

## SEJARAH TATA KEARSIPAN DI INDONESIA

Oleh: Yulianti L. Parani

Lembaga Kearsipan merupakan lembaga konservator dari peninggalan tertulis masa lampau. Salah satu peninggalan tertulis adalah “arsip” yang merupakan naskah yang dibuat dan diterima oleh lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan kegiatan pemerintah.

Arsip Nasional R.I. sebagai Lembaga Kearsipan di Indonesia menyimpan serta memelihara arsip-arsip peninggalan administrasi badan-badan atau organisasi yang mempunyai wewenang sebagai pemerintah di Indonesia.

Sejarah tata kearsipan di Indonesia mengupas asal-usul arsip-arsip serta penatannya yang menjadi tanggungjawab pokok dari Arsip Nasional R.I. Kalau kita berbicara mengenai badan-badan atau organisasi yang meninggalkan hasil kegiatan administrasinya dan sekarang menjadi tanggung jawab dari pada Arsip Nasional R.I. yang dipelihara karena baik secara langsung maupun tidak langsung mencerminkan kehidupan bangsa dan tanah air kita. Sejarah tata kearsipan di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari sejarah administrasi pemerintahan di Indonesia, yang telah meninggalkan jejaknya dalam berita tertulis sebagai hasil kegiatan administrasi. Demikian pula tidak bisa dilepaskan kondisi sosial politik serta struktur organisasi dari lembaga atau organisasi yang telah meninggalkan arsip-arsipnya.

Arsip-arsip yang dari organisasi yang tertua yang dipelihara Arsip Nasional R.I. adalah *Vereenigde Oest Indische Compagnie*. Sebagai suatu organisasi, V.O.C. didirikan di Negeri Belanda pada tahun 1602 dan berakhir tahun 1799. Struktur organisasi yang membawa akibat penataran arsip-arsipnya terutama dalam pelaksanaan pekerjaannya di Indonesia sudah ditetapkan oleh pimpinan pusat di Negeri Belanda. V.O.C. merupakan suatu organisasi dari perkumpulan-perkumpulan dagang di Negeri Belanda yang melalui hak *oktrooi* yang diberikan pada tahun 1602 oleh *Staten General* Belanda mendapat hak penuh tidak saja dalam perdagangan di Timur tetapi juga untuk menguasai daerah dan mengurus tanah/daerah di Timur.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa V.O.C. mendapat wewenang politik yang berfungsi juga sebagai pemerintah dan mendapat kekuasaan penuh untuk menjadi wakil dari pemerintah Belanda terutama apabila berhadapan dengan raja-raja dan penguasa-penguasa di Timur. Pada tanggal 27 Nopember 1609 ditetapkan bahwa penguasa tertinggi di Indonesia adalah Gubernur Jenderal dan Raad van Indie. Pada masa V.O.C. kekuasaan Raad van Indie lebih besar dari Gubernur Jenderal sehingga segala aktivitas dalam menjalankan tugas-tugas dan fungsi harus diresolusikan atau dimusyawarahkan. Maka terjadilah arsip-arsip yang terdiri terutama dari

resolusi-resolusi dan arsip-arsip lain yang biasanya secara langsung atau tidak langsung berhubungan dengan resolusi-resolusi tersebut. Sistem penataan semacam ini sering dikenal sebagai: *Resolutiestelsel* dan mengalami klasifikasi berdasarkan “Jenis arsip”, misalnya: resolusi, *missieven* (surat-surat dinas), *bijlagen* (lampiran-lampiran), *ingekomen stukken* (surat-surat masuk), *copi utgaande stukken* (salinan surat-surat keluar), *orders* (perintah-perintah), *dagregister*, *rapporten*, *memorie van overgave*, *adviezen* dan lain-lain. Segala kegiatan, tugas dan fungsi diresolusikan yang merupakan kelompok “seri” dan lampiran-lampirannya dalam seri tersendiri, kemudian segala kejadian penting dicatat dalam buku harian (*Dagregister*). Segala aktivitas yang cukup teliti ini dari administrasi arsip V.O.C. disebabkan karena sebagai organisasi yang mendapat hak *oktrooi* dengan kekuasaan yang begitu besar harus melapor secara berkala segala tindakannya di *Staten General* Belanda. Peninggalan administrasi V.O.C. yang terdapat di Arsip Nasional R.I. terdiri atas seri “resolusi” berupa buku-buku yang disusun secara kronologis dengan index masalah sebagai lampiran pada tiap buku. Penyusunan lampiran disesuaikan dengan kronologi daripada resolusi. Buku-buku resolusi dengan masalahnya merupakan jalan masuk terhadap lampiran-lampiran yang berupa surat-surat dan naskah-naskah lainnya.

