteristics of archives and archival work systematically organized into theory, methodology, and practice.”* Melalui penekanannya pada *“theory”* dan *“methodology”* yang mendasari *“practice”*.

Kumpulan pengetahuan tentang sifat dan karakteristik arsip dan karya kearsipan yang disusun secara sistematis ke dalam teori, metodologi, dan praktik.” Melalui penekanannya pada “*theory*” dan “*methodology*” yang memiliki “*practice*”. Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan mengatur tentang Penyelenggaraan Kearsipan di Indonesia. Undang – Undang tersebut mencantumkan mengenai pengertian dan istilah secara teknis mengenai kearsipan seperti :

- 1) Kearsipan adalah hal-hal yang berkenaan dengan arsip
- 2) Arsip adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan dalam melaksanakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 3) Arsip dinamis adalah arsip yang digunakan secara langsung dalam kegiatan penciptaan arsip dan disimpan selama jangka waktu tertentu
- 4) Arsip vital adalah arsip yang keberadaannya merupakan persyaratan dasar bagi kelangsungan operasional pencipta arsip, tidak dapat di perbaharui, dan tidak tergantikan apabila rusak atau hilang.
- 5) Arsip aktif adalah arsip yang frekuensi penggunaannya tinggi dan / atau terus menerus.
- 6) Arsip inaktif adalah arsip yang frekuensi penggunaannya telah menurun
- 7) Arsip statis adalah arsip yang dihasilkan oleh pencipta arsip karena memiliki nilai guna kesejarahan, telah habis retensinya, dan berketerangan

dipermanenkan yang telah diverifikasi baik secara langsung maupun tidak langsung oleh Arsip Nasional Republik Indonesia dan /atau lembaga kearsipan.

- 8) Arsip Terjaga adalah arsip negara yang berkaitan dengan keberadaan dan kelangsungan hidup bangsa dan negara yang harus dijaga keutuhan, keamanan, dan keselamatannya.
- 9) Arsip umum adalah arsip yang tidak termasuk dalam kategori arsip terjaga
- 10) Arsiparis adalah seseorang PNS yang memiliki kompetensi di bidang kearsipan yang diperoleh melalui pendidikan formal dan / atau pendidikan dan pelatihan kearsipan serta mempunyai fungsi, tugas, dan tanggung jawab melaksanakan kegiatan kearsipan yang diangkat oleh pejabat yang berwenang dilingkungan lembaga negara, pemerintahan daerah, pemerintahan desa dan satuan organisasi perguruan tinggi negeri.
- 11) Akses Arsip adalah ketersediaan arsip sebagai hasil dari kewenangan hukum dan otoritas legal serta keberadaan sarana bantu untuk mempermudah penemuan dan pemanfaatan arsip.
- 12) Lembaga Kearsipan adalah lembaga yang memiliki fungsi, tugas, dan tanggung jawab di bidang pengelolaan arsip statis dan pembinaan kearsipan
- 13) Lembaga Negara adalah lembaga yang menjalankan cabang-cabang kekuasaan negara meliputi eksekutif, legislative, yudikatif, dan lembaga lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 14) Arsip Nasional Republik Indonesia selanjutnya disebut ANRI adalah lembaga kearsipan berbentuk lembaga pemerintah nonkementerian yang melaksanakan tugas negara di bidang kearsipan yang berkedudukan di ibukota negara.
- 15) Arsip Daerah Provinsi adalah lembaga kearsipan berbentuk Satuan Kerja Perangkat Daerah yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang kearsipan pemerintahan daerah provinsi yang berkedudukan di ibukota provinsi.
- 16) Arsip Daerah Kabupaten/Kota adalah lembaga kearsipan berbentuk Satuan Kerja Perangkat Daerah yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang kearsipan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang berkedudukan di ibukota kabupaten / kota.
- 17) Arsip Perguruan Tinggi adalah lembaga kearsipan berbentuk satuan organisasi perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta yang melaksanakan fungsi dan tugas penyelenggaraan kearsipan di lingkungan perguruan tinggi.
- 18) Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang melakukan kegiatan dengan tujuan memperoleh keuntungan atau laba yang berbentuk badan hukum yang didirikan dan/atau berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
- 19) Pencipta Arsip adalah pihak yang mempunyai kemandirian dan otoritas dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan tanggungjawab di bidang pengelolaan arsip dinamis.
- 20) Unit Pengolah adalah satuan kerja pada pencipta arsip yang mempunyai tugas dan tanggung jawab mengolah semua arsip yang berkaitan dengan kegiatan pencipta arsip dilingkungannya.

- 21) Unit Kearsipan adalah satuan kerja pada pencipta arsip yang mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan kearsipan.
- 22) Jadwal Retensi Arsip yang selanjutnya disingkat JRA adalah daftar yang berisi sekurang-kurangnya jangka waktu penyimpanan atau retensi, jenis arsip, dan keterangan yang berisi rekomendasi tentang penetapan suatu jenis arsip dimusnahkan, dinilai kembali, atau dipermanenkan yang dipergunakan sebagai pedoman penyusutan dan penyelamatan arsip.
- 23) Penyusutan Arsip adalah kegiatan pengurangan jumlah arsip dengan cara pemindahan arsip inaktif dan unit pengolah ke unit kearsipan, pemusnahan arsip yang tidak memiliki nilai guna, dan penyerahan arsip statis kepada lembaga kearsipan.
- 24) Penyelenggaraan Kearsipan adalah keseluruhan kegiatan meliputi kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip dalam suatu sistem kearsipan nasional yang didukung oleh sumber daya manusia, prasarana dan sarana, serta sumber daya lainnya.
- 25) Pengelolaan Arsip Dinamis adalah proses pengendalian arsip dinamis secara efisien, efektif, dan sistematis meliputi penciptaan, penggunaan, dan pemeliharaan, serta penyusutan arsip.
- 26) Pengelolaan Arsip Statis adalah proses pengendalian arsip statis secara efisien, efektif, dan sistematis meliputi akuisisi, pengolahan, preservasi, pemanfaatan, pendayagunaan, dan pelayanan publik dalam suatu sistem kearsipan nasional.

- 27) Akuisisi arsip statis adalah proses penambahan khasanah arsip statis pada lembaga kearsipan yang dilaksanakan melalui kegiatan penyerahan arsip statis dan hak pengelolaannya dari penciptaan arsip kepada lembaga kearsipan
- 28) Sistem Kearsipan Nasional yang selanjutnya disingkat SKN adalah suatu sistem yang membentuk pola hubungan berkelanjutan antar berbagai komponen yang memiliki fungsi dan tugas tertentu, interaksi antar pelaku serta unsur lain yang saling mempengaruhi dalam penyelenggaraan kearsipan secara nasional.
- 29) Sistem Informasi Kearsipan Nasional yang selanjutnya disingkat SIKN adalah system informasi arsip secara nasional yang dikelola oleh ANRI yang menggunakan sarana jaringan informasi kearsipan nasional
- 30) Jaringan Informasi Kearsipan Nasional yang selanjutnya disingkat JIKN adalah system jaringan informasi dan sarana pelayanan arsip secara nasional yang dikelola oleh ANRI
- 31) Daftar Pencarian Arsip yang selanjutnya disingkat DPA adalah daftar berisi arsip yang memiliki nilai guna kesejarahan baik yang telah diverifikasi secara langsung maupun tidak langsung oleh lembaga kearsipan dan dicari oleh lembaga kearsipan serta diumumkan kepada publik.

Kearsipan memiliki peranan yang penting sebagai pusat ingatan serta sebagai alat pengawasan yang diperlukan dalam setiap organisasi dalam rangka kegiatan perencanaan, menganalisa, pengembangan, perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, pembuatan laporan, pertanggungjawaban, penilaian, dan pengendalian setepat-tepatnya. (Basir Barthos, 2007). Setiap kegiatan yang dilaksanakan dalam

instansi pemerintah akan menghasilkan informasi yang diolah dalam bentuk arsip, yang kemudian akan dibutuhkan dalam proses kerja berikutnya.

Proses kerja yang dilakukan oleh pemerintah sebagai elemen negara merupakan bukti pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah secara substansi. Pemerintah memiliki visi dan misi yang telah ditetapkan sesuai dengan mandat, dan setiap pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik baik pada saat sekarang maupun mendatang sebagai bukti akuntabilitas kinerja birokrasi. Arsip kinerja yang tercipta menjadi informasi terekam (*recorded information*) dalam berbagai bentuk dan media arsip dinamis (*records*).

Arsip adalah suatu kumpulan dokumen yang disimpan secara sistematis karena mempunyai suatu kegunaan agar setiap kali diperlukan dapat secara tepat ditemukan kembali (Gie, 2007). Arsip berhubungan dengan tata kelola kearsipan yang merupakan proses pengaturan perkantoran yang berhubungan dengan segala bentuk surat atau dokumen maupun naskah yang bertujuan untuk memudahkan penemuan kembali pada saat dokumen itu diperlukan. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan manajemen kearsipan seorang manajer harus dapat mengelola seluruh unsur yang terlibat dalam proses pengurusan arsip sehingga pekerjaan perkantoran mudah tercapai dan berjalan dengan efektif dan efisien.

Arsip berdasarkan fungsi dan kegunaannya dapat dibedakan menjadindua macam yaitu arsip dinamis dan arsip statis. Cusing (2016) mengatakan bahwa catatan dalam arsip dinamis merupakan hal yang penting dalam suatu lembaga baik pemerintah maupun swasta karena merupakan kesinambungan rutinitas dari

lembaga publik tersebut. Kegiatan yang dimaksud dilakukan secara berkesinambungan dan berdampak pada volume arsip yang akan terus bertambah sehingga membutuhkan pengelolaan secara efektif.

Arsip dinamis terdiri dari arsip aktif dan arsip inaktif. Arsip aktif merupakan arsip yang dipergunakan dalam kelangsungan kerja organisasi, sedangkan arsip inaktif merupakan arsip yang frekuensi penggunaannya sudah mulai berkurang dalam kegiatan organisasi. Arsip aktif maupun arsip inaktif memiliki peran dalam tata kelola pemerintahan sehingga membutuhkan peran sumber daya manusia yang profesional dan bertanggung jawab.

Pada konteks tugas pemerintahan, sistem kearsipan berperan dalam tata kelola penyelenggaraan pemerintahan, termasuk di Indonesia. Untuk mengetahui sejarah sistem kearsipan di Indonesia dapat diamati dari peninggalan administrasi masa lampau yang terjadi di Indonesia, dan ini diketahui dari terkelolanya arsip-arsip peninggalan masa Hindia Belanda hingga sekarang (ANRI,2015). Konsep dasar mengenai arsip yang merupakan suatu bukti kejadian atau kegiatan yang terekam di dalam bentuk yang nyata atau bersifat *tangible* (Lundgren dan Lundgren,1989).

Aktivitas kegiatan organisasi dapat dilihat dan dikur dari arsip yang dimiliki organisasi, sehingga harus disertai dengan pengelolaan arsip secara baik dan benar. Pengelolaan arsip akan dapat menunjang kegiatan administrasi dalam organisasi. Organisasi akan menemukan kendala apabila tidak mengelola arsipnya dengan baik. Arsip dapat menjawab pertanyaan yang berhubungan dengan kegiatan dan pelaksanaan tugas organisasi.

Undang-undang Nomor 43 tentang kearsipan Pasal 3 pada point (f) menyebutkan bahwa penyelenggaraan kearsipan bertujuan untuk menjamin keselamatan dan keamanan arsip sebagai bukti pertanggungjawaban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kemudian pada Pasal 4 tentang asas kearsipan pada point (a) bahwa asas kepastian hukum adalah penyelenggaraan kearsipan dilaksanakan berdasarkan landasan hukum dan selaras dengan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam kebijakan penyelenggaraan negara. Hal ini memenuhi penerapan asas supremasi hukum yang menyatakan bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan negara didasarkan pada hukum yang berlaku. Kemudian pada point (b) tentang asas keautentikan dan keterpercayaan adalah penyelenggaraan arsip harus berpegang pada asas menjaga keaslian dan keterpercayaan arsip sehingga dapat digunakan sebagai bukti dan bahan akuntabilitas.

Arsip merupakan hal yang paling utama dan mendasar yang harus diperhatikan dalam segala jenis kegiatan administrasi, manajemen dalam suatu organisasi dikarenakan arsip merupakan data informasi yang tersimpan mengenai segala hal yang kita kerjakan dalam rutinitas harian, (Normah,2017). Sudah selayaknya pengelolaan arsip dilakukan secara baik dan benar sesuai dengan norma atau kaidah kearsipan.

Dalam administrasi dan manajemen arsip berperan vital sebagai bahan untuk perencanaan, pengawasan dan pelaporan, bahan utama pengambilan keputusan dalam suatu organisasi dan tanpa arsip tidak mungkin suatu organisasi dapat beroperasi dengan tertib, teratur dan lancar. Pengelolaan arsip yang tidak

teroganisir dengan baik akan menyulitkan kita pada saat penemuan kembali atau memanfaatkan kembali arsip, terutama dalam pencarian informasi yang terkandung dalam arsip.

Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, arsip tidak hanya memberikan informasi tentang masa kini, namun juga menyajikan rekaman aktivitas pada masa lalu, dan menyediakan informasi yang dapat digunakan sebagai referensi untuk perencanaan di masa mendatang. Kehadiran arsip terbentuk karena adanya kegiatan organisasi, tanpa ada kegiatan dalam organisasi maka arsip tidak akan tercipta.

Sugiarto dan Wahyono (2005) mengungkapkan bahwa arsip merupakan bukti dan rekaman dari kegiatan atau transaksi mulai kegiatan terdepan (loket dan tempat pembayaran) sampai kepada kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pengambilan keputusan. Arsip memiliki siklus yang membutuhkan pengelolaan secara baik dan benar, yang dimulai sejak proses penciptaan hingga pada proses penyusutan arsip.

Proses penciptaan arsip menjadi tahap awal akan adanya arsip, yang kemudian diikuti oleh proses distribusi, penggunaan, pemeliharaan, hingga pada tahap pemusnahan arsip yang dilakukan guna penyusutan arsip yang dimiliki oleh organisasi. Khusus untuk penyusutan arsip harus berpedoman pada jadwal retensi arsip untuk dapat dinilai jangka waktu simpan yang dimiliki arsip.

Smith III (1986), mengatakan bahwa arsip (*records*) merupakan keseluruhan bentuk informasi yang terekam. Media arsip menurut Smith III dapat berupa kertas, film, microfilm, media magnetic, atau *disk optic*. Pendapat Smith III yang

mengatakan bahwa media *optic* telah dimasukan sebagai salah satu media arsip. Kemudian Smith III membagi media arsip ke dalam beberapa kategori. Pertama, arsip-arsip dengan media elektronik (*electronic media*) yang meliputi disk magnetic, *diskette*, pita *magnetic*, dan *disk optic*. Kedua media mikro fotografik (*microphotographic media*) yang meliputi *microfilm* atau *microfische* dan *computer output microfilm* (COM). Media ini digunakan untuk menyimpan informasi yang membutuhkan akses cepat atau penyimpanan yang sangat lama.

Arsip yang ditata secara baik dan benar sesuai dengan kaidah kearsipan dan dikelola dengan baik sejak arsip tercipta yang menjadi awal perjalanan arsip yang dibuat berdasarkan kegiatan atau peristiwa yang terjadi, kemudian didistribusikan dan dimanfaatkan harus dipelihara agar pada masa penyusutan arsip dapat dilaksanakan sesuai dengan prosedur dalam penyelenggaraan kearsipan untuk dapat mendukung terwujudnya tata kelola kearsipan yang baik dan benar.

Informasi yang terekam merupakan darah kehidupan bagi organisasi (Smith III, 1986). Keseluruhan dari aktivitas di dalam organisasi, baik itu pemerintahan maupun bisnis akan membutuhkan informasi. Tanpa adanya informasi sebagai input, organisasi tidak akan dapat beradaptasi dengan perkembangan lingkungan eksternal. Apabila suatu organisasi cenderung kepada *negative entropy* atau kematian, atau tidak akan berfungsi secara maksimal (ANRI, 2015).

Dalam administrasi perkantoran arsip memiliki posisi yang berperan sebagai pusat informasi, ingatan, dan pertanggungjawaban, maka dari itu arsip harus diselamatkan sebagai bentuk pertanggungjawaban kegiatan organisasi. Arsip

sangat perlu untuk dikelola secara baik dan benar secara teliti, baik, benar, rapih, serta sesuai dengan kaidah kearsipan.

Lebih lanjut konsep dasar mengenai arsip yang dikemukakan oleh Lundgren dan Lundgren (1989), arsip merupakan suatu bukti kejadian atau kegiatan yang terekam di dalam bentuk yang nyata atau bersifat *tangible* sehingga memungkinkan untuk ditemukan kembali. Menurut Robek (1987) yang menyatakan bahwa arsip merupakan informasi yang terekam tanpa memperdulikan media perekamnya. Media arsip secara umum terdiri dari kertas (*paper*), film dan magnetic (*magnetic media*).

Seiring dengan perkembangan teknologi saat ini semakin menuntut pentingnya informasi bagi setiap organisasi, baik pemerintah maupun swasta. Karena pada dasarnya keseluruhan kegiatan organisasi membutuhkan informasi sebagai pendukung proses kerja administrasi dan pelaksanaan fungsi manajemen. Salah satu sumber informasi yang dapat menunjang proses kegiatan administrasi adalah arsip. Sebagai rekaman informasi dari seluruh aktivitas organisasi, arsip bukan hanya sekedar hasil dari kegiatan organisasi, arsip diterima dan diciptakan oleh organisasi dalam rangka pelaksanaan kegiatan dan disimpan sebagai bukti kebijakan dalam aktivitasnya, (Juwono, 2016).

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 disebutkan bahwa pengelolaan arsip dinamis adalah proses pengendalian arsip dinamis secara efisien dan efektif dan sistematis meliputi penciptaan, penggunaan dan pemeliharaan serta penyusutan arsip. Selain itu dalam Peraturan Pemerintah tersebut dikatakan bahwa alih media arsip merupakan salah satu cara (kegiatan) dalam pemeliharaan arsip dinamis. Jika

dilihat dari tujuannya, setidaknya ada dua tujuan dilakukannya alih media arsip, yaitu (1) untuk mempercepat layanan akses (aktif dan inaktif), dan (2) untuk pelestarian arsip (statis statis). Tujuan alih media arsip untuk mempercepat layanan akses arsip, dilakukan terkait tujuan pengelolaan arsip yang efektif dan efisien. (Sambas dan Hendri, 2016: 411).

Lewis Bellardo dan Lynn Lady Bellardo (1992) mengungkapkan bahwa arsip mengacu pada adanya suatu :

- 1) Dokumen yang diciptakan atau diterima dan dipelihara;
- 2) Tempat (gedung/bagian dari gedung) untuk menyimpan dan memelihara arsip;
- 3) Lembaga atau program yang bertanggung jawab terhadap proses seleksi dan pemeliharaan arsip.

Menurut The Georgia Archive, dokumen adalah informasi yang dikumpulkan dan bisa diakses serta digunakan. Sedangkan *The International Standar Organization (ISO on record management-ISO 15489)* mendefinisikan *record* (dokumen) sebagai informasi yang diciptakan, diterima, dan dikelola sebagai bukti maupun informasi yang oleh organisasi atau perorangan digunakan untuk memenuhi kewajiban hukum atau transaksi bisnis. Dokumen ini mempunyai awal dan akhir yang dapat berupa teks, data, peta digital, *spreadheets*, database, gambar, dan data suara.

Crocket (2016) menjelaskan bahwa *archives* memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Arsip adalah rekaman yang mendokumentasikan sejarah organisasi, individu dan keluarga.

2. Arsip itu adalah sumber utama, tangan pertama, akun kontemporer dari apa yang terjadi.
3. Arsip bukan sebuah koleksi yang acak, tapi biasanya dibuat dan diterima oleh organisasi, individu atau keluarga selama perjalanan bisnis, aktivitas dan kehidupan mereka.
4. Semua rekaman (*record*) yang ada dalam arsip dibuat dengan cara yang sama oleh organisasi, keluarga atau individu, dimana arsip itu memiliki asal-usul dan konteks yang sama.
5. Arsip itu unik (tidak seperti objek museum atau buku) karena hanya ada satu rekaman (*record*) dari satu peristiwa, meskipun berasal dari akun dan sumber yang berbeda.
6. Arsip bisa mengalami penuaan, tetapi nilai kearsipannya tidak berubah sejauh menyangkut nilai informasi dan unsur pembuktian yang terkandung didalamnya.
7. Arsip dikumpulkan dari berbagai rekaman (*record*) sebagai sumber yang langgeng bagi sejarah keluarga, orang atau organisasi; arsip adalah sesuatu yang kaya informasi dan umumnya menyediakan seluruh bukti yang dibutuhkan untuk menyusun riwayat pencipta arsip.
8. Tidak semua rekaman (*record*) adalah arsip, beberapa diantaranya tidak memberikan nilai yang signifikan terhadap suatu riwayat.

Apapun jenis arsip harus memiliki unsur-unsur arsip sebagai informasi terekam, memiliki bentuk media yang nyata dalam arsip dapat dilihat dan dibaca, diraba, dan didengar, dan yang terakhir, arsip memiliki fungsi dan kegunaan

bersifat *evidence* atau memiliki suatu legalitas tertentu yang dapat digunakan di dalam rangka menunjang proses pelaksanaan kegiatan administrasi dan fungsi-fungsi manajemen birokrasi, pemerintahan dan bisnis (ANRI, 2015).

Arsip menjadi sesuatu yang penting dalam organisasi, dan arsip sangat diperlukan dalam berkehidupan berbangsa dan bernegara. Arsip akan tercipta sejalan dengan aktivitas yang dilakukan organisasi sehingga volume arsip akan terus bertambah. Arsip mengandung nilai informasi dalam berbagai bentuk yang menjadi sumber vital bagi organisasi. Seiring dengan perkembangan zaman yang ditandai dengan adanya persaingan bebas di berbagai bidang maka sangat dibutuhkan pengelolaan arsip yang andal.

Penyelenggaraan kearsipan yang baik mengandung prinsip profesionalisme, efisiensi, efektivitas, pelayanan prima, dan akuntabel yang telah menjadi perspektif *good governance* dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih produktif, efisien, efektif, dan akuntabel. Betapa pentingnya arsip dalam sebuah organisasi maka pemerintah mengadakan, mengatur, dan mengawasi penyelenggaraan kearsipan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

Kearsipan sangat menunjang kegiatan organisasi, sehingga membutuhkan sistem dalam menyelenggarakannya. Penn (1992) menyebutkan bahwa manajemen kearsipan/pengelolaan arsip memiliki fungsi untuk:

- 1) Mengontrol kualitas dan kuantitas arsip yang diciptakan.
- 2) Mengelola secara efektif arsip yang ada sehingga mampu melayani kebutuhan organisasi akan informasi; dan

- 3) Menyelenggarakan proses penilaian dan penyusutan arsip yang tidak lagi dibutuhkan oleh organisasi.

Arsip yang terus bertambah secara kuantitas akan semakin membutuhkan pengelolaan yang andal yang disebut sebagai tata kelola kearsipan. Pengelolaan arsip harus memenuhi kecepatan tertentu untuk menyajikan informasi. Kecepatan penyajian bahan informasi ditentukan oleh kecepatan dalam menemukan kembali arsip yang diperlukan saat itu. Untuk mengukur cepat tidaknya penemuan arsip yang diperlukan ditentukan jangka waktu satu menit (Gie, 2000).

Salah satu jenis arsip yang membutuhkan pengelolaan untuk mendapat perhatian adalah arsip dinamis. Arsip dinamis adalah arsip yang digunakan secara langsung dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan, penyelenggaraan kehidupan kebangsaan pada umumnya atau arsip yang digunakan secara langsung dalam kegiatan penyelenggaraan administrasi negara (Barthos, 2003). Arsip dinamis memiliki fungsi sebagai sumber informasi yang mendukung pengambilan keputusan, proses perencanaan, alat pembuktian, dan pengawasan.

Pengelolaan arsip yang dilakukan oleh sumber daya manusia kearsipan bertujuan untuk memastikan agar setiap pihak yang terlibat dalam organisasi dapat secara transparan memeriksa catatan tentang langkah-langkah organisasi dalam melaksanakan visi misinya. Sir Arthur George Doughty, dalam bukunya "*The Canadian Archives and Its Activities*" (1924) menuliskan: "*Of all national assets, archives are the most precious; they are the gift of one generation to another and the extent of our care of them marks the extent of our civilization*", bahwa dari semua aset nasional, arsip adalah yang paling berharga, arsip adalah hadiah dari

satu generasi ke generasi lain dan tingkat peradaban suatu bangsa ditentukan dari tingkat kepeduliannya terhadap arsip.

Pengelolaan arsip dinamis adalah proses pengendalian arsip secara efisien, efektif, dan sistematis yang meliputi penciptaan, penggunaan dan pemeliharaan, serta penyusutan arsip. Selain pengelolaan arsip secara teknis hal lain yang menjadi pertimbangan dalam pengelolaan arsip adalah akses arsip. Akses arsip adalah ketersediaan arsip sebagai hasil dari kewenangan hukum dan otorisasi legal serta keberadaan sarana bantu untuk mempermudah penemuan dan pemanfaatan arsip (Yayan Daryan, 2015).

