

KAJIAN STRATEGI IMPLEMENTASI KEARSIPAN DI IBU KOTA NEGARA NUSANTARA



**Pusat Pengkajian
dan Pengembangan Sistem Kearsipan
Deputi Bidang Informasi
dan Pengembangan Sistem Kearsipan
Arsip Nasional Republik Indonesia
Tahun 2022**

ABSTRAK

Apakah “ibukota” atautkah “ibu kota”, permasalahannya terletak pada keterhubungan di mana pun letaknya. Apakah Indonesia baru memiliki “ibu kota negara” atautkah sebelumnya hanya memiliki “daerah khusus ibu kota”, perumusan fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan semestinya menjadi salah satu prioritas sebelum pembangunan fisik. Oleh karena sebagaimana tulis Duranti (2022), arsip bukan hanya “infrastruktur” melainkan juga “infrastruktur penting”. Tanpanya perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi mustahil terjadi. Belanda dan Australia mengajarkan sesuatu penting dalam kearsipan: bagaimana merumuskan dan apa saja rumusan fungsi pemerintahan; selain merumuskan arsitektur pemerintahan, proses bisnis, dan skema transaksi. Perubahan, pembubaran, penggabungan, dan penggabungan kembali lembaga-lembaga pemerintahan tidak berdampak banyak bahkan bisa saja tidak berdampak sama sekali, selama perumusan fungsi-fungsi pemerintahan nasional, baik pusat maupun daerah, selesai dan terbagi ke dalam dan menjadi dasar pembentukan struktur kelembagaan. Arsip semestinya tidak mengidap dan mengalami bias media, bentuk, dan format; karena arsip pada dasarnya adalah representasi terhadap fungsi, kegiatan, peristiwa, dan kejadian. Peristiwa “kepindahan” atau “pembentukan” ibu kota negara menjadi momentum pengenalan kembali dan perumusan bersama fungsi-fungsi pemerintahan nasional. Dua kementerian (Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, dan Ketenagakerjaan) dan dua pemerintahan provinsi (Sumatera Selatan dan Maluku Utara) menjadi model pemerintahan pusat dan daerah, bahwa “kepindahan”, “pemekaran”, dan “letak” tidaklah sepenting pengelolaan infrastruktur penting: arsip.

Kata kunci: fungsi pemerintahan, tangkapan, pemberkasan, keterhubungan

SAMBUTAN



**DR. Andi Kasman,
SE,MM**

**Deputi Bidang
Informasi dan
Pengembangan
Sistem Kearsipan**

Bismillahirrahmanirrahim
Assalamualaikum Wr. Wb.

Puji syukur senantiasa kita panjatkan kehadiran Allah SWT. karena atas Rahman dan Rahim-Nya, kita senantiasa diberikan kesehatan sehat walafiat untuk terus menjalankan tugas pemerintahan kita dengan baik.

Penetapan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara tanggal 15 Februari 2022, memberikan perubahan signifikan terhadap arah penyelenggaraan pemerintahan. Mulai dari perubahan konsep pemerintahan yang berbasis pada *intelligent city* sebagai wujud pengembangan dari *smart city* sampai kepada tata kelola pemerintahan yang berlandaskan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE).

Kebijakan ini tentunya berdampak bagi seluruh Kementerian/Lembaga tidak terkecuali Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) sebagai lembaga pembina kearsipan nasional. Dalam hal ini perlu adanya elaborasi terkait dengan desain penyelenggaraan kearsipan yang berkesinambungan dengan konsep Ibu Kota Negara Nusantara. Oleh karena itu, Deputi Bidang Informasi dan Pengembangan Sistem Kearsipan melaksanakan penyusunan kajian tentang Strategi Implementasi Kearsipan di Ibu Kota Negara Nusantara sebagai upaya untuk mewujudkan percepatan transformasi digital kearsipan.

Akhir kata, semoga kajian terkait dengan Strategi Implementasi Penyelenggaraan Kearsipan di Ibu kota Negara Nusantara yang telah disusun dapat bermanfaat.

Wassalamualaikum wr.wb

KATA PENGANTAR

Dalam rangka memenuhi amanat Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, Deputi Bidang Informasi dan Penyelenggaraan Sistem Kearsipan melalui Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan melaksanakan penyusunan kebijakan terkait dengan Strategi Implementasi Penyelenggaraan Kearsipan di Ibu Kota Negara Nusantara. Penyusunan kebijakan ini juga sejalan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Kebijakan ini, di satu sisi, menjadi langkah strategis dalam upaya Pemerintah untuk mewujudkan *full integrated smart city*. Sementara di sisi lain kebijakan ini menjadi momentum bagi Arsip Nasional Republik Indonesia dalam percepatan kebijakan transformasi digital kearsipan. Oleh karena itu, kolaborasi diperlukan untuk memastikan bahwa kebijakan transformasi digital kearsipan sejalan dengan kebijakan nasional pemindahan Ibu Kota Negara Nusantara. Salah satunya dengan penyusunan strategi implementasi penyelenggaraan kearsipan di Ibu Kota Negara.

