



UNIVERSITAS PERTAHANAN

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELINDUNGAN DAN
PENYELAMATAN ARSIP DARI BENCANA DI PROVINSI
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister dalam bidang Ilmu Pertahanan

RATNA FITRIA UTAMI

120140203029

**FAKULTAS KEAMANAN NASIONAL
PROGRAM STUDI
MANAJEMEN BENCANA UNTUK KEAMANAN NASIONAL
BOGOR
2017**

LEMBAR PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Ratna Fitria Utami

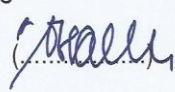
NPM : 120140203029


Program Studi : Manajemen Bencana Untuk Keamanan Nasional

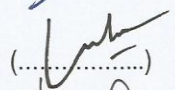
Judul Tesis : Implementasi Kebijakan Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

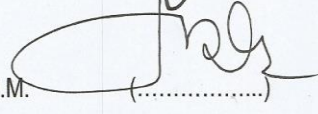
Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains dalam bidang Ilmu Pertahanan pada Program Studi Manajemen Bencana untuk Keamanan Nasional, Fakultas Manajemen Pertahanan, Universitas Pertahanan Indonesia.


DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Dr. Sutopo Purwo Nugroho, M.Si., APU


Pembimbing II : Kol. Laut (KHW)
 Dra. Christine S.M, M.A.P.


Penguji I : Kol. Inf.
 Dr. Tirtan Nefianto, S.Sos., M.A.P


Penguji II : Kol. Laut (KH)
 Dr. Freddy J. Rumambi, M.M.


Penguji III : Kol. Kes.
 Dr. IDK Kerta Widana, S.KM, M.KKK


Ditetapkan di : Bogor

Tanggal : 14 Agustus 2017

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TESIS UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Pertahanan Indonesia, Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ratna Fitria Utami
NPM : 120140203029
Program Studi : Manajemen Bencana untuk Keamanan Nasional
Fakultas : Manajemen Pertahanan
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Pertahanan Indonesia **Hak Bebas Royalti Non eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELINDUNGAN DAN PENYELAMATAN
ARSIP DARI BENCANA DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Pertahanan Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tesis saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/ pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta/Karya Intelektual dari tesis ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan kesadaran penuh dan tanpa paksaan dari pihak manapun.

Dibuat di : Bogor

Pada tanggal: 14 Agustus 2017

Yang menyatakan



Ratna Fitria Utami

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Hirobil Alamin saya ucapkan kehadiran Allah S.W.T yang tidak pernah berhenti mencurahkan ampunan dan karunia-Nya kepada seluruh Makhluk-Nya di dunia atas limpahan nikmat-Nya juga, maka Saya mampu menyelesaikan Tesis ini yang merupakan salah satu syarat memperoleh gelar Magister Sains Bidang Pertahanan di Fakultas Manajemen Pertahanan Universitas Pertahanan. Adapun judul Tesis ini adalah:

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELINDUNGAN DAN PENYELAMATAN ARSIP DARI BENCANA DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA.

Tesis ini dapat diselesaikan tentu juga karena bantuan dari berbagai pihak yang terlibat. Oleh karena itu Saya mengucapkan terima kasih kepada :

1. Letjen TNI Dr. I Wayan Midhio, M.Phil selaku Rektor Universitas Pertahanan Indonesia.
2. Laksda TNI Dr. A. Octavian, S.T., D.E.S.D selaku Dekan Fakultas Manajemen Pertahanan Universitas Pertahanan.
3. Kolonel Inf Dr. Tirton Nefianto, S.Sos, M.A.P selaku Ketua Program Studi Manajemen Bencana untuk Keamanan Nasional Fakultas Manajemen Pertahanan Universitas Pertahanan Indonesia.
4. Brigjen TNI Laksmono, M.Si (Han) selaku mantan Ketua Program Studi Manajemen Bencana untuk Keamanan Nasional Fakultas Manajemen Pertahanan Universitas Pertahanan Indonesia.
5. Dr. Sutopo Purwo Nugroho, M.Si., APU selaku Dosen Pembimbing I yang selalu sabar memberikan arahan pada peneliti dalam menyusun tesis.
6. Kolonel Laut (KH/W) Dra. Christine Sri Marnani, M.A.P. selaku Dosen Pembimbing II yang selalu sabar dalam membimbing peneliti dan

memberikan saran serta motivasi pada peneliti untuk menuntaskan tesis.

7. Dewan Penguji
8. Para narasumber penelitian tesis saya, yaitu: ANRI (termasuk *Tim Task Force*), BPAD DIY, serta BPBD DIY.
9. Orang tua, adik, serta para saudara lainnya yang telah memberikan semangat dan dorongan selalu agar saya dapat menyelesaikan tesis ini.
10. Teman-teman MB Cohort 5 Universitas Pertahanan Indonesia dan teman-teman Universitas Pertahanan Indonesia angkatan 2014 atas kekeluargaan dan kerjasamanya sejak perkuliahan.
11. Aya, Gabby, Berwi, Dea, dan Sari atas semangat dan dukungannya.
12. Mas Erwin Ruhayat (MB Cohort 3) atas bimbingan dan dukungannya untuk menyelesaikan tesis ini, serta semangat dan dukungan dari para abang dan kakak dari MB Cohort 1-4 lainnya.
13. Kepala Biro Kepegawaian, Organisasi dan Tata Laksana Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dan Kepala Bagian Pembinaan Pegawai atas izin yang telah diberikan untuk menyelesaikan tesis ini.
14. Teman-teman di Biro Kepegawaian, Organisasi dan Tata Laksana Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, khususnya atas semangat dan dukungannya.
15. Cita, Erik, Weni, Tinus, Riki, Rami, Restu, Tiwi, Theysa, Rifa, Dylan, Satria, Aditya Novi, Siwi, Bang Andry, Bang Diro dan para sahabat penulis lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu atas semangat, dukungan, dan waktunya untuk mengembalikan mood untuk menyelesaikan tesis.

Akhir kata, saya menyadari bahwa penulisan ini sangat jauh dari sempurna, serta masih banyak kekurangan dan memerlukan berbagai masukan.

ABSTRAK

Nama : Ratna Fitria Utami
Program Studi : Manajemen Bencana untuk Keamanan Nasional
Judul Tesis : Implementasi Kebijakan Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Arsip merupakan objek penting suatu negara dan menjadi bukti suatu peristiwa atau kejadian di suatu negara atau lembaga/organisasi. Apabila melihat pentingnya arsip untuk keberlangsungan hidup di masa depan, terutama untuk menjamin ketersediaan arsip yang otentik dan terpercaya, arsip perlu dilindungi dan diselamatkan dari bencana. ANRI telah memiliki kewenangan untuk melakukan pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Salah satu kewenangan yang telah dilakukan oleh ANRI dalam pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana adalah menerbitkan Peraturan Kepala ANRI tentang pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana, yaitu Perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai 12 ancaman bencana dan memiliki latar belakang peristiwa penting dalam Sejarah Indonesia, sehingga memiliki arsip sebagai bukti otentik. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis implementasi kebijakan pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di Provinsi DIY. Metode penelitian ini bersifat kualitatif dengan tujuan menjawab pertanyaan penelitian secara mendalam. Penelitian ini membatasi daerah penelitian adalah Provinsi DIY, hasilnya adalah kebijakan pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana tersebut belum terimplementasi dengan baik. Tiga variabel yang mempengaruhi implementasi tersebut antara lain komunikasi, sumber daya, dan struktur birokrasi. Ketiga variabel tersebut dapat diatasi dengan meningkatkan sosialisasi dari ANRI terhadap lembaga dibawahnya (baik BPAD, dinas kearsipan, maupun lembaga lain yang terkait), meningkatkan kemampuan sumber daya manusia dari lembaga yang terkait, serta meningkatkan kerjasama antar lembaga yang terlibat dalam pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

Kata Kunci: Bencana, Arsip, Kebijakan, Manajemen Bencana untuk Arsip, Manajemen Kearsipan, Manajemen Bencana, Kebijakan Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana

ABSTRACT

Name : *Ratna Fitria Utami*
Study Program : *Disaster Management of National Security*
The Thesis Title : *Implementation of Protection and Rescue Archives of Policy from the Disaster at Special Region Province Yogyakarta*

Archive is an important object of a country and a proof of an event or events in one country or institution / organization. When you view the importance of archives for survival in the future, particularly to ensure the availability of authentic and reliable records, archives need to be protected and saved from disaster. ANRI has the authority to conduct protection and rescue of archives from the disaster. One authority that has been done by ANRI in the archives of the protection and rescue of disaster is issued Regulation ANRI Head of protection and rescue of archives from the disaster, namely Regulation ANRI Head No. 23 of 2015 on Protection and Rescue Archives of Disaster. Yogyakarta Province has 12 hazards and have a background in key events in the history of Indonesia, which has archives as authentic evidence. The purpose of this study was to analyze the implementation of protection and rescue policy archives of disasters in the province. This is a qualitative research method with the purpose of in-depth answer research questions. This study restricts research area is the Province of DIY, the result is the policy of protection and rescue of the archives of the disaster has not been implemented well. Three variables affecting the implementation of, among others, communication, resources, and a bureaucratic structure. All three of these variables can be overcome by increasing the dissemination of ANRI the institutions under it (either BPAD, official archives, as well as other relevant institutions), improving human resource capacity of relevant institutions, as well as improving cooperation among agencies involved in the protection and rescue archive of disaster.

Key word: Disaster, Archive, Policy, Disaster Management for Archives, Records Management, Disaster Management, Protection and Rescue Archive Policy of Disaster

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR FOTO	x
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR BAGAN	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
DAFTAR SINGKATAN	xiv
BAB 1	1
1.1 Latar Belakang Penelitian	1
1.2 Rumusan Masalah	7
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.4 Manfaat Penelitian.....	8
1.5 Ruang Lingkup	9
BAB 2	9
2.1 Arsip dan Bencana	9
2.2 Penelitian Terdahulu	9
2.3 Manajemen Bencana untuk Kearsipan.....	14
2.4 Teori Kebijakan Publik.....	18
2.4.1 Definisi Analisis Kebijakan Publik	18
2.4.2 Siklus Kebijakan Publik	19
2.4.3 Implementasi Kebijakan Publik.....	21
2.4.4 Komunikasi.....	22
2.4.5 Sumber Daya	23
2.4.6 Disposisi	23
2.4.7 Struktur Birokrasi.....	24
2.5 Kerangka Pemikiran	24
BAB 3	25
3.1 Sumber Data/Objek/Subjek Penelitian	25
3.1.1 Sumber Data	25
3.1.2 Subjek Penelitian.....	26
3.1.3 Objek Penelitian	27
3.1.4 Lokasi Penelitian	27
3.2 Metode Penelitian.....	27

3.2.1	Metode Pendekatan Penelitian	28
3.2.2	Instrumen Penelitian	28
3.2.3	Pengumpulan Data	29
3.2.4	Metode Pengumpulan Data	29
3.2.5	Metode Analisis Data	30
BAB 4	31
4.1	Gambaran Kebijakan Pelindungan dan Penyelamatan Arsip	31
4.2	Hasil Penelitian	34
4.2.1	Kondisi kearsipan ketika terjadi bencana	34
4.2.2	Kebijakan Manajemen Bencana untuk Kearsipan	37
4.3	Pembahasan	43
4.3.1	Komunikasi	43
4.3.2	Sumber Daya	46
4.3.3	Disposisi	55
4.3.4	Struktur Birokrasi	56
4.3.5	Implementasi Kebijakan Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana di Daerah Istimewa Yogyakarta	64
4.3.6	Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana di Daerah Istimewa Yogyakarta	65
BAB 5	67
5.1	Kesimpulan	67
5.2	Saran	69
5.2.1	Saran Praktis	69
5.2.2	Saran Teoritis	70
DAFTAR PUSTAKA	71
a.	Buku Referensi	71
b.	Peraturan dan Perundangan	72
c.	Internet	73
d.	Lainnya	75

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Data IRBI Provinsi DIY Tahun 2013.....	6
Tabel 2.1 Persamaan dengan penelitian terdahulu.....	11
Tabel 2.2 Perbandingan dengan Penelitian Terdahulu	11
Tabel 4.1 Peran SKPD dalam PU-PRB	62

DAFTAR FOTO

Foto 4.1 Proses Restorasi	49
Foto 4.2 Alat Restorasi	50
Foto 4.3 Alat Penyemprot Bahan Kimia	50
Foto 4.4 Alat Restorasi	51
Foto 4.5 Alat Restorasi	51
Foto 4.6 Proses Restorasi	52

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Siklus Manajemen Bencana.....	16
Gambar 2.2 Conservation Methods	17
Gambar 2.3 The Policy Cycle	20
Gambar 2.4 Interaksi dari empat faktor variabel yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan publik.	22
Gambar 4.1 Struktur Organisasi BPAD DIY.....	59

DAFTAR BAGAN

Bagan 2.1 Kerangka Pemikiran	23
------------------------------------	----

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Pedoman Wawancara BPAD dan BPBD DIY	77
Lampiran 2 Pedoman Wawancara ANRI	80
Lampiran 3 Daftar Narasumber.....	83

DAFTAR SINGKATAN

ANRI	:	Arsip Nasional Republik Indonesia
BNPB	:	Badan Nasional Penanggulangan Bencana
BPAD	:	Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah
BPBD	:	Badan Penanggulangan Bencana Daerah
DIY	:	Daerah Istimewa Yogyakarta
ICA	:	<i>International Council on Archives</i>
MOU	:	<i>Memorandum of Understanding</i>
Perka	:	Peraturan Kepala
PU-PRB	:	Pengarusutamaan Pengurangan Risiko Bencana
SKPD	:	Satuan Kerja Perangkat Daerah
UNESCO	:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UU	:	Undang-Undang

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Manusia berinteraksi antara satu dengan lainnya sehingga menghasilkan arsip. Arsip menjadi bukti aktivitas kegiatan baik yang dilakukan individu, organisasi, lembaga, maupun negara. Arsip juga menjadi hal penting bagi kelangsungan suatu negara. Arsip yang ada dapat menjadi salah satu alat dalam mempertahankan negara, terutama mengenai perbatasan. Hal tersebut dikarenakan arsip merupakan bukti otentik dari keberlangsungan suatu Negara (Azmi, 2011).

Arsip yang menjadi bukti keberlangsungan suatu negara tersebut diistilahkan sebagai arsip terjaga. Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan terdapat istilah arsip terjaga, yaitu arsip negara yang berkaitan dengan keberadaan dan kelangsungan hidup bangsa dan negara yang harus dijaga keutuhan, keamanan, dan keselamatannya. Undang-undang negara secara khusus memberikan perlindungan dan penyelamatan arsip yang berkaitan dengan kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah-masalah pemerintahan yang strategis dari bencana alam, bencana sosial, perang, tindakan kriminal, serta tindakan kejahatan yang mengandung unsur sabotase, spionase, dan terorisme. Arsip digunakan sebagai bahan pertanggungjawaban setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara untuk kepentingan negara, pemerintahan, pelayanan publik, dan kesejahteraan rakyat (DPR RI, 2009).

Arsip juga penting untuk mencatat sejarah kebencanaan yang terjadi di suatu daerah. Sejarah kebencanaan dapat menjadi dasar untuk pengambilan kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Sejarah kebencanaan tersebut dibuat berdasarkan pendokumentasian dan pelaporan setelah penanganan pasca bencana. Seperti peristiwa meletusnya Gunung Krakatau pada tahun 1883, dampak peristiwa tersebut dapat dilihat dari khazanah arsip yang ada di Arsip

Nasional Republik Indonesia (ANRI). Khazanah arsip tersebut menjelaskan mengenai korban yang terkena letusan Gunung Krakatau, pulau-pulau yang hilang akibat letusan Krakatau, serta bantuan yang diberikan saat itu. Khazanah arsip tersebut dapat menjadi materi penelitian mengenai kebencanaan yang ada di Indonesia, sehingga dapat memperkirakan dampak ke depan apabila terjadi bencana yang sama (ANRI, 2013).

Contoh peristiwa yang menyebabkan kerugian dalam bidang kearsipan adalah saat peristiwa *World Trade Centre* pada 11 September 2001, lembaga keuangan segera mengaktifkan rencana darurat untuk sistem komputer mereka. Melalui perencanaan dan pengujian yang matang, mereka dapat mengembalikan operasi secara cepat dan bisnis dapat berjalan kembali secara lancar. Dalam beberapa kasus, semua dokumen dan data hilang selamanya. Sementara setelah terjadi bencana, tim tanggap darurat bencana harus merencanakan secara efektif untuk yang terburuk. Selain itu, setelah terjadi bencana, perpustakaan, arsip, serta masyarakat harus dapat mempelajari pentingnya perencanaan ke depan untuk hilangnya koleksi dan data (Kahn, 2003).

Badai Katrina yang terjadi di New Orleans, Amerika Serikat, pada tahun 2005 juga menimpa dua institusi yang terkait dengan kearsipan, yaitu Pusat Dokumentasi Sejarah New Orleans dan Keuskupan Agung New Orleans (*The Historic New Orleans Collection an Archdiocese of New Orleans*). Alfred E. Lemmon, Direktur Pusat Riset William, sebuah divisi dari Koleksi Sejarah New Orleans, dalam tulisannya yang berjudul '*Hurricane Katrina Experiences and Lessons Learned*', mengungkapkan ada beberapa pelajaran yang dapat diambil dari kejadian tersebut, antara lain perumusan antisipasi atas kemungkinan bencana yang akan terjadi dan pengaruhnya terhadap hilangnya arsip serta langkah-langkah yang diambil untuk mengamankannya; diperlukan rencana kegiatan untuk pelatihan staf dan mendorong staf untuk kreatif ketika situasi darurat; diperlukan rencana tanggap darurat dan pemulihan bencana guna melindungi dan menjamin tetap berjalannya roda organisasi, dan tata kerja dan bila memungkinkan

perbaikan atas arsip yang rusak; ini semua merupakan unsur wajib yang dicantumkan dalam pedoman penanganan bencana (Lemmon, 2007).

Arsip Nasional Inggris telah menyadari pentingnya perlindungan arsip dan naskah akibat bencana sejak tahun 2004. Arsip Nasional Inggris mengeluarkan memorandum untuk memberikan perlindungan arsip dan naskah akibat bencana. Arsip rentan terhadap berbagai kekuatan, mulai dari kelalaian; bencana alam seperti badai atau banjir; serta tindakan kriminal seperti pencurian, pembakaran atau serangan teroris. Memorandum tersebut ditujukan kepada pemilik pribadi arsip untuk kesiapan dan pemulihan dari bencana untuk mengurangi total kerugian dan kerusakan (National Archives, 2004).

Bencana, terutama bencana alam merupakan salah satu faktor perusak arsip. Bencana dapat merusak dan menghilangkan seluruh fisik dan informasi arsip. Bencana mengakibatkan terhentinya aktivitas kebutuhan pelayanan dasar publik. Dalam kasus tsunami Aceh, kegiatan masyarakat terhenti karena sebagian besar dokumen / naskah / arsip instansi pemerintah (pusat dan daerah) dan swasta rusak terendam air dan lumpur laut yang dibawa arus gelombang tsunami. Selain kasus tsunami Aceh yang merupakan bencana alam, kasus pemilihan Bupati Tuban dan konflik sosial di Ambon yang merupakan bencana sosial juga menghilangkan sebagian memori kolektif kedua daerah yang tersimpan dalam naskah atau arsip disana. Bencana-bencana tersebut menimbulkan “bencana kearsipan” yang dapat berdampak pada hilangnya memori kolektif masyarakat lokal, nasional, dan internasional (Azmi, 2012).

Risiko akibat bencana ini dapat diatasi dengan tindakan mitigasi. Mitigasi dalam bidang kearsipan dapat dilakukan dengan membuat *disaster recovery plan*, yaitu seperangkat kebijakan mencakup prosedur-prosedur dan pengaturan tindakan yang harus diambil oleh sebuah institusi, organisasi, atau lembaga kearsipan pada saat terjadinya suatu bencana baik yang disebabkan oleh alam maupun manusia (Arsip Nasional Republik Indonesia, 2002). Pada tahun 1997, *International Council on Archives* (ICA) telah melakukan studi tentang pencegahan bencana dan kontrol untuk

arsip. Studi tersebut menghasilkan sebuah panduan, yaitu *Guidelines On Disaster Prevention and Control in Archives* (Committee on Disaster Prevention and Control in Archives, 1997). ICA dalam pedomannya tersebut telah menjelaskan bagaimana memamanajemenkan risiko bencana, mulai dari tahapan prabencana, ketika terjadi bencana, dan pascabencana. Dalam tahap prabencana dijelaskan bagaimana seharusnya tempat penyimpanan arsip, menentukan anggaran, menentukan arsip yang menjadi prioritas, membuat rencana aksi ketika terjadi bencana, hingga langkah pemulihan pasca bencana tergantung jenis bencananya.