Aturan pembatasan hak akses terhadap fisik arsip dan informasi yang ada pada arsip sebagai penentu keterbukaan dan kerahasiaan arsip untuk melindungi pencipta arsip serta pengguna arsip dalam pelayanan arsip. Klafikasi keamanan dan akses arsip ditentukan berdasarkan sifat arsip yang bersifat terbuka dan tertutup. Hak akses arsip yang dibatasi bagi pengguna arsip diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 3009 pada pasal 44 yang menyebutkan bahwa:

- 1) Pencipta arsip dapat menutup akses atas arsip dengan alasan bahwa apabila arsip dibuka untuk umum dapa menghambat proses penegakan hukum, mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat, membahayakan pertahanan dan keamanan negara, mengungkapkan kekayaan alam Indonesia yang masuk dalam kategori dilindungi kerahasiaannya, merugikan ketahanan ekonomi nasional, merugikan kepentingan politik luar negeri dan hubungan luar negeri,

mengungkapkan isi akta autentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang kecuali kepada yang berhak secara hukum, mengungkapkan rahasia atau data pribadi, dan mengungkap memorandum atau surat-surat yang menurut sifatnya perlu dirahasiakan;

- 2) Pencipta arsip wajib menjaga kerahasiaan arsip tertutup sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
- 3) Pencipta arsip wajib menentukan prosedur berdasarkan standar pelayanan minimal serta menyediakan fasilitas untuk kepentingan pengguna arsip.

Menurut Griffin (2009) akses arsip adalah hak atau kesempatan yang diberikan oleh arsiparis untuk menemukan, menggunakan, dan mengambil kembali informasi yang terkandung dalam arsip. Arsip bisa saja diakses atas sepengetahuan arsiparis yang mengelolanya dan dengan maksud dan tujuan yang jelas untuk itulah pembatasan keterbukaan arsip dibutuhkan yang bertujuan untuk menjaga arsip agar informasi yang terkandung didalamnya tidak diketahui oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Akses arsip digunakan untuk memberikan ketersediaan arsip berdasarkan hasil kewenangan hukum dalam penggunaan arsip. Arsip Nasional (2016) menyebutkan pengamanan informasi adalah perlindungan arsip terhadap orang-orang yang tidak berhak mengakses arsip.

Arsip yang awal mulanya hanya berupa peninggalan hasil dari kegiatan administrasi pemerintah telah berubah menjadi sumber penelitian diberbagai disiplin ilmu. Makna filosofis dari lambang kearsipan yang dilambangkan oleh Dewa Romawi yang bernama Janus Dewa bermuka dua bermakna sebagai arsip yang tidak terikat terhadap waktu ketika arsip tersebut masih memiliki nilai guna.

Masa lalu suatu bangsa dapat dilihat dari arsip yang mereka miliki. Arsip sebagai penyambung dari masa lalu, masa kini, dan masa yang akan datang. Atas pertimbangan inilah sehingga berdirilah lembaga kearsipan. Salah satu peran lembaga kearsipan menurut JR. Chaniago (1996) adalah mengizinkan setiap individu untuk dapat melihat secara jelas tentang episode kejadian tertentu yang menonjol dalam kebudayaannya.

Lebih lanjut Daryan (2015) menguraikan bahwa konsep pengelolaan yang terkait dengan arsip dinamis terdiri dari pengelolaan/manajemen, pendekatan daur hidup arsip, pengelolaan arsip dinamis yang berlaku di Indonesia serta organisasi pengelolaan arsip dinamis. Manajemen jika dilihat dari fungsinya merupakan perencanaan, penempatan staf, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan terhadap aktivitas bisnis.

Fase daur hidup arsip terdiri dari fase penciptaan, penggunaan, dan pemeliharaan arsip. Untuk mendukung pengelolaan arsip dinamis yang efektif dan efisien pencipta arsip membuat tata naskah dinas, klafikasi arsip, jadwal retensi arsip serta sistem klafikasi keamanan dan akses arsip yang menjadi bagian dari pengelolaan arsip dinamis. Pengelolaan arsip dinamis dilaksanakan oleh unit kearsipan seperti yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

Pada negara maju seperti Amerika Serikat dan Canada lembaga kearsipan yang mereka miliki bisa saja dikelola oleh perusahaan swasta sebagai bentuk perhatian mereka terhadap dunia kearsipan. Keberadaan lembaga kearsipan yang mengelola arsip statis bertujuan untuk menjamin pemeliharaan arsip yang

peruntukan kepentingannya adalah untuk masyarakat. Pertanggungjawaban kegiatan penciptaan, pengelolaan, dan pelaporan arsip diwujudkan dalam bentuk menghasilkan suatu sistem rekaman kegiatan yang faktual, utuh, sistematis, autentik, terpercaya, dan dapat digunakan (UU Nomor 43 Tahun 2009). Alasan rasional birokrasi memelihara arsip (Azmi,2009), adalah:

1. Memungkinkan proses kerja;
2. Memberikan layanan yang konsisten, efisien, dan akuntabel;
3. Memberikan konsistensi dan kelangsungan dalam manajemen dan administrasi;
4. Memenuhi ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melindungi kepentingan organisasi dan hak pegawai, klien, dan pemangku kepentingan saat ini dan yang akan datang;
6. Memberikan bukti aktivitas kerja, personal, dan budaya; serta
7. Memelihara memori korporat, personal, dan kolektif

Betapa pentingnya birokrasi memelihara arsip sehingga tata kelola kearsipan yang baik diharapkan mampu mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Lebih lanjut Azmi (2009) mengemukakan bahwa manfaat pengelolaan arsip bagi birokrasi, adalah untuk:

1. Melaksanakan pekerjaan secara tertib, efisien dan akuntabel;
2. Memberikan layanan yang konsisten dan setara (tidak diskriminatif);
3. Mendukung dan mendokumentasikan format kebijakan dan manajerial pengambilan keputusan;

4. Memberikan konsistensi, kontinuitas, dan produktivitas dalam manajemen dan administrasi;
5. Memfasilitasi efektivitas kinerja kegiatan organisasi;
6. Memberikan kontinuitas dalam situasi bencana;
7. Memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan kearsipan, dll yang berkaitan;
8. Melindungi dan mendukung litigasi (tuntutan hukum) termasuk manajemen resiko yang berkaitan dengan keberadaan atau kekurangan bahan bukti kegiatan organisasi;
9. Melindungi kepentingan organisasi dan hak pegawai, klien, dan pemangku kepentingan saat ini dan masa depan;
10. Mendukung dan mendokumentasikan kegiatan penelitian dan pengembangan saat ini dan masa depan, dan pencapaiannya, juga penelitian sejarah;
11. Memberikan bukti kegiatan kerja, personal, dan budaya;
12. Membentuk identitas kerja, personal, dan budaya;
13. Memelihara memori korporat, personal, dan kolektif.

Pandangan lain diajukan oleh ahli ilmu kearsipan yang lain, yaitu Luciana Duranti, yang mengartikan ilmu kearsipan sebagai *“the body of knowledge about the nature and characteristics of archives and archival work systematically organized into theory, methodology, and practice.”* Melalui penekanannya pada *“theory”* dan *“methodology”* yang mendasari *“practice”*.

Kearsipan sangat berperan pada kegiatan administrasi yang dilakukan dalam organisasi. Pendapat Dunsire yang dikutip oleh Donovan dan Jackson (1991),

administrasi dapat diartikan sebagai arahan, pemerintah, kegiatan, implementasi, kegiatan pengarahan, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan publik, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik, dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoritik.

Administrasi bukan saja hanya sekedar kegiatan dalam tata usaha atau yang berkaitan dengan pekerjaan yang hanya sekedar mengatur file, membuat laporan, tetapi juga ada proses perumusan dan implementasi kebijakan didalamnya. Administrasi mementingkan aspek-aspek yang nyata dengan mempergunakan cara dan sistem. Manajemen administrasi memiliki cara yang harus benar-benar dapat dilaksanakan terkait dengan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk rakyatnya. Inti administrasi adalah manajemen oleh karena administrasi bertujuan untuk mengatur penyelenggaraan suatu kegiatan secara keseluruhan. Begitu juga halnya dengan kearsipan sebagai bukti pelaksanaan kegiatan dari sebuah organisasi

Arsip sebagai sumber informasi dan penyambung dalam kegiatan administrasi membutuhkan metode yang sistematis dalam pengelolaannya. Pengelolaan arsip yang baik dan tepat yang dilakukan secara professional akan berpengaruh pada pekerjaan organisasi yang pada akhirnya berpengaruh pada pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Dengan terciptanya sistem pengelolaan arsip yang baik akan membantu sumber daya manusia dalam organisasi menyelesaikan pekerjaan organisasi secara efektif dan efisien.

Prinsip-prinsip Administrasi menurut Henry Fayol (Shafritz & Ott, 1992) menyebutkan bahwa :

1. Pembagian Kerja (*Division of Work*)
2. Keseimbangan Wewenang dan Tanggung Jawab (*Authority and Responsibility*)
3. Disiplin (*Dicipline*)
4. Kesatuan Komando (*Unity of Command*)
5. Kesatuan Arah (*Unity of Direction*)
6. Mengutamakan Kepentingan Organisasi diatas kepentingan Individu (*Subordination of Individual Interests to the General Interest*)
7. Kompensasi yang adil (*Remuneration*)
8. Sentralisasi (*Centralization*)
9. Rantai Skalar (*Scalar Chain*)
10. Tata Tertib (*Order*)
11. Keadilan (*Equity*)
12. Stabilitas kondisi karyawan (*Stability of tenure of personnel*)
13. Inisiatif (*Initiative*)
14. Semangat Kesatuan (*esprits de corps*)

Sejalan dengan pekerjaan administrasi yang ada pada organisasi Cooper (1998) dalam bukunya yang berjudul: *Public Administration for Twenty First Century*, tantangan yang dihadapi Administrasi Publik pada abad ke-21 antara lain: *Diversity; Accountability; Privatization; Civil Society; Democracy; Decentralization; Reengineering; The Empowering Effect of High Technology.* Keberagaman; Akuntabilitas; Privatisasi; Masyarakat sipil; Demokrasi;

Desentralisasi; Rekayasa Ulang;Efek Pemberdayaan Teknologi Tinggi menjadi tantangan tersendiri dalam Administrasi Publik abad sekarang.

Menurut Chandler dan Plano (1988), administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personil publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Tujuan administrasi publik adalah untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan atau penyempurnaan dalam organisasi, dengan memanfaatkan segala sumber daya yang dimiliki. Administrasi publik terus mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang aktif dan berinisiatif dalam memberikan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat (*service provider*). Unsur kordinasi dalam administrasi menjadi hal yang penting dalam administrasi publik.

Hughes (1994) berpendapat bahwa dalam *Management and Punlic Administration mengetengahkan Challenges, Opportunities and Directions in a number issue on Public Administration as :*

- 1) *The Culture Mulieu of Public Administration*
- 2) *Crisis/ Disaster Management*
- 3) *Strengthening of Local Level Institutions*
- 4) *Promoting Accountability in Public Management*
- 5) *Human Resources Development*
- 6) *The Impact of Technologi of Public Administration*
- 7) *Managing Economc and Technology Interdependencies*

Memahami administrasi publik (*publik administration*) tidak bisa hanya melalui satu defenisi saja, karena masing-masing peminat administrasi publik memiliki perspektif yang berbeda sehingga menyimpulkan definisi yang berbeda pula. Secara umum ada empat *perspektif* pemahaman administrasi publik menurut Shafritz & Russel (1999) seperti yang tampak pada tabel berikut :

Tabel 2.1 Category of The Definition of Public Administration

No.	Category/ Perspective	Definitions of Public Administration
1.	<i>Political</i>	<i>As what government does?; Both direct and indirect; A phase in the public policy; Implementing the public interest; and Doing collectively that which cannot be so well done.</i>
2.	<i>Legal</i>	<i>As law in action; Regulation; The King's largesse; and Theft.</i>
3.	<i>Managerial</i>	<i>As the executive function in government; Management specialty; Mickey mouse; Art, not science-or-Vice versa.</i>
4.	<i>Occupational</i>	<i>As an occupational category; an essay contest; Idealism in action; An academic field; and a profession</i>

Sumber : Shafritz & Russel (1999)

Penjabaran dari defenisi administrasi publik berdasarkan tabel diatas adalah:

- 1) Berdasarkan sudut pandang politik melihat administrasi publik sebagai apa yang dilakukan pemerintah (*what government does*),
- 2) Administrasi publik sebagai penerapan hukum (*law in action*),
- 3) Administrasi publik berfungsi sebagai eksekutif dalam pemerintahan,
- 4) Administrasi publik sebagai bentuk profesi.

Administrasi publik perlu meningkatkan manajemen arsip untuk mewujudkan tata kelola yang baik dalam organisasi publik. Penyelenggaraan kearsipan yang baik

mendukung terwujudnya *good governance* melalui perbaikan administrasi pemerintahan (Smith, 1972).

Kearsipan dalam perspektif administrasi publik bagaimana menjalankan sistem kearsipan dengan baik dan benar dengan melibatkan sumber daya yang dimiliki mulai dari proses formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan yang terkait dengan pelaksanaan kinerja organisasi sebagai bentuk akuntabilitas kinerja yang dimiliki organisasi oleh karena administrasi mengedepankan aspek yang nyata dengan mempergunakan cara dan sistem kearsipan yang baik dan benar, serta dilaksanakan oleh SDM yang profesional yang disebut sebagai arsiparis.

Henry (1998) mengatakan bahwa memang didalam administrasi publik memiliki prinsip administrasi, prinsip-prinsip itu akan dapat ditemukan, dan para pegawai administrasi akan memperoleh keahlian dalam bidangnya jika mereka belajar dan menerapkan prinsip-prinsip tersebut. Masih menurut pakar Ilmu Administrasi Nicholas Henry dalam (Pasalong, 2012) menyatakan bahwa Administrasi memiliki 5 (lima) paradigma administrasi publik, yaitu:

- 1) Paradigma pertama . paradigma dikotomi antara politik dan administrasi (1900-1926), Fokus paradigma ini adalah mempermasalahkan dimana seharusnya administrasi negara berada. Pada masa ini dibedakan dengan jelas antara administrasi dan politik negara.
- 2) Paradigma kedua (1927-1937), lokus dari administrasi negara tidak merupakan masalah dalam paradigma ini, yang dipentingkan fokusnya yaitu “prinsip-prinsip administrasi” dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya.

- 3) Paradigma ketiga (1950-1970), administrasi negara sebagai ilmu politik. Pada fase itu ditetapkan bahwa paradigma merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik.
- 4) Paradigma keempat (1954-1970), administrasi negara sebagai ilmu administrasi. Perkembangan ini diawali dengan ketidaksenangan bahwa ilmu administrasi dianggap sebagai ilmu kelas dua setelah ilmu politik.
- 5) Paradigm kelima, administrasi negara sebagai administrasi negara. Masa ini terjadi setelah tahun 1970. Pada masa ini administrasi negara telah berkembang menjadi ilmu administrasi negara, yaitu merambah ke teori organisasi, ilmu kebijakan (*policy science*), dan ekonomi politik.

Old public administration (OPA) merupakan paradig pertama yang berkembang sejak awal lahirnya ilmu administrasi negara, salah satu tokohnya adalah Wilson (1887) yang berargumen tentang 4 (empat) konsep tentang:

- 1) Adanya pemisahan antara politik dan administrasi publik;
- 2) Perlunya mempertimbangkan aktivitas pemerintah dari perspektif bisnis
- 3) Analisis perbandingan antara organisasi politik dan privat melalui skema politik; dan
- 4) Pencapaian manajemen yang efektif melalui pemberian pelatihan bagi pegawai negeri dan menilai kualitas mereka.

Menurut Denhardt dan Denhardt (2007) mengatakan bahwa OPA memiliki ide pokok sebagai berikut:

- 1) Fokus pemerintah adalah secara langsung pada penyediaan layanan melalui organisasi yang ada atau organisasi resmi yang baru dibentuk oleh pemerintah.

- 2) Kebijakan publik dan administrasi menekankan perhatian pada desain dan implementasi kebijakan yang difokuskan pada satu cara terbaik yang secara politik didefinisikan secara objektif.
- 3) Administrator public memainkan peranan yang terbatas dalam pembuatan kebijakan public dan pemerintahan, mereka hanya bertanggung jawab dalam mengimplementasikan kebijakan publik.
- 4) Pemberian layanan harus diselenggarakan oleh administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat politik dan diberikan diskresi terbatas dalam pekerjaan mereka.
- 5) Administrator bertanggung jawab kepada pimpinan pejabat politik yang telah terpilih secara demokratis.
- 6) Program-program public paling baik bila dilaksanakan melalui organisasi yang hierarkis di mana manajer secara luas mendapatkan control dari pimpinan puncak organisasi
- 7) Nilai pokok dari organisasi public adalah efisiensi dan rasionalitas.
- 8) Organisasi publik paling efisien jika dioperasikan sebagai system tertutup sehingga keterlibatan warga negara dibatasi.
- 9) Peran administrator publik sebagian besar diartikan sebagai *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting*.

Perspektif administrasi publik kedua adalah *new publik management* (NPM), yang pada dasarnya berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan bisnis ke dalam sektor publik. NPM berbasis pada teori pilihan publik, dukungan intelektual bagi perspektif berasal dari aliran kebijakan publik dan gerakan

manajerialis. Perspektif NPM dalam prakteknya sebagai gerakan manajerialis mempunyai pengaruh besar dalam reformasi administrasi publik di berbagai negara maju, seperti Selandia Baru, Australia, Inggris, dan Amerika Serikat (Sumartono,2007).

NPM muncul dari sejumlah kekuatan negara maju dan berkembang (Larbi, 1999). Perkembangan yang terjadi di bidang ekonomi, sosial politik dan lingkungan administratif secara bersama-sama yang mendorong terjadinya perubahan radikal dalam sistem manajemen dan administrasi publik di negara maju. Peningkatan cara pengelolaan pemerintah dan penyampaian pelayanan kepada masyarakat dengan penekanan pada efisiensi, ekonomi, dan efektivitas menjadi sasaran utama dari perubahan yang diinginkan.

Konsep *New Public Management* (NPM) lahir karena adanya reaksi terhadap kelemahan yang dimiliki oleh birokrasi tradisional. NPM menganut nilai-nilai administrasi bisnis yang kemudian diterapkan ke dalam praktik administrasi publik yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi,efektivitas, dan produktivitas namun kurang mempertimbangkan keadilan sosial. Osborn dan Gaebler (1992) mengungkapkan bahwa persoalan utama yang dihadapi pemerintah adalah bukan terletak pada apa yang dikerjakan, namun terletak pada bagaimana mengerjakannya. David Osborn dan Gaebler menggambarkan definisi operasional dalam *New Public Management*.

Prinsip-prinsip operasional yang dimaksud Osborn dan Gaebler diatas terdiri dari:

- 1) Tanggungjawab mengarahkan dalam pelayanan publik merupakan tanggungjawab pemerintah;
- 2) Pemerintah harus lebih memberdayakan masyarakat dalam sistem pemerintahan.

Pemerintah harus dapat memaksimalkan partisipasi masyarakat seluas-luasnya bukan semata-matanya sebagai klien yang menerima layanan publik dan tidak harus terlibat dalam memutuskan layanan yang harus mereka terima. Dampak NPM adalah cara-cara organisasi dalam memberikan layanan publik. NPM juga memperkenalkan pendekatan mekanisme pasar dalam layanan publik, serta teknik manajerial yang ada pada sektor swasta. NPM telah dianggap sebagai perspektif baru dalam mengelola pemerintahan dengan ide-ide baru dalam reformasi. Pemerintah harus bergerak karena misi yang ada bukan karena aturan.

Perspektif berikutnya atau perspektif ketiga adalah *new public service* (NPS). Salah satu pakar yang menjelaskan tentang tentang NPS adalah Denhardt dan Denhardt. Menurut Denhardt dan Denhardt, 2003 menyebutkan bahwa NPS pada intinya “ *a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic engagement at the center.*” Seperangkat ide tentang peran administrasi publik dalam sistem pemerintahan yang menempatkan pelayanan publik, pemerintahan demokratis, dan keterlibatan sipil di pusat.

Secara umum NPS menentang cara pandang OPA dan NPM. Lebih lanjut Denhart dan Denhart (2003) mengemukakan bahwa ada tujuh prinsip *new public service* antara lain :

1. Peran utama dari pelayanan publik adalah membantu masyarakat mengaplikasikan dan memenuhi kepentingan yang telah desepakati bersama, daripada mencoba mengontrol atau mengenfalikan masyarakat kearah yan baru;
2. Administrasi publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut dengan kepentingan publik ;
3. Kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsif melalui upaya-upaya kolektif dalam proses kolaboratif;
4. Kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama daripada agregasi kepentingan pribadi atau individu;
5. Para pelayan publik harus memberi perhatian tidak semata pada pasar, tetapi juga aspek hukum dan peraturan perundang-undangan nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar professional dan kepentingan warga masyarakat;
6. Organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih sukses dalam jangka panjang kalua mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang menghargai semua orang.
7. Kepentingan publik lebih dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat, daripada oleh manajer wirausaha yang bertindak seakan-akan uang milik mereka.

NPS menekankan bahwa administrasi publik tidak bisa dijalankan seperti perusahaan swasta seperti yang diinginkan dalam NPM. Ciri khas dari NPS adalah pelayanan. Administrasi publik harus mampu untuk menciptakan suasana yang dekmokratis, dengan mengedepankan kepentingan masyarakat. NPS memberikan

harapan akan adanya perubahan yang realistis bagi instansi pemerintah. NPS diharapkan akan mampu memberikan implikasi terhadap peran administrasi publik.

New public service memandang bahwa birokrasi berpihak kepada rakyat, sehingga pemerintah harus melayani rakyat. Pegawai pemerintah tidak melayani pelanggan tetapi memberi pelayanan untuk kepentingan demokratis (Denhardt & Denhardt, 2003). Aparatur pemerintah harus rela mengorbankan waktunya untuk melayani. Dalam masa NPS semua ikut terlibat, sehingga pemerintah melayani masyarakat secara demokratis.

Indikator keberhasilan NPS adalah penyediaan fasilitas, kemampuan unit pelayanan, kemampuan bertanggungjawab terhadap mutu layanan, kompetensi dan *skill*, sikap jujur, jasa pelayanan yang bebas dari bahaya dan resiko, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak (*access*), kemauan mendengarkan saran dari penerima layanan, serta melakukan usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan. Inti dari administrasi publik adalah melayani masyarakat. Dari perspektif yang telah dikemukakan tersebut dapat tergambar dengan jelas pada matriks berikut :

Tabel 2.2 Matriks Paradigma Administrasi Publik

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas synoptic (<i>administrative man</i>)	Teknis dan rasionalitas ekonomi (<i>economic man</i>)	Rasionalitas strategis atau rasional formal (politik, ekonomi, dan organisasi)
Konsep kepentingan public	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi public	<i>Clients</i> dan <i>constituents</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Sarving</i>
Pencapaian tujuan	Badan pemerintah	Organisasi privat dan nonprivat	Koalisi antar organisasi publik, non profit dan privat
Akuntabilitas	Hirarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek, akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar professional
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung jawab
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas <i>top-down</i>	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan, Proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Sumber : Denhardt dan Denhardt (2003)

Sekitar tahun 1990an penerapan yang berlebihan terhadap perilaku manajemen sektor privat telah menyebabkan sektor publik kehilangan orientasinya terhadap tanggung jawab yang diembannya untuk kepentingan umum (*Economic and Social Council UN, 2004*). Oleh karena itulah paradigma *governance* mulai diakui. Konsep *governance* memiliki titik fokus pada partisipasi, kepentingan masyarakat, kesetaraan, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan masalah-masalah publik mulai mendapat perhatian (*Economic and Social Council UN, 2004*).

C.T Goodsell (2006) menyatakan bahwa administrasi publik sebagai upaya menghasilkan *integrated public governance* dimana semua pihak yang terlibat dalam pemberian pelayanan publik diintegrasikan berdasarkan nilai legalitas, efisiensi, efektivitas, keadilan, keterandalan, transparansi, keterlibatan dan integritas agar dapat mencapai kehidupan yang lebih demokratis dan mendapatkan kepercayaan dari masyarakat. Tata kelola yang terintegrasi menghasilkan pelayanan yang maksimal sehingga masyarakat selaku penerima layanan dapat memberikan penilaiannya terhadap layanan yang mereka rasakan. Menurut Leonard D. White dalam (Shafritz & Hyde, 1997:45) administrasi publik adalah *management of men and materials in the accomplishment of purposes of the state*. Ia mengusulkan beberapa hal khusus seperti sistem pengadaan, ujian, klafikasi, promosi, disiplin, dan pensiun pegawai agar diatur dalam suatu manajemen dalam mencapai tujuan negara.

Dalam perjalanan administrasi publik telah mengalami berbagai perkembangan yang dimulai dari model klasik, *New Public Management*, *New*

Public Service hingga pada mada *good governance*. *Old Public Administration* (OPA) peranan pemerintah Mendayung (mendesain dan melaksanakan kebijakan dengan memfokuskan pada sasaran tunggal dan didefinisikan secara politik), *New Public Management* (NPM) peranan pemerintah Menyetir (bertindak sebagai katalis untuk menjaga dari kekuatan pasar) dan *New Public Service* (NPS) peranan pemerintah Melayani (negosiasi perantara kepentingan masyarakat dan kelompok-kelompok masyarakat, menciptakan nilai-nilai bersama), Denhardt dan Denhardt (2003).