Ketika Indonesia secara resmi menjadi daerah jajahan Belanda pada abad 19 (V.O.C. dibubarkan 1799), kekuasaan Gubernur Jenderal menjadi lebih penting dan lebih kuat daripada Raad van Indie, sehingga kebiasaan bermusyawarah untuk mengeluarkan resolusi atau segala aktivitas ditinggalkan. Segala kegiatan pemerintahan dengan kebijaksanaan dan keputusan-keputusan dilakukan Gubernur Jenderal sendiri yang didampingi oleh badan yang dikenal sebagai *Algemeene Secretarie* (Sekretaris Negara). Jabatan Sekretaris pemerintah dipegang oleh dua orang dan dikenal sebagai *Algemeene Secretarie* dan *Gouvernements Secretarie*, penataan arsip sesuai dengan terciptanya arsip pada masa itu. Dalam hal ini dapat ditarik suatu garis yang hampir bersamaan dengan praktek di Negeri Belanda, dimana ketatanegaraan telah berubah menjadi suatu kerajaan dengan segala aktivitas pemerintah yang tersentralisir di Raja itu sendiri. Penyusunan arsip mendekati ‘*verbaal system*’ Belanda dari tahun 1823 dan dikemudian hari berkembang ke satu “*sistim dossier*” berdasarkan besluit (keputusan). Penyusunan arsip pada abad 19 ini lebih menyerupai Sistim Register atau lebih dikenal di Negeri Belanda sebagai “*Registratuurstelsel*”. Sistim kearsipan ini sudah disertai berbagai jalan masuk yang lebih terarah seperti buku-buku agenda, index, *klapper* (suatu daftar mengenai nama, tempat dan berbagai *subject heading* lainnya yang disusun secara alfabetis dan berfungsi sebagai jalan masuk terhadap buku-buku index saja). Klasifikasi sering disusun berdasarkan jenis arsip seperti pada zaman VOC juga, misalnya: *seri besluiten*, notulen, *verslagen*, *rapporten*, *handelingen* dan lain-lain. Klasifikasi ini disebut juga sebagai klasifikasi fisik. Di dalam index baru dimasukkan masalah-masalah yang berupa informasi yang terdapat dalam arsip. Menjelang akhir abad 19 arsip-arsip dari *Algemeene Secretarie* sudah ada pedoman permasalahan yang di index dengan kode-kode nomor dan huruf. Perkembangan administrasi negara dan administrasi perkantoran di

Indonesia pada abad 20 membawa perubahan baru juga dalam penataan arsip terutama di dalam badan-badan yang berstatus Departemen, sedangkan *Algemeene Secretarie* tidak seberapa banyak berubah kecuali arsip-arsipnya dari jaman N.I.C.A. 1945-1949.

Untuk mendapat gambaran mengenai penataan arsip pada waktu itu, dalam hal ini diambil sebagai contoh penataan arsip dari *Departement van Binnenlandsh Bestuur* 1910-1940 yang diserahkan menurut prosedur setelah Perang Dunia II ke Arsip Nasional R.I. Arsip-arsip ini penyusunannya masih dalam keadaan seperti pada masa dinamisnya. *Departement van Binnenlandsh Bestuur* ini telah menetapkan suatu pedoman registrasi terutama dalam meng-agendir, mencatat arsip-arsip di dalam *correspondentie kaarten*. Pedoman tersebut sebetulnya merupakan pedoman klasifikasi dimana para para registrator harus mempertimbangkan penempatan suatu arsip (surat masuk dan surat keluar). Untuk arsip-arsip rahasia diberi tanda x di belakang tiap nomor kode. Pokok masalah dibagi atas 18 masalah yang disusun secara alfabetis dilihat dari kode-kodenya.

Pokok masalah merupakan percampuran dari masalah-masalah yang menyangkut *facilitative activities* dengan *substantive activities* (aktivitas yang menyangkut tugas dan fungsi). Masing-masing pokok masalah dibagi-bagi lagi dengan urutan berdasarkan masing-masing dan tidak secara alfabetis. Pokok masalah diberi kode huruf-huruf besar, ada yang hanya satu dan ada yang lebih dan masalah diberi kode angka. Demikianlah sekedar penjelasan mengenai arsip-arsip dari *Departement van Binnenlandsh Bestuur* yang telah diserahkan di Arsip Nasional R.I.

Sejak 1916 di Indonesia diperkenalkan dan dikembangkan suatu sistim kearsipan oleh seseorang bernama KAUL BACH yang kemudian disebut sebagai sistim Kaulbach oleh para ahli kearsipan Indonesia. Sebetulnya sistim Kaulbach ini tidak lain dari pada sistim Register yang mempergunakan kartu-kartu sebagai register dan bukan buku-buku.

Sistim Register mempergunakan kartu ini mulai 1916 digunakan oleh lembaga-lembaga pemerintah Hindia Belanda yang di kemudian hari ternyata masih digunakan juga pada jaman R.I. baik secara murni maupun campuran.

*Algemeene Secretarie* tetap mempergunakan buku-buku agenda disertai index dan *klapper* sebagai register juga pada zaman NICA. Hanya klasifikasi dan peng-kode-an mengalami perubahan. Arsip-arsip *Algemeene Secretarie* dari zaman NICA ini diklasifikasikannya telah mempergunakan masalah dan perihal (*subject and case*) dan sudah mulai memisahkan antara arsip-arsip yang menyangkut *facilitative activities* dan *substantive activities*.

Setelah kita merdeka badan-badan yang berwenang dalam bidang kearsipan telah berusaha menertibkan kehidupan kearsipan di negara kita. Arsip Nasional R.I. dan LAN, sejak 1973 telah memperkenalkan suatu pola baru sistim kearsipan dinamis dengan mempergunakan kartu kendali dan penataan berkas berdasarkan masalah yang disusun secara terarah dalam suatu pola

klasifikasi. Sistem tata kearsipan dinamis ini bertujuan menertibkan sistem kearsipan di Indonesia dengan mengikutsertakan berbagai perkembangan dalam Administrasi Negara kita. Sistem baru ini telah disebarluaskan melalui berbagai pendidikan dan latihan kearsipan dan sudah mulai diterima dan diterapkan oleh berbagai badan pemerintah. Sistem baru ini berhasrat membawa kehidupan kearsipan di Negara kita menuju ke suatu masa tertib arsip melalui penanganan yang terarah yang saling berkaitan dan menunjang-menunjang dari pengurusan surat, klasifikasi, index, penataan berkas, penyusutan dan penghasutan arsip. (*Berita ANRI Nomor 1, Maret 1978 – TK*)