Perencanaan penanggulangan bencana merupakan salah satu elemen penting dari tindakan *preventif Conservation*. Teygeler (2001, p. 34) mengemukakan teori yang sejalan dengan pernyataan tersebut. Teygeler menyebutkan empat komponen piramida preservasi, yaitu *preventif conservation*, *passive Conservation*, *active Conservation*, dan *restoration*. *Preventive Conservation* adalah aktivitas dasar preservasi, hal tersebut meliputi pembuatan kebijakan, termasuk training, pemikiran dan aksi dari profesional. *Passive conservation* adalah kegiatan penilaian keadaan fisik dari koleksi, dalam hal ini telah dikembangkan berbagai instrumen ilmiah untuk mendapatkan pengaruh yang dapat diandalkan guna menilai berbagai tingkat kerusakan, khususnya akibat bencana. *Active conservation* adalah kegiatan yang dilakukan untuk membungkus ulang (*re-wrapping*), menempatkan objek pada kotak (*re-boxing*), membersihkan, melakukan *mass-deacidification* dan membasmi bakteri (*disinfecting*). Setelah terjadi bencana, kegiatan *active conservation* ini dapat menjadi tahapan pemulihan dini. Restorasi menjadi tahapan akhir dan berada di puncak piramida. Restorasi adalah bagian konservasi dengan biaya termahal dan penggunaan waktu yang sangat lama serta memerlukan tenaga ahli khusus (konservator) (TANAP, 2008:2).

Tidak hanya ICA dan Teygeler, Nasional Arsip Australia telah membuat kebijakan tentang Kesiapan Bencana Nasional dan Strategi Pemulihan untuk Arsip pada tahun 2010 (National Archives of Australia, 2010). Di Indonesia, ANRI telah melakukan berbagai upaya untuk penyelamatan

arsip akibat bencana. Upaya penyelamatan tersebut dimulai dari peristiwa tsunami Aceh pada tahun 2004. ANRI melakukan penyelamatan arsip pertanahan milik Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Aceh. Saat itu, ANRI berhasil melakukan penyelamatan buku dan sertifikat tanah yang rusak akibat terendam air dan lumpur akibat tsunami. ANRI bekerjasama dengan berbagai negara, terutama Jepang, untuk menyelamatkan arsip tersebut (ANRI, 2013).

Pasca tsunami Aceh pada tahun 2004, ANRI membuat tim penyelamatan dan perlindungan arsip yang dikenal sebagai *Tim Task Force* ANRI. Tim tersebut telah melakukan penyelamatan dan perlindungan arsip terhadap bencana di seluruh Indonesia. Tahun 2006, *Tim Task Force* berperan aktif melakukan penyelamatan arsip akibat gempa bumi di Yogyakarta. ANRI bekerjasama dengan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan evakuasi arsip yang tertimbun reruntuhan bangunan di berbagai kantor pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Tahun 2007, ANRI melakukan penyelamatan arsip akibat banjir di Bojonegoro. Tahun 2009, ANRI melakukan penyelamatan arsip akibat bencana Situ Gintung, salah satu aksi tersebut dengan penyelamatan dan perbaikan arsip pribadi milik Seto Mulyadi. Pada tahun yang sama, ANRI juga melakukan penyelamatan arsip akibat erupsi gunung Merapi di DIY (ANRI, 2013).

Terkait dengan penanganan bencana, ANRI telah melakukan kerjasama atau penandatanganan nota kesepahaman dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) pada tahun 2014. Nota kesepahaman antara ANRI dan BNPB tercatat pada nomor HK.02/06/2014 tanggal 11 Maret 2014. Salah satu isi nota kesepahaman tersebut, antara lain melakukan penyelamatan dan pelestarian arsip bidang penanggulangan bencana (BNPB, 2014).

Tabel 1.1 Data IRBI Provinsi DIY Tahun 2013

Wilayah	Ranking	Skor	Kelas Risiko
DIY	12	165	Tinggi
Kulon Progo	48	203	Tinggi
Bantul	82	187	Tinggi
Gunung Kidul	234	158	Tinggi
Sleman	273	154	Tinggi
Kota Jogja	408	125	Sedang
	496	250/45	

Sumber: (BNPB, 2013)

Seperti yang terlihat di Tabel 1.1, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) termasuk daerah dengan Indeks Risiko Bencana yang tinggi. DIY berada pada peringkat 496 dengan nilai 250/45. Lima kabupaten DIY termasuk kelas risiko tinggi dan satu kotamadya termasuk dalam kelas risiko sedang (BNPB, 2013). Berdasarkan Tabel 1.1 diatas dapat dilihat bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang sering terjadi bencana.

Indeks risiko bencana di DIY termasuk tinggi, tiga dari lima kabupaten/kota di Provinsi DIY berada di kelas risiko tinggi (BNPB, 2013). Ancaman bencana yang terdapat di DIY antara lain banjir, gempabumi, tsunami, kekeringan, cuaca ekstrem, longsor, gunungapi, abrasi, konflik sosial, epidemi dan wabah penyakit (BNPB, 2013). DIY berpotensi terjadi tsunami pada wilayah selatan, pantai di wilayah selatan berbatasan langsung dengan Samudera Hindia dan dekat dengan lempeng Eurasia. Gempa bumi juga merupakan salah satu ancaman bagi DIY. Gempabumi besar yang terakhir terjadi dan menimbulkan dampak cukup besar di Yogyakarta terjadi pada tahun 2006. Gempa bumi tersebut mengakibatkan 4626 orang meninggal (DIBI, 2016). Selain ancaman berupa gempabumi yang berdampak cukup besar tersebut, ancaman bagi DIY adalah erupsi gunung api dari Gunung Merapi.

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta baru terbentuk pada tahun 2010, setelah erupsi Gunung Merapi terjadi. Perpustakaan Daerah dan Kantor Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta kembali tergabung menjadi satu pada tahun 2008. Selama ini BPBD berfokus pada penanganan bencana, terutama pada nyawa dan harta. Mitigasi dan kesiapsiagaan difokuskan untuk penyelamatan warga serta meminimalisir korban. Rehabilitasi dan rekonstruksi berfokus pada bagaimana kehidupan korban setelah terjadi bencana. Pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi erupsi Gunung Merapi, BPBD dan BPAD mengadakan kerjasama untuk bidang kearsipan.

Sudah ada beberapa kebijakan yang berkaitan dengan arsip dan bencana di Indonesia, terutama turunan kebijakan kearsipan yang diterbitkan oleh kepala Arsip Nasional Republik Indonesia, diantaranya adalah Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2013 dan Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2015. Dua Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia tersebut lebih berfokus pada pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Kebijakan tidak ada artinya apabila tidak dilaksanakan atau diimplementasikan dengan baik. Kebijakan dapat diimplementasikan berbeda di setiap daerah, begitu pula di DIY. Oleh karena permasalahan tersebut, peneliti melakukan penelitian tentang implementasi kebijakan pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di DIY.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan, maka dapat rumusan masalah dari latar belakang tersebut adalah tidak terlindunginya arsip pada saat terjadi bencana. Pertanyaan penelitian yang diajukan adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

2. Bagaimana faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
2. Menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat teoritis (keilmuan)

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas bidang kajian manajemen bencana untuk kearsipan, sehingga masyarakat dan pemerintah mengerti tentang kesadaran pentingnya arsip dalam manajemen bencana.

1.4.2 Manfaat praktis (guna laksana)

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan rujukan atau referensi untuk pedoman kebijakan bagi ANRI, BNPB, Pemerintah Daerah maupun lembaga terkait tentang arsip yang berpotensi terkena bencana.

1.5 Ruang Lingkup

Penelitian ini menganalisis terkait kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana, dengan pembatasan ruang lingkup penelitian sebagai berikut:

1. Penelitian ini hanya menganalisis implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.
2. Lokasi penelitian ini meliputi Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Data penelitian lain yang terkait kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip didukung oleh Arsip Nasional Republik Indonesia dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAB 2

TINJAUAN LITERATUR DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Arsip dan Bencana

Arsip merupakan aspek vital dalam kehidupan, harus dilakukan pengamanan yang baik agar tidak menimbulkan masalah di kemudian hari. Salah satu pengamanan yang dapat dilakukan adalah pemberian 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 (DPR RI, 2009). Pelindungan dan penyelamatan arsip merupakan salah satu upaya yang dilakukan untuk ketersediaan arsip. Kebijakan tentang pelindungan dan penyelamatan arsip perlu diimplementasikan dengan baik. Terkait dengan arsip dan bencana, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang telah membahas tentang pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Penelitian terdahulu tersebut akan dipaparkan pada subbab berikutnya, yaitu subbab 2.2.

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang menjadi acuan penulis antara lain Budaya Pengelola Perpustakaan dalam Kesiagaan Menghadapi Bencana: Studi Kasus Perpustakaan Museum Radya Pustaka, Surakarta (Rachman, 2012), Analisis Kebijakan Penyelamatan Arsip sebagai Bukti Otentik dalam Perspektif Ketahanan Budaya: Studi Awal dalam Rangka Otonomi Daerah (Widodo, 2002), Kesiapsiagaan dalam Mengantisipasi Bencana di Perpustakaan dan Pusat Arsip (Sitepu, 2009).

Penelitian pertama adalah tesis Margaretha Aulia Rachman, alumni Program Studi Ilmu Perpustakaan dan Informasi, Universitas Indonesia. Penelitian tersebut membahas tentang budaya pengelola perpustakaan dalam kesiagaan menghadapi bencana dengan studi kasus di Perpustakaan Museum Radya Pustaka, Surakarta (Rachman, 2012).

Kesadaran budaya pengelola naskah dari kerusakan baik berupa fisik maupun isi yang mengandung makna budaya, sosial, ekonomi, dan politik, yang dipandang sebagai sesuatu yang *sakral* oleh pengelola perpustakaan, tetapi pada kenyataannya diperlakukan sebagai yang profan (sebaliknya). Pandangan dan kesadaran pengelola berdampak pada konsep kesiapsiagaan menghadapi bencana. Perlakuan terhadap naskah dipahami berdasarkan kepentingan masing-masing individu pengelola yang dilatarbelakangi oleh faktor kekuasaan.

Penelitian kedua adalah tesis dari Bambang Parjono Widodo—alumni Program Pascasarjana, Program Kajian Strategi Ketahanan Nasional—yang berjudul *Analisis Kebijakan Penyelamatan Arsip sebagai Bukti Otentik dalam Perspektif Ketahanan Budaya: Studi Awal dalam Rangka Otonomi Daerah* (Widodo, 2002). Penelitian tersebut dibuat dengan tujuan untuk mengungkap upaya pelaksanaan kebijakan penyelamatan arsip sebagai bukti otentik seiring dengan pemberdayaan otonomi daerah, jika ditinjau dalam perspektif ketahanan budaya. Kebijakan penyelamatan arsip sebagai bukti otentik membentuk model inkremental yang memerlukan integrasi dan variasi dari kebijakan yang telah ada sebelumnya, serta terfokus kepada visi arsip sebagai simpul pemersatu bangsa, serta misi arsip untuk melestarikan memori kolektif bangsa, karena itu keotentikan arsip bukanlah prioritas dalam penyelamatan arsip tetapi prioritas ditujukan kepada arsip-arsip yang informasinya berdampak luas dan berarti bagi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan (Widodo, 2002).

Penelitian ketiga adalah artikel yang ditulis oleh Apallidya Sitepu, Cut Armansyah, Rina S. Saary, dan Rochani Nani Rahayu dengan judul *Kesiapsiagaan dalam Mengantisipasi Bencana di Perpustakaan dan Pusat Arsip*. Artikel hasil penelitian tersebut mencakup kesiapan bencana, jenis-jenis bencana, pemulihan bahan pustaka dan arsip yang rusak akibat banjir. Sitepu, dkk. juga menjelaskan tentang tahapan pencegahan bencana, kesiapsiagaan, dan sistem peringatan dini di Perpustakaan dan Pusat Arsip. Sitepu, dkk. berpendapat bahwa perpustakaan; kantor arsip; museum; pusat dokumentasi; dan pusat-pusat informasi lainnya

merupakan tempat yang perlu mendapat perhatian khusus dalam hal perlindungan terhadap bencana karena menyimpan arsip atau dokumen penting yang menjadi aset bangsa dan negara (Sitepu, Armansyah, Saary, & Rahayu, 2009). Untuk mengetahui persamaan dan perbedaan/perbandingan antara penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu, pada Tabel 2.1 dan Tabel 2.2 dibawah ini akan dipaparkan tentang persamaan dan perbedaan/perbandingannya.

Tabel 2.1 Persamaan dengan penelitian terdahulu

Aspek	Persamaan
Pokok masalah	Kebijakan dan Manajemen Bencana untuk Kearsipan
Entitas sumber masalah	Kesiapsiagaan, mitigasi, dan penyelamatan arsip
Metode Penelitian	Metode kualitatif

Sumber: data diolah oleh peneliti

Tabel 2.2 Perbandingan dengan Penelitian Terdahulu

Nama	Judul Penelitian	Temuan	Perbedaan
Rachman, Margareta Aulia	Budaya Pengelola Perpustakaan dalam Kesiagaan Menghadapi Bencana: Studi Kasus Perpustakaan Museum Radya Pustaka, Surakarta	Kesadaran budaya pengelola naskah dari kerusakan baik berupa fisik maupun isi yang mengandung makna budaya, social, ekonomi, dan politik, yang dipandang sebagai sesuatu yang <i>sakral</i> oleh pengelola perpustakaan, tetapi pada kenyataannya diperlakukan sebagai yang profan (sebaliknya)	Analisis kesadaran budaya dalam kesiapsiagaan menghadapi bencana

Widodo, Bambang Parjono	Analisis Kebijakan Penyelamatan Arsip sebagai Bukti Otentik dalam Perspektif Ketahanan Budaya; Studi Awal dalam Rangka Otonomi Daerah	Kebijakan penyelamatan arsip sebagai otentik membentuk model inkremental yang memerlukan integrasi dan variasi dari kebijakan yang telah ada sebelumnya.	Kebijakan manajemen bencana untuk kearsipan di Indonesia, lebih dilihat dari sisi manajemen bencananya.
Sitepu, Apallidya; Armansyah, Cut; Saary, Rina R.; Rahayu, Rochani Nani	Kesiapsiagaan dalam Mengantisipasi Bencana di Perpustakaan dan Pusat Arsip	Langkah-langkah antisipasi penanggulangan bencana/penyusunan penanggulangan bencana, terutama bencana banjir.	Penelitian ini lebih mengambil dari sisi kebijakan manajemen bencana untuk kearsipan.

Sumber: data diolah oleh Peneliti

Pada penjabaran dalam tabel persamaan dan perbedaan diatas dapat dilihat bahwa penelitian-penelitian terdahulu lebih berfokus pada sisi manajemen kearsipan dalam menghadapi bencana. Penelitian-penelitian terdahulu sedikit membahas tentang kebijakan manajemen bencana dalam kearsipan, kecuali pada penelitian ketiga yang langsung ke upaya mengantisipasi penanggulangan bencana banjir. Penelitian ini lebih berfokus pada kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

Selain penelitian-penelitian terdahulu yang telah dijabarkan di atas, beberapa artikel juga telah membahas tentang perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Artikel yang dimaksud antara lain "*Records Disaster Management*" sebagai Konstruksi Sosial oleh Azmi; Kesiapan Menghadapi Bencana dalam Rangka Preservasi Arsip-Arsip Konvensional (Kertas) oleh Euis Shariasih; Penanganan Arsip Pasca Bencana oleh Burhanudin DR; dan Penyelamatan Arsip Pasca Bencana Letusan Merapi oleh Brigitta Dian Puspasari. Artikel-artikel tersebut mendukung penelitian ini terkait dengan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

Azmi, dalam artikel "*Records Disaster Management*" sebagai Konstruksi Sosial, menyatakan bahwa *records disaster management* dapat saja terfokus pada bencana alam yang sebenarnya lebih merupakan masalah eksternal atau konstruksi alam, tetapi masalah *records disaster management* hendaknya juga dilihat sebagai masalah internal atau konstruksi sosial. Konstruksi sosial tersebut dimaksudkan sebagai suatu proses sosial yang melibatkan banyak pihak. *Records disaster management* tidak terlepas dari suatu proses sosial lainnya yang terjadi dalam dinamika masyarakat yang terkena bencana. Arsip yang terkena bencana menimbulkan bencana kearsipan yang memberikan dampak kepada hilangnya memori kolektif masyarakat lokal, nasional, dan internasional. Oleh karena itu, arsip perlu dilindungi dan diselamatkan dari bencana (Azmi, 2008).

Euis Shariasih, dalam artikel Kesiapan Menghadapi Bencana dalam Rangka Preservasi Arsip-Arsip Konvensional (Kertas), menjelaskan kesiapan menghadapi bencana untuk arsip kertas. Pada artikel tersebut juga dituliskan tentang persiapan menghadapi bencana serta penyelamatan dan pemulihan terhadap arsip kertas pasca bencana. Burhanudin DR dalam artikel Penanganan Arsip Pasca Bencana menjelaskan tentang pentingnya arsip, ancaman terhadap arsip, serta langkah yang diperlukan dalam penyelamatan arsip dari bencana. Brigitta Dian Puspasari dalam artikel Penyelamatan Arsip Pasca Bencana Letusan Merapi menjelaskan langkah yang dilakukan dalam penyelamatan dan pemulihan arsip pasca bencana.

Penelitian ini lebih menjelaskan tentang implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di Provinsi DI Yogyakarta. Penelitian ini menganalisis faktor pendukung dan penghambat dari sisi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi antara tiga lembaga yang saling berkaitan untuk melakukan hal tersebut. Selain itu, penelitian ini juga menjelaskan langkah yang diperlukan untuk perlindungan dan penyelamatan arsip di Provinsi DIY.

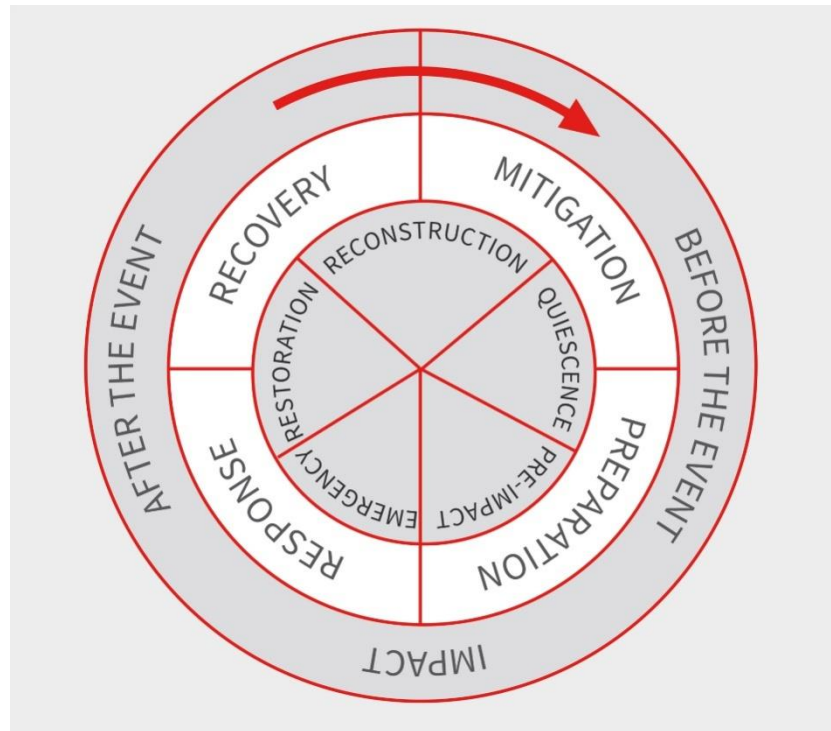
2.3 Manajemen Bencana untuk Kearsipan

Arsip (*record*), dalam istilah bahasa Indonesia ada yang menyebut sebagai “warkat”, adalah setiap catatan tertulis baik dalam bentuk gambar ataupun bagan yang memuat keterangan-keterangan mengenai sesuatu subyek (pokok persoalan) ataupun peristiwa yang dibuat orang untuk membantu daya ingatan orang (itu) pula (Barthos; 2013, 1). Menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang kearsipan, arsip didefinisikan sebagai rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan dan perseorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa saat ini arsip tidak hanya sekedar catatan tertulis atau berupa kertas saja, namun juga berbagai rekaman dalam berbagai bentuk dan media.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana menyebutkan bahwa salah satu tanggung jawab pemerintah dalam penanggulangan bencana adalah pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana. Alfred E. Lemmon dalam tulisannya ‘*Hurricane Katrina Experiences and Lessons Learned*’, menjelaskan bahwa pengalaman mengajarkan untuk menghadapi bencana yang sewaktu-waktu dapat terjadi, rencana antisipasi yang baik merupakan suatu hal yang mutlak (Lemmon, 2007). Pada tahun 1993, Dr. Jan Lyall telah menuliskan dan mempresentasikan tulisannya tentang perencanaan bencana untuk perpustakaan dan arsip (Lyall, 1995). Pada tahun 1997, Komite Pencegahan Bencana *International Council on Archives* (ICA) membuat panduan pencegahan bencana dan kontrol dalam kearsipan (Committee on Disaster Prevention, International Council on Archives, 1997). UNESCO juga mengeluarkan perencanaan bencana untuk perpustakaan dan arsip (UNESCO, n.d.). Perencanaan bencana adalah sebuah dokumen yang mendeskripsikan prosedur yang dirancang untuk

mencegah dan menyiapkan apabila terjadi bencana, dan diusulkan untuk respon dan pemulihan dari bencana ketika terjadi bencana (Lyall, 1995).