Paradigma selanjutnya yang muncul sekitar tahun 2003 adalah paradigm *The New Public Service* (NPS) . Menurut Denhardt dalam Pasalong (2012) *The New Public Service* memuat pemikiran pokok sebagai berikut:

- 1) *Serve citizen, not customers*: kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang pembagian nilai dari pada kumpulan dari kepentingan individu. Oleh karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan (customer), tetapi lebih focus pada pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga negara (*citizen*)
- 2) *Seek the public interest*: administrasi publik memberi kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik, tujuannya adalah tidak untuk menemukan pemecahan yang cepat yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu. Lebih dari itu, adalah kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggung jawab.
- 3) *Value citizenship over entrepreneurship*: kepentingan publik adalah lebih dimajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga negara, untuk

membuat kontribusi lebih berarti dari pada oleh gerakan para manajer swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka;

- 4) *Think strategically, act democratically*: pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggungjawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan;
- 5) *Recognized that accountability is not simple*: aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik dari pada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga negara;
- 6) *Serve rather than steer*; semakin bertambah penting bagi pelayanan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih dari pada berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat pada petunjuk-petunjuk baru;
- 7) *Value people, no just productivity*; organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.

Denhardt dan Denhardt (2000 dan 2003) menyebutkan telah terjadi pergeseran dari model Administrasi Publik Tradisional dan *New Publik Management* menuju ke model *citizen-centered governance*. Pergeseran paradigma ini sesungguhnya sangat berdampak pada sistem pemerintahan.

B. Tata Kelola Kearsipan dalam Perspektif *Good Governance*

Tata kelola berkaitan dengan bagaimana dan mengapa berbagai jenis system dibentuk dan dioperasikan (Edwards *et al.*, 2012). Tata kelola berisikan sistem yang dianut oleh organisasi bagaimana mengelola kegiatan yang ada pada organisasi, termasuk penyelenggaraan kearsipan. Penyelenggaraan kearsipan mengakomodir kebijakan, pengelolaan, dan pembinaan sumber daya kearsipan.

Kebijakan yang telah dimiliki Kementerian Agama perlu diperkuat dengan kebijakan internal yang mengatur sebaran JFT arsiparis di Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan serta pembinaan dapat berupa pemberian pendidikan dan pelatihan yang disertai dengan monitoring dan evaluasi. Sedangkan pengawasan dilakukan untuk memastikan bahwa penyelenggaraan kearsipan berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan yang telah ditetapkan. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan kearsipan dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang.

Secara kelembagaan tata kelola kearsipan mencakup bagaimana kebijakan dan proses pengelolaan arsip dilakukan. Kebijakan sebagai dasar dalam melaksanakan pengelolaan arsip. Pengelolaan arsip yang baik akan mendukung terciptanya suatu kondisi *standard* dalam pengelolaan arsip, sehingga efektifitas dan efisiensi organisasi dapat terpenuhi. Tata kelola kearsipan juga memudahkan pelaksanaan kegiatan kearsipan secara efektif pada organisasi.

Penerapan yang berlebihan terhadap perilaku manajemen sektor privat telah menyebabkan sektor publik kehilangan orientasinya terhadap tanggung jawab yang diembannya untuk kepentingan umum (*Economic and Social Council UN, 2004*).

Oleh karena itulah paradigma *governance* mulai diakui. Konsep *governance* memiliki titik fokus pada partisipasi, kepentingan masyarakat, kesetaraan, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan masalah-masalah publik mulai mendapat perhatian (*Economic and Social Council UN, 2004*).

Governance dalam struktur ilmu politik muncul pada abad 14 di Prancis, sedangkan di Jerman perdebatan tentang tata kelola pemerintahan muncul pada tahun 1970-an. Prancis menganut sistem pemerintahan demokrasi yang kuat, yang berpengaruh pada system politik di Prancis. Kata *governance* berasal dari bahasa Prancis yaitu *gouvernance* yang berarti pengendalian. *Governance* menitik beratkan pada faktor pimpinan yang membawa dampak perubahan, organisasi yang menjadi katalisator dan kebijakan yang dimiliki.

Bertolak kepada pengembangan dari gaya memerintah dimana batasan-batasan antara sektor publik dan sektor privat menjadi kabur (Ewalt,2001). Kemudian Stoker (2004) mengungkapkan bahwa pengaburan batasan-batasan ini sejalan dengan kebutuhan negara modern untuk lebih melibatkan mekanisme politik dan pengakuan akan pentingnya isu-isu menyangkut empati dan perasaan dari publik untuk terlibat sehingga memberikan kesempatan bagi mobilisasi secara sosial maupun politik.

Dari konsep *government* dikenal pada masa NPM kemudian muncullah *governance* yang memiliki perbedaan antara *government* dan *governance* terletak pada 5 (lima) dimensi menurut Schwab and Kubler (2001) yang mengamati interaksi pada sebuah kontinum pengaturan kebijakan antara *government* dan *governance* yang dilihat dari dimensi aktor, dimensi fungsi, dimensi struktur,

dimensi konvensi dari interaksi serta dimensi distribusi dari kekuasaan. Kelima dimensi tersebut tergambar pada matriks berikut:

Tabel 2. 3 Matriks perbedaan *Government* dan *Governance*

Dimensi	<i>Government</i>	<i>Governance</i>
Aktor	Memiliki peserta yang sangat terbatas jumlahnya yang umumnya adalah lembaga-lembaga pemerintah	Jumlah peserta yang besar yang terdiri dari actor publik dan privat
Fungsi	Sedikit/jarangnya terjadi konsultasi, tidak adanya kerjasama dalam pembuatan serta pelaksanaan kebijakan sehingga issue kebijakan menjadi luas	Lebih banyak konsultasi sehingga menyebabkan kemungkinan kerjasama dalam pembuatan dalam pelaksanaan kebijakan sehingga issue kebijakan menjadi sempit
Struktur	Memiliki batasan-batasan yang bersifat tertutup berdasarkan wilayah serta keanggotaan yang tidak bersifat sukarela	Memiliki batasan-batasan yang bersifat terbuka berdasarkan fungsi serta keanggotaan secara sukarela
Konveksi dari Interaksi	Kewenangan yang bersifat hirarkis, kepemimpinan yang terkunci, interaksi yang saling berlawanan sehingga hubungan cenderung menciptakan konflik, memiliki kotak-kotak informal yang rahasia	Konsultasi horizontal, intermobilitas, consensus atas nilai-nilai teknokratik berupa hubungan kerjasama, serta memiliki kotak-kotak informal yang terbuka
Distribusi dari kekuasaan	Otonomi yang besar dari negara terhadap masyarakat/dominasi negara tidak ada terhadap kepentingan masyarakat, serta tidak adanya keseimbangan antar actor	Otonomi yang rendah dari negara terhadap masyarakat, dominasi negara tersebar di kepentingan masyarakat atau kepentingan masyarakat diakomodir oleh negara, serta keseimbangan antar actor

Sumber: Swab dan Kubler, 2001

Governance tidak hanya negara yang terlibat didalamnya tetapi juga unsur swasta dan masyarakat ada didalamnya, sehingga sangat membutuhkan SDM yang

professional dibidangnya. Organisasi dalam mengelola SDM yang mereka miliki harus mampu melaksanakan proses rekrutmen, seleksi, promosi sesuai dengan prestasi kerja pegawai, kebijakan yang terkait dengan disiplin hingga pada masa pensiun yang telah diatur sesuai dengan regulasi. Dalam keseluruhan proses tersebut sangat penting untuk memperhatikan *empowering the worker* yang memungkinkan pegawai untuk mencapai kemampuannya dalam berprestasi.

Governance sangat identik dengan kepentingan publik sehingga lebih responsif, serta memiliki jaringan dalam menampakkan kinerja. *Governance* dikatakan sebagai wajah baru dari administrasi publik dengan wilayah eksisnya adalah publik. Administrasi publik tidak lagi menjadi alat pengukur birokrasi semata, namun menjadi instrument kolektif yang melaksanakan fungsi tata kelola pemerintahan, sehingga dikatakan prinsip *governance* menjadi bentuk baru dari administrasi publik.

Lebih lanjut Stoker (1998) mengemukakan 5 (lima) garis besar tentang *governance* antara lain:

- 1) *Governance* merujuk kepada institusi dan aktor yang tidak hanya pemerintah
- 2) *Governance* mengidentifikasi kaburnya batas-batas dan tanggung jawab dalam mengatasi isu sosial dan ekonomi
- 3) *Governance* mengidentifikasi adanya ketergantungan dalam hubungan antar institusi yang terlibat dalam aksi kolektif
- 4) *Governance* adalah mengenai *self-governing* yang otonom dari aktor-aktor
- 5) *Governance* menyadari untuk memperbaiki sesuatu tidak perlu bergantung kepada kekuasaan pemerintah melalui perintah dan kewenangannya.

Konsep *governance* tersebut diatas menggambarkan bahwa proses pembuatan kebijakan dan proses dimana kebijakan tersebut dilaksanakan dengan melibatkan pemerintah, pihak swasta sebagai penyedia barang/jasa, dan masyarakat sebagai penerima layanan yang diberikan pemerintah sehingga pemerintah harus memiliki rencana strategi dalam mengimplementasikan dari apa yang telah didesign.

Strategic learning plan sangat dibutuhkan didalam pengembangan kualitas SDM. Manajemen merupakan inti dari Administrasi, karena Manajemen merupakan alat pelaksana utama dari Administrasi, termasuk dalam hal manajemen kearsipan. Pengelola arsip dan arsiparis merupakan Sumber Daya Manusia Kearsipan (SDMK) yang bertanggung jawab terhadap kegiatan manajemen arsip termasuk dalam hal pengelolaan arsip. SDMK tersebut harus mapu bekerjasama dengan stakeholder lain dalam hal ini masyarakat dan pihak swasta. Menurut Kennedy (2000) tujuan dari kerjasama dengan profesi informasi adalah untuk :

- 1) Menentukan kebutuhan pengolahan arsip yang terkait kegiatan bisnis unit-unit kerja yang menentukan arsip yang harus diciptakan dan berapa lama harus disimpan
- 2) Menentukan peraturan dan standard untuk mendukung penciptaan dan perekaman arsip yang akurat dan lngkap
- 3) Mengembangkan sistem dan pengawasan untuk menjamin perekaman arsip yang akurat dan lengkap
- 4) Menentukan proses untuk mengawasi keseimbangan antara persyaratan pengelolaan arsip internal dan eksternal

- 5) Menjamin organisasi dipersiapkan secara baik untuk menerima audit arsip oleh instansi yang berwenang .

Keberadaan arsip baik bagi masyarakat maupun organisasi harus dipertahankan keberadaannya sehingga dibutuhkan kesadaran dan perhatian terhadap pengelolaan arsip yang baik dan benar dengan mengedepankan prinsip-prinsip tertentu sehingga dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Stoker (1998) dalam papernya yang berjudul “*Governance as Theory: Five Propositions*” menguraikan teori sebagai berikut :

- 1) *Governance refers to a set of institutions and actors that are drawn from but also beyond governance*
- 2) *Governance identifies the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economic issues;*
- 3) *Governance identifies the power dependence involved in the relationships between institutions involved in collective action;*
- 4) *Governance is about autonomus self-governing networks of actors;*
- 5) *Governance recognizes the capacity to get things done which does not rest on the power of government to command or use its authority. It sees government as able to use new tools and techniques to steer and guide.*

Pada proposisi menurut Stoker diatas *governance* merujuk pada institusi dan actor yang bukan saja berasal dari pemerintah, kurang jelasnya batasan dan tanggung jawab yang terkait permasalahan sosial dan ekonomi, serta adanya ketergantungan antar institusi yang terlibat dalam kegiatan yang sama. *Governance* menyangkut permasalahan *self-governing* yang otonom dari aktor-aktor lainnya

dan memperbaiki sesuatu tidak perlu ketergantungan kekuasaan. Untuk dapat memahami *governance* dan juga *good governance*, maka harus dapat dibedakan konsep antara *governance* dan *good governance*.

Arsiparis sebagai tenaga profesional dibidang kearsipan harus mampu memperlihatkan *task identity*, sejauh mana dia memahami dan melaksanakan tugasnya dengan baik, sehingga pegawai dapat meraskan kebanggaan, pengakuan, dan prestasi kerja. Arsiparis juga harus dapat memperlihatkan pekerjaannya mempunyai arti penting bagi organisasi (*task significance*). Pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan arsiparis juga harus mendapat *feedback* agar bisa dilakukan perbaikan demi peningkatan kualitas kerja dengan menerapkan fungsi-fungsi manajemen tanpa harus ketergantungan dengan sistem yang kurang tepat.

Pada awalnya untuk urusan pemerintahan pemerintah sebagai satu-satunya penyelenggara pemerintahan, kemudian muncul konsep paradigma baru yang disebut *Governance* yang memiliki tiga pilar yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan pemerintah, swasta, dan *civil society* menjadi penekanan pada paradigma *governance*. Barclay (2006) mengatakan bahwa *governance* sebagai konsep yang sangat berkontribusi dan bermakna penting dalam konteks pembangunan di negara berkembang. *Governance* berisikan kegiatan yang melibatkan *stakeholder* lain dalam pelaksanaan tugas pemerintah termasuk di Indonesia.

Grindle (2010) mengatakan bahwa *governance* sebagai proses penyelenggaraan institusi pemerintah dan sistem pemerintahan sehingga *governance* disebut sebagai “*the rule of the game*”. *Governance* berkaitan erat

dengan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah yang berdasarkan pada aturan pemerintah. Prinsip-prinsip *good governance* merupakan kumpulan pernyataan yang berisi mengenai bagaimana seharusnya pemerintah bertindak dalam menjalankan fungsinya (Lockwood, 2010).

Menurut Frederickson (1997), *governance* adalah proses dimana suatu sistem sosial, ekonomi, atau sistem organisasi kompleks lainnya dikendalikan dan diatur. Model tata kelola kearsipan sangat diharapkan mampu mewujudkan *good governance* secara fungsional yaitu berfungsi secara efisien dan efektif. Frederickson (2007) dalam artikel "*Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere*" yang dimuat dalam *The Oxford Handbook of Public Management* menjelaskan bahwa penggunaan konsep "*governance*" telah digunakan dimana-mana baik dalam bidang administrasi publik, politik, dan pemerintahan, namun secara ilmiah dan konseptual saat ini *governance* cenderung mengambil satu atau lebih bentuk definisi yang dapat dirangkum (dalam Haning, *et al.*, 2021):

- 1) Secara substansial sama dengan perspektif yang sudah mapan dalam administrasi publik, meskipun dalam definisi yang berbeda;
- 2) Konsep *governance* pada dasarnya adalah studi pengaruh kontekstual yang membentuk praktik administrasi publik, bukan studi administrasi publik;
- 3) *Governance* adalah studi tentang hubungan antar-budaya dan implementasi kebijakan yang melibatkan pihak ketiga dalam administrasi publik

- 4) *Governance* adalah studi tentang pengaruh atau kekuatan kolektif yang berada di luar organisasi publik (institusi pemerintah/negara) dan bersifat non-yurisdiksi.

Perkembangan konsep *governance* menjadi konsep *good governance* untuk dapat membedakan implementasinya antara tata pemerintahan yang baik dan yang tidak baik. Pengertian *good governance* dapat dilihat sebagai sebuah cara untuk memperkuat “ kerangka kerja institutional dari pemerintah , dan bagaimana memperkuat aturan hukum dan predikibilitas serta imparsialitas dari penegakannya (Bappenas,2002).

Rowlands (2008) menyebutkan “*Governance provides a ‘space’ or series of ‘spaces’ for legitimate interaction between very different players*”. Pemerintahan juga merupakan hasil dari pemikiran manusia yang dibuat sesuai dengan aturan yang berlaku tetapi sangat dipengaruhi oleh budaya kerja. Konsep *governance* ini kemudian berkembang menjadi *good governance* yang disebabkan oleh sejumlah tantangan yang muncul pada abad ke-21 (Loffler dan Bovaird, 2005).

Ketika mencoba meringkas apa yang terjadi di Afrika pada tahun 1989, Bank Dunia menggunakan istilah "krisis dalam pemerintahan" untuk pertama kalinya. Sejak itu, *governance* sebagai sebuah kata telah banyak digunakan dalam studi pembangunan politik, terutama untuk menggambarkan status politik negara-negara pasca-kolonial dan negara-negara berkembang. Saat ini, para sarjana dari berbagai negara telah mengemukakan lima proposisi utama tentang pemerintahan sebagai teori tata kelola yaitu

- 1) Tata kelola mengacu pada seperangkat lembaga dan aktor yang berasal dari tetapi juga di luar Pemerintah. Ini menantang otoritas Negara atau Pemerintah dalam arti tradisional dan mempertahankan bahwa Pemerintah bukan satu-satunya pusat kekuasaan negara. Selama kekuasaan yang dijalankan oleh lembaga publik atau swasta diakui oleh publik, dimungkinkan untuk menjadi pusat kekuasaan pada tingkat tertentu.
- 2) Tata kelola mengidentifikasi kaburnya batasan dan tanggung jawab untuk menangani masalah sosial dan ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa, dalam masyarakat modern, Negara mengalihkan tanggung jawab eksklusifnya kepada masyarakat sipil (yaitu, organisasi sektor swasta dan kelompok sukarela, yang melakukan semakin banyak tanggung jawab yang sebelumnya berada di tangan Negara). Akibatnya, batas-batas antara Negara dan masyarakat serta antara sektor publik dan swasta menjadi semakin kabur, demikian pula definisi tanggung jawab mereka.
- 3) Tata kelola mengidentifikasi ketergantungan kekuasaan yang terlibat dalam hubungan antar institusi yang terlibat dalam aksi kolektif. Untuk lebih spesifiknya, setiap organisasi yang mengabdikan diri pada aksi kolektif harus bergantung pada organisasi lain; untuk mencapai tujuannya, ia harus bertukar sumber daya dan menegosiasikan tujuan bersama dengan orang lain, dan hasil pertukaran tidak hanya bergantung pada sumber daya masing-masing aktor, tetapi juga pada aturan main dan lingkungan tempat pertukaran berlangsung. tempat.

- 4) Pemerintahan menekankan pentingnya jaringan kerja para aktor yang mengatur diri sendiri secara otonom. Sebuah jaringan pemerintahan sendiri memiliki wewenang untuk mengeluarkan perintah di bidang tertentu dan bekerja dengan Pemerintah di bidang ini dan berbagi tanggung jawab untuk administrasi publik.
- 5) Pemerintahan mengakui kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu tanpa bergantung pada kekuasaan Pemerintah untuk memerintahkan atau menggunakan kewenangannya. Dalam manajemen urusan publik, ada alat dan teknik manajemen lain dan Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menggunakannya untuk mengarahkan dan membimbing urusan publik (Stoker 1999).

Tata kelola pemerintahan yang baik menjadi satu hal yang tidak bisa dihindari, dan pemerintah memiliki peran yang sangat penting pada tataran ini. Inti dari *governance* menurut Kooiman (2002) sesungguhnya mengedepankan konsep sistem peraturan dan kualitas layanan publik, kerjasama semua komponen untuk meningkatkan legitimasi dan efektivitas, serta proses baru, pengelolaan, dan metode. Pemahaman Kooiman ini memberikan garis besar pada efektivitas dalam layanan publik.

Ada dua garis besar arah kebijakan pemerintah dibidang kearsipan yaitu arsip sebagai bagian tata kelola pemerintahan dan arsip sebagai memori kolektif dan jati diri bangsa, maka dari itulah arsip sudah selayaknya mendapat perhatian khusus dalam pengelolaannya terutama bagi instansi diluar lembaga kearsipan. Arsiparis yang memiliki tugas pokok terkait dengan pengelolaan arsip harus memiliki *task*

identity, task significance, dan mendapat *feedback* maka sangat dibutuhkan pengelolaan kearsipan berbasis *good governance*.

Bovaird dan Loffer (2003) mengatakan bahwa *good governance* mengusung sejumlah isu seperti: keterlibatan *stakeholder*, transparansi, agenda kesetaraan gender, etnik, usia, agama, dan lainnya, etika dan perilaku jujur, akuntabilitas, serta keberlanjutan. Di Indonesia pada awal millennium ke-3 tuntutan dekmokrasi sudah dimulai dengan nuansa yang berbeda dari tuntutan demokrasi sebelumnya demi perbaikan sistem pemerintahan.

Reformasi birokrasi merupakan usaha perubahan pada sistem pemerintahan yang menyangkut permasalahan kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumber daya manusia. Cagin (Dwiyanto,2002) mengemukakan bahwa konsep *governance* merujuk pada institusi, proses, dan tradisi yang menentukan bagaimana kekuasaan diselenggarakan, keputusan dibuat, dan suara warga “didengar”.

Good governance mengacu pada proses administrasi publik yang memaksimalkan kepentingan publik. Hal yang terpenting dalam mewujudkan *good governance* adalah diterapkannya transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas yang diakui sebagai landasan awal bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik secara umum termasuk dalam hal pengelolaan kearsipan yang harus dilakukan sejak penciptaan, pemeliharaan, hingga pada penyusutan arsip yang kesemuanya itu harus dilakukan dengan proses, sistem dan prosedur yang jelas, efektif dan efisien yang terukur serta sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Good governance pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat

dipertanggungjawabkan secara bersama. *Good governance* melibatkan 3 (tiga) pihak yaitu pihak pemerintah (penyelenggara negara), pihak korporat atau dunia usaha (penggerak ekonomi), dan masyarakat sipil (menemukan kesesuaiannya). Menurut Kashi Nisjar (1997) dalam Domai (2001) mengemukakan bahwa secara umum *good governance* mengandung unsur utama yang terdiri dari akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan aturan hukum.

Bovaird and Loffler (2003) mengatakan bahwa : *good governance* mengusung sejumlah isu seperti : keterlibatan *stakeholder*, transparansi, agenda kesetaraan (gender, etnik, usia, agama, dan lainnya); etika dan perilaku jujur, akuntabilitas, serta berkelanjutan. Rondinelli (2007) menyebutkan karakteristik *good governance* dari UNDP meliputi :

- 1) *Participation* yaitu bahwa semua orang harus diberi kesempatan untuk bersuara dalam pengambilan keputusan baik langsung atau melalui institusi perantara yang mewakili kepentingannya.
- 2) *Rule of law* yaitu bahwa aturan hukum harus adil dan ditegakkan tanpa pandang bulu, termasuk hukum yang mengatur hak-hak asasi manusia.
- 3) *Transparency* yaitu bahwa keterbukaan harus dibangun diatas aliran informasi yang bebas. Berbagai proses, institusi dan informasi harus dapat diakses oleh semua orang yang berkepentingan,
- 4) *Responsiveness* yaitu bahwa institusi-institusi dan proses yang ada harus diarahkan untuk melayani para pemangku kepentingan atau stakeholders

- 5) *Consensus orientation* yaitu bahwa harus ada proses mediasi untuk sampai kepada consensus umum yang didasarkan atas kepentingan kelompok, dan sedapat mungkin didasarkan pada kebijakan prosedur,
- 6) *Equity* yaitu bahwa semua orang (baik laki-laki maupun wanita) memiliki kesempatan yang sama untuk memperbaiki dan mempertahankan kesejahteraannya.
- 7) *Effectiveness and efficiency* yaitu bahwa proses dan institusi-institusi yang ada sedapat mungkin memenuhi kebutuhan masyarakat melalui pemanfaatan terbaik (*best use*) terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada.
- 8) *Accountability* yaitu bahwa para pengambil keputusan di instansi pemerintah, sector publik dan organisasi masyarakat madani (*civil society*) harus mampu mempertanggungjawabkan apa yang dilakukan dan diputuskannya kepada publik sekaligus kepada para pemangku kepentingan.
- 9) *Strategic vision* yaitu bahwa para pemimpin dan masyarakat publik harus memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang terhadap pembangunan manusia, dengan memperhatikan latarbelakang, dan kompleksitas sosial dan budaya.

Penyelenggaraan kearsipan nasional yang belum bersifat terpadu, sistemik, dan komprehensif yang semuanya tidak terlepas dari pemahaman dan pemaknaan umum terhadap arsip yang masih terbatas dan sempit oleh berbagai kalangan, termasuk di kalangan penyelenggara negara. Penyelenggaraan kearsipan yang efektif dan efisien ditetapkan dalam berbagai kebijakan kearsipan secara berjenjang sesuai dengan wilayah kewenangannya, termasuk dalam hal pembinaan kearsipan.

Terlaksananya penyelenggaraan kearsipan yang efektif dan efisien membawa model tata kelola dalam mewujudkan *good governance*.

Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) tidak terlepas dari prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas sebagai unsur utama. *Good governance* merupakan konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. *Good governance* telah menjadi unsur penting untuk menjamin kesejahteraan nasional (*national prosperity*). *Good governance* adalah cita-cita yang menjadi visi setiap penyelenggaraan negara diberbagai belahan bumi, termasuk Indonesia. *Good governance* dapat dikatakan sebagai prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien, sistem pengendaliannya bisa diandalkan, dan administrasinya bertanggung jawab terhadap publik, Mas'ood (2003).

