

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

Ratna Fitria Utami

Mahasiswa Pasca Sarjana Manajemen Bencana

Universitas Pertahanan

ratnafitriautami@gmail.com

Abstract

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.

Keywords: Disaster, Archives, Policy

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

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).

Bencana, terutama bencana alam merupakan salah satu faktor perusak arsip. Bencana dapat mengakibatkan terhentinya aktivitas kebutuhan pelayanan dasar publik. 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).

Di Indonesia, ANRI telah melakukan berbagai upaya untuk penyelamatan arsip akibat bencana. Upaya penyelamatan tersebut dimulai dari peristiwa tsunami Aceh pada tahun 2004. 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.

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, gempa bumi, tsunami, kekeringan, cuaca ekstrem, longsor, gunung api, abrasi, konflik sosial, epidemi dan wabah penyakit (BNPB, 2013).

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 perlindungan 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 perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di DIY.

1.2 Tujuan

Tujuan dari penelitian ini adalah:

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.

Urgensi dari penelitian ini adalah mengetahui bagaimana implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang merupakan daerah rawan bencana, sehingga mengetahui apa saja yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dari implementasi kebijakan tersebut.

2. Metodologi

2.1 Pendekatan Penelitian

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Kasus pada penelitian ini adalah bencana yang terjadi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

2.2 Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian ini terletak di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian ini mulai dilaksanakan pada tanggal 15 Desember 2015.

2.3 Teknik Pengumpulan Data

Peneliti menggunakan tiga teknik pengumpulan data pada penelitian ini, yaitu:

1. Observasi

Peneliti melakukan observasi langsung di kantor BPAD DIY dan ANRI.
2. Wawancara

Peneliti menggunakan teknik wawancara mendalam (*In-depth interview*) dengan pertanyaan-pertanyaan terbuka terhadap narasumber berdasarkan pedoman wawancara yang telah dibuat sebelumnya. Selain itu, peneliti juga memperhatikan mimik muka dan gerak tubuh narasumber.
3. Dokumentasi

Peneliti menggunakan alat bantu dokumentasi berupa buku catatan, perekam suara, dan kamera sebagai bukti dari hasil penelitian ini.

2.4 Teknik Analisis Data

Teknis Analisis Data yang dilakukan oleh peneliti adalah sebagai berikut:

1. Melakukan pengolahan dan persiapan analisa data.
2. Melakukan pembacaan data secara keseluruhan.
3. Melakukan pengkodean 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.

3. Analisis dan Pembahasan

3.1 Kebijakan Pelindungan dan Penyelamatan Arsip

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. Implementasi dari kebijakan dilihat dari empat variabel, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur organisasi.

3.2 Komunikasi

BPAD dan BPBD Provinsi DIY belum mengetahui perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 tentang pelindungan dan penyelamatan arsip. Hal itu menunjukkan bahwa komunikasi yang dilakukan oleh ANRI belum optimal. Sosialisasi perka tersebut merupakan salah satu tugas ANRI. Sosialisasi yang belum optimal itu menjadi faktor penghambat dalam implementasi kebijakan pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

3.3 Sumber Daya

BPAD DIY belum memiliki kuantitas sumber daya yang cukup. Pembinaan untuk meningkatkan kualifikasi staff yang dilakukan oleh BPAD DIY menjadi faktor pendukung implementasi kebijakan pelindungan dan penyelamatan arsip dari bencana. Dari sisi ANRI, kemampuan Tim *Task Force* ANRI yang telah memiliki kualifikasi dalam penyelamatan dan pelindungan arsip dari bencana menjadi faktor

pendukung dalam implementasi kebijakan, sedangkan terbatasnya anggaran dana ANRI sebagai sumber daya pendanaan dapat menjadi faktor penghambat.

3.4 Disposisi

Tim BPAD DIY setuju dan menyambut baik perka ANRI Nomor 23 Tahun 2015 tentang perlindungan dan penyelamatan arsip. Sikap tersebut ditunjukkan dengan membuat pengadaan alat untuk restorasi arsip di tahun 2017 ini. Pengadaan alat tersebut merupakan faktor pendukung implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip.

3.5 Struktur Birokrasi

Pada Perka ANRI no 23 tahun 2015 telah disebutkan Tim Penanggulangan Arsip:

- Lembaga kearsipan;
- Pencipta Arsip;
- BNPB/BPBD.

BPAD dan BPBD Provinsi DIY belum bekerja sama dalam perlindungan dan penyelamatan arsip, termasuk ke dalam tim penanggulangan bencana. Hal tersebut dapat menjadi faktor penghambat dalam implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

Telah adanya kerja sama antara ANRI dengan BPAD menjadi faktor pendukung dalam implementasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

3.6 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 sedang; implementasi kebijakan tersebut masih rendah. Hal tersebut dapat dilihat dari faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, serta struktur birokrasi.

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

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.

4. Kesimpulan dan Saran

4.1 Kesimpulan

Kebijakan perlindungan 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 perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana.

4.2 Saran

a. Saran Praktis

Dari sisi komunikasi, upaya sosialisasi kebijakan perlindungan dan penyelamatan arsip dari bencana harus ditingkatkan. 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.

b. 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.

5. 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 Kebijaksanaan; Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

- 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 Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Dunn, W. N. (2016). *Public Policy Analysis*. London: Routledge.
- Edward III, G. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Inc.
- International Council on Archives. (1997). *Disaster Prevention and Control in Archives*. Paris.
- 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.
- 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.

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. (2012). *Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2012). *Peraturan Pemerintah nomor 28 tahun 2012*.

c. Internet

- 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.

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.

Data dan Informasi Bencana Indonesia. (2016).

www.dibi.bnpb.go.id. Retrieved

Maret 20, 2016

Lyall, J. (1995).

[http://www.nla.gov.au/openpublish/index.php/nlasp/article/view/979/1](http://www.nla.gov.au/openpublish/index.php/nlasp/article/view/979/1249)

249. 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/openpubli>

[sh/index.php/nlasp/article/view/](http://www.nla.gov.au/openpubli)

[979/1249](http://www.nla.gov.au/openpubli)

TANAP. *Conservation Methods*.

Diunduh tanggal 22 Desember

2014 pukul 21.08 dari

<http://www.tanap.net/content/arc>

[hives/conservation/conservation](http://www.tanap.net/content/arc)

[.htm](http://www.tanap.net/content/arc)

UNESCO. (n.d.).

[http://webworld.unesco.org/safegu](http://webworld.unesco.org/safeguarding/en/pdf/txt_sini.pdf)

[arding/en/pdf/txt_sini.pdf](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.