Manajemen bencana secara komprehensif adalah dasar dari empat fase utama, yaitu: mitigasi, kesiapan, tanggap darurat, dan pemulihan. Fase mitigasi adalah sebuah fase yang melibatkan pengurangan atau penghapusan kemungkinan atau konsekuensi dari bahaya, atau keduanya. Fase kesiapan adalah sebuah fase yang melengkapi orang-orang yang mungkin terkena dampak oleh bencana atau yang mungkin dapat membantu mereka dengan alat untuk meningkatkan kesempatan mereka untuk dapat bertahan hidup dan untuk meminimalkan kerugian keuangan dan lainnya. Fase tanggap darurat adalah sebuah fase yang mengambil aksi untuk mengurangi atau menghilangkan dampak dari bencana yang telah terjadi atau masih terjadi, untuk mencegah penderitaan atau kerugian finansial atau kombinasi keduanya. Fase pemulihan adalah sebuah fase yang mengembalikan korban ke kehidupan normal kembali setelah dampak dari konsekuensi bencana. Keempat fase tersebut saling berkaitan dan berulang membentuk sebuah siklus manajemen bencana (Coppola, 2007). Siklus tersebut digambarkan pada Gambar 2.3 Siklus Manajemen Bencana.

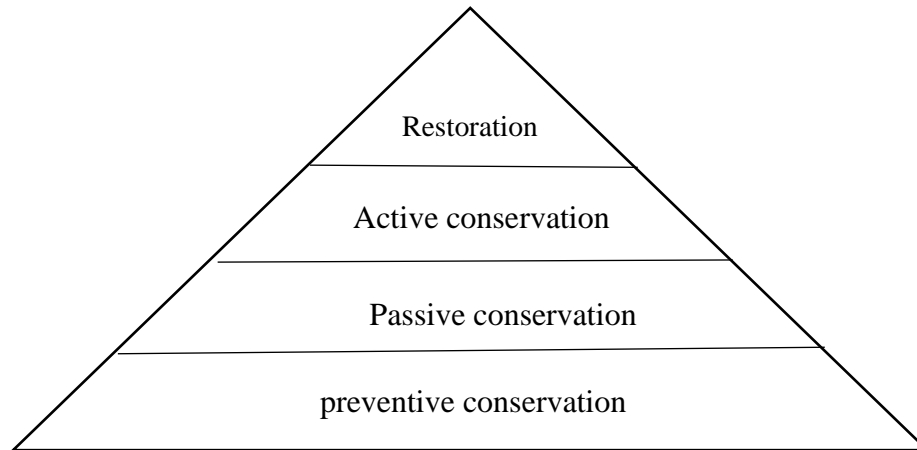


Gambar 2.1 Siklus Manajemen Bencana
Sumber: (Alexander, 2002)

Dalam dokumen UNESCO yang berjudul '*Disaster Planning: prevention, preparedness, respons, recovery*', UNESCO membagi dua penyebab terjadinya bencana, yaitu: bencana alam dan bencana buatan manusia. Dalam dokumen tersebut juga dijelaskan beberapa bencana yang dapat memberikan dampak besar bagi perpustakaan dan arsip, yaitu: kebakaran, banjir, gempa bumi, dan agen biologis (mikroorganisme, serangga, dan lainnya). Panduan ini dibuat untuk menghasilkan garis besar tindakan yang direkomendasikan dari rencana penanggulangan bencana dalam empat fase, akan tetapi pencegahan adalah perlindungan terbaik terhadap bencana, baik bencana alam maupun bencana buatan manusia (UNESCO, n.d.).

Perencanaan penanggulangan bencana merupakan salah satu elemen penting dari tindakan *preventif Conservation*. Teygeler (2001, p. 34) mengemukakan teori yang sejalan dengan pernyataan tersebut. Teygeler menyebutkan empat komponen piramida preservasi, yaitu *preventif conservation* (Konservasi Preventif), *passive Conservation* (K, *active*

Conservation, dan *restoration*. Berikut ilustrasi dari piramida preservasi (TANAP, 2009).



Gambar 2.2 Conservation Methods
(Sumber: TANAP. *Conservation Methods*)

Preventive Conservation adalah aktivitas dasar preservasi, hal tersebut meliputi pembuatan kebijakan, termasuk training, pemikiran dan aksi dari profesional. *Passive conservation* adalah kegiatan penilaian keadaan fisik dari koleksi, dalam hal ini telah dikembangkan berbagai instrumen ilmiah untuk mendapatkan pengaruh yang dapat diandalkan guna menilai berbagai tingkat kerusakan, khususnya akibat bencana. *Active conservation* adalah kegiatan yang dilakukan untuk membungkus ulang (*re-wrapping*), menempatkan objek pada kotak (*re-boxing*), membersihkan, melakukan *mass-deacidification* dan membasmi bakteri (*disinfecting*). Setelah terjadi bencana, kegiatan *active conservation* ini dapat menjadi tahapan pemulihan dini. Restorasi menjadi tahapan akhir dan berada di puncak piramida. Restorasi adalah bagian konservasi dengan biaya termahal dan penggunaan waktu yang sangat lama serta memerlukan tenaga ahli khusus (konservator) (TANAP, 2008:2).

2.4 Teori Kebijakan Publik

2.4.1 Definisi Analisis Kebijakan Publik

Analisis kebijakan adalah proses penyelidikan multidisiplin yang bertujuan pada penciptaan, penilaian kritis, dan komunikasi informasi yang relevan dengan kebijakan. Suatu analisis kebijakan harus memiliki sebuah metodologi. Istilah metodologi merujuk pada proses penyelidikan beralasan yang bertujuan untuk mencari solusi dari masalah-masalah praktis. Metodologi bertujuan untuk membantu kita memahami tidak hanya produk dari penyelidikan kebijakan, tetapi juga proses yang digunakan untuk membuat produk ini (Dunn, 2016).

Pada dasarnya konsep kebijakan dan kebijaksanaan memiliki arti yang berbeda. Kebijakan merupakan perwujudan dari proses kebijaksanaan yang telah dirumuskan. Menurut William Dunn, kebijaksanaan harus dibedakan dalam dua dimensi, yaitu: *policy analysis* (analisa kebijaksanaan) dan *policy making process* (proses penyusunan kebijaksanaan). Dimensi pertama berusaha menghasilkan informasi yang diperlukan untuk penyusunan strategi kebijaksanaan. Dimensi kedua mengamati proses penyusunan kebijaksanaan mulai dari identifikasi masalah, formulasi dan implementasi kebijaksanaan sampai pada evaluasinya (Dunn, 1998: 35-37). Suatu kebijakan identik dengan segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu ataupun untuk tidak berbuat sesuatu, yang dilihat dalam konteks kebijaksanaan negara. Thomas R. Dye mengemukakan bahwa kebijaksanaan negara sebagai semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi kepada publik (Abdul Wahab, 2012). William Dunn, dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, memberikan pengertian tentang istilah Kebijakan Publik, yaitu pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah (Dunn, 2003: 132). Cochran dan Malone menyebutkan bahwa "*Public Policy is the study of governments*

decision and actions designed to deal with matter of Public Concern” (Cocharn & Malone, 1999).

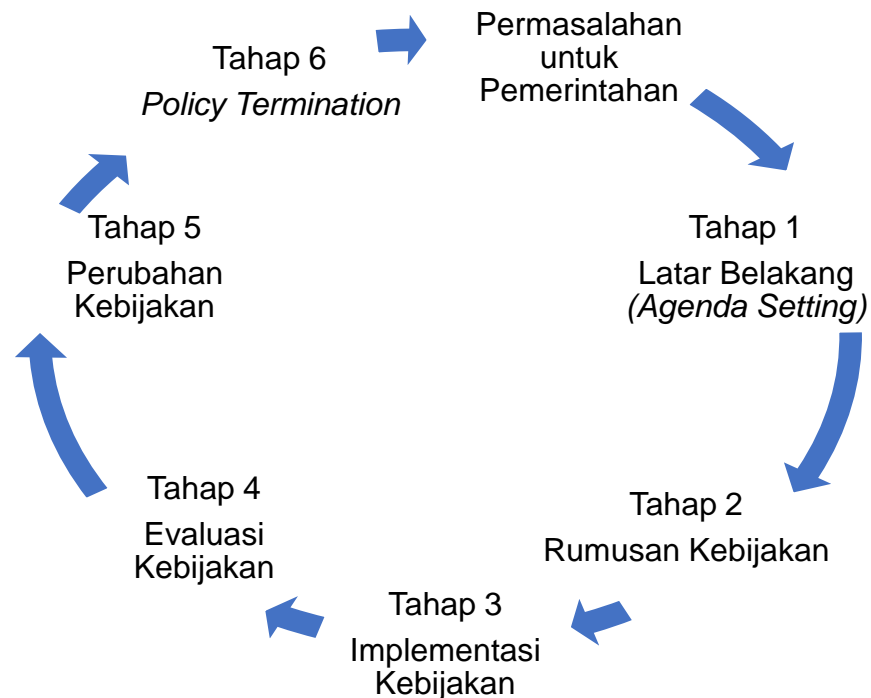
Kebijakan publik berkaitan erat dengan kepentingan publik. Schubert berpendapat bahwa: (1) Kepentingan publik adalah kepentingan terbanyak dari total penduduk yang ada; (2) Kepentingan publik adalah hal yang luhur yang harus diserahkan kepada alam dan buka reka-reka rasio institusional manusia; (3) Kepentingan publik adalah hasil kompromi dari pertarungan berbagai kelompok kepentingan (Putra; 2001, 492). Lester dan Stewart mengutarakan ciri utama kebijakan publik adalah *formulated, implemented, and evaluated* (Lester & Stewart, 2000). Dari berbagai pengertian yang telah dijabarkan dapat disimpulkan bahwa akan selalu ada ketergantungan yang tidak dapat dipisahkan antara badan/kantor pemerintah dengan kepentingan publik, ditetapkan dalam serangkaian tindakan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi keuntungan seluruh masyarakat.

2.4.2 Siklus Kebijakan Publik

Dalam penyusunan suatu kebijakan publik, terdapat beberapa proses tahapan yang dilalui hingga membuat suatu siklus. Proses tahapan tersebut dimulai dari perumusan masalah hingga penghentian kebijakan. Lester dan Stewart menyusun proses tahapan siklus kebijakan publik ke dalam enam tahapan (Lester & Stewart, *Public Policy: An Evolutionary Approach*, 2000). Enam tahapan itu antara lain:

1. *Agenda Setting;*
2. *Policy Formulation;*
3. *Policy Implementation;*
4. *Policy Evaluation;*
5. *Policy Change;*
6. *Policy Termination.*

Tahapan kebijakan publik tersebut kemudian digambarkan menjadi sebuah siklus seperti Gambar 2.1 *The Policy Cycle* berikut ini:



Gambar 2.3 The Policy Cycle

Sumber: (Lester & Stewart, *Public Policy: An Evolutionary Approach*, 2000).

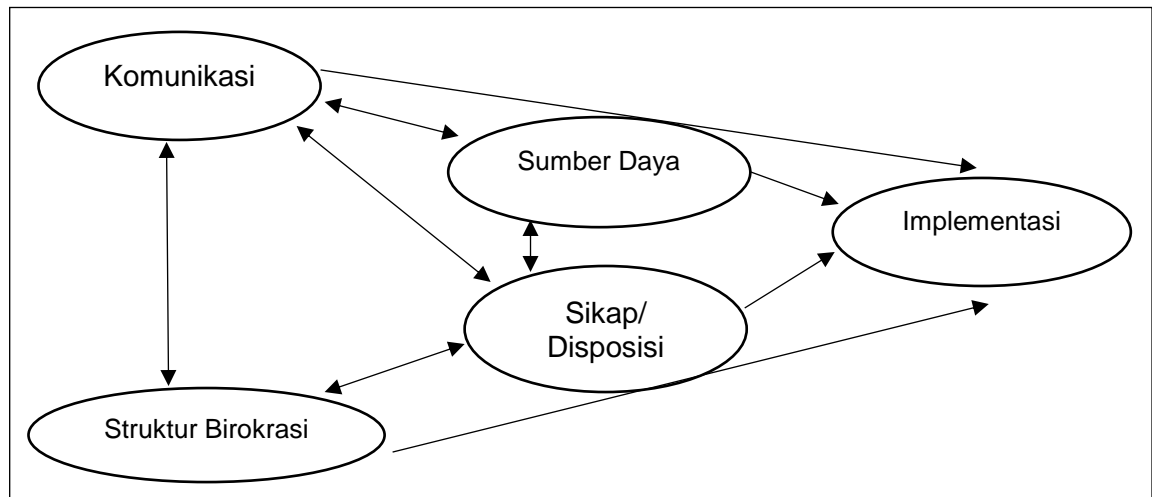
Lester dan Stewart menjabarkan bahwa tahap pertama dalam siklus kebijakan adalah melakukan identifikasi masalah pemerintah dan menyusun agenda dari hal tersebut. Tahap kedua adalah memformulasikan atau merumuskan kebijakan yang akan dibuat. Tahap ketiga adalah mengimplementasikan atau menerapkan kebijakan yang telah diputuskan. Tahap keempat adalah mengevaluasi kebijakan yang telah ditetapkan. Tahap kelima adalah perubahan kebijakan atau menyusun penyempurnaan kebijakan. Tahap keenam adalah pengakhiran suatu kebijakan (Lester & Stewart, 2000). Penelitian ini lebih berfokus pada tahap implementasi Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana, terutama di daerah D. I. Yogyakarta.

2.4.3 Implementasi Kebijakan Publik

Tahap ketiga dari siklus kebijakan publik, implementasi, merupakan salah satu tahap penentuan dan pembuktian apakah kebijakan yang telah diformulasikan tersebut dapat diterapkan dengan baik dan tepat atau tidak. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Abdul Wahab (1997: 65), proses implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh para individu atau pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan yang penting. Sebaik apapun kebijakan apabila tidak ada persiapan dan rencana implementasi yang baik, maka tidak akan tercapai yang menjadi tujuan dari kebijakan publik tersebut (Edward III, 1980).

Solichin Abdul Wahab dalam bukunya juga mengutip pernyataan Udoji, *“The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they implemented”*. Dari pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa pelaksanaan kebijakan publik adalah suatu hal penting, lebih penting dari kebijakan itu sendiri. Kebijakan hanya akan sekadar impian atau cetak biru yang tersimpan rapi sebagai arsip jika tidak dilaksanakan (Wahab, 1997, p.59).

George Edward III dalam bukunya *Implementing Public Policy* menyatakan bahwa ada empat variabel terpenting dalam tahap implementasi, yaitu: komunikasi; sumberdaya, disposisi; dan struktur birokrasi (Edward III, 1980). Empat faktor tersebut saling berkaitan dan berinteraksi antara satu dan lainnya. Interaksi-interaksi tersebut dapat digambarkan seperti berikut ini:



Gambar 2.4 Interaksi dari empat faktor variabel yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan publik.

Sumber: (Edward III, 1980, p. 148)

Pada Gambar 2.2 dapat terlihat bahwa keempat variabel tersebut bekerja secara bersamaan dan saling berkaitan antara satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan dari implementasi kebijakan. Pada penelitian ini, keempat variabel tersebut dijadikan acuan sebagai dasar teori dalam analisis data. Gambaran tentang variabel-variabel yang dimaksud akan dijelaskan di bawah ini.

2.4.4 Komunikasi

Komunikasi merupakan salah satu faktor yang sangat penting karena komunikasi berkaitan dengan penyampaian informasi, ide, keterampilan, peraturan, dan lain-lain menggunakan sarana tertentu kepada pihak yang berhak menerimanya (Arifin, 2003). Komunikasi sebagai sarana untuk mentransmisikan atau menyalurkan maksud dari tujuan dan sasaran kebijakan kepada kelompok sasaran (*target group*) agar mengurangi distorsi implementasi. Pada komunikasi, terdapat tiga hal penting yang harus diperhatikan agar tercapainya tujuan dari komunikasi tersebut, yaitu: transmisi atau penyaluran maksud, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Apabila ketiga hal tersebut dilaksanakan dengan baik, maka tujuan dari komunikasi akan tercapai (Edward III, 1980).

2.4.5 Sumber Daya

Variabel kedua adalah Sumber Daya. Sumber daya adalah salah satu faktor penting agar implementasi kebijakan menjadi efektif. Kebijakan akan hanya sekedar kertas dokumen apabila tidak ada sumber daya. Implementasi tidak akan berjalan secara efektif tanpa adanya sumber daya yang telah dikomunikasikan. Faktor terpenting dalam sumber daya antara lain: Kecukupan dan Kualifikasi; Kewenangan; informasi; dan Sarana Prasarana. Kecukupan dan kualifikasi dimaksudkan bahwa memiliki jumlah pelaksana yang cukup dan memenuhi kualifikasi dalam hal memiliki kemampuan dan ketrampilan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan yang diterapkan.

Kewenangan dimaksudkan bahwa setiap pelaksana memiliki kewenangan dalam melakukan hal-hal yang berkaitan dengan apa yang dimaksud dalam suatu kebijakan. Informasi menjadi sumber penting dalam implementasi kebijakan, karena menjadi segala keterangan dalam bentuk tulisan, pesan, petunjuk, pedoman maupun tata pelaksanaan yang bertujuan untuk melaksanakan kebijakan. Sarana dan prasarana yang tersedia, yang digunakan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan secara langsung dan terkait tugas yang telah ditetapkan, juga menjadi faktor penting dalam terlaksananya suatu kebijakan (Edward III, 1980).

2.4.6 Disposisi

Variabel ketiga adalah sikap. Sikap tersebut dimaksudkan bahwa sikap yang dilakukan oleh para pelaksana dalam mendukung suatu kebijakan. Hal tersebut merupakan salah satu faktor yang memiliki konsekuensi dalam implementasi kebijakan. Apabila para pelaksana bersikap baik pada suatu kebijakan, maka mereka mendukung kebijakan tersebut dan dapat melaksanakan kebijakan tersebut sesuai keinginan pembuat kebijakan, akan tetapi sebaliknya apabila sikap atau perilaku para pelaksana berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses pelaksanaan kebijakan tersebut menjadi sulit (Winarno B. , Kebijakan Publik Teori dan Proses, 2004, p. 142).

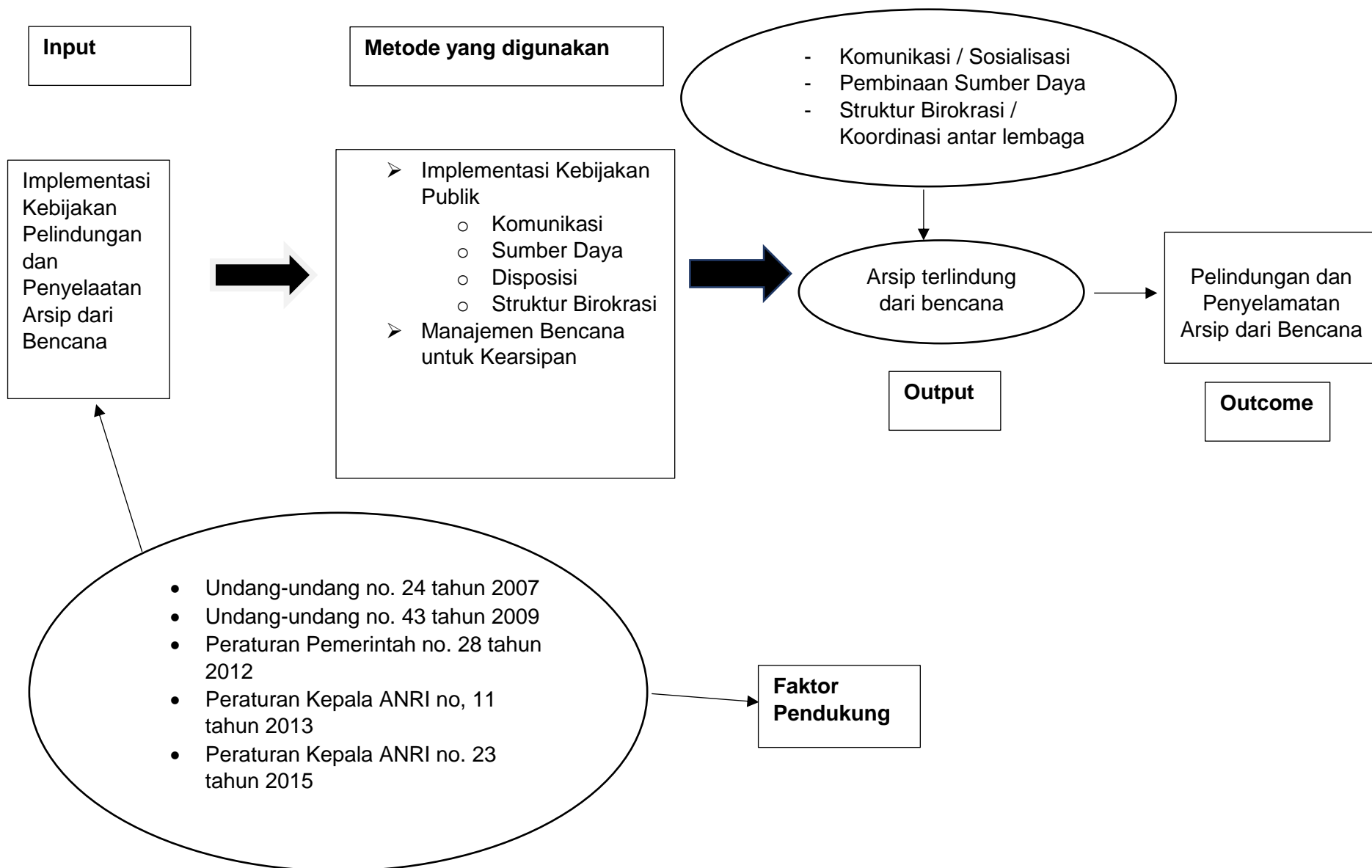
2.4.7 Struktur Birokrasi

Variabel keempat adalah struktur birokrasi. Edward III mengemukakan bahwa terdapat dua karakteristik utama dalam struktur birokrasi, yaitu *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. SOP merupakan perkembangan dari tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber daya dari para pelaksananya. SOP juga sebagai keinginan untuk keseragaman kerja organisasi yang luas dan kompleks (Edward III, 1980).