Good governance telah menjadi salah satu agenda utama di Indonesia terutama semenjak era reformasi (Hakim, 2016). *Good governance* menjadi pemikiran yang maju dan mengikuti dinamika perkembangan sistem pemerintahan dalam melaksanakan peran pemerintah. Sangat dibutuhkan gerakan yang dilakukan pemerintah mengarah pada perbaikan sistem pemerintahan yang ada di Indonesia terutama dari berbagai lembaga pemerintah dengan segala aktivitasnya termasuk dalam hal tata kelola kearsipan yang menjadi bagian dari kegiatan administrasi.

Basheka (2015) menyatakan bahwa mutu yang baik dalam menyediakan pelayanan publik merupakan kunci dalam mengidentifikasi *good governance*. Oleh karena itu, orang-orang yang berkecimpung di birokrasi berfungsi untuk melakukan pelayanan harus memiliki kompetensi yang menjadi pertanggungjawaban yang jelas dalam hal pengambilan keputusan yang transparan dan responsive.

Sistem kearsipan mencakup tentang Tata Nasakah Dinas (*form management*), Surat Menyurat (*Correspondence management*), pengelolaan file (*files management*), serta pengelolaan arsip (*archives management*). Dalam kelancaran pelaksanaan kegiatan administrasi sangat dibutuhkan pengelolaan arsip yang baik terutama dalam hal pendataan. Permasalahan yang sering dijumpai adalah sulitnya menemukan kembali arsip dengan cepat dan tepat pada saat dibutuhkan misalnya notulen rapat yang akan dipergunakan dalam pengambilan kebijakan, penumpukan arsip di tempat-tempat tertentu, pengelolaan arsip yang tidak sesuai kaidah-kaidah kearsipan. Fakta di lapangan secara umum, terlihat bahwa pengelolaan arsip sering diabaikan, dipandang sebelah mata atau dianggap kurang penting diantara aktivitas-aktivitas kegiatan lainnya.

Menurut Griendle (2010) *good governance* adalah karakteristik sistem politik yang diselenggarakan dengan baik, dan tentu tata kelola pemerintah (*bad governance*) merupakan kewajiban seluruh negara di dunia untuk menyelesaikannya. *Good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan yang lebih efektif, efisien, transparan, dan akuntabel dalam pengambilan keputusan, peningkatan layanan publik yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. *Good governance* adalah proses pengelolaan negara yang melibatkan

seluruh komponen masyarakat termasuk pemerintah sebagai aktor utama dalam *governance* (Gisselquist, 2012).

Good governance (GG) dalam organisasi publik sebagaimana disebutkan Grindle (2004) sebagai berikut :

- 1) *Good governance* bermakna adanya sistem *chek and balance*.
- 2) *Good governance* untuk penguatan institusi publik dan privat.
- 3) Penegakan hukum meliputi perlindungan merek dagang, penguatan perjanjian kerja, tenaga kerja, perlindungan keanekaragaman hayati, investasi asing, reformasi perpajakan, reformasi kepemilikan lahan, standar upah minimum, hak kekayaan intelektual dan sebagainya.
- 4) Kebijakan publik menyangkut reformasi pertanahan, transportasi, perumahan, pasar modal (*capital market*), pengembangan masyarakat (*Community development*), pemberdayaan masyarakat (*capacity building*), restrukturisasi birokrasi, perpajakan, kebijakan perikanan, jaminan kesehatan masyarakat (stunting, kematian bayi dan ibu hamil), dan keselamatan kerja serta jaringan pengamanan social dan sebagainya.
- 5) Pelayanan publik dibidang kesehatan
- 6) Strategi institusi pemerintah

Organisasi bekerja lebih efektif jika tujuan-tujuan organisasi, unit-unit kerja yang lebih kecil dan tanggung jawab kerja setiap pegawai semuanya saling berhubungan. Apabila para pegawai memahami bagaimana pekerjaan mereka memberikan kontribusi bagi keberhasilan organisasi maka kinerja organisasi akan meningkat termasuk dalam hal penyelenggaraan kearsipan yang ada pada

sebuah organisasi. Peran birokrasi dan kearsipan memberi dampak yang sangat signifikan dalam rangka penyelenggaraan *good governance*.

Pengelolaan kearsipan merupakan suatu hal yang penting, masalah yang tampak sederhana namun akan berdampak besar kedepannya. Selain penting, hal tersebut juga merupakan salah satu barometer bagi terlaksananya *good governance* yang nantinya dapat dijadikan sebagai alat pembuktian dan bahan pertanggungjawaban. Secara teknis arsip merupakan sebuah fasilitas untuk mewujudkan terciptanya *good governance*. Di samping itu, peran birokrasi harus lebih serius dan tegas dalam mendukung elemen-elemen yang menjadi jembatan untuk menuju tata pemerintahan yang baik salah satunya dengan mendukung pengelolaan kearsipan sehingga arsip sebagai akuntabilitas penyelenggaraan administrasi negara dapat dimanfaatkan secara optimal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Tjokromidjoj dalam Sinambela (2006) dan *United Nation Development Program* (UNDP) dalam Mardiasmo (2004) mengatakan bahwa pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai bagian dari agenda reformasi dengan tujuan agar terciptanya pemerintahan yang baik dan bersih, yang meliputi profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi dan partisipasi, efisiensi dan efektivitas, supermasi hukum, bervisi strategis.

Secara umum, tata kelola pemerintahan yang baik memiliki 8 (delapan) karakteristik, yaitu partisipatif, berorientasi pada konsensus, akuntabel, transparan, responsif, efektif dan efisien, adil dan inklusif serta mengikuti aturan hukum. Penyelenggaraan kearsipan mendukung tata kelola pemerintahan yang baik dengan

terwujudnya 8 (delapan) karakteristik tersebut. Sekretaris Jenderal International Council on Archives (ICA), David A Leitch, dalam sambutannya pada sebuah simposium yang diselenggarakan oleh the National Archives of Japan (NAJ) di Hitotsubashi Hall di Chiyoda-ku, Tokyo (2016), untuk merayakan Kongres ICA ke-18 di Seoul, menggarisbawahi reposisi arsip sebagai hal yang penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, transparansi administrasi dan akuntabilitas demokratis. Penyelenggaraan kearsipan juga membantu menyediakan akses terhadap informasi, melindungi hak-hak warga negara, serta melestarikan memori kolektif.

Good governance diterapkan di negara-negara berkembang dan Peter. J. Ashton (2007) menyebutkan bahwa :

“Good governance is recognized as a complex and multi-dimensional concept that incorporates a guiding philosophy or set operating principles, a preferred process or way that interact with each other, and a desired situation or outcome”.

Tata kelola yang baik diakui sebagai konsep yang kompleks dan multi dimensi yang menggabungkan panduan filosofi atau seperangkat prinsip operasi, proses yang disukai atau cara orang berinteraksi satu sama lain dalam situasi untuk hasil yang diinginkan. Dalam tata kelola mengandung makna bagaimana orang-orang dalam sebuah organisasi saling berinteraksi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Tata pemerintahan yang baik membutuhkan penyelenggaraan kearsipan yang baik. Penciptaan, pemeliharaan, hingga pada pemusnahan arsip yang andal sangat diperlukan untuk mendukung akuntabilitas dan transparansi pemerintah, membantu

pengambilan keputusan berdasarkan bukti (*evidence-based policymaking*), dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintah. Penyelenggaraan kearsipan yang baik juga penting untuk memastikan keberhasilan keterbukaan informasi publik, yang bergantung pada akses yang efisien dan andal terhadap arsip yang dimiliki pemerintah.

Pengelolaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan terpercaya”, mengandung elemen memberdayakan arsip sebagai tulang punggung manajemen pemerintahan dan pembangunan, memberdayakan arsip sebagai bukti akuntabilitas kinerja organisasi, memberdayakan arsip sebagai alat bukti sah, melestarikan arsip sebagai memori kolektif dan jati diri bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan memberikan akses arsip kepada publik untuk kepentingan pemerintahan, pembangunan, penelitian dan ilmu pengetahuan untuk kesejahteraan rakyat sesuai peraturan perundang-undangan dan kaidah-kaidah kearsipan demi kemaslahatan bangsa.

Betapa pentingnya arsip bagi sebuah organisasi maka sangat dibutuhkan pengelolaannya secara baik dan benar. Pengelolaan arsip yang dilakukan harus secara andal yang artinya dapat menyesuaikan dengan perkembangan zaman serta dapat menjangkau seluruh arsip dari semua kegiatan, termasuk pengelolaan arsip secara digital. Arsip sesungguhnya menampilkan kegiatan yang sebenarnya terjadi dalam sebuah organisasi yang terekam dalam bentuk arsip sebagai sebuah bukti kerja organisasi.

- 1) Menurut Pratiwi (2012) yang mengatakan bahwa pengelolaan arsip secara digital membutuhkan kehati-hatian dan ketelitian yang lebih, karena dalam

praktik pengelolaan arsip digital (elektronik), sering ditemukan banyak masalah yang dihadapi, diantaranya: Sangat sulit untuk menjaga rehabilitasi dan autensitas arsip elektronik. Hal ini dikarenakan arsip elektronik mudah dimanipulasi dan rusak, serta pengaksesan dan pengkopian yang cenderung tidak bisa sepenuhnya dikontrol.

- 2) Keberadaan arsip elektronik sangat tergantung pada lingkungan elektroniknya. Keusangan teknologi, baik perangkat lunak dan keras, sangat cepat terjadi. Hal ini dikarenakan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi juga berkembang sangat cepat.
- 3) Kontroversi aspek legal dari arsip elektronik.

Penyimpanan arsip secara elektronik harus dikelola oleh sumber daya manusia yang handal dibidangnya agar dapat terlaksana pengelolaan arsip secara baik dan benar. Pengelolaan arsip secara elektronik diharapkan mampu untuk mendukung tata kelola pemerintahan yang baik melalui sistem pengelolaan administrasi yang dilaksanakan secara akuntabel.

C. Tata Kelola Kearsipan Dalam Mewujudkan *Good Governance*

Tata kelola merancang orang-orang dalam sebuah organisasi saling berinteraksi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Ashton, 2007), salah satunya adalah tertanya arsip dengan baik sehingga ketika dibutuhkan akan ditemukan dengan cepat dan tepat. Hal ini menjadi bentuk gambaran efektivitas para SDM dalam melaksanakan tugas kearsipan. Tata kelola kearsipan bukan aktivitas tunggal sehingga membutuhkan jaringan dengan *stakeholder* lain.

Dalam mendukung tata kelola kearsipan maka Kementerian Agama memiliki beberapa kebijakan diantaranya Keputusan Menteri Agama Nomor 44 Tahun 2010 tentang Pedoman Penataan Kearsipan di Lingkungan Kementerian Agama merupakan pedoman tentang pengaturan sistem penataan kearsipan di Lingkungan Kementerian Agama. Esensi dari pedoman ini adalah penyempurnaan dari materi dari penataan kearsipan Kementerian Agama yang telah sebelumnya serta memudahkan pihak-pihak yang terlibat dalam penataan kearsipan di Kementerian Agama sehingga dapat tercipta kelancaran dalam penataan kearsipan di Lingkungan Kementerian Agama, sehingga terwujud tertib administrasi yang merupakan sistem tata kelola secara kelembagaan.

KMA Nomor 120 Tahun 2013 tentang Jadwal Retensi Arsip Fasilitatif dan Substantif di Lingkungan Kementerian Agama adalah pedoman dalam penyusutan dan penyelamatan arsip yang mencakup kegiatan berupa pengurangan volume arsip. Dalam pedoman ini mencantumkan retensi arsip fasilitatif dan substantif pada masa aktif dan inaktif arsip. Penyusutan arsip dilakukan untuk menghindari inefisiensi dan inefektivitas dalam mengelola arsip serta sebagai bentuk upaya mengurangi arsip yang tercipta akibat dari terus bertambahnya jumlah arsip.

KMA Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas pada Kementerian Agama menjadi bentuk penyempurnaan dari Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2006 tentang Tata Persuratan Dinas di Lingkungan Departemen Agama. Tata naskah dinas menjadi salah satu pedoman dalam melakukan pengelolaan arsip dinamis yang sesuai dengan dinamika perkembangan

peraturan dan teknologi informasi. Tata naskah dinas menjadi salah satu unsur administrasi termasuk pada Kementerian Agama didalam proses penciptaan arsip.

Keputusan Menteri Agama Nomor 848 Tahun 2022 tentang Sistem Informasi Kearsipan Dinamis Terintegrasi Pada Kementerian Agama sebagai bentuk respon Kementerian Agama serta salah satu jalan untuk memberikan kemudahan, kepastian, dan efektivitas akan penyelenggaraan sistem informasi kearsipan dinamis yang terintegrasi, serta untuk mewujudkan pelayanan sistem administrasi pemerintahan dibidang kearsipan dinamis yang berkualitas dilingkungan Kementerian Agam, dan untuk mendukung keseragaman dan keterpaduan dalam pengelolaan kearsipan dinamis berbasis elektronik.

Tata pemerintahan yang baik tergantung pada sejumlah faktor termasuk kapasitas administrasi, tahap perkembangan negara, kondisi eksternal yang dihadapinya dan keadaan sumber daya teknologi, informasi, dan komunikasi (TIK) yang mendukung dalam pembuatan kebijakan (Chandler 2006 dalam Haning *et al.*, 2018; Haning *et al.*, 2020). Tata kelola dibutuhkan dalam tata pemerintahan yang merupakan kumpulan cara dan aturan untuk menjalankan sebuah prosedur serta standar operasional dalam mencapai suatu tujuan organisasi.

Menurut Kynch, *et al.*, (2000) tata kelola terkait dengan kelembagaan (*institutional*) dan jaringan (*networking*). Proses percepatan dalam perubahan sistem birokrasi di Indonesia menjadi kebutuhan yang mutlak untuk dapat menuju tata kelola pemerintahan yang lebih baik melalui karakter *good governance*, berfokus pada pelayanan, dengan keterlibatan masyarakat dalam sistem pemerintahan yang inovatif, reponsif, dan berorientasi pada hasil. Sistem birokrasi

yang adaptif akan menghasilkan sistem kerja yang sinergi dan kolaborasi yang akan mampu merubah orientasi kerja yang melibatkan jaringan (*networking*) yang lebih luas.

Para SDM dalam sebuah organisasi saling berhubungan tanpa melihat batasan, berkesinambungan untuk mencapai tujuan bersama. Organisasi harus bersifat terkendali dalam memanfaatkan segala sumberdaya yang dimiliki organisasi secara efisien dan efektif. Organisasi akan terlihat sangat kaku dan tidak responsif apabila individu tidak diberi ruang yang memadai untuk mengambil inisiatif dan memecahkan masalah. Organisasi harus mampu menerapkan sebuah kerangka umum untuk mampu memahami organisasi, baik struktur maupun prosesnya, sehingga dapat disusun suatu cara yang efektif untuk dapat mengorganisasikan SDM ke dalam tujuan bersama tanpa menyebabkan SDM kehilangan kreativitas dan inisiatif pribadinya.

Good governance memiliki beberapa agenda (Haning *et. al.*, 2021) meliputi :

- 1) Meningkatkan penyelenggaraan administrasi publik yang efektif dan efisien
- 2) Meningkatkan kualitas hidup warga masyarakat.
- 3) Menetapkan standar legitimasi dan kredibilitas institusi publik dan privat.
- 4) Membuat administrasi publik yang responsive, ramah, dan peduli terhadap perbaikan kesejahteraan warga masyarakat tanpa memandang social.
- 5) Memastikan akuntabilitas publik tercipta secara efektif
- 6) Menjamin kebebasan informasi dan berekspresi (demokratisasi)

- 7) Mengurangi biaya penyelenggaraan pemerintahan yang dipandang tidak perlu atau menghindari pemborosan anggaran pemerintah.
- 8) Memastikan setiap institusi birokrasi pemerintah berorientasi pada hasil atau produktivitas layanan publik.
- 9) Meningkatkan kualitas layanan publik.
- 10) Meningkatkan produktivitas pegawai dan *capacity building*.
- 11) Pemberantasan korupsi untuk membangun kembali kredibilitas pemerintah.
- 12) Penghapusan kesewenang-wenangan dalam menjalankan wewenang atau kekuasaan (*power*) yang mampu mentransformasi dan inovatif.
- 13) Penerapan layanan berbasis pada kepentingan publik, meminimalisir mekanisme dan prosedur untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada institusi pemerintah.
- 14) Penerapan transparansi dan akuntabilitas layanan publik

Hal terpenting adalah diterapkannya transparansi, partisipasi dan akuntabilitas yang diakui sebagai landasan awal bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik secara umum termasuk dalam hal tata kelola berbasis *good governance*. Unsur administrasi dalam organisasi lebih cenderung menekankan pada sistem fungsional yang mengedepankan batasan-batasan dalam manajemennya disamping persoalan materi, produksi, penjualan, keuangan, dan perhitungan lainnya yang lebih membawa ke organisasi secara administratif. Dalam hal pengelolaan arsip tidak dipungkiri bahwa materi, dan keuangan juga harus diperhitungkan untuk pemenuhan sarana dan prasarana kearsipan.

Dalam tata kelola kearsipan pengelolaan arsip harus dilakukan secara andal, bahwa pengelolaan arsip yang dilaksanakan berdasarkan sistem yang mampu menampung dan merespon perkembangan zaman. Sistem pengelolaan arsip yang andal juga harus mampu menampung semua arsip dari kegiatan yang dilakukan organisasi, menata arsip yang menverminkan proses kegiatan organisasi, melaksanakan penyusutan arsip, dan mampu menjadikan arsip sebagai sumber informasi, dan menyediakan akses terhadap arsip. Dengan hadirnya tata kelola kearsipan yang andal diharapkan mampu mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Sesungguhnya konsep *good governance* di Indonesia berawal dari krisis moneter yang melanda Indonesia pada tahun 1998. *Good governance* diterapkan untuk memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik, dan menjadi paradigma modern bagi negara berkembang termasuk Indonesia. *Good governance* menggambarkan adanya tata pemerintahan yang baik dalam sebuah sistem pemerintahan. Pada tahun 2004 konsep *good governance* sudah mulai dilakukan secara terarah melalui program yang dibuat oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). Reformasi birokrasi diharapkan akan mampu mendukung usaha pemerintah dalam mewujudkan *good governance*.

Keping (2018) menyebutkan enam dimensi penting untuk menciptakan *good governance* dalam organisasi publik yaitu legitimasi, transparansi, akuntabilitas, penegak hukum, responsivitas, dan efektivitas. Organisasi mengatur orang-orang yang ada didalamnya untuk saling berinteraksi, berkomunikasi, atau berhubungan

sesuai dengan kapasitas dari masing-masing SDM demi mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara bersama-sama.

Legitimasi Ini mengacu pada keadaan atau kualitas dimana tatanan dan otoritas sosial diakui dan dipatuhi secara sukarela. Ini tidak memiliki relevansi langsung dengan hukum dan peraturan, dan dari sudut hukum sesuatu yang legal belum tentu sah. Hanya otoritas dan tatanan yang benar-benar diakui oleh orang-orang dalam kelompok tertentu yang sah dalam ilmu politik. Semakin tinggi derajat legitimasi maka akan semakin tinggi pula tata kelola yang baik.

Legitimasi kearsipan sebagai bentuk kepastian hukum dalam penyelenggaraan kearsipan nasional tertuang dalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang kearsipan, dan produk hukum lainnya yang terkait dengan kearsipan. UU No. 43 Tahun 2009 memberikan perluasan mengenai makna arsip, dan yang terlibat dalam bidang kearsipan juga lebih luas, tidak saja lembaga pemerintah tetapi juga dapat melibatkan pihak swasta, perorangan sebagai masyarakat, maupun perguruan tinggi. Legitimasi kearsipan menyangkut kepastian hukum dalam penyelenggaraan kearsipan dalam menghadapi tantangan globalisasi demi mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Undang-undang Nomor 43 Tahun 2009, pasal 42 ayat (1), bahwa Pencipta arsip wajib menyediakan arsip dinamis bagi pengguna arsip yang berhak.

Menurut Lindblom (1994) sebuah organisasi dapat melakukan beberapa strategi untuk dapat memelihara legitimasi salah satunya adalah mendidik dan memberikan informasi yang relevan kepada publik mengenai perubahan-perubahan yang terjadi terhadap kinerja dan aktivitas organisasi. Pendidikan dan pemberiaan

informasi dapat dilakukan dalam bentuk pelatihan, sosialisasi, ataupun berupa bimbingan teknis. Para SDMK seharusnya mengetahui dan memahami akan keberadaan peraturan-peraturan yang terkait dengan kearsipan sebagai legitimasi penyelenggaraan kearsipan.

Pada masa sekarang ini, *good governance* telah menjadi sumber utama dari legitimasi pemerintah di berbagai negara maupun instansi dunia (Zhenglai dan Gua, 2011). Pendekatan utama untuk mencapai dan meningkatkan legitimasi adalah dengan memaksimalkan konsensus dan identitas politik yang dimiliki bersama oleh warga negara. Legitimasi merupakan kesepakatan yang telah disetujui secara bersama-sama terkait dengan penyelenggaraan kearsipan, termasuk untuk mengatasi permasalahan sumber daya yang ada pada organisasi.

Transparansi yang baik dapat diukur dengan menilai ketepatan informasi yang menunjukkan kualitas dan relevansi dari informasi yang diberikan (Sausser Jr., dan Folmar, 2013). Semua warga negara berhak atas informasi tentang kebijakan negara yang terkait dengan kepentingannya sendiri, termasuk kegiatan legislatif, pembuatan kebijakan, ketentuan hukum, penegakan kebijakan, anggaran administrasi, pengeluaran publik, dan informasi politik terkait lainnya.

Prinsip transparansi menurut *Humanitarian Forum Indonesia* (HFI) yaitu:

1. Adanya informasi yang mudah dipahami dan diakses (dana, cara pelaksanaan, bentuk bantuan atau program).
2. Adanya publikasi dan media mengenai proses kegiatan dan detail keuangan.
3. Adanya laporan berkala mengenai pendayagunaan sumber daya dalam perkembangan proyek yang dapat diakses oleh umum.

4. Laporan tahunan
5. *Website* atau media publikasi organisasi
6. Pedoman dalam penyebaran informasi

Transparansi adalah keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan Informasi materil dan relevan mengenai perusahaan (Penjelasan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 pasal 14 poin g). . Informasi atas segala aktivitas yang dilakukan pemerintah juga harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat, dimana masyarakat adalah konsumen utama dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah (Sibbel, 2005 dalam Jhonson, 2014).

Akuntabilitas menjadi suatu konsep yang sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan terkait dengan administrasi publik (Peter,2010). Akuntabilitas berarti meminta pertanggungjawaban setiap orang atas perilakunya sendiri. Dalam administrasi publik, ini merujuk secara khusus pada tugas- tugas yang terkait dengan posisi atau lembaga tertentu dan kewajibannya yang sesuai. Akuntabilitas berarti pengurus dan badan administrasi harus memenuhi fungsi dan kewajiban jabatan yang diembannya. Jika mereka gagal untuk memenuhi fungsi atau kewajiban mereka yang terikat, atau jika mereka melakukannya dengan cara yang tidak pantas, perilaku mereka merupakan melalaikan tugas atau kurangnya akuntabilitas.

Akuntabilitas, arsip didayagunakan sebagai tulang punggung penyelenggaraan administrasi pemerintah untuk mewujudkan *good governance* dan

sebagai akuntabilitas kinerja pemerintah melalui penyelenggaraan kearsipan dinamis. Pengelolaan arsip dinamis untuk menjamin ketersediaan arsip dalam penyelenggaraan kegiatan sebagai bahan akuntabilitas kinerja dan alat bukti yang sah. McKemish (2005) mengatakan , peran pengelolaan arsip yang berkaitan dengan akuntabilitas adalah:

- 1) Memfasilitasi *good governance*
- 2) Menyokong mekanisme akuntabilitas
- 3) Merupakan memori korporat, nasional, dan sosial
- 4) Mengkonstrusikan identitas individual, komunitas, dan nasional
- 5) Memberikan sumber informasi yang resmi.

Dalam hal ini, tata kelola yang baik membutuhkan penerapan hukum dan etika untuk meningkatkan akuntabilitas individu dan institusi, termasuk daya tanggap sangat erat kaitannya dengan konsep akuntabilitas. Dalam arti tertentu, ini adalah perpanjangan dari akuntabilitas. Elemen pokok dalam administrasi publik adalah setiap organ pemerintah, tanpa memandang tingkatannya, harus melayani urusan publik (Santoso,2008).

Akuntabilitas sebagai bentuk pertanggungjawaban laporan pemerintah (Dubnick,2002). Pengertian ini lebih menengaskan bahwa pemerintah harus mempertanggungjawabkan atas kegiatan yang telah mereka lakukan termasuk dalam hal penyelenggaraan kearsipan. Akuntabilitas juga berhubungan dengan standar yang dipedomani dalam sebuah kegiatan. Akuntabilitas yang memadai merupakan bentuk dari ekspresi pencapaian tujuan dalam mengelola sumber daya yang dimiliki oleh organisasi.