Tentunya dalam proses penyusunan kebijakan ini, kami menyadari masih banyak kekurangan baik dari segi materi muatan maupun pelaksanaan kegiatan. Namun, besar harapan kami agar kebijakan yang disusun dapat menjadi masukan bagi penyusunan kebijakan utamanya penyusunan strategi implementasi kebijakan kearsipan di Ibu Kota Negara Nusantara. Saran dan masukan yang membangun senantiasa kami harapkan bagi seluruh pemangku kebijakan kearsipan untuk mewujudkan transformasi elektronik bidang kearsipan.

Jakarta, Desember 2022
Kepala Pusat Pengkajian dan
Pengembangan Sistem Kearsipan

Dr. Muhammad Sumitro, S.H.,M.AP

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
SAMBUTAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	v
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. PERUMUSAN MASALAH	3
C. METODE PENELITIAN	3
D. KERANGKA PEMIKIRAN	3
BAB 2 TANGKAPAN DAN PEMBERKASAN	5
A. <i>SELECTIELIJST</i>: PELAJARAN DARI BELANDA	6
1. LATAR KONTEKS	6
2. PENILAIAN, PENYUSUTAN, DAN PEMUSNAHAN	21
B. <i>COMMONWEALTH RECORDKEEPING SERIES SYSTEM</i>: PELAJARAN DARI AUSTRALIA	26
1. LATAR KONTEKS	26
2. <i>SERIES</i> DAN FUNGSI	30
BAB 3 PENDEKATAN FUNGSI KEARSIPAN	34
A. SEMBILAN DIMENSI KEARSIPAN	34
B. PENDEKATAN FUNGSI	38
C. MENGHINDARI BIAS MEDIUM	40
BAB 4 PENGELOLAAN KEARSIPAN NASIONAL	44
A. PUSAT	45
1. KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM DAN PERUMAHAN RAKYAT	46
2. KEMENTERIAN KETENAGAKERJAAN	50
B. DAERAH	52

1. PEMERINTAHAN PROVINSI SUMATERA SELATAN	52
2. PEMERINTAHAN PROVINSI MALUKU UTARA	53
BAB 5 PENUTUP	57
A. SIMPULAN: DARI IBU KOTA KE IBU KOTA.....	57
B. REKOMENDASI: SISTEM DAHULU APLIKASI KEMUDIAN	59
DAFTAR SUMBER.....	62

BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sebagaimana “huruf d Menimbang” dalam Undang-Undang 3/2022 tentang Ibu Kota Negara menyatakan “bahwa hingga saat ini, belum ada undang-undang yang mengatur secara khusus tentang Ibu Kota Negara” maka penetapan dan kehadiran Ibu Kota Negara di Nusantara (selanjutnya, IKN Nusantara) yang mencakup sebagian kawasan Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara Kalimantan Timur sejatinya bukan merupakan “ibu kota negara baru”. Selama ini sejak perubahan “daerah tingkat satu” menjadi “daerah khusus” pada 1961, Jakarta bukan merupakan “ibu kota negara”. Hingga kini Pemerintah telah merilis tiga Peraturan Presiden (Nomor: 63, 64, dan 65) pada 2022 berturut-turut tentang Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara, Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional Ibu Kota Nusantara Tahun 2022 – 2024, dan Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara, serta Peraturan Pemerintah 17/2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota Negara serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Pemerintah juga telah menetapkan pemindahan 50 lebih lembaga pemerintahan pusat dalam lima tahap selama

sepuluh tahun, sepanjang 2024 – 2034. Adapun 25 lembaga tetap di lokasi semula, baik sebagian besar di Jakarta maupun di Batam.

Namun hingga kini belum terdapat peraturan tentang pengelolaan kearsipan setelah pendirian IKN Nusantara. Maka dari itu Arsip Nasional Republik Indonesia melalui Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan hendak merumuskan kebijakan untuk memandu penyusunan peraturan pengelolaan kearsipan secara sistematis dan menyeluruh di tingkat nasional. Sejatinya pengelolaan kearsipan sama sekali tidak terkait dengan lokasi. Perpindahan dan pemindahan ibu kota acapkali terjadi pada masa lampau, baik kerajaan, kesultanan, maupun pemerintahan jajahan. Pada masa Hindia Belanda perbedaan dua ibu kota telah terjadi antara pusat pemerintahan dan pusat politik; antara Batavia, Buitenzorg, dan kemudian nyaris Bandung.