Penelitian ini menggunakan teori Edward III, implementasi Kebijakan Publik. Teori ini tepat digunakan untuk melakukan analisis pada implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di Provinsi DIY. Pelaksanaan kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di Provinsi DIY dianalisis melalui empat variabel tersebut, dilihat dari sisi Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.

2.5 Kerangka Pemikiran

Untuk memudahkan penulisan tesis ini, peneliti menggunakan kerangka pemikiran. Kerangka pemikiran ini bertujuan agar menyederhanakan pola pikir yang sistematis. Penelitian ini menggunakan tinjauan pustaka sebagai dasar untuk menganalisis kebijakan tentang manajemen bencana untuk kearsipan.



Bagan 2.1 Kerangka Pemikiran

BAB 3

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Sumber Data/Objek/Subjek Penelitian

3.1.1 Sumber Data

Penelitian ini mengambil dari dua sumber data, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.

3.1.1.1 Data Primer

Data primer adalah data dalam bentuk verbal atau kata-kata yang diucapkan secara lisan atau gerak-gerik atau perilaku yang dilakukan oleh subjek yang dapat dipercaya, dalam hal ini adalah subjek penelitian (informan) yang berkenaan dengan variabel yang diteliti (Arikunto, 2013). Data primer merupakan data yang didapat dari sumber informan pertama, yaitu individu untuk tujuan tertentu melalui survey lapangan dengan menggunakan semua metode pengumpulan data orisinal. Data yang diambil pada penelitian ini diambil melalui wawancara dengan narasumber yang memiliki kapasitas dan berperan dalam kebijakan manajemen bencana untuk kearsipan, khususnya di tingkat nasional dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Data primer ini antara lain:

1. Data mengenai arsip yang terkena bencana di ANRI dan Daerah Istimewa Yogyakarta;
2. Hasil observasi ke lapangan secara langsung untuk melihat bagaimana kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

3.1.1.2 Sumber Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen grafis (tabel, catatan, notulen rapat dan lain-lain), foto-foto, film, rekaman video, benda-benda, dan data-data lain yang dapat memperkaya data-data primer. Pengumpulan data sekunder yang diperoleh juga melalui buku

bacaan, dokumen penelitian, *internet/website*, atau melalui tinjauan literatur yang diterbitkan oleh instansi terkait (Arikunto, 2013). Institusi yang dituju adalah Arsip Nasional Republik Indonesia, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Data sekunder yang didapatkan tersebut, antara lain:

1. Publikasi jurnal penelitian mengenai perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana;
2. Data audio visual, catatan dan dokumentasi hasil wawancara dengan pejabat terkait dalam kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana;
3. *Standard Operational Procedure* (SOP) mengenai perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

3.1.2 Subjek Penelitian

Sumber data dalam penelitian adalah subjek darimana data dapat diperoleh (Arikunto, 2013). Subjek dalam penelitian ini adalah pejabat atau staf yang dijadikan sebagai informan. Pejabat atau staf yang menjadi subjek penelitian adalah yang berperan secara langsung ataupun tidak langsung terhadap perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Orang yang menjadi informan dalam penelitian ini antara lain:

1. Arsiparis Fungsional BPAD DIY;
2. Tim Preservasi ANRI;
3. *Tim Task Force* ANRI;
4. Tim Kesiapsiagaan, Tanggap Darurat, Rehabilitasi dan Rekonstruksi BPBD DIY;
5. Pakar Kearsipan.

3.1.3 Objek Penelitian

Objek penelitian adalah fokus, kata-kata kunci atau topik penelitiannya (Hamidi, 2010). Definisi lain dari objek penelitian adalah sasaran ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu tentang sesuatu hal objektif, valid, dan terpercaya tentang suatu hal (Sugiyono, 2012). Pada penelitian ini yang menjadi objek penelitian adalah implementasi kebijakan yang diterapkan dalam perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

3.1.4 Lokasi Penelitian

Penelitian ini memfokuskan pada kebijakan manajemen bencana untuk kearsipan, sehingga peneliti mengambil lokasi penelitian di kantor Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah (BPAD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

3.2 Metode Penelitian

Metode penelitian dibagi menjadi tiga, yaitu penelitian kuantitatif, penelitian kualitatif, dan penelitian campuran. Cresswell (2008) menyatakan bahwa penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Proses penelitian kualitatif melibatkan beberapa upaya penting seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data spesifik dari partisipan, menganalisa data secara induktif mulai dari tema-tema khusus ke tema-tema umum, dan menafsirkan makna data. Laporan akhir dari penelitian ini memiliki struktur atau kerangka yang fleksibel. Siapa saja yang terlibat dalam bentuk penelitian ini harus menerapkan cara pandang penelitian yang bergaya

induktif, berfokus terhadap makna individual, dan menerjemahkan kompleksitas suatu persoalan (Cresswel, 2008). Penelitian ini mengambil metode penelitian kualitatif tentang manajemen bencana untuk kearsipan. Penelitian ini juga dijelaskan sesuai dengan ketentuan penelitian di Universitas Pertahanan.

Suatu rancangan penelitian (desain) penelitian perlu menjelaskan beberapa unsur berikut ini (Hamidi, 2010), yaitu:

1. Lokasi;
2. Pendekatan dan perspektif penelitian;
3. Teknik pengumpulan data;
4. Unit analisis dan kriteria dan cara menetapkan jumlah responden;
5. Strategi pengumpulan data;
6. Cara analisis data;
7. Cara pembahasan hasil penelitian;
8. Teknik pemeriksaan keabsahan data.

3.2.1 Metode Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus. Stake dalam buku *Research Design* (Cresswel, 2008, p. 29) menjelaskan bahwa metode studi kasus merupakan strategi penelitian dimana didalamnya peneliti menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, aktivitas, proses atau sekelompok individu. Kasus-kasus tersebut dibatasi oleh waktu dan aktivitas, peneliti mengumpulkan informasi secara lengkap dengan menggunakan berbagai prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang telah ditentukan.

3.2.2 Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian dalam metode kualitatif adalah peneliti itu sendiri. Hal tersebut dikarenakan peneliti sebagai manusia dapat beradaptasi dengan para responden dan aktivitas mereka (Hamidi, 2010). Instrumen

lainnya adalah pedoman wawancara, kata kunci sesuai dengan tujuan penelitian, serta jawaban verbal dan non verbal dari responden. *Tools* yang digunakan untuk penelitian ini adalah Peraturan Kepala ANRI Nomor 11 Tahun 2013 dan Peraturan Kepala ANRI Nomor 23 Tahun 2015.

3.2.3 Pengumpulan Data

Pengumpulan data pada penelitian ini tidak pada seluruh pejabat atau staf dari ANRI, BPBD, atau BPAD, akan tetapi pada sampel dari masing-masing institusi. Peneliti menggunakan teknik pengumpulan data *Purposive Sampling*. *Purposive Sampling* yaitu pengambilan sampel sesuai dengan tujuan penelitian (Masyhuri, 2008). Penelitian ini menggunakan *Purposive Sampling* dengan tujuan agar informasi yang didapat lebih terfokus dari narasumber yang sesuai dengan tujuan penelitian.

Penelitian ini mengambil dari beberapa lembaga yang saling keterkaitan dalam perlindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana. Lembaga tersebut antara lain: ANRI, BPBD DIY, dan BPAD DIY. Informasi yang dikumpulkan dari sampel tersebut, dapat dijadikan sampel representatif dalam implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

3.2.4 Metode Pengumpulan Data

3.2.4.1 Wawancara Mendalam

Peneliti akan melakukan wawancara mendalam terhadap subjek penelitian, agar menjawab permasalahan yang akan diteliti. Alur kesimpulan ditarik berawal dari data-data detail berupa cerita para responden atau informan hasil wawancara mendalam dan atau observasi. Kemudian cerita tersebut peneliti mencari makna tersembunyi di balik penuturan para subjek penelitian (Hamidi, 2010).

Wawancara dilakukan menggunakan pedoman wawancara disesuaikan dengan karakteristik respondennya dengan menggunakan

rekaman (*audio, audio-visual, photo*), selanjutnya informasi verbal dan bahasa tubuh responden ditranskrip dalam bentuk tulisan. Pertanyaan yang digunakan dalam wawancara penelitian ini, peneliti menggunakan pertanyaan terbuka agar responden dapat bebas mengemukakan pendapat serta informasi yang dimilikinya. Bentuk pertanyaan pada wawancara penelitian ini juga disesuaikan dengan kata-kata kunci sesuai dengan tujuan penelitian.

3.2.4.2 Observasi

Peneliti melakukan observasi di lembaga yang dituju untuk melihat kebijakan manajemen bencana untuk kearsipan, serta kesadaran akan manajemen bencana untuk kearsipan.

3.2.4.3 Dokumentasi

Peneliti menggunakan alat-alat elektronik, seperti kamera dan alat perekam lainnya untuk mendapatkan gambar, rekaman gambar, serta rekaman lainnya berupa tulisan, gambar maupun dokumen, serta referensi dari sumber lainnya. Hal tersebut dimaksudkan sebagai pengumpulan bukti dan keterangan.

3.2.5 Metode Analisis Data

Rossmann dan Rallis (1998) menjelaskan bahwa analisis data merupakan proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi terus-menerus terhadap data, mengajukan pertanyaan-pertanyaan analitis, dan menulis catatan singkat sepanjang penelitian (Cresswell, 2008).

Analisis data pada penelitian ini dilakukan sebelum, sesaat, maupun setelah data dikumpulkan. Analisis data merupakan salah satu langkah penelitian yang dilakukan setelah peneliti mendapatkan data sehingga peneliti dapat mengambil kesimpulan. Miles, M.B., Huberman, A. M., dan Saldana, J. (2014)., dalam *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook*., menjelaskan bahwa kegiatan analisis terdiri dari tiga kegiatan yang dilakukan secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Terjadi secara bersamaan berarti reduksi data,

penyajian data, dan penarikan kesimpulan sebagai sesuatu yang keterkaitan merupakan proses siklus dan interaktif pada saat sebelum, selama, dan sesudah pengumpulan data (Bungin, 2011).

Berikut detail analisa data yang akan dilakukan oleh peneliti:

1. Melakukan pengolahan dan persiapan analisa data;
2. Melakukan pembacaan data secara keseluruhan;
3. Melakukan pengkodingan data;
4. Melakukan penerapan proses koding untuk pendeskripsian letak; kategori-kategori, serta tema-tema yang akan dianalisis;
5. Melakukan pendeskripsian tema dalam narasi/laporan kualitatif;
6. Melakukan interpretasi data dan penarikan kesimpulan.

BAB 4

ANALISIS DAN HASIL PENELITIAN

4.1 Gambaran Kebijakan Pelindungan dan Penyelamatan Arsip

Sejarah tidak berulang, namun pengalaman dari sejarah dapat dipakai untuk menghadapi masalah atau krisis yang terjadi sekarang ini. Untuk menuliskan sejarah, peneliti membutuhkan dokumen atau lebih dikenal dengan arsip sebagai sumber utama. Pada dasarnya, arsip merupakan bukti pertanggungjawaban pemerintah sekaligus milik masyarakat. Arsip yang berbentuk dokumen tertulis tidak dengan sengaja diciptakan untuk kepentingan sejarah. Arsip menjadi sumber primer karena diciptakan sezaman; dekat dengan kejadian, sehingga subjektivitasnya kecil; dan sebagai *'firsthand knowledge'*, sehingga kredibilitasnya dapat diandalkan (Budi, 2012).

Arsip merupakan objek penting suatu negara dan menjadi bukti suatu peristiwa atau kejadian di suatu negara atau lembaga/organisasi. Beberapa kejadian di masa lalu telah memperlihatkan pentingnya peran arsip dalam sejarah. Sebelum Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) berdiri, pada tahun 1942, Pemerintah Hindia Belanda menerbitkan *Arschief Ordonantie* yang bertujuan menjamin keselamatan arsip-arsip pemerintah Hindia Belanda. Setelah masa penjajahan Jepang, didirikanlah Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI, n.d)

ANRI memiliki visi sebagai kekuatan pemersatu bagi kesatuan bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Misi ANRI antara lain memberdayakan arsip sebagai tulang punggung manajemen; memberdayakan arsip sebagai bukti akuntabilitas kinerja organisasi; memberdayakan arsip sebagai bukti hukum; melestarikan arsip sebagai memori kolektif dan identitas bangsa, warisan nasional, serta warisan budaya; membuat arsip diakses dan tersedia untuk inspeksi publik berdasarkan undang-undang dan prinsip-prinsip arsip (ANRI, n.d). Visi dan

misi ANRI tersebut juga menjadi dasar bagi lembaga kearsipan di bawahnya.

Tugas ANRI adalah melaksanakan tugas pemerintahan di bidang kearsipan sesuai dengan ketentuan dan perundang-undangan yang berlaku. ANRI memiliki beberapa fungsi, antara lain pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang kearsipan; koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas lembaga; fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang kearsipan; penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, kehumasan, hukum, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan rumah tangga, persandian, dan kearsipan. ANRI memiliki 4 (empat) kewenangan, yakni:

1. Penyusunan rencana nasional secara makro di kearsipan;
2. Penetapan dan penyelenggaraan kearsipan nasional untuk mendukung pembangunan secara makro;
3. Penetapan sistem informasi di bidang kearsipan;
4. Kewenangan lain yang melekat dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu:
 - Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang kearsipan;
 - Penyelamatan dan pelestarian arsip serta pemanfaatan naskah sumber arsip (Arsip Nasional Republik Indonesia, n.d.).

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, khususnya pada Pasal 9 ayat (3) mengamanatkan kepada seluruh Pencipta Arsip untuk melaksanakan pengelolaan arsip dinamis, yang meliputi arsip vital, arsip aktif, dan arsip inaktif. Arsip vital bermanfaat besar bagi organisasi penciptanya. Arsip vital bukan hanya sebagai bahan perencanaan, pengambilan keputusan, pengawasan, dan bukti akuntabilitas kinerja, melainkan menjadi persyaratan dasar bagi kelangsungan operasional pencipta arsip, tidak dapat diperbaharui, dan tidak dapat digantikan apabila rusak atau hilang (ANRI, 2013).

Apabila melihat pentingnya arsip untuk keberlangsungan hidup di masa depan, terutama untuk menjamin ketersediaan arsip yang otentik dan terpercaya, arsip perlu dilindungi dan diselamatkan dari bencana. ANRI telah memiliki kewenangan untuk melakukan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Salah satu kewenangan yang telah dilakukan oleh ANRI dalam perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana adalah menerbitkan Peraturan Kepala ANRI tentang perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

Pada tahun 2013, ANRI telah menerbitkan Peraturan Kepala ANRI Nomor 11 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Program Arsip Vital di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia. Perka tersebut lebih berfokus pada pelaksanaan program arsip vital dan hanya di lingkungan ANRI. Perka Nomor 11 Tahun 2013 berisi tentang program pelaksanaan arsip vital, yang didalamnya juga terdapat pengidentifikasian arsip vital; sumber daya arsip vital; sarana dan prasarana arsip vital; hingga prosedur pengelolaan, perlindungan dan pengamanan arsip vital. Berdasarkan isinya, perka tersebut dapat diambil sebagai dasar dalam perlindungan dan penyelamatan arsip, terutama arsip vital, dari bencana. ANRI sebagai model bagi Pencipta Arsip yang lain secara nasional.

Pada tahun 2015, ANRI kembali menerbitkan peraturan kepala (perka) ANRI yang terkait dengan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana, yaitu Perka Nomor 23 Tahun 2015 tentang perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Pelindungan dan penyelamatan arsip adalah langkah perlindungan dan penyelamatan arsip oleh negara bagi arsip yang dinyatakan sebagai arsip milik negara, baik terhadap arsip yang keberadaannya di dalam maupun di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai bahan pertanggungjawaban nasional dari kemungkinan kehilangan, kerusakan arsip yang disebabkan oleh faktor alam, biologi, fisika, dan tindakan terorisme, spionase, sabotase, perang dan perbuatan vandalisme lainnya (ANRI, 2015) Pada dasarnya kedua perka tersebut tidak jauh berbeda, hanya saja pada Perka Nomor 23 Tahun 2015 lebih detail dijelaskan tentang perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana,

termasuk pembentukan tim penanggulangan bencana arsip, dan arsip yang dimaksud lebih luas tidak sekadar arsip vital.

Perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 memuat kriteria bencana; kegiatan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana; jenis arsip yang dilindungi; tanggung jawab lembaga kearsipan mulai dari tingkat nasional hingga kabupaten/kota maupun perguruan tinggi; dan lainnya. Oleh karena itu Perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 dapat menjadi acuan bagi lembaga kearsipan di bawahnya. Hal itu berdasarkan Perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 Pasal 2 menjelaskan bahwa Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana merupakan acuan bagi pencipta arsip, lembaga kearsipan dan lembaga teknis terkait dalam melakukan tindakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

Kedua peraturan kepala ANRI tersebut sama-sama bertujuan untuk melindungi dan menyelamatkan arsip dari bencana, tetapi terdapat perbedaan. Perka Nomor 11 Tahun 2013 memuat beberapa penjelasan dari manajemen kearsipan dan lebih terfokus pada jenis arsip vital. Perka Nomor 23 Tahun 2015 berisi penjelasan dari manajemen bencana, walaupun tetap ada beberapa teori dari manajemen kearsipan terutama untuk teknis penyelamatan arsip dari bencana dan mitigasi prabencana. Kegiatan perlindungan dan penyelamatan arsip yang dicantumkan pun sesuai dengan siklus manajemen bencana. Perka tersebut secara teratur menjelaskan dari tahapan prabencana, tanggap darurat, dan pascabencana.

4.2 Hasil Penelitian

4.2.1 Kondisi kearsipan ketika terjadi bencana

Arsip belum mendapatkan perhatian utama dalam kehidupan. Tidak jarang pula arsip dipandang sebelah mata. Padahal arsip adalah salah satu komponen informasi yang tidak dapat diabaikan. Dalam beberapa teori disebutkan bahwa arsip merupakan sumber informasi. Apa yang terkandung di dalam arsip pada hakekatnya adalah kandungan informasi.

Arsip adalah informasi terekam (*recorded information*). International Council on Archives (ICA) menyebutkan:

“Recorded information document(s) regardless of form of medium created received and maintained by an agency, institution, Organization, or individual in pursuance of its legal obligations or in the transaction of business.”

Kejadian bencana alam atau bencana sosial yang terjadi di Indonesia pada beberapa waktu terakhir ini bukan hanya menelan korban jiwa, tetapi juga berdampak pada seluruh aspek kehidupan manusia. Salah satu dampaknya antara lain musnah, hilang, dan rusaknya arsip atau dokumen penting yang merupakan aset bagi instansi atau organisasi. Dari semua kategori arsip, arsip yang harus memperoleh perlindungan dan fokus utama dalam pengelolaannya adalah arsip vital dan arsip terjaga.

Arsip mengumpulkan bahan-bahan asli yang tidak dipublikasi, dengan kata lain sumber-sumber primer. Arsip yang disimpan oleh arsip nasional, seperti Arsip Nasional Republik Indonesia atau pun arsip daerah di Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah, bersifat unik dan tidak bisa tergantikan. Oleh karena itu, apabila sebuah arsip hilang, dicuri, atau tidak bisa diperbaiki karena kerusakannya, informasi yang ada di dalamnya akan hilang selamanya. Sifat unik tersebut mengharuskan kita untuk menyiapkan prosedur pengamanan yang ketat, termasuk ketika terjadi bencana.

Dalam konteks kearsipan, bencana (seperti gempa bumi, tsunami, longsor, kebakaran, banjir, konflik atau kerusakan) merupakan salah satu faktor perusak arsip. Risiko kerusakan arsip yang disebabkan oleh bencana tersebut sangat besar, karena dalam hitungan detik dapat memusnahkan seluruh fisik dan informatif arsip. Selama rentang waktu 20 tahun terakhir, tahun 1996-2016, telah terjadi beberapa bencana yang terkait dengan kearsipan, baik itu bencana alam atau pun bencana sosial.