Menurut Olsen (2015) bahwa beberapa dekade terakhir telah terjadi peningkatan tuntutan terhadap pemerintah dan para aparatur negara untuk bertindak akuntabel. Penyelenggaraan kearsipan harus dilaksanakan secara akuntabel. Ada empat dimensi yang sangat mempengaruhi penerapan akuntabilitas publik yaitu bertanggung jawab (*answerability*), bersedia menerima kritikan (*blameworthiness*), kepastian (*liability*) dan kemampuan (*attributability*) menurut Dubnick, 2003 dalam M.T. Haning et el (2020).

Akuntabilitas dapat didefenisikan sebagai suatu keadaan yang dapat dipertanggungjawabkan, bertanggung jawab, dan akuntabel. Dalam artian bahwa dapat diperhitungkan dan dapat menjawab kepada atasan, memiliki kemampuan untuk dapat dipertanggungjawabkan secara eksplisit, serta dapat diperhitungkan atau dipertanggungjawabkan (McKechine,1983).

Kepastian Hukum berarti bahwa hukum adalah prinsip tertinggi dalam administrasi politik publik yang harus ditaati oleh semua pejabat pemerintah dan warga negara, yang semuanya harus sama di depan hukum.). Menurut Menurut Amin dalam Nandang (2016) yang mengatakan bahwa bahwa hukum adalah kumpulan-kumpulan peraturan-peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi-sanksi.

Syarat dasar dari pemerintahan yang baik, yang akan menjadi tidak mungkin tanpa sistem hukum yang sehat, penghormatan terhadap hukum atau tatanan sosial berdasarkan hukum itulah *Rule of Law* menurut Keping (2018), sedangkan menurut H. Moefitje Wiridihardja (1991), hukum kearsipan adalah ketentuan peraturan, keputusan-keputusan administrasi dan atau keputusan-keputusan pengadilan yang menyangkut kearsipan.

Tujuan langsung dari negara hukum adalah untuk mengatur perilaku warga negara, mengelola urusan sosial dan menjaga ketertiban normal dalam kehidupan sosial, sementara tujuan akhirnya adalah untuk melindungi hak-hak politik dasar warga negara, termasuk kebebasan dan kesetaraan. Dalam pengertian ini, *rule of law* berlawanan dengan *rule of man* karena keduanya mengatur perilaku warga negara dan membatasi perilaku Negara. Ini adalah musuh bebuyutan *Rule of law* merupakan syarat dasar dari pemerintahan yang baik, yang akan tidak mungkin tanpa sistem hukum yang sehat, penghormatan terhadap hukum atau tatanan sosial berdasarkan hukum.

Responsivitas adalah daya tanggap instansi pemerintah dalam menjawab semua tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Semakin responsive tindakan yang dilakukan orang-orang dalam institusi pemerintahan, maka akan semakin tumbuh kepercayaan publik kepada organisasi publik, menurut Denhardt, 2002; Field & Frey, 2007; Gregory Parumbescu, 2015; Salomonsen, 2014 dalam M.T. Haning *et al.*, 2021).

Responsivitas memiliki indikator sejauh mana SDM mampu menyediakan layanan yang dibutuhkan oleh pihak lain. Responsivitas identik dengan daya tanggap yang diberikan pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat..Semakin besar tingkat *responsiveness* maka akan semakin tinggi pula tingkat *good governance*. Tata kelola pemerintahan yang baik akan dapat diwujudkan salah satunya melalui tata kelola kearsipan yang baik.

Responsivitas adalah kemampuan aparatur dalam menghadapi dan mengantisipasi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru, dan pengetahuan

baru (Siagian, 2000) . Pemerintah dapat dapat mengenali kebutuhan, kemudian menyusun strategi dan prioritas yang terkait dengan kinerja pemerintah dalam mewujudkan *good governhaance*. Kepekaan pengelola arsip dan arsiparis dalam memberikan layanan kearsipan sangat dibutuhkan guna membantu percepatan pemberian layanan kepada pihak yang membutuhkan atau yang berkepentingan terhadap arsip. Menurut Rahayau & Juwona (2019).

Dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dijelaskan bahwa (1) Setiap orang berhak memperoleh informasi publik sesuai dengan ketentuan undang-undang ini. (2) Setiap orang berhak melihat dan mengetahui informasi publik; menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh informasi publik; mendapatkan salinan informasi publik melalui permohonan sesuai dengan undang-undang ini; dan/ atau menyebarkan informasi publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (3) Setiap pemohon informasi publik berhak mengajukan permintaan informasi publik disertai alasan permintaan tersebut. (4) Setiap pemohon informasi publik berhak mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh informasi publik mendapat hambatan atau kegagalan sesuai dengan ketentuan undang-undang ini.

Keterbukaan informasi publik mengharuskan unit kearsipan pada instansi pemerintah menyediakan informasi publik yang bisa diakses oleh publik. Keterbukaan informasi bagi publik merupakan salah satu cara dalam memberikan layanan tentang informasi yang telah diolah sesuai dengan data yang ada. Data atau informasi yang disajikan dapat berbentuk kertas ataupun dalam bentuk non kertas.

Unsur Efektivitas dalam penyelenggaraan kearsipan terutama mengacu pada efisiensi manajemen. Hal ini memiliki dua arti penting: struktur administrasi yang rasional, prosedur administrasi yang dirancang secara ilmiah dan kegiatan administrasi yang fleksibel; dan meminimalkan biaya administrasi. Kegiatan administrasi yang tidak efektif atau tidak efisien tidak sesuai dengan tata pemerintahan yang baik. Semakin tinggi tata kelola pemerintahan yang baik maka akan semakin tinggi pula efektivitas penyelenggaraannya. Efektivitas merupakan gambaran tingkat keberhasilan atau keunggulan dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan dan adanya keterkaitan antara nilai-nilai yang bervariasi (Sedarmayanti, 2012).

Salah satu tolak ukur efisien dalam pengelolaan arsip dapat ditentukan dari segi hasil. Dari segi hasil, bahan informasi yang disajikan sangat kecil dibanding dengan jumlah arsip yang disimpan. Penemuan kembali arsip adalah cara bagaimana suatu dokumen atau arsip dapat dengan mudah ditemukan dalam waktu yang cepat dan tepat (Widjaja 1993). Inti dari pengelolaan arsip adalah penemuan kembali arsip secara cepat dan tepat.

Tata pemerintahan yang baik adalah kerjasama yang aktif dan produktif antara Negara dan warga negara, dan kunci keberhasilannya terletak pada kekuasaan yang berpartisipasi dalam administrasi politik. Hanya ketika warga negara memiliki kekuatan politik yang cukup untuk berpartisipasi dalam pemilihan, pembuatan kebijakan, administrasi dan pengawasan, mereka dapat mendorong Negara dan bergandengan tangan dengannya untuk membangun otoritas dan ketertiban publik. Rupanya, demokrasi adalah satu-satunya mekanisme praktis

yang dapat menjaga kekuatan politik yang sepenuhnya bebas dan setara yang dimiliki oleh warga negara. Oleh karena itu, pemerintahan yang baik secara organik dikombinasikan dengan demokrasi. Dalam sistem otokratis, adalah mungkin untuk memiliki pemerintahan yang baik ketika sistemnya dalam kondisi terbaik, tetapi tidak mungkin untuk memiliki pemerintahan yang baik.

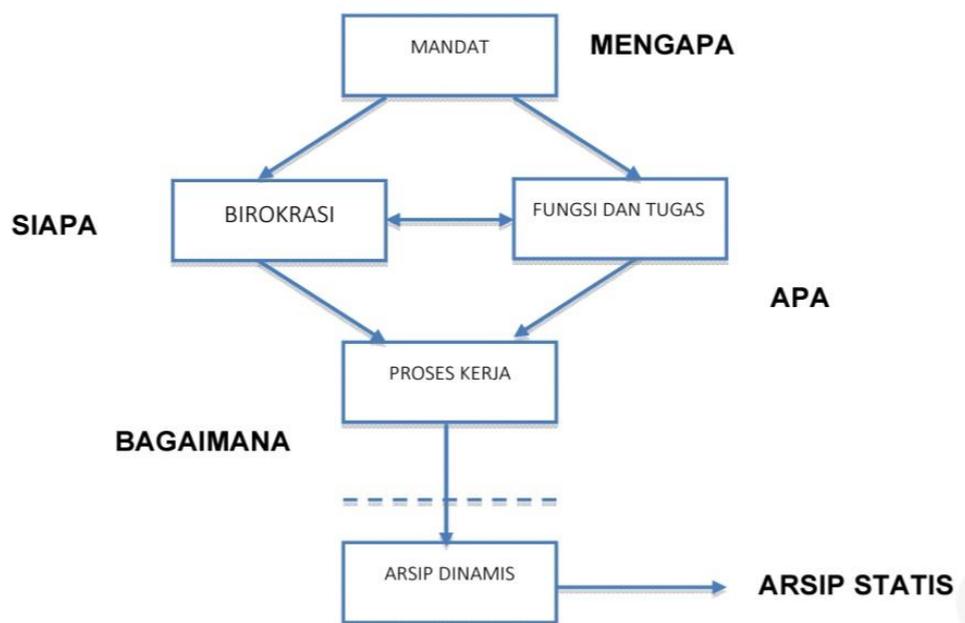
Untuk dapat menciptakan *good governance* ada beberapa hal yang perlu diciptakan menurut *Institute on Governance* (1996) antara lain :

- 1) Kerangka kerja (*team work*) antar organisasi, departemen, dan wilayah.
- 2) Hubungan kemitraan antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat negara yang bersangkutan
- 3) Pemahaman dan komitmen terhadap manfaat dan arti pentingnya tanggung jawab bersama dan kerjasama dalam suatu keterpaduan serta sinergisme dalam pencapaian tujuan
- 4) Adanya dukungan dan sistem imbalan yang memadai untuk mendorong terciptanya kemampuan dan keberanian menanggung resiko (*risk taking*) dan berinisiatif, sepanjang hal ini secara realistic dapat dikembangkan
- 5) Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi pada masyarakat, mudah dijangkau masyarakat dan bersahabat, berdasarkan kepada asas pemerataan dan keadilan dalam setiap tindakan dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, berfokus pada kepentingan masyarakat, bersikap professional, dan tidak memihak (*non partisan*)

Azmi (2009) menyebutkan bahwa arsip yang mengambil peran sebagai bukti hasil kerja. Setiap organisasi harus mampu mewujudkan sistem pengukuran kinerja

termasuk pengolahan data kerja sebagai bentuk pengukuran kinerja yang dilakukan secara berkesinambungan. Tanpa dukungan arsip yang tersedia maka tata kelola yang baik tidak akan terwujud oleh karena arsip dapat merefleksikan kegiatan organisasi. Pengelolaan arsip dinamis dari awal diperlukan untuk mewujudkan manfaat arsip bagi organisasi sebagai pencipta arsip, sehingga organisasi dapat menciptakan arsip sebagai pelaksanaan tugas dan fungsi secara utuh.

Organisasi harus melaksanakan pengelolaan arsip yang baik dan benar untuk meningkatkan nilai arsip sebagai bukti administratif, akuntabilitas, juga sumber penelitian. Birokrasi harus mampu menyediakan standar, norma, prosedur, dan kriteria untuk pengelolaan arsip dinamis sejak penciptaan sampai dengan penyusutan arsip. Hubungan antara Birokrasi, Aktivitas Kerja, dan Arsip tergambar pada gambar berikut :



Gambar 2.1 Hubungan antara Birokrasi, Aktivitas Kerja dan Arsip
Sumber: Penelitian Azmi (2009)

Tujuan Kearsipan sesungguhnya adalah untuk menjamin keselamatan bahan pertanggungjawaban nasional tentang perencanaan, pelaksanaan, dan penyelenggaraan kehidupan kebangsaan serta untuk menyediakan bahan pertanggungjawaban tersebut bagi kegiatan Pemerintah. Tata Kelola Kearsipan diharapkan mampu mengedepankan visi untuk menciptakan system pengelolaan arsip terlaksana secara efektif dan efisien bagi organisasi. Para SDM harus mampu untuk melaksanakan tugasnya secara terukur dengan mempergunakan pengetahuan, keterampilan secara profesional di bidang kearsipan. Sebuah system kearsipan yang baik harus bisa mengintegrasikan kebutuhan akan arsip secara cepat dan akurat.

Pengelolaan arsip dinamis dilakukan sebagai bukti jaminan ketersediaan akan arsip dalam penyelenggaraan kegiatan sebagai bahan akuntabilitas kinerja dan alat bukti yang sah berdasarkan suatu sistem yang andal, sistematis, utuh, menyeluruh (sebagai hasil kegiatan yang lengkap) dan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) atau sesuai dengan ketentuan pelaksanaan kegiatan, serta peraturan perundang-undangan, termasuk norma, standar, prosedur, dan kriteria teknis. Pengelolaan arsip dinamis melalui proses pengendalian arsip dinamis secara efisien, efektif, dan sistematis yang meliputi penciptaan, penggunaan, pemeliharaan, dan penyusutan arsip.

Arsiparis merupakan salah satu pihak yang bertanggung jawab dalam pengelolaan arsip dinamis wajib menjaga keautentikan, keutuhan, keamanan, dan keselamatan arsip yang dikelolanya, sehingga membutuhkan kerjasama antara pihak-pihak yang terlibat dalam pencapaian tujuan dari pengelolaan arsip, termasuk

dari perencanaan, penempatan, pengorganisasian, pengarahan, serta pengawasan yang akan mempengaruhi tata pemerintahan yang baik.

Pengelolaan arsip dinamis merupakan kegiatan kompleks, untuk menjamin ketersediaan arsip dalam penyelenggaraan kegiatan sebagai bahan akuntabilitas kinerja dan alat bukti yang sah berdasarkan sistem yang andal, sistematis, utuh, menyeluruh, sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria. Kegiatan pengelolaan arsip dinamis ini merupakan proses pengendalian arsip dinamis secara efisien, efektif, dan sistematis yang dimulai dari penciptaan, penggunaan, pemeliharaan, dan penyusutan arsip.

D. Model Tata Kelola Kearsipan dalam Mewujudkan *Good Governance*

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia model adalah pola, contoh, acuan, atau ragam oleh sesuatu yang akan dibuat atau dilakukan. *Good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang baik memiliki pengaruh besar didalam pelaksanaan administrasi publik. *Think strategically, act democrally* yang menjadi perpaduan antara kebijakan dan program menjadi konsep yang berpengaruh didalam mewujudkan *good governance*.

Good governance merupakan harapan atau cita-cita bagi setiap pemerintahan sehingga dibutuhkan prinsip pengaturan pemerintahan. Tata pemerintahan yang baik akan mewujudnya pelayanan public yang prima. Dibutuhkan tata kelola yang dapat mewujudkan tata pemerintahan yang baik termasuk di bidang kearsipan yang bukan tidak mungkin untuk dapat diwujudkan dengan melibatkan berbagai *stakeholder* didalamnya.

Menurut Ackoff, *et al.*, (1962) mengatakan bahwa model dapat dipandang dari tiga jenis kata yaitu sebagai kata benda, kata sifat dan kata kerja. Sebagai kata benda, model berarti representasi atau gambaran, sebagai kata sifat model adalah ideal, contoh, teladan dan sebagai kata kerja model adalah memperagakan, mempertunjukkan. Dalam pemodelan, model akan dirancang sebagai suatu penggambaran operasi dari suatu sistem nyata secara ideal dengan tujuan untuk menjelaskan atau menunjukkan hubungan-hubungan penting yang terkait.

Gordon (1978) mendefinisikan model sebagai suatu kerangka utama informasi sistem yang dikumpulkan untuk mempelajari sistem tersebut. Karena bertujuan untuk mempelajari suatu sistem maka model yang 1 disusun tidaklah hanya satu model saja. Hal ini mengakibatkan satu sistem yang sama dengan berbagai model yang disusun akan memberikan analisis yang berbeda-beda. Atau dapat pula terjadi sebaliknya, bahwa analisis yang sama akan membuat model yang berbeda pada sistem yang sama.

Model tata kelola kearsipan yang mengadopsi unsur-unsur *good governance* akan dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Negara dan masyarakat sipil dibentuk melalui interaksi yang berulang, dan tata kelola yang dihasilkan, buruk atau baik, adalah hasil dari proses ini. Untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan, perlu perbaikan manajemen pembangunan, salah satunya manajemen arsip (Boas,1998).

Arsip merupakan sesuatu yang hidup, tumbuh, dan terus berubah seiring dengan tata kehidupan masyarakat maupun tata pemerintahan. Volume arsip akan terus bertambah sejalan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi pada organisasi

sehingga arsip butuh untuk dikelola dengan baik. Pengelolaan arsip yang baik akan menunjang akuntabilitas organisasi. Pengelolaan dilakukan sejak arsip diciptakan hingga pada kegiatan penyusutan arsip. Arsip akan terus dibutuhkan selama organisasi terus beroperasi.

Melalui arsip akan terpenuhi kebutuhan akan data informasi terkait organisasi. Ketersediaan arsip yang lengkap dan akurat akan menjadi bukti fisik bagi organisasi. Pengelolaan arsip yang baik dan benar akan berpengaruh pada kinerja yang dimiliki oleh organisasi. Tujuan akhir dari kegiatan pengelolaan arsip yang dilakukan oleh sumber daya manusia kearsipan adalah tersedianya informasi sesuai dengan kebutuhan.

Berdasarkan fungsi arsip tersebut menegaskan adanya dua jenis sifat dan arti arsip secara fungsional, yakni :

- 1) Arsip Dinamis, sebagai arsip yang senantiasa masih berubah nilai dan artinya menurut fungsinya; dan
- 2) Arsip Statis, sebagai arsip yang sudah mencapai taraf nilai yang abadi khusus sebagai bahan pertanggungjawaban nasional/Pemerintahan.

Menurut Basuki (2003) menyebutkan model tata arsip dinamis yang menguraikan tentang manajemen arsip dinamis memiliki dua model yaitu model siklus hidup dokumen dan model kontinum dokumen. Model siklus hidup dokumen dimana arsip dinamis memiliki 5 (lima) fase utama yaitu pembuatan, distribusi, penggunaan, pemeliharaan (*maintenance*), dan aktivitas. Model kontinum dokumen merupakan keseluruhan cangkupan eksistensi sebuah

dokumen (berkesinambungan). Kedua model ini membutuhkan sistem dalam pelaksanaannya yang disebut dengan tata kelola kearsipan.

Menurut Frederickson (2010) tata kelola memiliki dua lingkup yaitu kelembagaan (*institutional*) dan jaringan (*network*). Kelembagaan maknanya sebagai aturan yang membentuk perilaku organisasi dan hubungan organisasi dengan aktor eksternal. Sementara dalam hubungan itu perlu jaringan antar aktor karena jaringan ini berperan penting untuk mengimplementasikan aturan interaksi antar elemen atau aktor. Dua hal ini sangat memiliki peran dalam proses administrasi yang diselenggarakan dalam birokrasi.

Karakteristik dari administrasi adalah efektivitas, efisiensi, dan rasional. Administrasi harus menghasilkan sesuatu yang berhasil guna dan berdaya guna sehingga tujuan organisasi yang bermanfaat dapat tercapai. Administrasi publik harus mampu melakukan perencanaan strategis yang bersifat menyeluruh. Ada beberapa hal yang menjadi kecenderungan didalam reformasi birokrasi antara lain negara tetap mempertahankan *ideology roots of weberian bureaucracy* yang bertitik tekan kepada *rigidity* (kekakuan) yang bersifat hirarki, status, kontrol dan otoritas. Orientasinya adalah pada peraturan-peraturan yang mengarah kepada sekedar tercapainya efisiensi (*lawfull state*).

Hal berikutnya adanya kecenderungan yang mengarah kepada birokrasi yang bersifat *democratic stage atau political govern*, yang berorientasi pada peraturan atau hukum sebagai alat atau instrumen untuk perubahan. Birokrasi lebih menitik beratkan kepada hasil, *teamwork* atau fleksibilitas daripada proses dan prosedur, serta adanya tuntutan birokrasi yang bersifat *market oriented* dari administrasi

publik, dan ini berarti bahwa adanya penekanan kepada *differensiasi* kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Pada saat ini birokrasi harus menekankan fungsinya dalam jalur *Citizen as a Consumer* atau *Customer Oriented*, begitupula terhadap akses arsip bagi masyarakat.

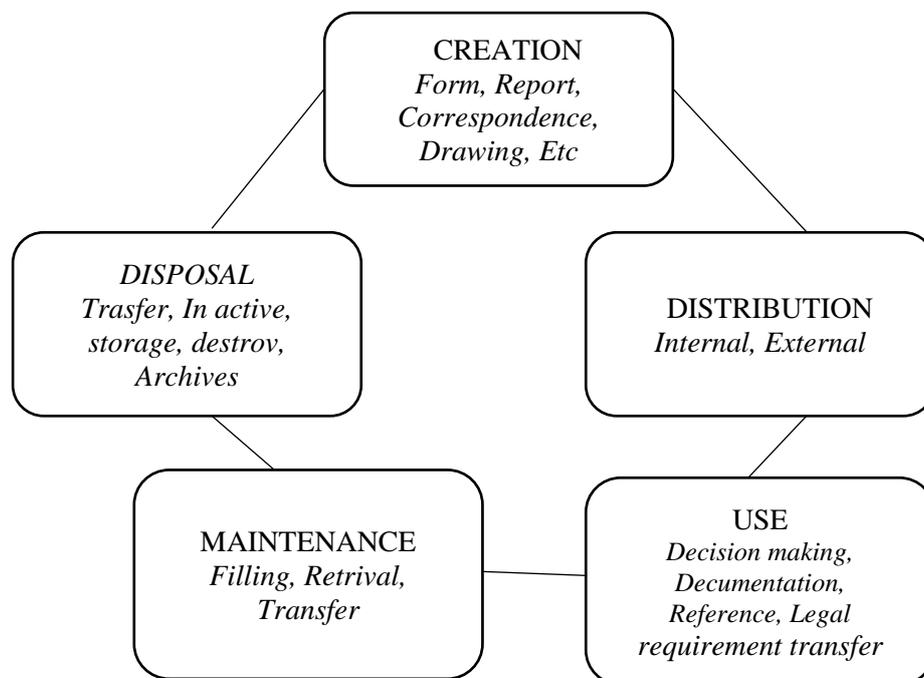
Arsip sebagai salah satu sumber informasi penting yang dapat menunjang proses kegiatan administrasi birokrasi. Arsip berisikan rekaman informasi dari seluruh aktivitas organisasi, berfungsi sebagai pusat ingatan, alat pendukung pengambilan keputusan, bukti eksistensi organisasi dan untuk kepentingan organisasi lain. Berdasarkan fungsi arsip yang sangat penting tersebut, maka dibutuhkan manajemen atau pengelolaan arsip yang baik sejak arsip diciptakan sampai dengan penyusutan arsip.

Ricks (1992) menyatakan bahwa arsip dapat dipertimbangkan menjadi arsip inaktif jika dipergunakan kurang dari sepuluh kali dalam satu tahun. Frekuensi penggunaan ini sebenarnya bergantung pada kebutuhan organisasi masing-masing. Setiap organisasi dapat memiliki presentase tingkat frekuensi penggunaan terhadap arsip berbeda-beda seperti sebagai berikut:

- 1) 25% arsip dinamis disimpan dalam bentuk arsip aktif
- 2) 30% arsip disimpan dalam berkas arsip inaktif
- 3) 35% arsip dinamis dapat dimusnahkan
- 4) Hanya 10% arsip dinamis yang memiliki nilai permanen dan dapat disimpan di lembaga kearsipan sebagai arsip statis.

Sedangkan daur hidup arsip terdiri dari fase yaitu penciptaan dan penerimaan (*creation and receipt*), pendistribusian (*distribution*), penggunaan (*use*),

pemeliharaan (*maintenance*), dan penyusutan (*disposition*) arsip. Pengelolaan arsip mencakup seluruh kurun waktu yang mencakup hal tersebut. Tahapan dalam siklus hidup arsip harus ditangani dengan baik sehingga dapat menghindari ketidakefektifan dalam penyelenggaraan kearsipan. Daur hidup arsip yang dimaksud tergambar pada gambar berikutnya:



*Gambar 2.2 Model Siklus Hidup Arsip Dinamis menurut Betty R. Ricks
Sumber : ANRI 2015*

Dalam melaksanakan manajemen arsip, organisasi wajib mempergunakan model tertentu. Model yang dipergunakan didalam pengelolaan arsip adalah model siklus hidup dan model kontinum. Model siklus hidup digunakan untuk mengetahui masa daur hidup arsip yang dimulai dari proses penciptaan, penggunaan, pemeliharaan, hingga pada proses disposal. Williams (2009) mengatakan bahwa

konsep *lifecycle* mempunyai gagasan bahwa setiap kehidupan memiliki sebuah catatan yang berupa arsip dimana pada arsip yang dimulai dari proses penciptaan, pemeliharaan dan penggunaan dalam waktu yang lama untuk arsip yang mempunyai nilai berkelanjutan dan terakhir tahap disposal dengan cara dihancurkan atau ditransfer ke instansi arsip.

Seiring dengan berkembangnya teknologi yang berpengaruh terhadap manajemen arsip maka muncullah *model kontinum* yang menjadi alternatif munculnya arsip elektronik. Model kontinum atau *record continuum* fokus pada manajemen arsip sebagai bentuk dari proses yang berkelanjutan. Proses ini memandang bahwa pentingnya mengelola arsip dari cara pandang yang mengedepankan bahwa kegiatan yang didokumentasikan bukan sebagai visualisasi tahapan-tahapan yang berurutan.