Sekalipun begitu persuratan, administrasi pemerintahan, dan penyimpanan arsip tetap berlangsung sebagaimana sebelumnya. Kecuali titimangsa baru kearsipan, 2024 menandai pengelolaan kearsipan era baru. Inilah era yang menghendaki persiapan dan perencanaan pengelolaan kearsipan secara lebih baik. Pengelolaan kearsipan atau pengarsipan adalah pengelolaan informasi secara jangka panjang sehingga melampaui bentuk, medium, dan format yang merekamnya. Autentisitas dan autentikasi merupakan salah satu syarat arsip absah (*authoritative records*) yang penting untuk diketahui dan didahulukan.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berikut merupakan pertanyaan riset yang Kajian ini rumuskan:

1. Bagaimana memetakan fungsi pemerintahan? Apa saja fungsi-fungsi pemerintahan?
2. Bagaimana merumuskan berkas dan isi berkas sesuai fungsi yang menaunginya?
3. Bagaimana relasi antara medium dan informasi dalam sistem informasi kearsipan?
4. Bagaimana model relasi pusat dan daerah yang kementerian dan pemerintahan provinsi rumuskan?

C. METODE PENELITIAN

Oleh karena kajian ini merupakan kajian kualitatif maka kajian ini bermetodekan kajian pustaka, wawancara, dan observasi lapangan. Kami mempelajari tulisan ilmiah dari pemikir dan praktisi mengenai kearsipan terutama yang bertemakan “penilaian dan pemilahan” di Belanda dan Australia; serta standar kearsipan keluaran kedua negara tersebut, *International Organization for Standardization (ISO)*, dan tentu saja *International Council on Archives (ICA)*. Dalam empat kesempatan kami mewawancarai beberapa pelaku dalam agensi pemerintahan seperti kementerian, lembaga, dan pemerintahan daerah. Kami juga mengamati praktik pengarsipan di agensi-agensi tersebut.

D. KERANGKA PEMIKIRAN

Kepindahan “Ibu kota” atau lebih tepatnya pembentukan “Ibu Kota” Negara sejatinya tidak kembali melanjutkan kesenjangan relasi pusat dan daerah atau hubungan pusat dan pinggiran. Apa

yang baru adalah bagaimana menjadikan setiap daerah sebagai pusat, bahkan bagaimana menjadikan setiap daerah adalah pusat itu sendiri sehingga mampu mengembangkan diri secara mandiri. Lebih daripada letak, posisi yang strategis dewasa ini lebih mudah terjadi apabila keterhubungan dan kemudahan akses.

Salah satu asumsi yang Geert-Jan van Bussel (2017: 17 – 71) gunakan dalam pengembangan kerangka “Archives-as-Is” adalah Manual, terutama pada definisi arsip yang mengaitkannya atau mengumpamakan arsip sebagai “kesatuan organis” (*an organic whole, een organisch geheel, een leven organisme*). Pengelolaan arsip sangat tergantung pada pemberkasan pada masa dinamisnya. Akan tetapi, pada arsip digital pengembangan sistem informasi mendahului pengembangan berbagai aplikasi. Pengembangan “enterprise architecture” dalam “enterprise information management” (EIM) amat menentukan bagaimana kelanjutan pengelolaan arsip statis atau lebih tepatnya pengelolaan arsip berkelanjutan. Sistem kearsipan tidak dikembangkan ketika arsip telah bernilai statis namun sebelum arsip tercipta, setelah fungsi dirumuskan, dan sebelum kegiatan dilaksanakan. Pemilahan pengelolaan arsip dinamis dan statis lebih merupakan tahap perkembangan bukan ekosistem terpisah. Kerangka “Archives-as-Is” mengembangkan makna “asal usul” atau “provenance” yang mencakup juga “aturan asli” atau “original order” sehingga arsip dapat merepresentasikan masa lampau. Lalu menyandingkannya dengan “konteks”, terutama konteks ketika arsip kelak diakses melalui kelengkapan elemen deskripsi atau metadata.