Tsunami yang terjadi di Aceh pada tahun Desember 2004 telah menyebabkan dokumen pertanahan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Aceh rusak parah. Dokumen yang dapat diselamatkan antara lain: gambar ukur, surat ukur, buku tanah, sertifikat hak tanggungan yang belum diserahkan kepada bank, warkah-warkah, SK hak atas tanah, dan peta-peta

tanah (Azmi, Record Disaster Management, 2012). Dalam konteks kearsipan, dokumen tersebut termasuk ke dalam arsip vital—arsip yang keberadaannya merupakan prasyarat dapat berlangsungnya kontinuitas operasional institusi penciptanya ketika dan setelah terjadi musibah serta melindungi hak dan kepentingan organisasi, pegawai, pelanggan, *stakeholders*, dan publik (Penn, 2002). Banjir sering kali terjadi, salah satu yang mengenai unit atau lembaga kearsipan sehingga menyebabkan kerugian adalah ketika terjadi banjir bandang di Manado pada tahun 2014. KDR, tim preservasi ANRI (komunikasi personal, 18 Februari 2016) menjelaskan bahwa pada banjir bandang Manado tahun 2014, kantor BPAD kota Manado ikut terkena banjir bandang. Akibatnya banyak arsip yang rusak dan perlu diselamatkan.

Tidak hanya bencana tsunami dan banjir, beberapa gedung arsip lembaga pemerintahan maupun perguruan tinggi tercatat mengalami kebakaran. Gedung Sekretariat Negara terbakar pada tahun 2013. Di tahun 2012, beberapa kantor bupati terbakar; seperti Kantor Bupati Bima (NTB), Kantor Bupati Aceh Barat, Kantor Bupati Timor Tengah Utara (NTT), Kantor Bupati Aceh Tenggara. Masih ada beberapa peristiwa kebakaran lembaga pemerintahan lainnya. Fenomena kehilangan data, informasi dan arsip-arsip perlu diperhatikan. Hal tersebut dapat mengakibatkan diskontinuitas pengetahuan, yang membuat kerja-kerja pembangunan di daerah tidak berkelanjutan (Lassa, 2013). Konflik sosial yang terjadi di beberapa daerah, terutama setelah reformasi tahun 1998, juga menghilangkan sebagian memori kolektif daerah yang terjadi konflik yang tersimpan di dalam naskah/arsip. Memori kolektif lokal atau daerah merupakan bagian dari yang tidak terpisahkan dari memori kolektif bangsa (Azmi, 2012).

Arsiparis fungsional BPAD DIY menjelaskan bahwa gempa bumi pada tahun 2006 dan erupsi Gunung api Merapi pada tahun 2010 di DIY juga menyebabkan beberapa dokumen di lokasi kejadian rusak. Banyaknya bangunan yang rusak saat gempa bumi tahun 2006 di DIY menyebabkan banyaknya arsip yang rusak ataupun hilang akibat ikut terbang puing bangunan. Saat itu, tim BPAD DIY bersama beberapa rekan mahasiswa

kearsipan Universitas Gajah Mada datang ke lokasi kejadian untuk membantu dalam upaya penyelamatan arsip di beberapa desa dan kecamatan. BPAD DIY juga membantu upaya penyelamatan arsip dan dokumen ketika terjadi bencana erupsi Gunung Api Merapi pada tahun 2010. Tidak hanya BPAD DIY, tim *Task Force* dari ANRI pun turut membantu ketika terjadi erupsi Gunung Api Merapi tahun 2010. Tim *Task Force* menyatakan bahwa mereka datang beberapa bulan setelah erupsi untuk survey kondisi arsip yang ada disana. Kemudian mereka datang kembali setelah itu untuk turut membantu upaya restorasi dokumen dan arsip yang terkena erupsi.

4.2.2 Kebijakan Manajemen Bencana untuk Kearsipan

Apabila kita melihat piramida *conservation methods* yang ditulis oleh Teygeler (2001, p.34), kebijakan masuk ke dalam tahapan pertama, yaitu *preventive conservation*. Pembuatan kebijakan, termasuk training, pemikiran dan aksi dari professional, adalah bentuk dari aktivitas dasar preservasi. Kegiatan yang bertujuan untuk mengantisipasi kerusakan arsip apabila terjadi bencana.

Manajemen bencana untuk kearsipan sebenarnya telah tercantum pada beberapa kebijakan pemerintah, baik Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau pun Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia. Kebijakan terkait manajemen bencana untuk kearsipan tercantum dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana; Undang-undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang kearsipan; Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang pelaksanaan undang-undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang kearsipan; Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Program Arsip Vital di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia; serta Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana. Ada beberapa kebijakan lain terkait arsip dan bencana, akan tetapi kebijakan lain tersebut lebih kepada manajemen arsip untuk kebencanaan.

Pada Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 6 tertulis tentang tanggung jawab pemerintah dalam penanggulangan bencana. Salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah dalam penanggulangan bencana adalah pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, 2007). Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 mencantumkan kebijakan terkait manajemen bencana untuk kearsipan pada bagian kedelapan tentang Pelindungan dan Penyelamatan, pasal 33 hingga 35, terutama pasal 34 dan pasal 35. Pada pasal tersebut disebutkan pula arsip yang berkaitan dengan apa saja yang mendapat perlindungan dan penyelamatan serta siapa saja yang bertanggung jawab dalam melaksanakan pelindungan dan penyelamatan arsip.

Pasal 34 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 menjelaskan bahwa negara menyelenggarakan pelindungan dan penyelamatan arsip baik terhadap arsip yang keberadaannya di dalam dan di luar wilayah Republik Indonesia sebagai bahan pertanggungjawaban setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara untuk kepentingan negara, pemerintahan, pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat. Selain itu pasal tersebut juga menjelaskan bahwa negara secara khusus memberikan pelindungan dan penyelamatan terhadap arsip yang berkaitan dengan kependudukan, kewilayahan, kepulauan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya, dan masalah-masalah pemerintahan yang strategis; arsip dilindungi dan diselamatkan dari bencana alam, bencana sosial, perang, tindakan kriminal serta tindakan kejahatan yang mengandung sabotase, spionase, dan terorisme; pelindungan dan penyelamatan arsip dikoordinasikan oleh pihak ANRI, pencipta arsip, dan pihak terkait.

Pelindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana berskala nasional dilaksanakan oleh ANRI dan pencipta arsip yang berkoordinasi dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), sedangkan untuk bencana yang tidak berskala nasional dilaksanakan oleh pencipta arsip, arsip daerah provinsi dan atau kabupaten/kota yang berkoordinasi dengan BNPB. Selain pasal 34 dan pasal 35, pasal 56 ayat 2 Undang-

undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang arsip vital juga mencantumkan kebijakan manajemen bencana untuk kearsipan. Pasal tersebut menjelaskan upaya dan tindakan untuk pemeliharaan dan perawatan arsip vital pascabencana, yaitu mulai dari identifikasi, perlindungan dan pengamanan, serta penyelamatan dan pemulihan (DPR RI, 2009).

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 ditetapkan sebagai kebijakan pendukung dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang kearsipan. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang kearsipan mencantumkan beberapa kebijakan terkait dengan manajemen bencana untuk kearsipan. Kebijakan tersebut antara lain tercantum pada pasal 50 tentang arsip vital; pasal 98 tentang preservasi arsip statis; serta pasal 161 tentang pendanaan dalam rangka perlindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana (Pemerintah Republik Indonesia, 2012).

Kebijakan kearsipan yang utama mengacu pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang kearsipan. Kebijakan kearsipan terkait dengan manajemen bencana untuk kearsipan tertuang pada beberapa bagian di Undang-Undang tersebut. Kebijakan tersebut antara lain:

1. BAB III, bagian kedelapan tentang perlindungan dan penyelamatan arsip;
2. BAB III, bagian kesebelas tentang pendanaan;
3. BAB IV, paragraf 4 tentang arsip vital;
4. BAB VII, bagian kedua tentang peran serta masyarakat
(DPR RI, 2009)

Bab III bagian kedelapan tentang perlindungan dan penyelamatan arsip memiliki tiga pasal, yaitu pasal 33, 34, dan 35. Bagian tersebut juga menjelaskan bahwa penyelamatan arsip akibat bencana mengikuti mekanisme yang telah diatur dalam undang-undang tentang penanggulangan bencana. Bab III bagian kesebelas tentang pendanaan menjelaskan bahwa pendanaan perlindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana yang skala nasional menjadi tanggung jawab pemerintah,

sedangkan yang tidak berskala nasional menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah masing-masing (DPR RI, 2009). Penjelasan lebih rinci tentang pendanaan ini tertulis pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 dan Peraturan Kepala ANRI Nomor 23 Tahun 2015.

Bab IV paragraf 4 pasal 56 tentang arsip vital menjelaskan secara khusus tentang program arsip vital. Program arsip vital yang dimaksud yaitu identifikasi; perlindungan dan pengamanan; dan penyelamatan dan pemulihan. Pada penjelasan undang-undang kearsipan pasal 56 ayat 2 dijelaskan bahwa yang dimaksud perlindungan dan pengamanan adalah upaya dan tindakan untuk mencegah kerusakan arsip sebelum dan saat terjadi bencana. Maksud penyelamatan dan pemulihan adalah upaya dan tindakan untuk pemeliharaan dan perawatan arsip pascabencana (DPR RI, 2009).

Pada pasal 73 bab VII bagian kedua tentang peran serta masyarakat dijelaskan bahwa masyarakat dapat berperan serta dalam penyelamatan arsip, salah satunya adalah melindungi dan menyelamatkan arsip dan tempat penyimpanan arsip dari bencana alam, bencana sosial, perang, sabotase, spionase, dan terorisme melalui koordinasi dengan lembaga terkait. Masyarakat juga dapat berperan serta untuk penyelamatan arsip dengan menjadi sukarelawan sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya (DPR RI, 2009). Kebijakan kearsipan yang telah ditetapkan di undang-undang tersebut lebih diperinci oleh kebijakan turunannya, yaitu peraturan pemerintah dan peraturan kepala ANRI.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012, penjelasan terkait manajemen bencana untuk kearsipan terdapat pada beberapa pasal, yaitu pasal 50 tentang arsip vital; pasal 98 tentang preservasi arsip statis; dan pasal 161 tentang pendanaan dalam rangka perlindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana. Penjelasan tentang arsip vital pada pasal 50 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tetap sama seperti penjelasan pada pasal 56 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009. Pasal 98 Peraturan Pemerintah Tahun 2012 tentang preservasi arsip statis menjelaskan bahwa salah satu tindakan preventif arsip statis adalah

perencanaan menghadapi bencana. Terkait dengan pendanaan, pasal 161 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 menuliskan bahwa pendanaan dalam rangka perlindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana menjadi tanggung jawab lembaga kearsipan dan pencipta arsip. Pendanaan tersebut juga meliputi pencegahan bencana, penyelamatan dan pemulihan akibat bencana (DPR RI, 2009).

Kebijakan kearsipan terkait manajemen bencana dijelaskan lebih rinci dalam Perka ANRI Nomor 11 Tahun 2013 tentang pelaksanaan program arsip vital di lingkungan ANRI dan Perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 tentang perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Lampiran Perka ANRI Nomor 11 Tahun 2013 memaparkan dengan rinci tentang pelaksanaan program arsip vital di lingkungan ANRI. Kebijakan manajemen bencana untuk kearsipan pun sudah tertulis cukup rinci di perka tersebut, mulai dari rencana pencegahan (mitigasi) dan kesiapan; rencana tanggap darurat; serta rencana pemulihan (ANRI, 2013).

Kebijakan tersebut hanya terbatas untuk arsip vital di lingkungan ANRI saja, tidak untuk jenis arsip lainnya yang berada di luar lingkungan ANRI. BNPB dan ANRI menandatangani nota kesepahaman untuk penanggulangan bencana pada tahun 2014. Nota kesepahaman tersebut tertulis dengan nomor HK/02/06/2014 tanggal 11 Maret 2014. Cakupan kerja sama antara ANRI dengan BNPB antara lain:

1. Meningkatkan kemampuan secara sinergis dalam pelaksanaan tugas dan fungsi para pihak;
2. Melakukan pembinaan penyelenggaraan kearsipan dinamis, penggunaan arsip dan informasi, peningkatan kapasitas kelembagaan serta sumber daya manusia kearsipan;
3. Kerja sama bidang sosial dengan melakukan kegiatan secara bersama-sama dan terkoordinasi;
4. Melakukan penyelamatan dan pelestarian arsip bidang penanggulangan bencana;

5. Hal-hal yang disepakati bersama dalam pengembangan nota kesepahaman ini (Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2014).

ANRI mengeluarkan peraturan kepala tentang perlindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana pada tahun 2015 menindaklanjuti nota kesepahaman tersebut. Peraturan Kepala ANRI Nomor 23 Tahun 2015 ditetapkan sebagai salah satu kebijakan terkait manajemen bencana untuk kearsipan. Perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 menjelaskan tentang kegiatan perlindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana, meliputi prabencana; saat tanggap darurat; dan pascabencana. Dalam perka tersebut juga tercantum jenis dan bentuk arsip yang memperoleh perlindungan dan penyelamatan; pembentukan tim penanggulangan bencana arsip; serta pendanaan terkait perlindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana (ANRI, 2015).

Kebijakan manajemen bencana untuk kearsipan lebih rinci dijelaskan pada Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia (Perka ANRI), yaitu Perka ANRI Nomor 11 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Program Arsip Vital di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia dan Perka Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana. Perka ANRI Nomor 11 Tahun 2013 tentang pelaksanaan program arsip vital di lingkungan ANRI memiliki salah satu tujuan untuk menjamin keselamatan dan keamanan arsip vital sebelum maupun sesudah bencana. Pada perka tersebut dijelaskan bagaimana teknis prosedur pengelolaan, perlindungan, dan pengamanan arsip vital. Prosedur tersebut dimulai dari tahapan pra bencana, tanggap darurat, hingga pasca bencana (ANRI, 2013).

Perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana menjelaskan arsip apa saja yang mendapatkan perlindungan dan penyelamatan; siapa yang bertanggung jawab dalam perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana; kegiatan perlindungan dan penyelamatan arsip, mulai dari prabencana, bencana, dan

pascabencana; serta pendanaan dalam perlindungan dan penyelamatan arsip (ANRI, 2015).

4.3 Pembahasan

Kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana telah dibahas pada subbab sebelumnya. Subbab ini akan membahas tentang empat variabel implementasi kebijakan yang diambil dari teori George Edward III. Implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di Provinsi DIY ini dianalisis dari empat variabel, yaitu Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Hasil analisis dari keempat variabel tersebut dapat melihat apa saja yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dari implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip.

4.3.1 Komunikasi

Komunikasi sebagai sarana untuk mentransmisikan atau menyalurkan maksud dari tujuan dan sasaran kebijakan kepada kelompok sasaran agar mengurangi distorsi implementasi. Apabila melihat dari siklus kebijakan publik yang digambarkan oleh Lester dan Stewart (Lester & Stewart, 2000), kebijakan tentang manajemen bencana untuk kearsipan di Indonesia telah memasuki tahap tiga hingga lima. Kebijakan telah diformulasikan, akan tetapi masih belum terlihat hasil dari implementasi dan evaluasi dari kebijakan yang telah ada. Sosialisasi kebijakan yang telah ada terus dilakukan sebelum dapat diimplementasikan. BPAD dan BPBD Provinsi DIY belum mengetahui perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 tentang perlindungan dan penyelamatan arsip. BPAD dan BPBD DIY juga belum ada kerja sama terkait perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

Belum adanya kerjasama berupa tim penanggulangan bencana antara BPAD dan BPBD DIY dapat memperlihatkan bahwa Perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 belum terimplementasi. Masing-masing badan masih mempertanyakan tugas pokok dan fungsi untuk bekerjasama. Sebelum

masuk ke tahap implementasi, kita harus melihat apakah kebijakan tersebut sudah tersosialisasi secara maksimal. Hal tersebut dikarenakan salah satu tugas ANRI dalam pembangunan Sistem Kearsipan Nasional (SKN) adalah sosialisasi kearsipan. Sosialisasi kearsipan yang dimaksud termasuk sosialisasi kebijakan.

“Sosialisasi kearsipan, termasuk sosialisasi kebijakan yang ada belum optimal. Sosialisasi kearsipan dilakukan oleh Deputi Pembinaan Direktorat Pembinaan Kearsipan pusat dan Direktorat Pembinaan Kearsipan Daerah” (AZM, 2016).

“Kalau sosialisasi yang diselenggarakan oleh ANRI saya tidak tahu, tapi kalau yang diselenggarakan oleh ANRI bertempat di Jogja sepertinya belum pernah...” (RSD, 2016).

Pernyataan Pakar tersebut terkait sosialisasi didukung oleh pernyataan Arsiparis Fungsional BPAD DIY. Dua pernyataan tersebut menggambarkan bahwa sosialisasi kebijakan belum terimplementasi. Sosialisasi kebijakan yang belum optimal tersebut menjadi faktor penghambat dalam implementasi kebijakan.

“BPAD DIY berperan sebagai pembina kearsipan di Provinsi DIY. BPAD DIY belum melaksanakan sosialisasi terkait perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana ke Dinas Perpustakaan dan Arsip Daerah tingkat kabupaten/kota. Dalam rencana ke depan, BPAD DIY belum memiliki rencana untuk mensosialisasikan ke tingkat kabupaten/kota” (Arsiparis Fungsional BPAD DIY, 2016).

Sosialisasi termasuk upaya dalam komunikasi. Belum adanya rencana sosialisasi tersebut menjadi salah satu faktor penghambat dalam implementasi kebijakan perlindungan dan pemulihan arsip dari bencana. Arsiparis fungsional juga menyatakan bahwa sosialisasi tersebut bukan menjadi tugas mereka, tetapi dalam tugasnya BPAD berperan sebagai pembina. Apabila melihat peran BPAD sebagai pembina, seharusnya BPAD juga menjalankan tugas untuk mensosialisasikan kebijakan

pelindungan dan pelindungan arsip dari bencana kepada dinas tingkat kabupaten/kota.

Bentuk komunikasi antara ANRI dengan BPAD DIY tergantung klasifikasi bencana yang terjadi. Komunikasi tersebut berbeda antara bencana berskala nasional atau lokal.

“...kalau nasional otomatis ANRI turun lapangan dan sebelumnya ada koordinasi dengan BPAD seperti rapat atau pertemuan. Kalau bencananya lokal atau daerah otomatis BPAD yang lebih berwenang. Namun demikian tetap bisa kerja sama dengan ANRI terkait penyelamatan atau perbaikan arsip apabila daerah kurang mampu. Jadi lebih pada pemberian tenaga atau sarana” (Arsiparis Fungsional BPAD DIY, 2016).

Berdasarkan penjelasan dari Arsiparis Fungsional BPAD DIY, dapat disimpulkan bahwa komunikasi antara ANRI dan BPAD DIY lebih terfokus pada penyelamatan arsip, belum pada pelindungan arsip dari bencana. Komunikasi itu terjalin untuk pemberian bantuan berupa tenaga atau sarana apabila BPAD sudah tidak mampu menangani kejadian bencana lokal.

Tahap sosialisasi kearsipan masih sebatas pada pascabencana, seperti yang dilakukan oleh tim preservasi ANRI. Tahap sosialisasi dapat memperlihatkan apakah implementasi sudah berjalan atau belum dari segi komunikasi. Ketika terjadi bencana, pihak daerah melaporkan terjadinya bencana dan arsip yang diperkirakan menjadi korban. Setelah itu, pihak ANRI akan datang untuk survey dan melakukan penyelamatan.

Komunikasi belum terlaksana dengan baik. Komunikasi tersebut diperlihatkan oleh sosialisasi kebijakan yang belum optimal sehingga BPAD dan lembaga kearsipan daerah dibawahnya belum mengetahui perka tersebut. Selama ini, komunikasi antara ANRI dengan BPAD baru sekadar proses penyelamatan arsip dari bencana, belum mengenai pelindungan arsip dari bencana.

4.3.2 Sumber Daya

Komite Pencegahan Bencana *International Council on Archives* (ICA) telah membuat pedoman terkait dengan pencegahan dan pengawasan bencana dalam kearsipan pada tahun 1997. Pedoman tersebut bertujuan untuk membantu lembaga kearsipan dan arsiparis yang membutuhkan bimbingan untuk menerapkan kebijakan dan strategi penanggulangan bencana. Pedoman tersebut tidak dibuat rincian umum karena kondisi keadaan setempat negara yang akan memakai pedoman ini sebagai acuan. Risiko utama diidentifikasi dan diikuti rekomendasi yang berkaitan dengan pengelolaan risiko, kesiapan, reaksi tanggap darurat, dan pemulihan. Komite telah mempertimbangkan kondisi negara yang beragam sehingga menyajikan rekomendasi berupa langkah-langkah yang paling mendasar. Kurangnya sumber daya atau fasilitas teknis yang canggih seharusnya tidak mencegah seseorang dalam mengambil tindakan. Setiap tindakan, kecil atau pun tidak lengkap, umumnya jauh lebih bermanfaat daripada tidak ada tindakan sama sekali (International Council on Archives, 1997).

Berdasarkan penjelasan diatas, sumber daya menjadi salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan, walaupun seharusnya sumber daya atau fasilitas tidak menjadi hambatan apabila melihat penjelasan dari *International Council on Archives*. Faktor terpenting dalam sumber daya antara lain: Kecukupan dan Kualifikasi; Kewenangan; informasi; dan Sarana Prasarana. Jumlah pelaksana yang cukup dan memiliki kualifikasi kemampuan dan ketrampilan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan merupakan faktor utama dalam sumber daya (Edward III, 1980).