Record continuum melihat pengelolaan arsip sebagai bentuk yang berkelanjutan yang mungkin terjadi pada beberapa dimensi. Model ini menekankan bahwa sejak awal arsip diciptakan sebagai bukti aktivitas-aktivitas organisasi, sehingga pendekatan ini bersifat fleksibel. Model kontinum merupakan sebuah model cara berpikir dalam tata arsip dinamis yang mengidentifikasi serta mengelola hubungan dokumentasi, proses, system dan output (Upward, 2020). Menurut Upward, ada empat poros utama yang mewakili dan sebagai satu kesatuan model kontinum dokumen, yaitu: *identity, transactionality, evidentiality, and recordkeeping containers*.

Identity atau identitas berkaitan dengan tindakan arsip yang diciptakan akan mempunyai ciri tertentu berdasarkan dari organisasi tempat bernaung.

Transactionality atau transaksi berkaitan dengan arsip sebagai dokumen yang digunakan untuk berbagai aktivitas dan keperluan organisasi. *Evidentiality* berkaitan dengan arsip mempunyai nilai guna pembuktian. *Recordkeeping* atau pencatatan berkaitan dengan objek yang akan dibuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Upward berharap desain kearsipan tersebut dapat mengakomodir arsip yang saling berhubungan agar memudahkan temu balik arsip selain menjadikan arsip sebagai memori bagi organisasi penciptanya dan sebagai memori kolektif bangsa yaitu pertanggungjawaban organisasi kepada masyarakat.

Flynn (2001) menyimpulkan karakteristik *model kontinum* dokumen berdasarkan karya Atherton dan Upward bahwa model kontinum memiliki enam ciri, yaitu :

- 1) Merupakan sebuah system yang homogeny dan integral dalam mengelola arsip (dinamis atau statis) apapun formatnya (elektronik atau konvensional) dan sepanjang waktu.
- 2) Arsip dalam wujud yang saling terhubung berada dalam lebih dari satu dimensi penciptaan dan penggunaan bukan perpindahanarsip melalui daur hidup yang terpisah-pisah setelah daur hidup lainnya.
- 3) Merupakan sebuah satu kesatuan sistem tata arsip dinamis, bahkan sebelum arsip tersebut tercipta.
- 4) Mengandalakan kerjasama dan bagi tugas dalam sistem tata arsip dinamis antara manager arsip dan arsiparis.

- 5) Adanya konsep jasa pengguna arsip baik dalam lingkungan internal maupun eksternal organisasi pencipta. Namun, hal ini sesuai dengan kebijakan masing-masing instansi.
- 6) Adanya makna asal-usul arsip, organisasi serta konteks social dimana arsip dinamis tersebut diciptakan dan digunakan serta dipelihara.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, Pasal 5 ayat (3), bahwa: "Informasi elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dinyatakan sah apabila menggunakan sistem elektronik sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini". Perkembangan teknologi memberi peluang bagi pelaksanaan pengelolaan arsip secara elektronik. Kegiatan dalam pengelolaan arsip digital meliputi meliputi dua hal, yaitu:

- 1) penyimpanan arsip dan
- 2) penemuan kembali arsip. Kegiatan penyimpanan arsip digital merupakan kegiatan pengelolaan arsip yang dimulai dari kegiatan alih media arsip sampai pada penataan arsip dalam media baru

Menurut Sukoco (2006) mengemukakan bahwa terdapat beberapa manfaat sistem pengarsipan elektronik yaitu:

- 1) Cepat ditemukan dan memungkinkan pemanfaatan arsip, atau dokumen tanpa meninggalkan meja kerja
- 2) Pengindeksan yang *fleksibel* dan mudah dimodifikasi berdasarkan prosedur yang telah dikembangkan akan menghemat tenaga, waktu, dan biaya
- 3) Pencarian secara *full text*, dengan mencari file berdasarkan kata kunci maupun nama file dan menemukannya dengan bentuk text dokumen

- 4) Kecil kemungkinan file akan hilang, hal ini karena kita hanya melihat dilayar monitor atau memprint tanpa mengubahnya
- 5) Menghemat tempat, dengan kemampuan 1 CD-RW berkapasitas 700 MB akan mampu menyimpan dokumen dalam bentuk teks sebanyak kurang lebih 7000 lembar (1 lembar setara dengan 100 KB dalam format PDF) atau kurang lebih 700 lembar gambar (1 lembar setara dengan 1 MB dalam format JPG)

Beberapa keuntungan dalam pengarsipan yang dilakukan secara elektronik antara lain:

- 1) Mengarsipkan secara digital, sehingga resiko rusaknya dokumen kertas atau buram karena usia dapat diminimalisir karena tersimpan secara digital
- 2) Berbagai arsip secara mudah, karena berbagi dokumen dengan kolega maupun klien akan mudah dilakukan melalui LAN maupun internet
- 3) Meningkatkan keamanan, karena mekanisme control secara jelas dicantumkan pada buku pedoman pengarsipan secara elektronik, maka orang yang tidak mempunyai otoritas relatif sulit untuk mengaksesnya
- 4) Mudah dalam melakukan *recovery* data, dengan membackup data ke dalam media penyimpanan yang *complatible*. Bandingkan dengan merecovery dokumen kertas yang telah sebagian terbakar atau terkena musibah banjir ataupun pencurian, pembed-up akan sulit dilakukan

Arsiparis selaku SDM kearsipan harus memiliki pengetahuan dan keahlian dibidang kearsipan yang dapat mendukung pelaksanaan tugas mereka selaku arsiparis, termasuk dalam mengoperasikan sistem kearsipan elektronik. Para arsiparis harus mampu merancang model strategis yang akan mereka laksanakan.

Arsiparis harus memiliki *development* sebagai *learning opportunities* sehingga dibutuhkan pengembangan kualitas. Pengembangan kualitas SDM mencakup peningkatan *knowledge, skills, ability, serta attitude yang menjadi* rangkaian kegiatan manajemen kearsipan.

Menurut Kooniz dan O'Donnel dikutip dalam Hasibuan (2014) manajemen adalah usaha mencapai suatu tujuan melalui kegiatan orang lain. Dengan demikian manajer mengadakan koordinasi atas sejumlah aktivitas orang lain yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, penempatan, pengarahan, dan pengendalian. Seorang Arsiparis sebagai tenaga profesional dibidang kearsipan harus mampu memperlihatkan *task identity*, sejauh mana dia memahami dan melaksanakan tugasnya dengan baik, sehingga pegawai dapat meraskan kebanggaan, pengakuan, dan prestasi kerja.

Arsiparis juga harus dapat memperlihatkan pekerjaannya mempunyai arti penting bagi organisasi (*task significance*). Pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan arsiparis juga harus mendapat *feedback* agar bisa dilakukan perbaikan demi peningkatan kualitas kerja dengan menerapkan fungsi-fungsi manajemen termasuk efektivitas kerja. Efektivitas sebagai salah satu tolak ukur dalam tata kelola kearsipan yang diselenggarakan.

Menurut Miller (1977) bahwa “*Effectiveness be define as the degree to which a social system achieve its goals. Effectiveness must be distinguished from efficiency is mainly concerned with goal attainments*” (Efektivitas dimaksud sebagai tingkat seberapa jauh suatu sistem sosial mencapai tujuannya. Efektivitas berbeda dengan efesiensi. Efesiensi terutama mengandung pengertian

perbandingan antara biaya dan hasil, sedangkan efektivitas secara langsung dihubungkan dengan pencapaian suatu tujuan.

Dalam organisasi harus dapat diukur keberhasilannya didalam pencapaian tujuan yang dicapai dengan tidak mengukur keterlibatan unsur materi didalamnya. Efektivitas lebih menekankan pada pencapaian dalam organisasi dalam mencapai tujuan terutama dalam menghadapi perkembangan organisasi yang makin pesat, dan ruwet. Efektivitas akan tetap mempergunakan strategi dalam memperlihatkan eksistensinya. Efektivitas lebih menekankan pada pencapaian tujuan-tujuan organisasi dan efektivitas adalah kunci dari kesuksesan suatu organisasi (Stoner, 1982). Kegiatan yang dilakukan organisasi dalam pencapaian Visi dan Misinya dapat terlihat dari kemampuan organisasi melaksanakan program yang telah ditetapkan secara efektif. Secara umum efektivitas berbicara mengenai tujuan organisasi.

Menurut Hall (1974) menyatakan bahwa dengan tingkat sejauh mana suatu organisasi merealisasikan tujuannya. Secara umum efektivitas diartikan dalam batasan-batasan dalam pencapaian tujuan organisasi. Tingkat efektivitas dalam organisasi dapat diukur dengan seberapa jauh organisasi melaksanakan kegiatan atau fungsi – fungsinya sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai dengan mempergunakan secara maksimal segala sumber daya yang dimiliki oleh organisasi.

Gibson (1986) menyatakan bahwa efektivitas organisasi dapat diukur melalui

:

- 1) Kejelasan tujuan yang hendak dicapai
- 2) Kejelasan strategi pencapaian tujuan

- 3) Proses analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap
- 4) Perencanaan yang matang
- 5) Penyusunan program yang tepat
- 6) Tersedianya sarana dan prasarana
- 7) Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik

Definisi-definisi tersebut melihat efektivitas organisasi dengan menggunakan tujuan akhir atau tujuan yang diinginkan. Namun organisasi dengan efektivitas organisasi dari sudut pencapaian tujuan dalam pengertian sebagai misi akhir adalah pekerjaan yang sulit, karena sering tujuan yang dikejar oleh suatu organisasi tidak dapat ditentukan secara pasti. Dari sudut ini maka organisasi tidak pernah mencapai tujuannya dalam pengertian yang akhir atau selalu ditandai dengan tingkat keberhasilan yang rendah. Karenanya dibutuhkan model tata kelola dalam melakukan setiap kegiatan dalam organisasi. Kenyataan dalam upaya mencapai tujuan akhir, organisasi harus mengenali kondisi-kondisi yang dapat menghalangi tercapainya tujuan.

Steers (1985) yang menilai efektivitas organisasi sebagai ukuran seberapa jauh sebuah organisasi berhasil mencapai tujuan yang layak dicapai. Dalam pemahaman ini pemusatan perhatian pada tujuan yang layak dicapai dan optimal, tampak lebih realistis untuk tujuan evaluasi daripada menggunakan tujuan akhir atau tujuan yang diinginkan sebagai dasar ukuran. Sehingga keberhasilan dapat dilihat dari berbagai kriteria yang dikembangkan oleh para ahli namun karena masing-masing organisasi adalah unik, maka tidak ada rangka diterima secara umum.

Memperhatikan pendapat ahli diatas bahwa dipahami bahwa konsep efektivitas organisasi merupakan suatu konsep yang bersifat multidimensional. Multidimensional ini terjadi karena antara satu ahli dengan yang lainnya memiliki dasar ilmu yang berbeda walaupun tujuan akhir dari efektivitas adalah pencapaian tujuan yang menjadi bagian dari proses tata kelola.

Meskipun efektivitas kerja tersebut telah diuji dan terbukti berhubungan positif dengan efektivitas organisasi, namun dikemukakan oleh Steers masalah yang dihadapi dalam usaha mengukur efektivitas organisasi dari sudut pencapaian tujuan dalam pengertiannya adalah sebagai misi akhir dari tujuan organisasi. Salah satunya adalah banyak dari kriteria evaluasi yang digunakan ternyata relatif tidak stabil setelah beberapa waktu, yaitu kriteria yang dipakai untuk mengukur efektivitas organisasi pada waktu tertentu mungkin tidak tepat lagi atau menyesatkan pada waktu berikutnya.

Hal yang terjadi karena pendekatan keanekaragaman terhadap masalah yang merintangai usaha pengukuran yang meliputi :

- 1) Kriteria evaluasi yang ada sering tidak mantap,
- 2) Untuk perspektif waktu yang berbeda-beda (jangka pendek versus panjang),
- 3) Kriteria seringkali bertentangan satu sama lain,
- 4) Sebagian kriteria tidak dapat diterapkan pada jenis-jenis organisasi tertentu,
- 5) Sebagian kriteria mungkin sulit diukur dengan tepat.

Yang penting ialah setiap usaha untuk menilai tingkat efektivitas organisasi yang berlaku saat ini harus didahului oleh analisis yang teliti mengenai kemungkinan pembatasan atau bidang kesalahan yang tidak dapat dipisahkan dari

setiap usaha evaluasi. Jika dalam penilaian didapatkan kriteria evaluasi yang tidak tepat, penilaian yang dihasilkan mungkin tidak ada gunanya.

Dapat disimpulkan bahwa dalam pengertian efektivitas organisasi tercakup pengertian kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan, program atau misi) suatu organisasi, produktivitas organisasi dan tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara anggota organisasi. Kelima kriteria yang dikemukakan oleh Steers diatas tidak semuanya relevan untuk diaplikasikan dalam mengukur tingkat efektivitas organisasi, umpamanya kemampuan ber laba mengingat instansi ini bukan organisasi pencari laba.

Menurut *The United Nations Development Programme* (UNDP) seperti yang dikutip oleh Gabriel Lele (2010) dalam Maksudi (2018), menyebutkan :

“ Governance is the system of values, policies and institutions by which a society manage its economic, political and social affairs through interactions within and among the state, civilsociety and private sector. Its is the way a society organizes itself to make and implement decisions achieving mutual understanding, agreement and action. It comprises the mechanisms and processes for citizens and groups to articulate their interest, mediate their differences and exercises that set limits and provide incentives for individuals, organizations and firm, Governance, including its social, olitical and economic dimentions, operates at every level of human enterprise, be it the household, village, municipality, nation, region or globe.”

(*Governance* adalah sistem nilai, kebijakan dan lembaga di mana masyarakat dilibatkan dalam mengelola urusan ekonomi, politik dan sosial melalui interaksi antar negara, masyarakat sipil, dan sektor swasta. Adalah cara masyarakat mengorganisasi dirinya sendiri untuk membuat dan melaksanakan keputusan mencapai saling pengertian, kesepakatan dan tindakan. Ini terdiri dari mekanisme dan proses untuk warga negara dan kelompok untuk mengartikulasikan kepentingan

mereka, menegahi perbedaan mereka dan latihan hak-hak hukum dan kewajiban mereka. Ini adalah aturan, lembaga dan praktik yang menetapkan batas dan memberikan insentif bagi individu, organisasi ekonomi, beroperasi di setiap tingkat usaha manusia, baik itu rumah tangga, kota, bangsa, daerah, atau dunia).

Tata kelola pemerintahan (*good governance*) adalah sebuah konsep rujukan yang dianggap dapat mengelola aktivitas pemerintahan dengan baik. Konsep tata kelola pemerintah apa pun yang diadopsi menyiratkan untuk menolak berbagai bentuk aktivitas pemerintah yang didasari dari kegiatan otoritarian, korupsi, kolusi, dan nepotisme yang akan membuka peluang tindakan-tindakan jahat lainnya dalam melaksanakan aktivitas pemerintah. Tujuan penelitian ini berusaha memberikan kontribusi pengetahuan dengan mengeksplorasi konseptual teoritis dan membandingkan di antara konsep tersebut dari literatur ilmiah yang relevan, berbagai argumentasi mengungkapkan belum tentu konsep tata kelola pemerintah yang diadopsi bisa dan sukses dilaksanakan pada tempat yang berlainan.

Good governance menurut Sedarmayanti (2007) adalah peyelegaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, sehingga *good governance* berfungsi sebagai penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif.

Good governance adalah karakteristik sistem politik yang diselenggarakan dengan sistem yang baik, dan tata kelola pemerintahan (*bad governance*) merupakan kewajiban seluruh negara di dunia untuk menyelamatkannya (Grindle, 2010). Pada awal tahun 2007, Komite Nasional Kebijakan Governance telah meny

empurnakan Pedoman Umum *Good Corporate Governance* (GCG) dan merintis pembuatan Pedoman *Good Public Governance (Combined Code)* yang pertama di Indonesia, dan mungkin bahkan di dunia. Ini merupakan sebuah terobosan dan bukti kepedulian terhadap penciptaan kondisi usaha yang lebih baik dan menjanjikan di Indonesia jika diterapkan dengan konsisten.

Pemerintah melalui perangkatnya juga terlihat melakukan banyak pembenahan untuk memperbaiki citra pemerintah dan keseriusannya dalam meningkatkan praktik *good public governance*, melalui pemberdayaan Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Pemberantasan Korupsi, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Kejaksaan Agung, dan Kepolisian telah cukup banyak temuan dan kasus yang diangkat ke permukaan dan diterapkan enforcement yang tegas.

Good governance atau tata pemerintahan yang baik, merupakan bagian dari paradigma baru, yang berkembang dan, memberikan nuansa yang cukup mewarnai terutama pasca krisis multi dimensi, seiring dengan tuntutan era reformasi. Situasi dan kondisi ini menuntut adanya kepemimpinan nasional masa depan, yang diharapkan mampu menjawab tantangan bangsa Indonesia mendatang. Perkembangan situasi nasional dewasa ini, dicirikan dengan tiga fenomena yang dihadapi, yaitu:

- 1) Permasalahan yang semakin kompleks (multidimensi)
- 2) Perubahan yang sedemikian cepat (regulasi kebijakan dan aksi-reaksi masyarakat)

- 3) Ketidakpastian yang relatif tinggi (bencana alam yang silih berganti, situasi ekonomi yang tidak mudah di prediksi, dan perkembangan politik yang *up and down*).

Laporan *Global Competitiveness Report* yang dipublikasikan oleh *World Economic Forum (WEF)* yang menganalisis daya saing ekonomi dengan pendekatan, yakni pendekatan pertumbuhan ekonomin (OCI) dan pendekatan mikro ekonomi (MCI) menunjukkan bahwa peringkat daya saing perekonomian Indonesia (*Growth Competitiveness Index*) merosot lagi dari urutan ke 64 di tahun 2001 ke urutan 67 (dari 80 negara) di tahun 2002, dan daya saing mikro ekonomi (MCI) turun sembilan tingkat, dari urutan ke 55 menjadi urutan ke 63.

Sebelumnya sebuah survey yang dilaporkan pada bulan Juni tahun 2001, yang di lakukan oleh *political and economic risk consultancy (PERC)*, menempatkan Indonesia dalam kelompok dengan resiko politik dan ekonomi terburuk di antara 12 negara Asia bersama Cina dan Vietnam. Di lihat dari kebutuhan dunia akan usaha, kepercayaan investor yang menuntut adanya *corporate governance* berdasarkan prinsip-prinsip dan praktek yang di terima secara Internasional (*Internasional Best Practice*), maka terbentuknya komite internasional mengenai kebijakan *corporate governance*, *National Committee on Corporate Governance (NCCG)* di bulan Agustus tahun 1999 merupakan suatu tonggak penting dalam sejarah perkembangan *Good Governance* di Indonesia.

Penerapan konsep tata kelola pemerintahan dari *good governance*, *sound governance*, *dynamic governance*, dan *open government* merupakan sebuah rujukan konsep yang dianggap mampu mengelola kegiatan pemerintahan dengan

baik. Konsep tata kelola pemerintah apa pun yang diadopsi menyiratkan untuk menolak berbagai bentuk kegiatan pemerintah yang didasari dari kegiatan otoritarian, korupsi, kolusi, dan nepotisme yang akan membuka peluang tindakan-tindakan jahat lainnya dalam melaksanakan aktivitas pemerintah.

Keping dalam *Haning, et al.*, (2021) mengungkapkan bahwa *good governance* mengacu pada literatur administrasi publik adalah upaya institusi pemerintahan memaksimalkan layanan publik. Fokus penerapan *good governance* sesungguhnya berada pada akuntabilitas, transparansi, efisiensi didalam sebuah organisasi publik serta apa yang dikerjakan oleh pemerintah dalam pelayanan publik sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Pemerintah di tuntutan untuk memiliki kemampuan yang memadai untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan keinginan masyarakat.

Donovan dan Jackson (1991) memandang manajemen sebagai suatu aktivitas yang dilaksanakan pada tingkat organisasi tertentu, sebagai serangkaian keterampilan (*skills*), dan sebagai serangkaian tugas. Pada dimensi manajemen memandang kegiatan administrasi publik dari segi pengimplementasian kebijakan yang lebih menekankan pada bagaimana melaksanakan apa yang telah diputuskan melalui cara-cara tertentu secara efisien dan efektif termasuk dalam hal tata kelola kearsipan yang menjadi bagian dari proses administrasi yang berjalan pada sebuah organisasi. Sebaik apapun sebuah kebijakan tetapi dalam dalam penerapannya kurang ditunjang dengan metode dan teknik yang memadai, maka dapat dipastikan kebijakan itu tidak akan sukses.

Agere dalam Sangkala Rewa (2015) menggambarkan *good governance* sebagai sebuah paradigma baru dalam administrasi publik. Sedangkan Marry Parker Follet mengatakan “ *getting things done through other people* (suatu proses pencapaian hasil melalui orang lain). Manajemen adalah suatu proses kerja sama yang mengandalkan sinergisme, dan proses tersebut dilakukan antara orang-orang, yang dipimpin oleh seorang yang berfungsi sebagai manajer atau pemimpin serta kerjasama tersebut dituntun oleh prinsip-prinsip tertentu yang terus dievaluasi, disempurnakan, dan diimplemengtasikan sesuai dengan perkembangan zaman.

Warsito Utomo (2007) mengatakan *good governance* di Indonesia harus memiliki konsensus yang mampu mengkonsepkan birokrasi Indonesia yang berorientasi kepada pelepasan diri dari *political authority* dan mengikatkan diri kepada *political commitment*, adanya *order in structure* (keteraturan struktur) sebagai sesuatu yang *given* sehingga tidak perlu dipersoalkan, birokrasi administrasi yang lebih berorientasi kepada hasil, *Outputs, result* bukan lagi terlalu menekankan proses, beralihnya *government* kepada *governance*, pemberian tunjangan kinerja yang berorientasi kepada *outputs*, serta melaksanakan hubungan yang lebih erat diantara *giving orders dengan carrying them out*.

Prinsip-prinsip manajemen yang ada dalam sistem administrasi diharapkan mampu membawa harapan yang baik dalam sebuah organisasi agar tercapai tujuan secara efektif dan efisien. Prinsip tersebut bersifat umum yang menjadi jalan untuk menuju keberhasilan organisasi terutama bagi organisasi pemerintah. Dalam rangka pelaksanaan penyelenggaraan kearsipan yang efektif dan efisien maka perlu ditetapkan berbagai kebijakan dalam bidang kearsipan.

Penetapan kebijakan kearsipan dilakukan secara berjenjang .Untuk pembinaan kearsipan dilakukan untuk membina penyelenggaraan Sistem Kearsipan Nasional (SKN) pada setiap pencipta arsip dan lembaga kearsipan sedangkan pengelolaan arsip dilakukan untuk mengatur arsip agar dikelola dengan baik sehingga dapat berdaya guna dan berhasil guna baik yang dinamis maupun yang statis.

Adanya *public opinions* bahwa arsip identik dengan sampah, hanya sekedar tumpukan kertas yang tidak berguna haruslah bisa ditepis. Belajar dari Negara Australia, Singapura, dan Kanada sudah sangat maju dibidang kearsipan. Secara manajerial, arsip memungkinkan organisasi dan perorangan untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Arsip tidak hanya memberikan bukti identitas secara hukum, tetapi arsip juga menyediakan bukti kapabilitas (kemampuan, keahlian, dan kekuasaan) termasuk dalam hal-hal yang membutuhkan keabsahan dalam persfektif pembuktian hukum .

Arsip sebagai *information by product*, sebagai alat dasar manajemen, informasinya dapat dipergunakan untuk membantu dalam pengambilan keputusan, menunjang perencanaan, mendukung pengawasan serta alat pembuktian yang menjadi system kerja dalam penyelenggaraan kearsipan yang meliputi kebijakan, pengelolaan arsip dinamis, serta pembinaan kearsipan.

Sistem yang menjadi kerangka kerja dalam hal pengembangan model kerja yang berlaku. SDM harus mampu membawa organisasi untuk bisa mewujudkan kebutuhan strategisnya melalui penggunaan teknis dan manajemen. Penerapan model tata kelola yang dipergunakan organisasi sangat berpengaruh didalam

pelaksanaan fungsi – fungsi kerja SDM yang ada tanpa kecuali yang berlaku pada SDM Kearsipan.

Pengelolaan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan. Secara harfiah, istilah arsip berasal dari bahasa Yunani, yaitu dari kata *arche*, kemudian berubah menjadi *archea* dan selanjutnya mengalami perubahan kembali menjadi *archeon*. *Archea* artinya dokumen atau catatan mengenai permasalahan.

Kompleksitas persoalan yang dihadapi administrasi publik, dan beragam dimensi yang dibutuhkan, serta mulut level *governance* menyebabkan dituntutnya cara-cara baru penyelesaian masalah publik yang berbeda antar tempat dan waktu. Cara baru tersebut diyakini hanya dapat dicapai dengan adanya inovasi dalam administrasi publik, Muluk dalam Muh.Tang Abdullah (2010).