BAB 2

TANGKAPAN DAN PEMBERKASAN

Bab ini membahas bagaimana salah satu, dari delapan, proses dalam pengelolaan arsip menurut ISO 15489-1:2016 Records Management. Menurut Pauline Joseph (2000: 1) kedelapan proses tersebut juga merupakan prinsip kearsipan. Belanda dan Australia kami pilih karena keserupaan keduanya dalam pengelolaan arsip berkesinambungan, mulai dari dinamis hingga statis, dari penciptaan hingga pelestarian. Keduanya juga kami pilih karena pengaruh praktik kearsipan keduanya terhadap Indonesia, sebagaimana terlihat dalam Undang-Undang 43/2009 tentang Kearsipan. Sekalipun begitu Indonesia masih belum menempuh apa yang keduanya lakukan dalam tangkapan dan pemberkasan. Bank Indonesia (BI) dan kantor-kantor wilayahnya sebagai salah satu agensi pemerintah rutin mensertifikasi ISO 15489-1 sejak edisi 2001 hingga 2016.

Surat Edaran Internal Gubernur BI 18/125/2016 tentang Manajemen Dokumen Bank Indonesia (MDBI) memilih terjemahan “pemberkasan” untuk “capturing records”. Adapun Komite Teknis 01-05 Dokumentasi dan Informasi menerjemahkan “capturing records” menjadi “tangkap” sebagai kata kerja dan “tangkapan” sebagai kata benda dalam SNI 8642:2018 Pengelolaan Arsip, sekalipun mengemuka “kaptur”. Sekalipun penjelasan MDBI dan SNI 8642:2018 mengenai “capturing records” dan “pemberkasan” berbeda, namun kita dapat melihat MDBI sebagai satu upaya menyadur ISO 15489-1:2016 dalam konteks agensi BI dan SNI 8642:2018 sebagai upaya lainnya.

A. SELECTIELIJST: PELAJARAN DARI BELANDA

Kearsipan Belanda atau lazim dikenal sebagai Dutch *Archivistiek* merupakan upaya khas Belanda yang berhasil menggabungkan dua prinsip kembar pertama kearsipan dan menggunakannya untuk menyusun sarana bantu temu kembali. Sejatinya Belanda merumuskan ulang kedua prinsip tersebut yang masing-masing telah lebih dulu Prancis dan Prussia kembangkan secara terpisah. Melalui Belanda, Eropa melanjutkan tradisi pengarsipan dan memengaruhi perkembangan kearsipan di kawasan lain: Amerika, Australia, dan Indonesia.

1. LATAR KONTEKS

Sewaktu merayakan seabad kelahiran *Handleiding voor Ordenen en Beschrijven van Archieven* atau *Dutch Manual* (selanjutnya, *Manual*), Terry Cook menyatakan “arrangement” dan “description” sebagai prinsip kembar pertama kearsipan (Cook, 1997: 21). Theodore Schellenberg (1956: 173 – 8) bahkan menyatakan bahwa *Manual* merupakan “kitab suci bagi arsiparis modern”. Berpuluh-puluh tahun setelahnya, John Ridener (2007: iv, 40) menjadikan *Manual* sebagai permulaan diskusi perkembangan teori kearsipan. Sekilas, Ridener seperti mengikuti Eric Ketelaar yang sebelumnya pernah menyatakan kaitan simpulan antara *Manual* dan perkembangan teori dan metodologi kearsipan di Eropa, walaupun menurut Ketelaar pada waktu bersamaan *Manual* justru menghalangi perkembangan teori kearsipan untuk menjadi Ilmu Kearsipan

atau *Archivistiek*.¹ Menurut Michel Duchein (1977: 19; 1992: 66), prinsip tersebut tidaklah berasal dari Belanda, melainkan dari Perancis dan Jerman. Duchein serta Coeure dan Duclert (2001: 21) menyatakan bahwa “provenance” atau “respect des fonds” berasal dari Perancis yang dirumuskan pada 1841 oleh Natalis de Wailly, sejarawan sekaligus arsiparis Arsip Nasional Perancis; dan “original order” atau “strukturprinzip” berasal dari Jerman, tepatnya Prussia, pada 1880 oleh para arsiparis the Royal Archives of Prussia. Kedua prinsip tersebut, menurut Duchein, merupakan dasar bagi Ilmu Kearsipan. Manual dengan sendirinya menandai terpisahnya Ilmu Kearsipan dari Ilmu Perpustakaan. Belanda berhasil menggabungkan keduanya menjadi prinsip yang utuh, bahkan menerapkannya untuk menyusun sarana bantu temu kembali primer.