Berdasarkan keterangan yang diberikan oleh BPAD DIY, kendala yang dimiliki adalah masih belum memiliki kuantitas yang cukup. Komposisi personel BPAD DIY saat ini sebanyak 10 orang namun masih dianggap kurang. Hal itu dikarenakan sumber daya yang dimiliki belum memenuhi kualifikasi yang ditetapkan oleh BPAD DIY.

Salah satu Arsiparis Fungsional ANRI menyatakan bahwa kompetensi SDM yang diperlukan untuk perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana perlu diperluas. Kompetensi interdisiplin diperlukan dalam

pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Salah satu contohnya adalah ahli kimia. Ahli kimia diperlukan ketika melakukan restorasi menggunakan zat kimia, diperlukan seseorang yang kompeten bagaimana menetralkan zat asam dan lain sebagainya.

Pada Undang-undang nomor 43 tahun 2009, bab III tentang penyelenggaraan kearsipan dijelaskan bahwa penyelenggaraan kearsipan di tingkat nasional merupakan tanggung jawab ANRI. Kegiatan penyelenggaraan kearsipan meliputi penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip. Penetapan kebijakan penyelenggaraan kearsipan dilakukan untuk menyelenggarakan kearsipan secara komprehensif dan terpadu melalui pembangunan sistem kearsipan nasional (SKN). Pembangunan SKN dilakukan dengan menyusun kebijakan kearsipan di tingkat nasional dibidang: (DPR RI, 2009).

1. Pembinaan;
2. Pengelolaan arsip;
3. Pembangunan sistem informasi kearsipan nasional dan pembentukan jaringan informasi kearsipan nasional;
4. Organisasi;
5. Pengembangan sumber daya manusia;
6. Prasarana dan sarana;
7. Pelindungan dan penyelamatan arsip;
8. Sosialisasi kearsipan;
9. Kerja sama; dan
10. Pendanaan

Pembinaan dilakukan sebagai salah satu upaya meningkatkan kapasitas sumber daya untuk memenuhi kualifikasi kemampuan. Salah satu upaya pembinaan adalah melaksanakan pendidikan kilat (diklat). BPAD DIY menerangkan bahwa telah mengirimkan sumber dayanya dalam pelaksanaan diklat yang diadakan atau ditawarkan oleh ANRI. Akan tetapi, apabila tidak ada tawaran dari ANRI, BPAD DIY melakukan pembahasan tentang arsip bencana ketika mereka melakukan kegiatan akuisisi,

sehingga sedikit banyak BPAD DIY telah memahami apa yang harus dilakukan.

Staf yang memiliki kemampuan yang sesuai kualifikasi dapat menjadi penentu apakah kebijakan telah terimplementasi dengan baik atau tidak. Tim BPAD masih ada yang belum memenuhi kualifikasi dan dapat dibilang masih bergantung kepada ANRI untuk merestorasi arsip yang terkena bencana. Menurut tim preservasi ANRI, terkadang masih belum paham penanganannya sehingga masih harus didampingi oleh pusat.

Salah satu tugas BPAD DIY sebagai lembaga arsip daerah provinsi adalah melakukan pembinaan bidang kearsipan terhadap dinas perpustakaan dan arsip kabupaten atau kota (BPAD DIY, 2016). BPAD DIY seharusnya bekerja sama dengan ANRI untuk mengadakan diklat bagi tingkat kabupaten/kota. Akan tetapi, hingga saat ini BPAD DIY belum bekerja sama dengan ANRI terkait dengan diklat tersebut. Arsiparis Fungsional BPAD DIY menjelaskan bahwa dinas perpustakaan dan kearsipan daerah tidak berada dibawah BPAD DIY, melainkan pemerintah daerah kabupaten/kota, sehingga itu bukan kewenangan BPAD DIY untuk melakukan program tersebut.

BPAD DIY memaksimalkan sumber daya yang ada untuk perlindungan dan penyelamatan arsip. RSD, Arsiparis Fungsional BPAD DIY menyatakan bahwa ketika terjadi bencana, BPAD DIY pertama kali melakukan akuisisi, setelah itu melakukan pengolahan, lalu restorasi atau perbaikan arsip yang rusak. Beberapa bentuk perlindungan lain yang dilakukan oleh BPAD DIY setelah akuisisi adalah diolah, yaitu ditata; disusun; disimpan; dan setelah itu yang rusak di restorasi sesuai dengan tingkat kerusakannya.



Foto 4.1 Proses Restorasi

Sumber foto: (Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2015)

Foto 4.1 menunjukkan salah satu upaya yang dilakukan oleh BPAD DIY untuk penyelamatan arsip dari bencana. BPAD DIY melakukan restorasi atau perbaikan arsip yang rusak akibat terkena bencana. Arsip yang terkena bencana akan diakuisisi oleh BPAD DIY, kemudian diidentifikasi untuk tingkat kerusakan dan dilakukan restorasi sesuai tingkat kerusakannya (RSD, 2016).

Upaya lainnya yang dilakukan oleh BPAD DIY untuk meningkatkan sumber daya, salah satunya adalah dengan peningkatan sarana prasarana yang dimilikinya. Pada Tahun 2017, BPAD DIY telah melakukan pengadaan alat restorasi dalam mempersiapkan kemampuan sumber daya untuk restorasi arsip milik pemerintahan dan arsip milik masyarakat (BPAD DIY, 2017).



Foto 4.2 Alat Restorasi

Sumber: (Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2017)



Foto 4.3 Alat Penyemprot Bahan Kimia

Sumber: (Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2017)



Foto 4.4 Alat Restorasi

Sumber: (Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2017)



Foto 4.5 Alat Restorasi

Sumber: (Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2017)



Foto 4.6 Proses Restorasi

Sumber: (Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2017)

Foto 4.2 hingga 4.5 memperlihatkan alat yang diadakan oleh BPAD DIY untuk meningkatkan pelayanan restorasi. Peralatan restorasi yang dibeli tersebut antara lain Mesin Press Hidrolik, Kuramata Sprayer Aerosol, Mesin Bor Obeng Tembok, Mesin Pemotong Kertas, Mesin Pemotong Arsip, dll. Alat restorasi yang baru dimiliki BPAD DIY tersebut dapat digunakan untuk merestorasi semua jenis arsip kertas (Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2017). Alat restorasi baru yang diadakan oleh BPAD DIY di awal tahun 2017 itu menjadi salah satu faktor pendukung dalam kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

Terkait dengan pendanaan penanggulangan bencana arsip, pada UU Nomor 43 Tahun 2009 dan PP Nomor 28 Tahun 2012 telah disebutkan bahwa apabila bencana tersebut berskala nasional menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan apabila tidak berskala nasional menjadi tanggung jawab daerah. Pada Perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 pasal 31 dijelaskan lebih rinci tentang sumber pendanaan tersebut, yaitu:

1. *Pendanaan dalam hal perlindungan dan penyelamatan arsip bencana nasional menjadi tanggung jawab ANRI yang dialokasikan dalam APBN.*
2. *Pendanaan dalam hal perlindungan dan penyelamatan arsip yang tidak dinyatakan sebagai bencana nasional menjadi tanggung jawab Lembaga Kearsipan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, dan pencipta arsip yang dialokasikan dalam APBD (ANRI, 2015)*

Realitanya, pendanaan tersebut belum terpisahkan dengan jelas, antara ANRI dengan lembaga kearsipan daerah. Perkiraan anggaran dana dilakukan dengan menentukan target.

“...misalkan tahun 2016 ini 6500 lembar. daerah bencana yang ditangani, yaitu Manado dan Sleman. kita arahkan mungkin tidak hanya Sleman, Bantul juga. Karena Bantul sempat meminta bantuan...” (KDR, 2016).

“...setiap tahun, karena keterbatasan dana hanya beberapa daerah...” (KDR, 2016).

Meskipun itu bukan termasuk bencana nasional. ANRI juga membuka layanan untuk penyelamatan arsip masyarakat akibat banjir ataupun kebakaran. Selama ini, semua pendanaan untuk penyelamatan arsip ditanggung oleh ANRI, tidak dari pihak daerah. Pendanaan pun baru pada tahap penyelamatan dan preservasi, belum pada tahap mitigasi.

Salah satu tim BPAD DIY menyatakan bahwa beliau belum mendalami dan mempelajari tupoksi BPBD dengan kegiatannya serta apakah dana antisipasi jika terjadi bencana termasuk penyelamatan arsip. Untuk saat ini BPAD DIY tidak mempunyai anggaran untuk melakukan kegiatan penyelamatan arsip ketika terjadi bencana. Anggaran yang ada adalah anggaran penyelamatan arsip pascabencana yang diajukan setelah terjadi bencana. Anggaran pascabencana yang dimiliki BPAD DIY hingga Desember 2015 salah satunya adalah anggaran akuisisi arsip erupsi Merapi. Hal tersebut disebabkan masih banyaknya arsip erupsi Merapi, sehingga belum semuanya diakuisisi untuk dipreservasi.

ANRI secara rutin telah menyelamatkan arsip yang terkena bencana dari berbagai daerah di Indonesia.

“Sejak tahun 2011 selalu ada arsip yang diselamatkan dari berbagai daerah yang terkena bencana di Indonesia. Hal itu disebabkan terbatasnya anggaran dana sehingga ANRI hanya mendatangi beberapa daerah setiap tahunnya. Tiap daerah bergiliran. Untuk pendanaan, ANRI menggunakan target jumlah arsip yang akan diselamatkan dan pembuatan anggaran dana. Jumlah arsip yang menjadi target preservasi akibat bencana tahun 2016 sebanyak 6.500 lembar. Daerah yang ditangani pada tahun 2016 antara lain Manado dan Sleman” (KDR, 2016).

ANRI, melalui unit preservasinya, dengan sumber daya yang ada telah melakukan penyelamatan arsip dari bencana. Walaupun terbatas akan anggaran dana, dengan target 6500lembar arsip yang diselamatkan untuk tahun 2016, ANRI berusaha menyelamatkan arsip dari bencana yang terjadi, seperti di Manado dan arsip yang telah terkena bencana seperti di Sleman. Terbatasnya anggaran tersebut juga menyebabkan ANRI tidak dapat ke seluruh daerah yang terkena bencana. Pada dasarnya, penyelamatan arsip yang terkena bencana tergantung klasifikasi bencana yang terjadi, tidak semua dana penyelamatan ditanggung oleh ANRI. Apabila hanya bencana lokal atau daerah, hal itu tetap ditangani oleh BPAD atau pemerintah daerah setempat.

Apabila dilihat dari segi sumber daya, terdapat faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip. Melihat sumber daya pendanaan, terbatasnya anggaran dana yang dimiliki ANRI menjadi salah satu faktor penghambat dalam implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Namun demikian, sumber daya manusia yang dimiliki oleh ANRI, salah satunya adalah kemampuan Tim Task Force ANRI dalam menyelamatkan arsip dari bencana, menjadi faktor pendukung karena Tim Task Force telah memiliki kualifikasi untuk mengimplementasikan kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

4.3.3 Disposisi

Disposisi dapat diartikan suatu sikap yang dilakukan oleh para pelaksana dalam mendukung suatu kebijakan. Sikap tersebut dapat berupa persetujuan akan kebijakan tersebut ataupun penolakan. Apabila para pelaksana bersikap baik pada suatu kebijakan, maka mereka mendukung kebijakan tersebut dan dapat melaksanakan kebijakan tersebut sesuai keinginan pembuat kebijakan, akan tetapi sebaliknya apabila sikap atau perilaku para pelaksana berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses pelaksanaan kebijakan tersebut menjadi sulit (Winarno, 2004, p.142)

Pada dasarnya tim BPAD DIY setuju dan senang akan perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 tentang perlindungan dan penyelamatan arsip. Perka tersebut dapat dijadikan dasar atau payung hukum atau pedoman bagi daerah untuk mengambil tindakan apabila terjadi bencana. Walaupun tim BPAD DIY baru mengetahui akan peraturan kepala ANRI tersebut. Menurut tim BPAD, penyelamatan bukan hanya pascabencana, tetapi ketika saat terjadi bencana sudah harus dilakukan penyelamatan. Saat ini mereka hanya menyelamatkan arsip setelah kondisi aman dari bencana. Hal tersebut dikarenakan tidak adanya akses untuk dilakukan penyelamatan arsip saat terjadi bencana. Tim BPAD tidak mempunyai akses untuk masuk ke wilayah bencana (RSD, 2015).

Sikap BPAD DIY yang setuju dan senang akan perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 tentang perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana, ditunjukkan dengan membuat pengadaan untuk restorasi arsip. Pengadaan alat restorasi di tahun 2017 menunjukkan upaya BPAD DIY dalam penyelamatan arsip dari bencana. Alat restorasi tersebut bukan hanya merestorasi arsip yang ada di BPAD DIY, tetapi juga arsip milik masyarakat DIY (Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2017).

4.3.4 Struktur Birokrasi

Pada Perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 pasal 7 tertulis bahwa:

- (1) *Kegiatan Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari bencana, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dilaksanakan dengan Tim Penanggulangan Bencana Arsip.*
- (2) *Pembentukan Tim Penanggulangan Bencana Arsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat sekurang-kurangnya:*
 - a. *lembaga kearsipan;*
 - b. *pencipta arsip; dan*
 - c. *BNPB/BPBD*

(Arsip Nasional Republik Indonesia, 2015)

Tim Penanggulangan Bencana Arsip adalah Tim yang dibentuk oleh pencipta arsip, terhadap upaya tindakan pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana sesuai manajemen penanggulangan bencana. Tim penanggulangan bencana arsip bertugas mulai tahap prabencana, tanggap darurat, hingga pascabencana. Pada tahap pascabencana, tim penanggulangan bencana arsip juga bertugas untuk melakukan pendokumentasian dan laporan.

Ada enam hal yang didokumentasikan oleh tim penanggulangan bencana arsip terhadap arsip yang tercipta dan dihasilkan dari adanya kegiatan penyelamatan arsip. Hal tersebut meliputi:

1. Keputusan pembentukan Tim Penanggulangan Bencana Arsip;
2. Biaya dan strategi penanggulangan bencana;
3. Daftar arsip yang perlu tindakan penyelamatan arsip;
4. Daftar arsip musnah;
5. Fisik arsip yang telah dilakukan tindakan penyelamatan arsip; dan
6. Berita acara kondisi arsip pasca bencana (ANRI, 2015)

BPAD dan BPBD DIY belum mempunyai kerjasama terkait penanggulangan bencana, terutama untuk penyelamatan dan perlindungan arsip.

“Kedua badan tersebut bekerja sama untuk penyimpanan arsip, khususnya arsip yang tercipta ketika erupsi Merapi tahun 2010. Hal tersebut dikarenakan BPBD belum memiliki gedung arsip. Selama ini arsip masih belum mendapatkan perhatian. Arsip dicari ketika diperlukan. Untuk data-data dokumentasi, BPBD DIY menyerahkan ke BPAD karena belum selesai prosesnya” (HN, 2015).

Setiap lembaga atau organisasi pasti memiliki arsip, begitu pula dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Selama SKPD tersebut memiliki kegiatan, arsip akan terus tercipta. Kegiatan tersebut yang dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan maka dengan sendirinya akan tercipta dokumen-dokumen administrasi baik berupa tulisan, gambar, suara, maupun gabungan antara tulisan, gambar dan suara. Seluruh dokumen rekaman kegiatan itulah yang disebut dengan arsip.

Arsip merupakan rekaman informasi kegiatan organisasi. Sebagai rekaman informasi kegiatan maka arsip merupakan pusat ingatan, bahan pengambilan keputusan, bahan perencanaan, bukti kinerja, bukti transaksi, bahan pertanggungjawaban organisasi, memori organisasi, bukti prestasi organisasi sekaligus prustasi/kegagalan yang pernah dialami. Arsip berperan penting dalam suatu organisasi, karena arsip mampu menjawab dengan tepat, tegas, dan jelas semua pertanyaan dan permasalahan yang datang setiap saat tanpa tersekat waktu. Arsip organisasi juga digunakan oleh masyarakat apabila memiliki nilai guna informasional dan kebuktian yang bermanfaat untuk bahan penelitian, pengembangan ilmu pengetahuan, sumber informasi dan inspirasi. Oleh karena itu, arsip harus dikelola dengan baik (Rusidi, 2017).

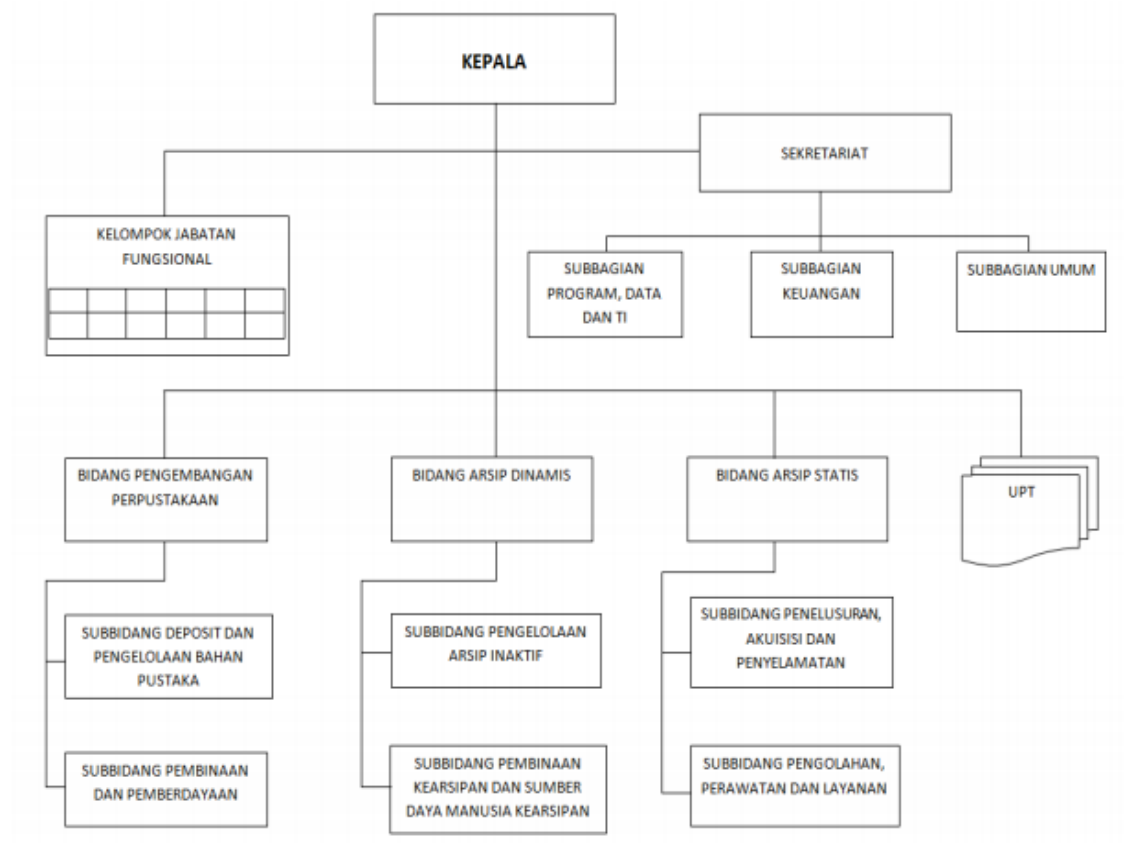
Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah (BPAD) Provinsi D.I. Yogyakarta merupakan suatu badan yang mengatur serta mengelola bidang perpustakaan dan kearsipan daerah tingkat provinsi. Lembaga

perpustakaan dan kearsipan ini sudah beberapa kali bergabung dan berpisah. Sebelum lembaga kearsipan terbentuk, urusan kearsipan Pemerintah Daerah Provinsi D.I. Yogyakarta dilaksanakan oleh Biro Umum Sekretariat Wilayah Daerah Provinsi DIY. Mulai tahun 1994, berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 7 Tahun 1994, urusan kearsipan tersebut menjadi kewenangan Kantor Kearsipan Daerah Provinsi DIY. Pada tahun 2004, otonomi daerah mulai dilaksanakan. Kantor Arsip Daerah dan Perpustakaan Daerah digabung menjadi BPAD sebagai konsekuensi dari hal tersebut.

BPAD DIY memiliki visi tahun 2012-2017, yaitu mewujudkan masyarakat pembelajar yang berkarakter dan berbudaya. Misi BPAD DIY tahun 2012-2017 adalah meningkatkan pengelolaan dan pemanfaatan perpustakaan dan arsip secara optimal; mengembangkan jaringan perpustakaan dan kearsipan berbasis teknologi informasi; serta mewujudkan perpustakaan dan arsip sebagai khasanah budaya daerah. BPAD DIY, khususnya bidang kearsipan, juga memiliki visi, misi, tugas, serta fungsi tersendiri. Visi bidang kearsipan BPAD DIY adalah menjadi motivator dan fasilitator dalam pemanfaatan arsip sebagai sumber informasi. Misi bidang kearsipan BPAD DIY adalah mewujudkan efektivitas pelaksanaan tupoksi; menjalankan pengelolaan dan pemanfaatan arsip secara optimal. Fungsi bidang kearsipan BPAD DIY adalah pengelolaan arsip daerah. Tugas bidang kearsipan BPAD DIY adalah menyusun program kerja kantor arsip daerah sesuai rencana strategis pemerintah daerah; mengelola arsip daerah yang meliputi arsip dinamis dan statis; melaksanakan pembinaan kearsipan terhadap unit kerja instansi di lingkungan pemda; melakukan penilaian dan penyerahan arsip statis berkualifikasi nasional ke Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI); serta penyelenggaraan kegiatan ketatausahaan (Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2011).