Pada dasarnya tata kelola kearsipan terdiri dari beberapa unsur pokok yang menjadi alur kehidupan arsip yang terdiri dari penciptaan arsip yang terdiri atas proses penciptaan arsip, penyimpanan, penemuan kembali, pemeliharaan arsip, hingga pada pemusnahan arsip. Pengelolaan itu digunakan sebagai proses mengkoordinir kegiatan-kegiatan secara efektif dan efisien dengan dan melalui orang lain dalam hal ini adalah para SDM Kearsipan, termasuk pengawasan sistem kearsipan. Pengawasan efektif menjadi unsur penting dalam mengukur kinerja.

Basuki (2003) menyebutkan manusia merekam informasi dalam bentuk arsip disebabkan karena berbagai alasan yaitu yang pertama alasan pribadi, alasan yang kedua adalah alasan sosial. Alasan yang ketiga adalah alasan ekonomis, alasan

keempat adalah alasan hokum, alasan kelima adalah alasan instrumental, alasan keenam adalah simbolis dan alasan yang ketujuh adalah demi pengembangan ilmu pengetahuan.

Rekaman pribadi yang terkait kapasitas secara pribadi, individu, dan keluarga berupa dokumen yang bermakna dalam kehidupan seperti akte kelahiran, surat nikah, dan surat kematian. Dokumen ini dapat berupa kertas, rekaman gambar (misalnya rekaman perkawinan), atau rekaman suara. Riwayat hidup yang ditulis untuk masa kini atau urut mundur (*retrospektif*) seperti *autobiografi* merupakan komunikasi langsung. Rekaman ini mungkin boleh dilihat oleh orang lain namun yang utama adalah untuk memori pribadi.

Manusia tidak hidup sendiri, manusia hidup dalam sebuah kelompok sehingga manusia merupakan bagian dari organisasi sosial berdasarkan minat bersama akan menghasilkan rekaman tentang kegiatan mereka, baik sebagai perorangan maupun bagian organisasi sosial. Sebagai contoh, untuk menjadi anggota sebuah lingkungan masyarakat, seseorang perlu mendaftarkan diri, membuat kartu tanda penduduk, dan kartu keluarga. Bila dia menjadi anggota sebuah organisasi, misalnya organisasi masyarakat, maka dia perlu mendaftar memperoleh kartu anggota. Organisasi masyarakat ini bertemu, melalui rapat, menjalankan kegiatan, semuanya itu direkam dalam bentuk notulen, daftar hadir, rekaman program khusus, dan rekaman yang menyangkut aktivitas sosial.

Seseorang ataupun sebuah badan yang memperoleh uang, mengelola, dan membelanjakannya akan menghasilkan data terekam yang berguna bagi perorangan ataupun badan, untuk kepentingan pribadi ataupun kolektif. Rekaman

tersebut perlu untuk mengetahui dana yang masih ada, pengeluaran yang telah dilakukan, uang yang masih dipinjam, uang yang ditanamkan diperusahaan lain, uang di bank, dan lain sebagainya.

Badan pemerintah merupakan perekam informasi untuk berbagai keperluan. Rekaman informasi ini digunakan untuk berbagai keperluan, misalnya untuk melindungi dan melayani masyarakat, menyimpan informasi untuk kepentingan surat tanda kelakuan baik. Catatan kepemilikan sebuah rumah direkam oleh pemerintah untuk melindungi hak pemilik sebenarnya. Secara singkat bukti kepemilikan, kontrak berbagai jenis keperluan (rumah, pekerjaan) semuanya menghasilkan informasi terekam (disini dalam bentuk tertulis) yang diperlukan untuk masa kini maupun masa mendatang.

Semua rekaman atau semua dokumen memiliki fungsi, namun banyak diantaranya dirancang untuk melaksanakan tugas tertentu. Ini terjadi karena dokumen tersebut sengaja dibuat atau karena ada. Misalnya gambar arsitektur dan cetak biru (*blue print*) ketika dibuat sudah ada tujuan instrumental. Gambar arsitektur dan cetak biru dibuat untuk merancang bangunan yang memenuhi syarat teknis tertentu, memenuhi syarat keindahan, tidak roboh, dan dapat dihuni. Jadi, sejak semula gambar arsitektur dan cetak biru dibuat untuk tujuan instrumental walaupun kemudian hari tujuan instrumental sudah berubah.

Beberapa rekaman tidak selalu memiliki kepentingan praktis, dan kalanya kepentingan simbolis. Pada beberapa universitas di Eropa dan beberapa perguruan tinggi di Amerika Serikat, ijazah yang dikeluarkan ditulis dalam Bahasa Latin, yang mungkin tidak dipahami si penerima. Ijazah tersebut merupakan symbol

keberhasilan seseorang mencapai jenjang akademis. Demi pengembangan ilmu pengetahuan. Ilmuwan yang melakukan penelitian akan menyebarkan hasil penelitiannya kepada orang lain dalam bentuk informasi terekam. Informasi tersebut berguna manakala ilmuwan tersebut ingin melakukan penelitian sejenis. Dia tidak perlu lagi melakukan hal yang sama karena sudah dilakukan ilmuwan lain. Dengan demikian ilmu pengetahuan merupakan kumulasi dari pengetahuan lainnya dan kumulasi ini diwujudkan dalam bentuk informasi terekam. Rekaman informasi disimpan oleh badan pencipta dan penerimanya, dan apabila sudah pada masa retensinya habis maka dapat dinilai kembali untuk dimusnahkan atau dipermanenkan.

Awal reformasi pemerintah memberikan pengakuan terhadap alih media arsip, yang tertuang ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 88 tahun 1999 tentang Tata Cara Pengalihan Dokumen Perusahaan ke dalam Mikrofilm atau Media lainnya dan Legalisasi. Melalui peraturan tersebut, terjadi alih media arsip dari kertas ke micro film dan media lain seperti compact disk (CD). Ketentuan itu diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, yang memberikan legalitas terhadap kegiatan alih media, khususnya arsip dinamis.

Seiring perkembangan, muncul pemikiran tentang arsip elektronik di mana kegiatan kearsipan dialihkan ke media-media elektronik. Selain untuk mempermudah pengelolaan, pemberkasan, penyimpanan dan pencairan arsip, juga dimaksud agar kegiatan arsip dalam dilakukan secara otomatis. Maka dilakukanlah kegiatan yang dikenal dengan penciptaan arsip elektronik dan otomasi. Penciptaan

secara elektronik dan otomasi adalah menciptakan arsip elektronik dengan menggunakan alat yang bersifat elektronik, seperti camera digital, perekam suara, perekam video dan khususnya komputer

Daur hidup arsip dimulai dari proses penciptaan, pendistribusian, penggunaan, penyimpanan arsip aktif, pemindahan arsip, penyimpanan arsip inaktif, pemusnahan dan penyimpanan arsip permanen (Wallace,1992). Menurut Laundgren dalam buku *Records Management in The Computer Age*, Arsip merupakan suatu bukti dari suatu kejadian atau kegiatan yang direkam di dalam bentuk nyata atau bersifat *tangible* sehingga memungkinkan untuk diketemukan kembali (1989). Arsip sebagai *evidence* dari suatu kejadian, tetapi bukti itu merupakan bukti dari lebih satu orang, berisikan data secara social yang berhubungan dengan basis pengambilan keputusan, pengukuran dan perhitungan, sehingga data-data yang diproses memiliki arti informasi.

Arsip yang dimiliki oleh organisasi harus disimpan dalam bentuk yang nyata, dalam mediapaper ataupun *magnetic media*. Arsip yang berbasis kertas merupakan data, gambar atau teks yang disimpan pada sesuatu yang terkomposisi secara kimiawi tanpa melihat ukuran, warna atau berat kertas, Arsip film merupakan data, gambar atau teks yang disimpan pada film, termasuk pula bentuk khusus film, seperti microfilm. Sementara arsip media *magnetic* merupakan data, gambar atau teks yang disimpan dan ditemukan kembali melalui penulisan kode secara magnetic dan khusus berkaitan dengan computer. Arsip juga harus memenuhi unsur *retrievable*, apapun bentuk arsip baik yang berbasis kertas, film maupun media magnetic, harus dapat ditemukan kembali secara fisik maupun informasinya.

Perubahan cara pandang dari “terbelakang” menjadi “terdepan”, dari pasif menjadi aktif, dari “arsip mati” menjadi “informasi hidup”, dari “anak kunci” menjadi “kunci utama”, dari depo arsip menjadi sumber informasi intelektual dari padat karya yang intensif menjadi ilmu pengetahuan teknologi yang intensif (Fang Ming, Arsiparis/Deputi Direktur Pusat Pendidikan Arsiparis SAAC, 2014). Organisasi dan layanan kearsipan dapat dikaji melalui dua pendekatan, yaitu pertama melalui pendekatan manajemen kearsipan dan kedua dari sudut ilmu kearsipan (*archival science*). Arsip sangat diperlukan, baik sebagai bahan bukti maupun sebagai informasi bagi berbagai keperluan, maka arsip perlu dikelola secara profesional melalui manajemen kearsipan dan secara ilmiah melalui ilmu kearsipan.

Bucci dalam Noerhadi Magitsari (2008) lebih mempertajam pengertian ilmu kearsipan. Pertama ia membedakan antara ilmu (*science*) dari pengetahuan (*knowledge*) tentang kearsipan. Pengetahuan tentang kearsipan merupakan intisari dari pelaksanaan pengelolaan arsip sehari-hari dalam berbagai aspeknya. Pengetahuan tentang kearsipan merupakan inti dari pelaksanaan pengelolaan arsip. Ia mengatakan bahwa pengetahuan tentang kearsipan membuka jalan bagi terciptanya ilmu pengetahuan namun belum menjadi ilmu, oleh karena itulah ilmu kearsipanlah yang membangun struktur, mengatur, secara sistematis dan mengakkan aturan dalam pengetahuan kearsipan.

Griffin (2009) menyatakan bahwa *records management* adalah bidang manajemen yang bertanggung jawab mengontrol secara efisien dan sistematis dalam pembuatan, penerimaan, pemeliharaan, penggunaan dan penyusutan arsip.

Pengelolaan arsip yang baik akan mendukung terciptanya suatu kondisi yang memenuhi standard mutu dibidang administrasi/manajemen terutama dibidang arsip (*record management*), disamping juga mendukung terciptanya efektifitas dan efesiensi suatu organisasi sesuai standar ISO No. 15489. Menurut Penn (1992) untuk mewujudkan tujuan kearsipan maka diperlukan suatu manajemen kearsipan yang memiliki fungsi untuk mengontrol kualitas dan kuantitasnya, me gelola secara efektif hingga pada menyelenggarakan proses penilaian dan penyusutan.

Menurut The Georgia Archive, dokumen adalah informasi yang dikumpulan dan bisa diakses serta digunakan. Sedangkan *The International Standar Organization* (ISO on record management-ISO 15489) mendefinisikan *record* (dokumen) sebagai informasi yang diciptakan, diterima, dan dikelola sebagai bukti maupun informasi yang oleh organisasi atau perorangan digunakan untuk memenuhi kewajiban hokum atau transaksi bisnis. Dokumen ini mempunyai awal dan akhir yang dapat berupa teks, data, peta digital, *spreadheets*, database, gambar, dan data suara. Sedangkan menurut The Liang Gie, Arsip adalah suatu kumpulan dokumen yang disimpan secara sistematis karena mempunyai suatu kegunaan agar setiap kali diperlukan dapat secara tepat ditemukan kembali.

Dapat disimpulkan bahwa tata kelola kearsipan adalah proses pengaturan perkantoran yang berhubungan dengan segala bentuk surat atau dokumen maupun naskah yang bertujuan untuk memudahkan penemuan kembali pada saat dokumen itu diperlukan. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan manajemen kearsipan seorang manajer harus dapat mengelola seluruh unsur yang terlibat dalam proses

pengurusan arsip sehingga pekerjaan perkantoran mudah tercapai dan berjalan dengan efektif dan efisien.

Azmi (2009:29) mengatakan tingginya tingkat ketersediaan arsip dinamis dan statis pada birokrasi birokrasi pencipta arsip dan lembaga kearsipan (birokrasi penyelamat dan pelestari arsip statis akan mendukung penyelenggaraan administrasi negara yang efisien dan efektif, sehingga mampu menciptakan birokrasi pemerintahan yang transparan dan akuntabel sebagai indikator *clean government and good governance*, karena hal-hal berikut ini:

- 1) Meningkatnya pendokumentasian proses penyusunan peraturan perundang-undangan dan proses pengambilan keputusan;
- 2) Pelaksanaan pekerjaan secara tertib, efisien, transparan, dan akuntabel dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa;
- 3) Peningkatan pelayanan prima;
- 4) Konsistensi, kontinuitas, dan produktivitas dalam manajemen dan administrasi;
- 5) Terwujudnya efektivitas kinerja kegiatan organisasi;
- 6) Kontinuitas kegiatan dalam situasi bencana;
- 7) Penegakan hukum;
- 8) Perlindungan hak-hak kepemilikan (aset) dan hak keperdataan;
- 9) Perlindungan kepentingan hukum organisasi dan pegawai, klien, serta pemangku kepentingan;
- 10) Pendokumentasian kegiatan penelitian dan pengembangan serta pencapaiannya, termasuk penelitian sejarah dan hak kekayaan intelektual;
- 11) Penyediaan bukti pelaksanaan kegiatan organisasi, personal, dan budaya;

- 12) Pembentukan identitas organisasi, personal, dan budaya;
- 13) Pemeliharaan memori korporat, personal, dan kolektif;
- 14) Penyelesaian sengketa perbatasan antar daerah;
- 15) Perlindungan wilayah geografis dalam yurisdiksi NKRI serta penyelesaian sengketa kepulauan antarnegara.

Kegiatan kearsipan akan berjalan lancar bila didukung oleh system yang baku dan standar serta *applicable* sesuai kebutuhan organisasi dan sistem ini memang khusus dirancang untuk kepentingan instansi yang bersangkutan (*tailor made*). Sementara, unsur pendukung lainnya adalah SDM kearsipan, yang secara umum dapat dikelompokkan menjadi pengambil keputusan, pembina kearsipan dan tenaga pelaksana kearsipan.

Dari tiga jenis SDM kearsipan tersebut nampaknya peranan yang sangat dominan adalah pembina kearsipan karena merupakan ujung tombak untuk melakukan pembinaan secara instansional terhadap penerapan sistem secara keseluruhan. Sedangkan, tenaga pelaksana baik arsiparis atau tenaga pengelola kearsipan lainnya pada dasarnya hanya akan melaksanakan sesuai instruksi pimpinan dan sesuai dengan arahan pembina kearsipan.

Pengelolaan arsip dinamis dan selanjutnya pengelolaan arsip statis pada lembaga kearsipan berkaitan dengan *records* yang dihasilkan oleh pencipta arsip. Pengelolaan arsip dinamis meliputi kegiatan penciptaan, penggunaan dan pemeliharaan, serta penyusutan arsip. Pada saat hubungan antara birokrasi dengan fungsi dan tugas serta aktivitas kerja berubah, maka jelas hal ini akan mempengaruhi arsip yang diciptakan oleh birokrasi. Hal ini juga menyebabkan

proses kerja pada birokrasi akan berubah. Penciptaan arsip pada birokrasi bersifat alami yang lahir atas pelaksanaan fungsi dan aktivitas setiap organ birokrasi. Karena itu tanpa penciptaan arsip yang baik, sulit kemungkinannya bagi birokrasi untuk menjalankan fungsi dan tugasnya dengan baik sebagai pelayan masyarakat (*public servant*) pada waktu sekarang.

Proses kerja adalah aktivitas atas pelaksanaan fungsi dan tugas dari birokrasi. Karena itu tanpa proses kerja maka tidak akan tercipta arsip dinamis sebagai bukti akuntabilitas kinerja dan wujud pertanggungjawaban birokrasi dalam mencapai misi dan tujuan organisasi. Efek domino penyelenggaraan kearsipan adalah apabila suatu birokrasi tidak menciptakan arsip dinamis, maka birokrasi yang bersangkutan tidak akan menciptakan arsip statis sebagai bahan pertanggungjawaban nasional dan memori kolektif bangsa.

Seorang arsiparis harus mampu memahami sejak awal apa yang menjadi tugas dan fungsinya dalam melaksanakan pekerjaannya. Para SDM harus memiliki komitmen terutama dalam hal peningkatan kualitas kerja serta harus mau dan mampu bekerjasama dalam tim untuk dapat lebih berfokus pada target kualitas yang diharapkan. Pengelolaan arsip bagi birokrasi manfaatnya adalah untuk:

- 1) Melaksanakan pekerjaan secara tertib, efisien dan akuntabel
- 2) Memberikan layanan yang konsisten dan setara (tidak diskriminatif)
- 3) Mendukung dan mendokumentasikan format kebijakan dan manajerial pengambilan keputusan
- 4) Memberikan konsistensi, kontinuitas, dan produktivitas dalam manajemen dan administrasi

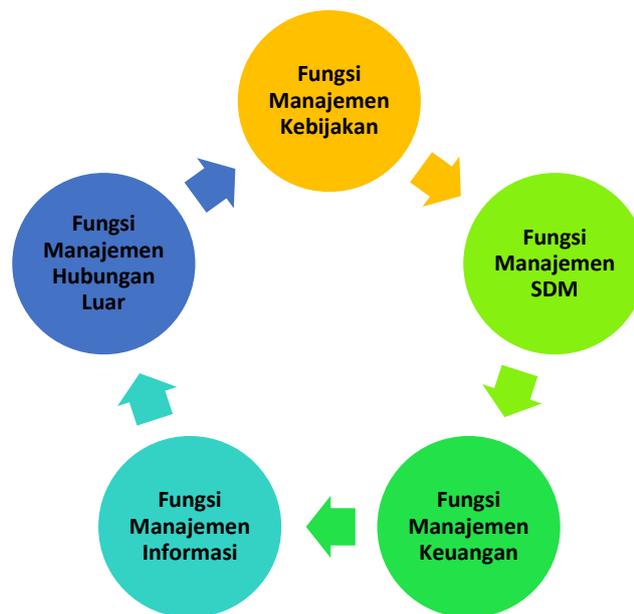
- 5) Memfasilitasi efektivitas kinerja kegiatan organisasi
- 6) Memberikan kontinuitas dalam situasi bencana
- 7) Memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan kearsipan, dll
- 8) yang berkaitan
- 9) Melindungi dan mendukung litigasi (tuntutan hukum) termasuk manajemen resiko yang berkaitan dengan keberadaan atau kekurangan bahan bukti kegiatan organisasi
- 10) Melindungi kepentingan organisasi dan hak pegawai, klien, dan pemangku kepentingan saat ini dan masa depan
- 11) Mendukung dan mendokumentasikan kegiatan penelitian dan pengembangan saat ini dan masa depan, dan pencapaiannya, juga penelitian sejarah
- 12) Memberikan bukti kegiatan kerja, personal, dan budaya
- 13) Membentuk identitas kerja, personal, dan budaya
- 14) Memelihara memori korporat, personal, dan kolektif

Manajemen yang baik juga sangat dibutuhkan dalam mengelolah arsip. Keberhasilan manajemen berdasarkan komitmen anggota dan pimpinan (*commitment*), pelibatan para anggota organisasi (*involvement*) dan pemanfaatan ilmu pengetahuan (*scientific knowledge*). Untuk menghasilkan sesuatu yang lebih baik harus terus dilakukan evaluasi, penyempurnaan, dan implementasi termasuk dalam hal digitalisasi arsip. Sistem kearsipan yang baik mampu mengintegrasikan semua kebutuhan akan pencarian informasi yang dibutuhkan dengan cepat dan akurat, tata kelola kearsipan salah satu *supporting* yang sangat penting bagi hampir setiap proses kerja.

Kesamaan pola pikir dan pola tindakan dalam penyelenggaraan sistem kearsipan sangat membantu didalam pencapaian tujuan dari tata kelola yang efisien dan efektif. Model tata kelola kearsipan merupakan model yang dikaji dari tata kelola penyelenggaraan kearsipan serta mengakomodir prinsip-prinsip *good governance* dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Prinsip-prinsip *good governance* yang dipergunakan dalam model menggambarkan kebijakan, pengelolaan arsip dinamis, dan pembinaan bagi sumber daya manusia kearsipan.

Aspek kebijakan dalam penyelenggaraan kearsipan, Kementerian Agama memiliki KMA No 44 Tahun 2010 tentang Pedoman Penataan Kearsipan di Lingkungan Kementerian Agama KMA NO 120 TAHUN 2013 tentang Jadwal Retensi Arsip Fasilitatif dan Substantif di Lingkungan Kementerian Agama. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 Pasal 147 yang termasuk SDM Karsipan :

- 1) Pejabat struktural di bidang kearsipan memiliki tugas Perencanaan, penyusunan program, pengaturan, pengendalian, monitoring evaluasi kegiatan kearsipan Pengelolaan Sumber Daya Kearsipan
- 2) Arsiparis (Fungsional dan Pengelolah Arsip)
- 3) Dimensi Manajemen dari Kebijakan Tata Kelola kearsipan tergambar dari diagram berikut:



*Gambar 2.3 Dimensi Manajemen Tata Kelola Kearsipan
Sumber PP No.20 Tahun 2012*

Pemberlakuan prinsip *the right man in the right place* sangat menentukan dalam hal penempatan SDM Kearsipan dalam sebuah organisasi. Pertimbangan ini dilakukan untuk menempatkan SDM kearsipan yang memiliki komitmen dan kecerdasan dalam mengelola arsip, menjaga keamanan dan kerahasiaan informasi yang terkandung dalam arsip dengan segala jenis dan spesifikasinya. Hal ini sesuai dengan pembinaan karier pejabat fungsional arsiparis sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional Arsiparis.

Untuk dapat menjadi pengelola arsip dan pejabat fungsional Arsiparis dibutuhkan kompetensi, kemampuan intelektual (kecerdasan dan ketelitian) dan sikap sumber daya manusia yang dapat mendukung terlaksananya kelancaran pekerjaan di bidang kearsipan guna mendukung kelancaran tugas-tugas

instansi/lembaga sehingga dapat dihindari memiliki SDM yang tidak cakap dalam melakukan pekerjaannya. Kebijakan juga menjadi faktor lingkungan yang mempengaruhi sistem penyelenggaraan kearsipan, seperti peraturan perundang-undangan, norma, standar, prosedur, dan kriteria yang berfungsi sebagai alat kontrol terhadap penyelenggaraan kearsipan.

Ada 3 (tiga) alasan mendasar mengapa birokrasi perlu mengelola arsip dengan baik dalam rangka pelaksanaan penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara melalui kegiatan penciptaan, penggunaan dan pemeliharaan, pelestarian memori kolektif bangsa, serta akses dan pemanfaatan arsip bagi kepentingan publik, yaitu:

- 1) Membantu birokrasi untuk meneliti dengan cermat setiap keputusan dan kegiatan birokrasi,;
- 2) Memungkinkan komunitas mentransfer pengetahuan, pembelajaran dari masa lalu, dan melindungi kepentingan kolektif masyarakat dan warga negara;
- 3) Memenuhi kepentingan masyarakat dalam keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan birokrasi yang mempengaruhi publik rangka pelaksanaan penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Menurut Azmi (2008) manfaat pengelolaan arsip bagi birokrasi, adalah

- 1) Melaksanakan pekerjaan secara tertib, efisien dan akuntabel
- 2) Memberikan layanan yang konsisten dan setara (tidak diskriminatif)
- 3) Mendukung dan mendokumentasikan format kebijakan dan manajerial pengambilan keputusan

- 4) Memberikan konsistensi, kontinuitas, dan produktivitas dalam manajemen dan administrasi
- 5) Memfasilitasi efektivitas kinerja kegiatan organisasi
- 6) Memberikan kontinuitas dalam situasi bencana
- 7) Memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan kearsipan, dll yang berkaitan

Anastasia Dikopoulou dan Athanassios Mihiotis, dalam *The Contribution of Records Management to Good Governance* (2012), menyimpulkan dukungan penyelenggaraan kearsipan terhadap *good governance*, apabila direncanakan dan diimplementasikan dengan benar, sebagai berikut:

- 1) Membantu pengambilan keputusan yang tepat. Manajemen yang efektif dan akses yang tepat ke informasi dan catatan yang akurat dan lengkap dari suatu organisasi memungkinkan dan mendukung proses yang tepat dan menunjukkan proses dan kegiatan telah dilakukan, dieksekusi, ditinjau, dibatalkan, dan sebagainya.
- 2) Mewujudkan transparansi. Arsip yang dipegang oleh suatu badan memungkinkan orang dan badan yang memiliki hak atau kewajiban untuk mengetahui apa yang telah dilakukan, kapan dan bagaimana telah dilakukan, mendapatkan akses dan informasi tentang hal itu.
- 3) Mewujudkan akuntabilitas. Penyelenggaraan kearsipan memungkinkan peninjauan keputusan administrasi dan transaksi dengan warga negara dan entitas bisnis, audit internal atau audit eksternal, pemantauan oleh Lembaga legislatif, yang semuanya dimungkinkan oleh arsip yang dapat dipercaya.

Demikian halnya dengan litigasi, yang proses pembuktiannya juga berdasarkan pada catatan otentik.

- 4) Kepatuhan terhadap hukum dan kerangka hukum. Serangkaian hukum untuk layanan publik membutuhkan penyelenggaraan kearsipan yang baik. Di negara Amerika Serikat Undang-Undang *Sarbanes-Oxley* mensyaratkan bahwa semua materi yang mungkin relevan dengan urusan keuangan organisasi, seperti e-mail dan catatan transaksi, harus disimpan selama tujuh tahun dan dengan cara yang memungkinkan dapat dihadirkan di pengadilan.
- 5) Keamanan informasi pribadi dan perusahaan. Kebijakan dan sistem yang digunakan dalam penyelenggaraan kearsipan harus menjamin perlindungan informasi/data yang berada di bawah tanggung jawab manajemen organisasi. Kekayaan intelektual organisasi semakin dianggap sebagai aset bernilai tinggi. Oleh karenanya, pengungkapan informasi pribadi atau perusahaan yang salah dapat menyebabkan pelanggaran terhadap hak asasi manusia, hilangnya hak milik atau hak atas kekayaan intelektual, serta kegagalan kontrak, atau kegagalan perjanjian hukum.

Penyelenggaraan kearsipan dilaksanakan berasaskan kepastian hukum, keautentikan dan keterpercayaan, keutuhan, asal usul (*principle of provenance*), aturan asli (*principle of original order*), keamanan dan keselamatan, keprofesionalan, keresposifan, keantisipatifan, akuntabilitas, kemanfaatan, aksesibilitas, dan kepentingan umum. Model tata kelola kearsipan yang mencakup kebijakan sebagai dasar pengelolaan arsip yang kemudian disempurnakan dengan

adanya pembinaan bagi para sumber daya manusia kearsipan, dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance* didalamnya.

E. Tinjauan Hasil Penelitian

Penelitian terdahulu yang dijadikan perbandingan pada penelitian ini yang meliputi konsep, pendekatan dan metode hasil penelitian serta relevansi yang dimiliki dalam penelitian kali ini sehingga dapat ditemukan *novelty* dari penelitian ini. Adapun penelitian yang dimaksud antara lain:

- 1) Noerhadi Magetsari (2008), mengangkat penelitian dengan judul Organisasi dan Layanan Kearsipan, mengkaji fokus penelitian pendekatan manajemen kearsipan dan dari sudut ilmu kearsipan (*archival science*). Hasil dari penelitiannya menunjukkan bahwa permasalahan teoritis kearsipan telah bergeser dari arsip sebagai produk ke proses penciptaan arsip, dari mengkaji arsip dari struktur ke fungsi, dari arsip sebagai arsip ke perekaman konteksnya, dari endapan kegiatan yang terjadi secara alamiah atau produk sampingan dari kegiatan administratif ke penciptaan arsip yang dilakukan dengan penuh kesadaran dan yang secara aktif mengarsipkan memori sosial.
- 2) Sumrahadi pada tahun 2008 yang mengangkat permasalahan yang terkait dengan *Rethinking* Fungsi dan Peranan Kearsipan mengemukakan bahwa kegiatan kearsipan akan berjalan lancar bila didukung oleh sistem yang baku dan standar serta *applicable* sesuai kebutuhan organisasi dan sistem ini memang khusus dirancang untuk kepentingan instansi yang bersangkutan (*tailor made*). Sementara, unsur pendukung lainnya adalah SDM kearsipan, yang secara umum dapat dikelompokkan menjadi pengambil keputusan, pembina kearsipan

dan tenaga pelaksana kearsipan. Dari tiga jenis SDM kearsipan tersebut nampaknya peranan yang sangat dominan adalah pembina kearsipan karena merupakan ujung tombak untuk melakukan pembinaan secara instansional terhadap penerapan sistem secara keseluruhan.

- 3) Azmi (2009) dalam penelitian dengan mengangkat judul Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Penyelenggaraan Kearsipan dengan fokus reformasi, birokrasi, pencatatan, menjaga arsip, menciptakan lembaga, badan kearsipan. Aktivitas kerja yang dilaksanakan oleh birokrasi sebagai elemen Negara yang menciptakan arsip. Hasil dari penelitian ini adalah Pelaksanakan reformasi birokrasi membutuhkan dukungan sistem penyelenggaraan administrasi negara yang efisien dan efektif, serta sistem penyelenggaraan kearsipan nasional yang komprehensif dan terpadu pada Lembaga Negara dan Badan Pemerintahan (LNBP) sebagai birokrasi pencipta arsip dan lembaga kearsipan (birokrasi penyelamat dan pelestari arsip statis baik pusat dan daerah).
- 4) B. Reed (2010) dalam penelitiannya yang mengangkat judul "*Service-oriented architectures and recordkeeping*" mengungkapkan bahwa orang mengharapkan mereka mampu mendapatkan informasi tanpa harus menunggu lama ataupun melalui prosedur yang berbelit-belit dan tidak hemat waktu, biaya dan energi. Artinya, hal ini membuat mereka yang berada pada posisi pengelola informasi harus mau dan mampu menyesuaikan tuntutan para pengguna yang didorong oleh dampak situasi dan kondisi lingkungan tersebut. Institusi, tidak terkecuali mereka yang mengelola kearsipan, membutuhkan suatu sistem yang

terintegrasi dan mampu secara maksimal berfungsi untuk dapat memenuhi tuntutan tersebut.

- 5) E.Shepherd, A. Stevenson, dan A. Flinn, (2011) dalam penelitian yang berjudul “*Records management in English local government: the effect of freedom of information*” mengemukakan perubahan pengelolaan arsip atas dampak kemajuan teknologi informasi kerap kali dilakukan dengan fokus memenuhi tuntutan pada kebijakan dan peraturan tertentu semata.
- 6) Lesmana Rian Andika (2017) dengan judul penelitian *Evolusi Konsep Tata Kelola : Sound Governance, Dynamic Governance, dan Open Government* yang dilakukan secara kualitatif dengan hasil penelitiannya adalah Konsep tata kelola pemerintah memiliki intisari dan merujuk kepada inovasi pemerintah sebagai upaya untuk mengelola aktivitas pemerintah, dan berkontribusi menghadirkan pelayanan publik yang baik. Konsep tata kelola pemerintah akan tidak bermakna apabila dijalankan oleh orang-orang dengan kualitas sumber daya manusia rendah, tidak cerdas, dan tidak responsif.
- 7) Rusmiatiningsih (2017), melakukan penelitian tentang *Legalisasi Arsip Elektronik Sebagai Alat Bukti Hukum*. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan kajian literatur. Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa Arsip elektronik memiliki legalitas yang sah sebagai alat bukti hukum dan memiliki peran yang sama dengan arsip manual. Rusmiatiningsih menyarankan agar legalitas arsip elektronik pada penjelasan Undang-undang tentang kearsipan agar khalayak dan pihak yang terkait mendapatkan pandangan yang jelas dan bisa digunakan sebagai payung hukum

dan arsiparis harus percaya diri, menawarkan dirinya untuk bekerjasama dan berkolaborasi dengan pihak lembaga hukum atau pihak lain yang terkait.

- 8) Widiatmoko Adi Putranto (2017) dalam penelitiannya yang berfokus pada institusi kearsipan yang harus menyadari dan memahami dimensi sosial di dalam berbagai tantangan dan kemungkinan yang ada dalam pengelolaan arsip di era digital, termasuk dinamika sudut pandang dan perilaku dari pengguna internal maupun eksternal. Penelitian yang mengangkat judul *Pengelolaan Arsip di Era Digital: Mempertimbangkan Kembali Sudut Pandang Pengguna* mengemukakan bahwa Perubahan pengelolaan arsip di era digital perlu dilihat tidak hanya dalam konteks teknis saja. Sebaliknya, pengelolaan arsip di era digital sudah semestinya mempertimbangkan sudut pandang pengguna dan dinamika perilaku dan kebutuhan semua yang terkait.
- 9) Ricky Yulian (2020) mengangkat judul penelitian *Tata Kelola Kearsipan Dalam Pelayanan Administrasi Terpadu Dalam Upaya Meningkatkan Pelayanan Publik dengan fokus Tata Kelola Kearsipan*, merekomendasikan hasil penelitian Arsip sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan pekerjaan kantor seperti perencanaan, penganalisaan, pengambilan keputusan, dan penyediaan Pelayanan Publik maka dibutuhkan pengelolaan yang baik.
- 10) Juan Li (2022) dalam penelitian yang mengangkat judul *Application of Intelligent Archives Management Based on Data Mining in Hospital Archives Management* mengungkapkan bahwa kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mempercepat proses pembangunan sosial. Untuk beradaptasi dengan perkembangan masyarakat, industri harus mengalami perubahan.

Dengan terus berkembangnya industri medis dan kepedulian masyarakat terhadap kesehatan, bagaimana meningkatkan kualitas pengelolaan arsip menjadi fokus penelitian ini. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mempelajari penerapan pengelolaan arsip cerdas berbasis data mining dalam pengelolaan arsip rumah sakit, dengan harapan dapat memanfaatkan teknologi data mining yang ada untuk meningkatkan pengelolaan arsip rumah sakit.

Penelitian tersebut diatas dijadikan pembandingan terhadap penelitian ini. Penekanan pada penelitian terdahulu pada metode dan hasil yang kemudian direlevansikan dengan penelitian ini. Penelitian terdahulu tersebut dirangkum dalam tabel yang memperlihatkan persamaan dari penelitian ini sekaligus menjelaskan perbedaannya. Melalui tabel berikut juga menjelaskan *novelty* atau kebaruan dari penelitian kali ini. Perbandingan yang dimaksud tertuang dalam tabel berikut:

Tabel 2.4 Perbandingan hasil penelitian terdahulu dengan penelitian ini

No.	Nama dan Tahun	Judul Penelitian	Permasalahan	Fokus	Hasil	Perbedaan dengan Penelitian ini
1	Noerhadi Magetsari (2008)	Organisasi dan Layanan Kearsipan	Permasalahan teoritis kearsipan telah bergeser dari arsip sebagai produk ke proses penciptaan arsip, dari mengkaji arsip dari struktur ke fungsi, dari arsip sebagai arsip ke perekaman konteksnya, dari endapan kegiatan yang terjadi secara alamiah atau produk sampingan dari kegiatan administratif . memori social	Mengkaji terkait pengelolaan arsip dari segi struktur dan fungsi yang dilakukan oleh pengolah arsip dan arsiparis, namun lebih dominan mengangkat dari segi fungsi pengelolaan arsip	Arsip sebagai produk administrasi yang pengelolaan nya dapat dilakukan secara struktur dan fungsi	Perbedaannya terletak pada unsur-unsur <i>good governance</i> sebagai indikator mengukur pelaksanaan tata kelola kearsipan adri aspek akuntabilitas

No.	Nama dan Tahun	Judul Penelitian	Permasalahan	Fokus	Hasil	Perbedaan dengan Penelitian ini
2	Sumrahadi (2008)	<i>Rethinking Fungsi dan Peranan Kearsipan</i>	Kegiatan dalam kearsipan akan berjalan lancar bila didukung oleh sistem yang baku dan standar serta <i>applicable</i> sesuai kebutuhan organisasi	Pedoman yang baku bersumber dari buku saku dan SOP yang harus dimiliki oleh para pengelola arsip dan arsiparis	Pemanfaatan sistem kerja dan prosedur dalam melaksanakan tugas dan fungsi	Menyarankan peningkatan kompetensi SDM kegiatan pembinaan kearsipan yang dilaksanakan oleh internal Kementerian Agama ataupun bekerjasama dengan pihak yang berwenang (ANRI)
3	Azmi (2009)	Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Penyelenggaraan Kearsipan	Pelaksanakan reformasi birokrasi membutuhkan dukungan sistem penyelenggaraan administrasi negara yang efisien dan efektif, serta sistem penyelenggaraan kearsipan nasional yang komprehensif dan terpadu pada Lembaga Negara dan Badan Pemerintahan (LNBP)	Pentingnya efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan kearsipan	Efektivitas sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan kearsipan	Ada unsur lain selain efektivitas pada tata kelola kearsipan dalam mewujudkan <i>good governance</i>
4	B. Reed (2010)	<i>Service-oriented architectures and recordkeeping</i>	Orang membutuhkan arsip tanpa harus menunggu lama	Transparansi menjadi bagian dalam penelitian ini yang membahas cepat dan tepatnya dalam mengelola arsip	Cepat dan tepat dalam pengelolaan arsip	Transparansi menjadi salah satu unsur dalam tata kelola kearsipan dalam mewujudkan <i>good governance</i>
5	E.Shepherd, A. Stevenson, & A. Flinn, (2011)	<i>“Records management in English local government: the effect of freedom of information”</i>	mengemukakan perubahan pengelolaan arsip atas dampak kemajuan teknologi informasi kerap kali dilakukan	Pengelolaan arsip sesuai dengan perkembangan teknologi	Penggunaan teknologi kearsipan	Penggunaan teknologi ditinjau dari unsur <i>good governance</i>

No.	Nama dan Tahun	Judul Penelitian	Permasalahan	Fokus	Hasil	Perbedaan dengan Penelitian ini
			dengan fokus memenuhi tuntutan pada kebijakan dan peraturan tertentu semata.			
6	Lesmana Rian Andika (2017)	Evolusi Konsep Tata Kelola : <i>Sound Governance, Dynamic Governance, dan Open Government</i>	Konsep tata kelola pemerintah memiliki intisari dan merujuk kepada inovasi	Inovasi dalam penyelenggaraan arsip sebagai bentuk dari responsivitas	Menghadirkan inovasi dan penyelenggaraan kearsipan	Responsivitas salah satu dari enam unsur dalam tata kelola kearsipan
7	Rusmiatiningsih (2017)	Legalisasi Arsip Elektronik Sebagai Alat Bukti Hukum.	Arsip elektronik memiliki legalitas yang sah sebagai alat bukti hukum dan memiliki peran yang sama dengan arsip manual.	Pengelolaan arsip secara elektronik dipandang dari sudut legitimasi	Legalitas pengelolaan arsip secara elektronik	Legitimasi sebagai salah satu unsur dalam <i>good governance</i>
8	Widiatmoko Adi Putranto (2017)	<i>Pengelolaan Arsip di Era Digital: Mempertimbangkan Kembali Sudut Pandang Pengguna</i>	institusi kearsipan yang harus menyadari dan memahami dimensi sosial di dalam berbagai tantangan dan kemungkinan yang ada dalam pengelolaan arsip di era digital	Era digital mengharuskan pengelola arsip berfikir lebih berkembang	Inovasi kearsipan	Responsivitas salah satu indikator dalam tata kelola kearsipan
9	Ricky Yulian (2020)	Tata Kelola Kearsipan Dalam Pelayanan Administrasi Terpadu Dalam Upaya Meningkatkan Pelayanan Publik	Arsip sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan pekerjaan kantor seperti perencanaan, penganalisaan, pengambilan keputusan, dan penyediaan Pelayanan Publik maka dibutuhkan pengelolaan yang baik	Tata kelola yang baik dan benar akan mendukung tata pemerintahan yang baik	Tata kelola penyelenggaraan kearsipan	Tata kelola kearsipan yang memasukkan unsur-unsur <i>good governance</i>
10	Juan Li (2022)	<i>Application of Intelligent Archives Management</i>	kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mempercepat	Akuntabilitas penyelenggaraan kearsipan	Peningkatan kualitas pengelolaan arsip	Menyarankan peningkatan kompetensi SDM kegiatan

No.	Nama dan Tahun	Judul Penelitian	Permasalahan	Fokus	Hasil	Perbedaan dengan Penelitian ini
		<i>Based on Data Mining in Hospital Archives Management</i>	proses pembangunan social serta bagaimana meningkatkan kualitas pengelolaan arsip			pembinaan kearsipan yang dilaksanakan oleh internal Kementerian Agama ataupun bekerjasama dengan pihak yang berwenang (ANRI)

Sumber : Diolah oleh peneliti

Penelitian-penelitian tersebut mengkaji terkait permasalahan, fokus, dan hasil penelitian. Permasalahan yang dikaji tidak terlepas dari persoalan tata kelola kearsipan seperti Organisasi dan Layanan Kearsipan, *Rethinking Fungsi dan Peranan Kearsipan*, Reformasi Birokrasi dalam Penyelenggaraan Kearsipan, *Service Oriented architectures and Recordkeeping*, *Records Management In English Local Government*, Evolusi Konsep Tata Kelol, Legalisasi Arsip, Pengelolaan Arsip di Era Digital, Tata Kelola Kearsipan dalam Meningkatkan Pelayanan Publik, dan *Application of Intellegent Archives Management Based on Data Mining In Hospital Archives Management*.

Hasil penelitian terdahulu yang dilakukan peneliti dapat ditarik kesimpulan yang sejalan dengan penelitian ini diantaranya :

- 1) Arsip sebagai produk administrasi yang pengelolaannydapat dilakukan secara struktur dan fungsi
- 2) Keberadaan payung hukum dalam penyelenggaraan kearsipan sangat dibutuhkan
- 3) Teknologi menjadi salah satu penunjang kualitas pelayanan kearsipan
- 4) Unsur-unsur *good governance* menjadi subtansi dalam tata kelola kearsipan

F. Kerangka Pikir

Peneliti menganalisa mengenai Model Tata Kelola Kearsipan Berbasis *Good Governance* pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan serta mengkaji dan menemukan model yang tepat dengan mengarah pada perspektif Keping (2018) sebagai rujukan. Keping memandang bahwa ada enam dimensi untuk menciptakan *good governance* dalam organisasi publik yaitu legitimasi, transparansi, akuntabilitas, penegak hukum, responsivitas, dan efektivitas. Konsep penerapan prinsip-prinsip *good governance* ini diwali dengan kajian tentang tata kelola kearsipan pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan.

Tata kelola memiliki dua lingkup yaitu kelembagaan (*institutional*) dan jaringan (*network*), Frederickson (2010). Kelembagaan maknanya sebagai aturan yang membentuk perilaku organisasi dan hubungan organisasi dengan aktor eksternal. Sementara dalam hubungan itu perlu jaringan antar aktor oleh karena hubungan ini berperan untuk mengimplementasikan aturan interaksi antar elemen atau actor yang ada pada organisasi. Hal ini sangat memiliki peran dalam proses administrasi yang diselenggarakan dalam birokrasi.

Tata kelola dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik berarti perlunya penerapan prinsip-prinsip yang digunakan dalam *good governance*. Dalam konsep *good governance* memiliki konsep yang mengaju pada terwujudnya kebijakan yang diimplementasikan secara bersama-sama. Penyelenggaraan kearsipan harus didukung oleh berbagai pihak agar berdampak pada terwujudnya tata pemerintahan yang baik sesuai yang diharapkan.

Teori legitimasi menyatakan bahwa organisasi atau perusahaan secara berkesinambungan harus memastikan apakah mereka telah beroperasi di dalam norma–norma yang dijunjung masyarakat dan memastikan bahwa aktivitas mereka bisa diterima pihak luar (dilegitimasi) ,Dirgantara (2016). Demikian halnya dengan kebijakan, perhatian, apresiasi, dan komitmen masing-masing pemerintahan terhadap bidang kearsipan dapat dilihat dari produk-produk hukum yang dihasilkan pada tiap-tiap masa (Zaenudin:2010). Legitimasi kearsipan sebagai dasar dalam melaksanakan kegiatan kearsipan.

Transparansi merupakan salah satu aspek mendasar bagi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik, menurut Hari Sabarno (2007). Pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi akan meningkatkan transparansi bagi penyelenggaraan kearsipan. Arsip yang dipegang oleh suatu badan memungkinkan orang dan badan yang memiliki hak atau kewajiban untuk mengetahui apa yang telah dilakukan, kapan dan bagaimana telah dilakukan, mendapatkan akses dan informasi tentang kebutuhan akan arsip.

Akuntabilitas menurut Sujarweni (2015) adalah bentuk keharusan seorang (pimpinan/pejabat/pelaksana) untuk menjamin bahwa tugas dan kewajiban yang diembannya sudah dilaksanakan sesuai ketentuan yang berlaku. Akuntabilitas penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik dan bersih diharapkan bisa terwujud melalui tata kelola arsip yang baik dan benar. Melalui tata kelola arsip yang baik dan benar dapat berdampak pada perubahan *mindset* dan *culture set* bagi para penyelenggara negara dalam peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi guna mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

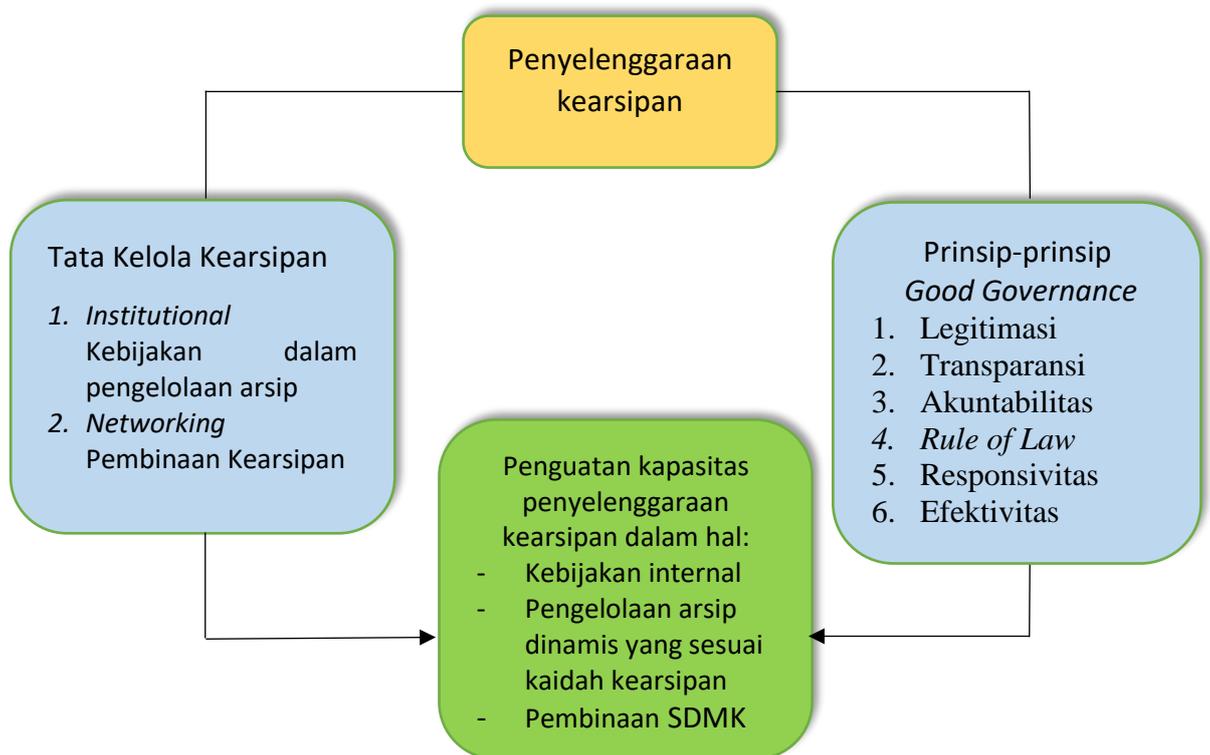
Ketentuan pidana dapat diberikan kepada pihak yang melakukan hal yang sengaja menguasai atau memiliki arsip negara untuk kepentingan sendiri atau orang lain, sengaja menyediakan arsip dinamis kepada pengguna arsip yang tidak berhak, sengaja dengan tidak menjaga keutuhan, keamanan dan keselamatan arsip negara yang terjaga untuk kepentingan Negara, sengaja tidak melaksanakan pemberkasan dan pelaporan arsip terjaga, sengaja tidak menjaga kerahasiaan arsip tertutup, sengaja memusnahkan arsip diluar prosedur, memperjualbelikan atau menyerahkan arsip yang memiliki nilai guna kesejarahan kepada pihak lain diluar yang ditentukan, serta pihak ketiga yang tidak menyerahkan arsip yang tercipta dari kegiatan yang dibiayai dengan anggaran negara.

Kepastian hukum harus diketahui oleh para sumber daya manusia kearsipan untuk dapat terhindar dari hal-hal yang melanggar hukum. Sumber daya manusia kearsipan khususnya arsiparis bertanggung jawab atas penyelenggaraan kearsipan yang ada pada organisasi, sehingga para SDM sudah selayaknya memahami keterkaitan hukum kearsipan dengan kegiatan kearsipan. Dapat dipastikan, *good governance* tidak akan berjalan dengan lancar di atas sistim hukum yang lemah (Dwipayana,2003).

Keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat akan tampak pada responsivitas layanan yang diberikan. Responsivitas sangat diperlukan di dalam pelayanan publik sebagai bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, termasuk komitmen dalam menyelenggarakan sistem kearsipan yang baik.

Efektivitas adalah kemampuan organisasi dalam mencapai sasaran atau hasil akhir yang telah ditetapkan secara tepat. Pengelolaan arsip adalah bagaimana menyelenggarakan dan mengurus kegiatan kearsipan yang dimulai dari penciptaan hingga pada penyusutan arsip yang harus dilaksanakan secara baik dan benar sesuai dengan kaidah kearsipan.

Dari penjabaran diatas yang menguraikan tentang tata kelola kearsipan dan prinsip-prinsip *good governance* yang kemudian menghasilkan kerangka pikir yang dipergunakan sebagai pijakan dalam penelitian ini. Adapun alur kerangka pikir yang dimaksud tergambar sebagai berikut :



Gambar 2.4 Kerangka Pikir yang diadopsi dari Keping (2018), *Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis*.