BPAD DIY dibentuk berdasarkan Perda Provinsi DIY Nomor 4 Tahun 2001 tanggal 23 Juli 2001 tentang pembentukan dan organisasi lembaga teknis daerah provinsi DIY. Pada tahun 2004, Kantor Arsip Daerah (KAD)

berdiri sendiri, sesuai Perda Nomor 2 Tahun 2004 tentang pembentukan dan organisasi lembaga teknis daerah di lingkungan pemda Provinsi DIY. Tugas dan tata kerja KAD DIY diatur dalam Keputusan Gubernur DIY Nomor 100 Tahun 2004 tanggal 1 Juni 2004. Kantor Arsip Daerah dan Perpustakaan Daerah Provinsi DIY kembali bergabung menjadi Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah (BPAD) Provinsi DIY pada tahun 2008 berdasarkan Perda DIY Nomor 7 Tahun 2008 tentang organisasi dan tata kerja inspektorat, badan perencanaan pembangunan daerah, lembaga teknis daerah dan satuan polisi pamong praja DIY. Rincian tugas dan fungsi BPAD DIY diatur dalam Peraturan Gubernur (Pergub) DIY Nomor 54 Tahun 2008 tanggal 12 Desember 2008 sesuai dengan Gambar 4.1.



Gambar 4.1 Struktur Organisasi BPAD DIY

Sumber:(Rusidi, Lembaga Kearsipan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 1994-2015, 2015)

Pada tahun 2015, BPAD mengalami perubahan struktur organisasi sebagai tindak lanjut dari terbitnya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Pemerintah Daerah DIY mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan perda tersebut, struktur organisasi BPAD DIY mengalami perubahan. Struktur tersebut dapat dilihat pada Bagan 1. Pada dasarnya tidak ada perubahan struktur yang berarti untuk bidang arsip. Perubahan tersebut terdapat pada bidang perpustakaan, yaitu Bidang Pelayanan dan Pelestarian menjadi UPTD Layanan Perpustakaan yang lebih dikenal dengan Balai Pelayanan Perpustakaan (Ghratama Pustaka) (Rusidi, 2015). Pada Bagan 1 dapat dilihat Sub Bidang Penelusuran, Akuisisi, dan Penyelamatan. Sub Bidang tersebut memiliki fungsi salah satunya adalah penyelamatan arsip.

Artikel *Sejarah Lembaga Kearsipan Provinsi DIY tahun 1994-2013*, yang terdapat pada website resmi BPAD DIY, dituliskan oleh salah satu arsiparis BPAD DIY. Pada artikel *Sejarah Lembaga Kearsipan Provinsi DIY tahun 1994-2013* tertulis beberapa harapan dari terbentuknya lembaga kearsipan daerah, beberapa diantaranya terkait dengan keselamatan arsip. Pertama, pada artikel itu tertulis bahwa keselamatan dan keamanan arsip sebagai bukti pertanggungjawaban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kedua, artikel tersebut menuliskan bahwa keselamatan aset daerah dalam bidang ekonomi, sosial, politik, budaya, pertahanan, serta keamanan sebagai identitas dan jatidiri Daerah. Tanpa lembaga kearsipan daerah, maka tidak mungkin pemerintah daerah akan mampu mengamankan dan menyelamatkan semua aset yang dimiliki, melindungi semua hak warganya, menyelamatkan semua bukti pertanggungjawaban atas kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang telah dilaksanakan, serta rekaman berbagai peristiwa yang pernah terjadi yang sangat berarti dari generasi ke generasi (BPAD DIY, n.d).

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 8 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Bencana dan Peraturan

Daerah Provinsi DIY nomor 10 tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Visi BPBD DIY tahun 2016 adalah masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta yang peka, tanggap, dan tangguh terhadap bencana dalam menyongsong peradaban baru. Masyarakat yang dimaksud tersebut adalah masyarakat yang mampu mengidentifikasi risiko bencana yang ada, mampu menetapkan pilihan tindakan untuk mensikapi kondisi tersebut, serta memiliki kemampuan untuk tanggap darurat dan pemulihan pascabencana secara mandiri. Misi BPBD DIY tahun 2016 adalah mengembangkan tata kelola dan sistem penanggulangan bencana yang komprehensif, terpadu dan berkelanjutan; membangun ketahanan dan ketangguhan masyarakat dan kelembagaan dalam penanggulangan bencana melalui peningkatan kapasitas; secepatnya memulihkan dan membangun kembali kehidupan masyarakat pasca bencana menjadi lebih baik (*built back better*).

BPBD DIY memiliki isu strategis pembangunan pada tahun 2016, salah satunya adalah pengarusutamaan pengurangan risiko bencana (PU-PRB). Dalam rencana kerja BPBD DIY tahun 2016, BPBD DIY telah memetakan peran satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam PU-PRB. SKPD yang dilibatkan antara lain Badan Perencanaan Pembangunan Daerah; dinas pendidikan; dinas kesehatan; dinas sosial; dinas kebudayaan; SAR Daerah DIY; forum-prb; media massa; dinas pekerjaan umum, perumahan dan energi sumber daya mineral; dinas perhubungan komunikasi dan informasi; dinas kehutanan dan perkebunan; dinas perikanan dan kelautan; biro hukum; biro tata pemerintahan; badan pertanahan nasional; badan lingkungan hidup; dinas pertanian (Badan Penanggulangan Bencana Daerah DIY, 2015).

Untuk saat ini, BPAD dan BPBD Provinsi DIY belum bekerja sama dalam perlindungan dan penyelamatan arsip, termasuk ke dalam tim penanggulangan bencana. Kerjasama antara BPBD dan BPAD Provinsi DIY terbatas pada kerjasama pengelolaan arsip. BPBD DIY, khususnya bidang rehabilitasi dan rekonstruksi, menyerahkan penyimpanan dan

pengelolaan arsip kepada BPAD DIY. Hal tersebut dikarenakan BPBD belum mampu mengelola dan tidak ada tempat penyimpanan arsip-arsip tersebut (HN, 2015).

Koordinasi antar lembaga SKPD di provinsi DIY harus terjalin baik agar masyarakat dapat memanfaatkan arsip yang memiliki nilai guna informasi. Salah satunya adalah arsip tersebut harus mendapat perlindungan dan penyelamatan dari bencana.

“...Akan tetapi, saat ini belum terjalin koordinasi terkait perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana antara BPBD dan BPAD DIY. Bentuk kerja sama antara BPAD dengan BPBD yang sudah terlaksana yaitu terkait dengan akuisisi arsip tentang bencana alam (bukan arsip yang terkena bencana). Arsip tentang bencana diakuisisi atau diserahkan ke BPAD untuk dikelola sebagai arsip statis” (RSD, 2015).

Tabel 4.1 Peran SKPD dalam PU-PRB

SASARAN	PIHAK TERLIBAT
PRB MENJADI PRIORITAS DAERAH	BPBD BAPPEDA
PENINGKATAN KAPASITAS UNSUR PB DAN MASYARAKAT (PELATIHAN, PENDIDIKAN, DAN PENINGKATAN KESADARAN PUBLIK)	BPBD, DINAS PENDIDIKAN, DINAS KESEHATAN, DINAS SOSIAL, DISBUD SAR, SARDA, FORUM-PRB, MEDIA MASSA
PENINGKATAN DAN KETANGGUHAN INFRASTRUKTUR (MITIGASI FISIK/STRUKTURAL)	DPUP-ESDM, DISHUBKOMINFO, DISHUTBUN, DISKANLA, DISBUD
PENYUSUNAN DAN PENEGAKAN REGULASI DAN RENCANA TATA RUANG/TATA GUNA LAHAN	BIRO HUKUM, DPUP-ESDM, BAPERTARUNG, BIRO TAPEM, BPN
PERLINDUNGAN LINGKUNGAN DAN PERKUATAN EKOSISTEM	BLH, DISHUTBUN, DISKANLA, DISTAN

Sumber: (BPBD Daerah Istimewa Yogyakarta, 2015)

Dalam Tabel 4.1 di atas, Peran dalam Pengarusutamaan Pengurangan Risiko Bencana (PU-PRB) menggambarkan kerja sama antar SKPD dalam penanggulangan bencana. Ada lima sasaran dalam peran SKPD dalam pu-prb yang melibatkan BPBD; Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA); Dinas Pendidikan; Dinas Kesehatan; Dinas Sosial; Dinas Kebudayaan; SARDA; Forum-PRB; Media massa; Dinas Kelautan dan Perikanan; Biro Hukum, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral; Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informasi;

BAPERTARUNG, Biro Tapem, Badan Pertanahan Nasional, Badan Lingkungan Hidup, Dinas Perhutanan dan Perkebunan, dan Dinas Pertanian. BPAD DIY tidak ikut menjadi bagian dalam peran tersebut. Padahal BPAD DIY dapat berperan dalam perlindungan dan penyelamatan arsip apabila dilibatkan dalam struktur birokrasi yang ada. Tidak dilibatkannya BPAD DIY menjadi salah satu faktor penghambat dalam implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

Tim Task Force dan preservasi ANRI telah memiliki *Standard Operational Procedure* (SOP) maupun prosedur tetap (protap) dalam menyelamatkan arsip yang terkena bencana, sehingga pola pengerjaannya tidak sembarangan. Akan tetapi, dua tim tersebut lebih memfokuskan pada penyelamatan arsip dari bencana. Mereka bekerja setelah ada kejadian. Salah satu SOP yang digunakan adalah SOP Nomor 130 Tahun 2015, Penanganan Arsip yang Terkena Bencana Alam Menggunakan Mesin *Vacuum Freeze Dry Chamber*, yang disahkan oleh Direktur Preservasi ANRI pada 28 Desember Tahun 2015.

Tim Task Force ANRI melakukan penyelamatan dan preservasi arsip pascabencana. Tim Task Force yang ditugaskan biasanya adalah salah satu dari staf bidang preservasi. Mereka dikirim melalui dua tahap, tahap pertama dilakukan tidak lama setelah terjadinya bencana sebagai tim survey dan tahap kedua dilakukan sebagai upaya preservasi atau penyelamatan arsip. Jangka waktu antara tahap pertama dan kedua tidak selalu sama. Selisih waktu antara tahap pertama dan kedua dapat seminggu, sebulan atau dua bulan setelah tahap pertama (KDR, 2016). Selisih waktu tersebut tidak dapat ditentukan. Pada dasarnya, semakin lama selisih waktu antara tahap pertama dan kedua, maka semakin lama upaya arsip diselamatkan.

Apabila dilihat dari segi struktur birokrasi, belum adanya kerja sama antara BPBD dengan BPAD DIY dalam upaya perlindungan arsip menjadi salah satu faktor penghambat dalam kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip. Ketika terjadi bencana, BPBD tidak dapat terjun langsung untuk melakukan upaya penyelamatan arsip. Akan tetapi, kerja

sama yang telah terjalin, berupa kerja sama untuk akuisisi arsip yang tercipta akibat bencana, dapat menjadi faktor pendukung. Kerja sama tersebut dapat ditingkatkan tidak hanya sebagai akuisisi arsip yang tercipta akibat bencana, tetapi juga bekerja sama dalam upaya perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

Kerja sama antara ANRI dengan BPAD yang telah ada dapat menjadi faktor pendukung dalam implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Kerja sama yang telah terjalin dari lembaga-lembaga tersebut dapat menjadi faktor pendukung dari implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Pada Perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 terdapat pasal tentang tim penanggulangan bencana. Lembaga-lembaga tersebut merupakan bagian dari tim penanggulangan bencana yang dimaksud. Apabila lembaga-lembaga tersebut memahami tugasnya dan menjalin kerja sama lebih baik terkait perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana, maka kebijakan tersebut dapat terimplementasi dengan baik.

4.3.5 Implementasi Kebijakan Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana di Daerah Istimewa Yogyakarta

Kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di DIY belum terimplementasi atau terlaksana dengan baik. Apabila memakai tingkatan tinggi, sedang, dan rendah; implementasi kebijakan tersebut masih rendah. Hal tersebut dapat dilihat dari faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, serta struktur birokrasi.

Dilihat dari faktor komunikasi, sosialisasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana yang dilakukan oleh ANRI belum optimal. Pada Desember 2015, pihak BPAD DIY belum mengetahui adanya perka ANRI nomor 23 tahun 2015 tentang Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana. Tidak hanya pihak BPAD DIY, pihak BPBD DIY pun pada saat itu belum mengetahui adanya perka tersebut. Komunikasi yang terjalin selama ini antara BPAD DIY dan ANRI memang belum optimal. Komunikasi yang terjalin selama ini lebih berfokus pada penyelamatan arsip, yaitu

setelah terjadi bencana, salah satunya adalah upaya merestorasi arsip yang terkena bencana, bukan pada upaya perlindungan arsip dari bencana.

Apabila dilihat dari sumber daya, implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip di DIY masih rendah. Faktor terpenting dalam sumber daya antara lain: Kecukupan dan Kualifikasi; Kewenangan; informasi; dan Sarana Prasarana. Sumber daya di DIY untuk implementasi kebijakan masih kurang. Staf BPAD DIY belum terpenuhi dari faktor kecukupan kuantitas. Jumlah staf BPAD DIY yang berjumlah 10 orang belum mencukupi. Tidak hanya dari kuantitasnya yang belum cukup, dari sisi kualifikasi pun masih kurang. Beberapa staf masih belum memenuhi kualifikasi. Hal itu menjadi salah satu faktor masih rendahnya implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Di sisi lain, anggota *tim task force* ANRI sudah memenuhi kualifikasi walaupun dari segi kuantitas masih kurang personil. Dari faktor sarana dan prasarana, ANRI dan BPAD telah memiliki sarana dan prasarana yang cukup untuk mendukung implementasi kebijakan tersebut.

Berdasarkan variabel birokrasi, sikap BPAD DIY mendukung kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana belum cukup untuk meningkatkan implementasi kebijakan. Apabila melihat dari struktur birokrasi, struktur birokrasi yang ada masih menyebabkan rendahnya implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip. BPAD dan BPBD DIY belum bekerja sama sebagai satu tim penanggulangan bencana. Hal tersebut menjadi salah satu faktor rendahnya implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di DIY.

4.3.6 Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana di Daerah Istimewa Yogyakarta

Rendahnya implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di DIY dapat disebabkan oleh banyaknya faktor penghambat. Faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi

dapat dilihat dari empat variabel yang telah dibahas diatas, yaitu dari sisi komunikasi, sumber daya, disposisi/sikap, serta struktur birokrasi.

a. Faktor Penghambat

Dari sisi komunikasi, sosialisasi yang belum optimal menjadi salah satu faktor penghambat. Dari sisi sumber daya, jumlah sumber daya BPAD DIY yang hanya berjumlah 10orang, menjadi salah satu faktor penghambat. Menurut narasumber dari BPAD DIY, jumlah tersebut belum memenuhi kebutuhan disana. Tidak hanya kuantitas personil yang menjadi faktor penghambat, kualitas sumber daya di BPAD DIY juga dinilai belum memenuhi, sehingga menjadi faktor penghambat. BPAD dan BPBD DIY belum membentuk tim penanggulangan bencana sebagai bentuk kerja sama dalam hal perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Hal tersebut menjadi salah satu faktor penghambat implementasi kebijakan.

b. Faktor Pendukung

Sumber daya tidak hanya memiliki faktor penghambat, akan tetapi juga memiliki faktor pendukung. Rencana BPAD DIY untuk melakukan pembinaan dalam rangka meningkatkan kualifikasi staf atau SDM menjadi salah satu faktor pendukung. Selain itu, Tim *Task Force* ANRI yang telah memiliki kualifikasi dalam penyelamatan dan perlindungan arsip dari bencana juga menjadi faktor pendukung implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

Dari sisi disposisi, sikap BPAD DIY yang menyambut baik perka ANRI nomor 23 tahun 2015, yang merupakan kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana, menjadi salah satu faktor pendukung. Faktor pendukung tersebut ditunjukkan dengan melakukan pengadaan alat restorasi sebagai upaya penyelamatan arsip dari bencana. Pengadaan alat restorasi yang dilakukan BPAD DIY pada awal tahun 2017 ditunjukkan sebagai sikap BPAD dalam menyambut baik kebijakan tersebut.

Sedangkan yang dapat menjadi faktor pendukung implementasi kebijakan dari variable struktur birokrasi adalah telah adanya kerja sama

antara ANRI dengan BPAD DIY, meskipun kerja sama tersebut masih belum optimal. Kerjasama tersebut harus ditingkatkan lagi, antara lain mengadakan kerjasama diklat untuk meningkatkan kualifikasi dari sumber daya yang ada di BPAD DIY.

BAB 5

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Manajemen bencana untuk kearsipan sebenarnya telah tercantum pada beberapa kebijakan pemerintah, baik Undang-undang, Peraturan Pemerintah, atau pun Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia. Kebijakan terkait manajemen bencana untuk kearsipan tercantum dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana; Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang kearsipan; Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang kearsipan; Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Program Arsip Vital di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia; serta Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pelindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana. Perumusan standar kebijakan dilakukan oleh Arsip Nasional Republik Indonesia. Akan tetapi, pada pelaksanaannya standar kebijakan tersebut harus disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing daerah. Pelaksanaan atau implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik apabila didukung oleh empat variabel, yaitu Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.

Implementasi kebijakan pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di Provinsi DIY masih rendah. Hal itu diindikasikan dengan lebih banyaknya faktor penghambat daripada faktor pendukung dari empat variabel implementasi kebijakan.

Sosialisasi merupakan salah satu upaya dari komunikasi. Kebijakan pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di Provinsi DIY, terutama perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015, belum tersosialisasi dengan baik. BPAD DIY baru mengetahui perka tersebut ketika penelitian ini dilakukan. Selain itu, BPAD DIY sebagai pembina kearsipan tingkat provinsi

belum merencanakan sosialisasi tentang perka tersebut atau pun tentang perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana kepada Dinas Perpustakaan dan Kearsipan tingkat Kabupaten/Kota. Hal itu dapat memperlihatkan bahwa komunikasi belum optimal. Komunikasi antara ANRI dengan BPAD DIY baru sekadar proses penyelamatan arsip, belum pada perlindungan arsip. Sosialisasi yang belum optimal itu menjadi salah satu faktor penghambat, tetapi komunikasi yang sudah terjalin tersebut dapat juga menjadi faktor pendukung dalam implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

Sumber daya di BPAD DIY, terkait perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana, masih belum terpenuhi. Jumlah sumber daya yang ada hanya 10 orang, itu pun belum memenuhi kualifikasi. Disposisi dapat diartikan suatu sikap yang dilakukan oleh para pelaksana dalam mendukung suatu kebijakan. Pada dasarnya tim BPAD DIY mendukung Perka ANRI Nomor 23 tahun 2015 tentang perlindungan dan penyelamatan arsip. Perka tersebut dapat dijadikan dasar atau payung hukum atau pedoman bagi daerah untuk mengambil tindakan apabila terjadi bencana. Koordinasi antara BPAD DIY dengan BPBD DIY terkait perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana belum terjalin dengan baik. BPAD DIY belum disertakan dalam peran pengarusutamaan pengurangan risiko bencana.

Apabila dilihat dari disposisi atau sikap BPAD DIY terhadap kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana, Pengadaan alat restorasi di tahun 2017 menunjukkan upaya BPAD DIY dalam penyelamatan arsip dari bencana. Alat restorasi tersebut bukan hanya merestorasi arsip yang ada di BPAD DIY, tetapi juga arsip milik masyarakat DIY.

Dari sisi struktur birokrasi, masih belum ada koordinasi antara BPAD DIY dan BPBD DIY terkait perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Pada pengarusutamaan pengurangan risiko bencana (PU-PRB), BPAD DIY belum terlibat dalam kerjasama dalam pengurangan risiko bencana. BPAD DIY dan BPBD DIY baru menjalin kerja sama untuk pengelolaan arsip statis yang tercipta dari suatu kejadian bencana. Begitu

pula kerja sama antara BPAD DIY dan ANRI. Kerja sama antara BPAD DIY dengan ANRI baru sekadar kerja sama penyelamatan arsip atau saat preservasi. Kerja sama yang telah terjalin tersebut dapat menjadi faktor pendukung dalam implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana, sedangkan belum terintegrasinya kerja sama tersebut dapat menjadi faktor penghambat implementasi kebijakan.

5.2 Saran

5.2.1 Saran Praktis

Dari sisi komunikasi, upaya sosialisasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana harus ditingkatkan. Upaya sosialisasi tersebut tidak hanya dari ANRI yang memegang kewenangan kebijakan secara nasional, tetapi juga dari BPAD DIY sebagai pembina tingkat provinsi kepada lembaga kearsipan tingkat kabupaten atau kota.

Untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, BPAD DIY seharusnya bekerja sama dengan ANRI dan Dinas Perpustakaan dan Arsip kabupaten atau kota untuk mengadakan pelatihan atau pendidikan kilat (DIKLAT) tentang perlindungan dan penyelamatan arsip. Selain itu, BPAD DIY juga dapat meningkatkan kompetensi SDM-nya dengan memberikan tugas atau izin belajar untuk para SDM melanjutkan studi dalam rangka meningkatkan pengetahuan tentang kebencanaan atau kearsipan sebagai upaya perlindungan dan penyelamatan arsip. Dari sisi struktur birokrasi, perlu dilakukan pengkajian ulang dalam hal kerja sama antara BPAD DIY dengan BPBD DIY. Perlu dikaji kembali untuk pengarusutamaan pengurangan risiko bencana dalam koordinasi SKPD. BPAD DIY perlu dilibatkan di dalamnya, dalam rangka perlindungan dan penyelamatan arsip.

5.2.2 Saran Teoritis

Pemerintah daerah (Pemda) membuat turunan kebijakan dari perka yang menjadi peraturan daerah dan melibatkan BPBD dan BPAD dalam proses tersebut. Turunan kebijakan tersebut dapat berupa *Standard Operational Procedure* (SOP) atau pedoman agar dapat menjadi alat bagi lembaga di bawahnya untuk menjalankan perlindungan dan penyelamatan arsip. SOP tersebut dapat menjadi salah satu upaya mitigasi dalam penyelamatan arsip.

DAFTAR PUSTAKA

a. Buku Referensi

- (2000). *Case Study method*. London: Sage Publication
- (2009). *Merajut makna: penelitian kualitatif bidang perpustakaan dan informasi*. Jakarta: Cita Karyakarsa Mandiri
- Abdul Wahab, S. (2012). *Analisis Kebijakan; Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Alexander, D. (2002). *Principles of Emergency Planning and Management*. New York: Oxford University Press.
- Arifin, A. (2003). *Ilmu Komunikasi: Sebuah Pengantar Ringkas*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Arikunto, S. (2013). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI). (2013). *Arsip dan Manajemen Bencana di Negeri Cincin Api*. Jakarta: Media Kearsipan Nasional.
- Arsip Nasional Republik Indonesia. (2002). *Terminologi Kearsipan Nasional*. Jakarta: ANRI.
- Azmi. (2008). *"Records Disaster Management" sebagai Konstruksi Sosial*. Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia.
- Azmi. (2011). *Kajian Arsip Wilayah Perbatasan Negara dalam Rangka Pelindungan dan Penyelamatan Arsip Terjaga di Lingkungan Lembaga Negara dan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Jurnal ANRI.
- Cochran, C. L., & Malone, E. F. (1999). *Public Policy: Perspectives & Choices*. London: McGraw-Hill Inc.
- Committee on Disaster Prevention, International Council on Archives. (1997, December). *Guidelines on Disaster Prevention and Control in Archives*. Paris.
- Coppola, D. P. (2007). *Introduction to International Disaster Management*. Oxford: Elsevier.
- Cresswell, J. W. (2008). *Research Desain: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Dunn, W. N. (2003). *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Pearson Education.
- Dunn, W. N. (2016). *Public Policy Analysis*. London: Routledge.
- Edward III, G. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Inc.
- Edward III, G. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Inc.
- Ghony, M. D., & Almanshur, F. (2012). *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Ar-ruzz Media.
- Hamidi. (2010). *Metode Penelitian Kualitatif: Pendekatan Praktis Penulisan Proposal dan Laporan Penelitian*. Jakarta: UMM Press.
- International Council on Archives. (1997). *Disaster Prevention and Control in Archives*. Paris.
- Lassa, J. A. (2013). *Kebakaran sebagai Peristiwa Politik: Rekomendasi bagi Sistem Pemadam Kebakaran di Indonesia*. Jakarta: Institute of Governance and Sosial Change
- Lemmon, A. E. (2007). *Hurricane Katrina Experiences and Lessons Learned*. Jakarta: Jurnal Kearsipan ANRI volume 2, 17-39.

- Lester, J. P., & Stewart, J. (2000). *Public Policy: An Evaluatory Approach*. California: Wadsworth Thomson Learning.
- Lester, J. P., & Stewart, J. (2000). *Public Policy: An Evaluatory Approach*. California: Wadsworth Thomson Learning.
- Masyhuri, Z. (2008). *Metodologi Penelitian: Pendekatan Praktis dan Aplikatif*. Jakarta: PT Refika Aditama.
- Miles, M.B., Huberman, A. M., dan Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook*. Edisi ke-3. USA: Sage Publications. Terjemahan Tjetjep Rohindi Rohidi, UI-Press.
- National Archives of Australia. (2010). *National Disaster Preparedness and Recovery Strategy for Archival Records*. Australia: National Archives of Australia
- Neuman, W. L. (2006). *Social Research Methods: Qualitatif and Quantitatif Approach*. USA: University of Wisconsin Page.
- Penn, I. A. (2002). *Records Management Handbook*. England: Gower Publishing Limited.
- Purwanto, E. A., & Sulistyastuti, R. D. (2012). *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Putra, F. (2001). *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rachman, M. A. (2009). *Kesiagaan Menghadapi Bencana di Kantor Kearsipan dan Dokumen Kabupaten Cirebon*. Depok: Universitas Indonesia.
- Sitepu, A., Armansyah, C., Saary, R. S., & Rahayu, R. N. (2009). *Kesiapsiagaan dalam Mengantisipasi Bencana di Perpustakaan dan Pusat Arsip*. BACA Volume 30 No. 1. Jakarta: Perpustakaan Nasional Republik Indonesia
- Sugiyono. (2012). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Widodo, B. P. (2002). *Analisis Kebijakan Penyelamatan Arsip sebagai Bukti Otentik dalam Perspektif Ketahanan Budaya: Studi Awal dalam Rangka Otonomi Daerah*. Depok: Universitas Indonesia.
- Winarno, B. (2004). *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Yuwono, T., & Badjuri, A. K. (2002). *Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi*. Semarang: Universitas Dlponegoro.

b. Peraturan dan Perundangan

- Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI). (2013). *Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Program Arsip Vital di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia*. Jakarta: ANRI.
- Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI). (2015). *Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pelindungan dan Penyelamatan Arsip Pascabencana*. Jakarta.
- DPR RI (2007). *Undang-Undang nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana*. Jakarta: DPR RI
- DPR RI (2009). *Undang-Undang nomor 43 tahun 2009 Tentang Kerasipan*. Jakarta: DPR RI
- DPR. (1971). *Undang - Undang Nomor 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan – Ketentuan Pokok Kearsipan*.
- DPR. (2012). *Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*.

- Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (1994). *Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kantor Arsip Daerah Provinsi DIY*
- Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (1994). *Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1994 tentang Tata Kerja KAD.*
- Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2001). *Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi DIY*
- Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2004). *Keputusan Gubernur DIY Nomor 100 Tahun 2004 tentang Uraian Tugas dan Tata Kerja Kantor Arsip Daerah Propinsi DIY*
- Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2004). *Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi DIY*
- Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2008). *Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi DIY*
- Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2008). *Peraturan Gubernur DIY Nomor 54 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Propinsi DIY*
- Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2015). *Peraturan Daerah Istimewa DIY Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY*
- Pemerintah Republik Indonesia. (2012). *Peraturan Pemerintah nomor 28 tahun 2012.*

c. Internet

- (2004). *Protecting archives and manuscripts against disasters*. National Archive United of Kingdom. Diunduh tanggal 20 Desember 2014, pukul 21.37 dari <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/memo6.pdf>
- (2009). *Records Management Disaster Preparedness Plan*. The University System of Georgia. Diunduh tanggal 21 Desember 2014, pukul 09.23 dari [http://www.usg.edu/records management/documents/061009RM Disaster Preparedness Plan.pdf](http://www.usg.edu/records%20management/documents/061009RM%20Disaster%20Preparedness%20Plan.pdf)
- (2013). *Selamatkan Arsip Penting di Saat Banjir*. Jakarta: Tempo.co. Diterbitkan tanggal 6 Februari 2013, diakses tanggal 23 Desember 2014, pukul 14.23 dari <http://www.tempo.co/read/news/2013/02/06/140459395/Selamatkan-Arsip-Penting-di-Saat-Banjir>
- Anugraheni, Ekasanti. (2014). *Dokumen Gempa Yogya Bisa Mencapai 15 Lemari*. Yogyakarta: Tribunnews.com. Diterbitkan tanggal 28 Mei 2014, diakses tanggal 23 Desember 2014, pukul 13.15 dari <http://jogja.tribunnews.com/2014/05/28/dokumen-gempa-yogya-bisa-mencapai-15-lemari/>
- Arsip Nasional Republik Indonesia. (n.d.). www.anri.go.id. Retrieved Maret 20, 2016
- Arsip Nasional Republik Indonesia. (n.d.). www.anri.go.id. Retrieved Maret 20, 2016
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana. (2014). *Kerja sama BNPB*. <http://www.bnpb.go.id/kerjasama>. Retrieved Desember 11, 2015.

- Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2017, January 27). *BPAD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Retrieved from Website BPAD DIY: <http://bpad.jogjaprov.go.id/album/site/view/bpad-diy-siap-melakukan-restorasi-arsip-milik-pemerintahan-dan-arsip-milik-masyarakat-102/693>
- Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2011, July 20). <http://bpadjogja.info/article/news/site/view/id/17/t/visi-misi>. Retrieved March 19, 2016, from <http://bpadjogja.info>.
- Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2017). BPAD DIY Slap Melakukan Restorasi Arsip Milik Pemerintahan dan Arsip Milik Masyarakat. <http://bpad.jogjaprov.go.id/album/site/view/bpad-diy-siap-melakukan-restorasi-arsip-milik-pemerintahan-dan-arsip-milik-masyarakat-102>. Retrieved February 22, 2017, from <http://bpad.jogja.go.id>
- Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2015, Desember). *BPAD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Retrieved from BPAD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Website: <http://bpad.jogjaprov.go.id/album/site/view/foto-kegiatan-preservasi-arsip-di-bpad-diy-tahun-2015-28/50>
- Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (n.d.). *Lembaga Kearsipan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 1994-2013*. Retrieved Maret 2016, from http://bpadjogja.info/public/article/644/SEJARAH_LKD_DIY.pdf.
- Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi DIY. (2016, September). *Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Retrieved from Website Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta: <http://bpad.jogjaprov.go.id/article/news/site/view/id/648/t/kewajiban-dan-tugas-lembaga-kearsipan-daerah-oleh-rusidi>
- Buchanan, Sally A. (1988). *Disaster Planning Preparedness and Recovery for Libraries and Archives: a RAMP Study for the General Information Programme and UNISIST*. Paris: UNESCO
- Budi, L. S. (2012). *Belajar dengan Arsip*. Jakarta. Retrieved July 15, 2016, from www.anri.go.id.
- Damaryanti, Wuri. (2014). *BNPB Salut Terhadap BPAD*. Yogyakarta: rri.co.id. Diterbitkan tanggal 26 Mei 2014, diakses tanggal 23 Desember 2014, pukul 13.36 dari http://rri.co.id/yogyakarta/post/berita/81481/bencana_alam/bnpb_salut_terhadap_bpad.html
- Data dan Informasi Bencana Indonesia. (2016). www.dibi.bnpb.go.id. Retrieved Maret 20, 2016
- Department of Education & Early Development. (2009). *Records Emergency Planning & Response for the Alaska State Archives*. USA: Alaska. Diunduh tanggal 26 Desember 2014 pukul 14.24 dari http://archives.alaska.gov/pdfs/records_management/disaster_manual.pdf
- Kelman, I. (2006). Acting on disaster diplomacy. *Journal of International Affairs*, 59(2), 215. Diunduh tanggal 02 Oktober 2014, pukul 15.09 WIB dari <http://www.disasterdiplomacy.org/kelman2006cce.pdf>
- Lyall, J. (1995). <http://www.nla.gov.au/openpublish/index.php/nlasp/article/view/979/1249>. Retrieved October 15, 2015

- Lyall, Jan. (1995). *Disaster Planning for Libraries and Archives: Understanding the Essential Issues*. Australia: National Library of Australia. Diakses tanggal 15 Desember 2014, pukul 19.13 WIB dari <http://www.nla.gov.au/openpublish/index.php/nlasp/article/view/979/1249>
- Rusidi. (2015). *Lembaga Kearsipan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 1994-2015*. Retrieved Maret 30, 2016, from http://www.bpadjogja.info/public/article/869/1453944074_869.pdf.
- Rusidi. (2017, Januari 9). *Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Retrieved from BPAD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta: <http://bpad.jogjaprov.go.id/article/archive/site/view/id/1266/t/arsip-dinamis-dan-kewajiban-satuan-kerja-perangkat-daerah-oleh-rusidi>
- State Archives Department, Minnesota Historical Society. (2003). *Disaster Preparedness*. USA: State Archives Department, Minnesota Historical Society. Diunduh tanggal 25 Desember 2014 pukul 22.43 dari http://www.mnhs.org/preserve/records/docs_pdfs/disaster_000.pdf
- TANAP. *Conservation Methods*. Diunduh tanggal 22 Desember 2014 pukul 21.08 dari <http://www.tanap.net/content/archives/conservation/conservation.htm>
- UNESCO. (n.d.). http://webworld.unesco.org/safeguarding/en/pdf/txt_sini.pdf. Retrieved Agustus 1, 2015

d. Lainnya

- BPBD Daerah Istimewa Yogyakarta. (2015). *Rencana Kerja Badan Nasional Penanggulangan Bencana Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2016*. Yogyakarta: BPBD Daerah Istimewa Yogyakarta.
- BPBD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2015). *Rencana Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Tahun 2016*. Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Indonesia.

Lampiran 1 Pedoman Wawancara BPAD dan BPBD DIY

<i>No</i>	<i>Pointers</i>	<i>Answer</i>	<i>Person</i>
1	Pada saat terjadi bencana, apakah ada pencatatan atau pengarsipan?	Ada pencatatan, terutama untuk jumlah kerusakan, kerugian, dan korban. Pencatatan tersebut berupa laporan.	RR BPBD
2	Siapa yang bertanggung jawab atas pencatatan atau pengarsipan data kebencanaan tersebut?	Kita yang melakukan pencatatan itu, akan tetapi setelah selesai kegiatan, seperti erupsi Merapi 2010, seluruh arsip kita titipkan arsipnya ke BPAD. Karena kita tidak memiliki Gudang penyimpanan arsip. Apabila kita perlukan baru kita cari.	RR BPBD
3	Menurut Anda, bagaimana pentingnya arsip?	arsip itu harta yang tidak ternilai harganya ikut menjadi korban, banyak arsip yang hilang, banyak arsip yang rusak. Padahal yang namanya arsip tidak ada duanya. Kalau hilang ya sudah. Artinya kita sudah kehilangan semua. (AF BPBD) arsip diperlukan untuk membuat kebijakan rencana aksi. (RR BPBD)	AF BPAD
4	Bagaimana upaya perlindungan dan penyelamatan arsip pascabencana?	Sejak tahun 2011 selalu ada arsip yang diselamatkan dari berbagai daerah yang terkena bencana di Indonesia. Hal itu disebabkan terbatasnya	TTF ANRI

		<p>anggaran dana sehingga ANRI hanya mendatangi beberapa daerah setiap tahunnya. Tiap daerah bergiliran. Untuk pendanaan, ANRI menggunakan target jumlah arsip yang akan diselamatkan dan pembuatan anggaran dana. Jumlah arsip yang menjadi target preservasi akibat bencana tahun 2016 sebanyak 6.500 lembar. Daerah yang ditangani pada tahun 2016 antara lain Manado dan Sleman”</p>	
5	<p>Bagaimana arsip kebencanaan digunakan sebagai acuan dasar kebijakan untuk penanggulangan bencana?</p>	<p>Ketika ditugaskan di BPBD, dokumen-dokumen tentang gempa bumi 2006 dan erupsi Merapi 2010, terutama yang terkait dengan RR, lah yang dicari. Dokumen-dokumen itu dan peta rawan bencana yang telah dibuat oleh forum pengurangan risiko bencana. (PK BPBD)</p> <p>rencana aksi disusun berdasarkan data kerusakan dan kerugian. data tersebut yang kita perlukan. Setelah itu didapat maka baru disusun rencana aksi. Itu arsip yang diperlukan. (RR BPBD)</p>	PK BPBD

6	<p>Bagaimana upaya yang dilakukan agar masalah kearsipan menjadi hal vital untuk menjadi acuan dasar kebijakan penanggulangan bencana?</p>	<p>Data digunakan oleh pelaksana BPBD untuk membuat renstra untuk program 5 tahun ke depan.</p>	<p>PK BPBD</p>
7	<p>Apakah sudah mengetahui perka ANRI terbaru mengenai perlindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana pelaksanaan perka tersebut? • Bagaimana dengan perka sebelumnya? • Apa kesulitan pelaksanaannya? 	<p>tim BPAD DIY baru mengetahui akan peraturan kepala ANRI tersebut. Menurut tim BPAD, penyelamatan bukan hanya pascabencana, tetapi ketika saat terjadi bencana sudah harus dilakukan penyelamatan. Saat ini mereka hanya menyelamatkan arsip setelah kondisi aman dari bencana. Hal tersebut dikarenakan tidak adanya akses untuk dilakukan penyelamatan arsip saat terjadi bencana. Tim BPAD tidak mempunyai akses untuk masuk ke wilayah bencana (RSD, 2015).</p>	<p>AF BPBD</p>
8	<p>Siapa yang menjalankan perka tersebut?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apakah ada unit khusus yang menjalankan perka tersebut? 	<p>Kalau dari ANRI sendiri, tim Preservasi yang menjalankan tugas itu. Biasanya Tim Task Force yang turun ketika terjadi bencana, seperti saat kejadian di Aceh, Situ Gintung, dan lain sebagainya.</p>	<p>TTF ANRI</p>

Lampiran 2 Pedoman Wawancara ANRI

<i>No</i>	<i>Pointers</i>	<i>Answer</i>	<i>Person</i>
1	Menurut Anda, bagaimana kondisi kearsipan Indonesia untuk saat ini?	Saat ini kondisi kearsipan atau tata naskah masih berantakan. Masih banyak yang harus dirapikan tentang kearsipan itu sendiri. Baik standar kompetensi SDM-nya maupun standar kompetensi bangunan.	AF ANRI
2	Bagaimana arsip ketika terjadi bencana tsunami di Aceh tahun 2004?	Untuk tsunami Aceh tahun 2004, arsip yang ditangani adalah arsip pertanahan. Hal itu dikarenakan BPN Aceh harus menyimpan <i>backup</i> atau cadangan data tentang hak kepemilikan tanah yang jelas agar tidak terjadi masalah.	AF ANRI
3	Bagaimana tugas tim Task Force ANRI?	Tim task force biasanya datang tidak lama setelah kejadian bencana. Kedatangan pertama itu untuk survey terlebih dahulu. setelah itu bisa seminggu, sebulan atau dua bulan berikutnya.	TTF ANRI

4	Bagaimana upaya perlindungan dan penyelamatan arsip sebelum terjadi bencana, saat terjadi bencana, dan pascabencana?	Sebelum terjadi bencana, diperlukan standar kompetensi umum untuk SDM. Kompetensi SDM yang diperlukan untuk perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana perlu diperluas. Kompetensi interdisiplin diperlukan dalam perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Salah satu contohnya adalah ahli kimia. Ahli kimia diperlukan ketika melakukan restorasi menggunakan zat kimia, diperlukan seseorang yang kompeten bagaimana menetralkan zat asam dan lain sebagainya. Peran standar bangunan juga penting. Bagaimana lokasi penyimpanan arsip dan SOP-nya. (AF ANRI)	AF ANRI
---	--	---	---------

5	Bagaimana upaya yang dilakukan agar masalah kearsipan menjadi hal vital untuk menjadi acuan dasar kebijakan penanggulangan bencana?	Sosialisasi harus lebih dioptimalkan agar masyarakat sadar akan perkembangan penyelenggaraan kearsipan. Selain itu, legislative dan eksekutif juga harus lebih berperan dalam mensosialisasikan. Perlu juga untuk rekonstruksi sosial ke masyarakat tentang bencana kearsipan.	AZM
6	Apakah ANRI telah mempunyai semacam pedoman kesiapan bencana nasional dan strategi pemulihan untuk arsip vital?	ANRI telah mempunyai pedoman untuk arsip vital, yaitu Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2013. Akan tetapi itu baru untuk arsip vital di lingkungan ANRI.	AZM

Lampiran 3 Daftar Narasumber

No.	Nama	Lembaga	Jabatan	Gambaran Narasumber
1	AZM	ANRI	Esselon 2	Beliau adalah penulis beberapa artikel tentang arsip dan bencana di jurnal ANRI, saat ini sebagai pejabat struktural di ANRI
	WD	ANRI	Kasubdit Restorasi	Beliau bertugas untuk mengkoordinir kegiatan restorasi di ANRI
2	RSD	BPAD	Arsiparis Fungsional	Beliau arsiparis fungsional di BPAD DIY, menulis beberapa artikel kearsipan untuk website BPAD DIY, sempat menjadi dosen di jurusan Kearsipan UGM
3	KDR	ANRI	Arsiparis Fungsional	Beliau salah satu staf di subdirektorat preservasi, menjadi salah satu tim task force yang terjun untuk menyelamatkan arsip ketika terjadi bencana.
4	HN	BPBD	Staf	Beliau menangani rehabilitasi dan rekonstruksi.
5	EN	BPBD	Staf	Beliau menangani bidang kedaruratan dan logistik, menangani ketika masa tanggap darurat.
6	HR	BPBD	Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan	Beliau bertugas menangani mitigasi awal bencana di DIY.