Sebelum terbit Manual pada akhir abad XIX, terdapat dua tahap perkembangan prinsip kearsipan di Belanda: 1795 – 1873 dan 1874 – 1898. Pada tahap pertama, situasi berubah dari kepentingan “legal-antiquarian” menjadi kepentingan “historical-antiquarian”. Pada waktu itu arsip telah menjadi serangkaian “series” sumber-sumber bersejarah. Pada 1795, ketika Batavian Republic menggantikan Republic of the United Netherlands, arsip dikumpulkan bersama menurut kota atau negara bagiannya. Pada waktu itu hanya ada satu aturan utama, yaitu menempatkan arsip berdasarkan penciptanya (lembaga

¹ Juga ditulis *Archivistique* dalam bahasa Perancis (Coeuré et Duclert, 2001). Marjorie Rabe Barritt memakai frasa *Archiefvistique*, lihat Barritt. Frasa tersebut tercantum di inventaris *Algemeen Rijksarchief* dalam *series* arsip susunan Th. H. F. van Riemsdijk, *Algemene Rijksarchivaris* kelima, 1887 – 1912. Ketelaar menganggap van Riemsdijk sebagai ‘anggota keempat’ Trio Belanda (Ketelaar, 1995: 31).

pemerintah, lembaga daerah, kota, provinsi atau negara bagian) dan tidak mencampurkannya dengan arsip lembaga lainnya. Lalu, inventaris umum serupa guide khazanah dari keseluruhan tempat simpan disusun secara urut waktu (Horsman *et.al.*, 2003: v – vii). Pada tahap kedua, Samuel Muller Fz dan Theodore van Riemsdijk menolak untuk mengolah arsip berdasarkan ketentuan tersebut. Muller menerbitkan pokok-pokok pikirannya sendiri pada 1880 di laporan tahunan kota Utrecht di mana dia ditunjuk menjadi arsiparis kota. Lima tahun kemudian, Van Riemsdijk berpendapat mengenai khazanah milik sekretariat pemerintah. Keduanya memiliki kesamaan, bahwa “the systematic structure of the archives must be matched to the old classification”. Kombinasi diplomatik dan sejarah menyadarkan pentingnya “original order” (NL-HaNA, Algemeen Rijksarchief (ARA), 2.14.03, 656; Horsman *et.al.*, 2003: ix).²

Tujuh tahun sebelum penerbitan Manual, arsiparis Belanda setuju untuk membentuk organisasi arsiparis pertama di dunia, bernama Asosiasi Arsiparis Belanda (Vereniging van Archivarissen in Nederland [VAN]). Pada 1892, terbitan berkala *het Nederlandsch Archievenblad* (NAB) terbit pertama kali. Pertemuan tahunan VAN dan terbitan NAB sejatinya memang diadakan untuk menyediakan ruang berdebat dan berdiskusi para arsiparis Belanda. Seerp Gratama, arsiparis

² Sepanjang periode ini, terdapat instruksi terkait *arrangement* dan *description* (*Regelen voor het ordenen en beschrijven*). Salah satu arsip *Algemeen Rijksarchief*, bertanggal Desember 1887, memuat rancangan tulisan tangan instruksi tersebut. Kesamaan dengan Manual, tidak hanya judulnya namun juga sama-sama terdiri dari empat bagian. Berjudul “Practische werken ten opzichte van de ordening en inventarisering van archieven” yang menguraikan *Ordering en inventarisering in het algemeen*, *Bewerking van een uitvoerigen Inventaris*, *Bewerking van een sommaires Inventaris*, dan *Tegenwoordig Plan van Bewerking*.

negara bagian Drenthe, menulis tentang beberapa uraian kearsipan di edisi pertama NAB. Uraian tersebut kelak menjadi Uraian 1, 15, 16, 50, dan 66 (NL-HaNA, Vereniging Archivarissen Nederland, 2.19.021, 2; Horsman, *et.al.*, 2003: xii – xiii). Pada 1894, setahun setelah terpilihnya Muller sebagai Ketua Umum VAN, pertemuan tahunan kelima VAN memberikan rekomendasi panduan untuk pengelolaan (“arrangement” dan “description”) arsip di Belanda, dan membentuk sebuah komisi. Setahun kemudian, para anggota komisi (Samuel Muller, Johan Feith dan Robert Fruin) mengadakan pertemuan perdana pada musim gugur 1895. Diskusi mereka berfokus pada dua bahasan: “archival fonds” dan “original order”.

Selain itu, mereka juga mulai merumuskan kata-kata kunci dan memilah masing-masing bab. Muller menulis Kata Pengantar. Fruin menulis Bab 6 dan separuh Bab 1 and 5. Muller dan Feith menulis Bab 2 dan 4. Muller dan Fruin menulis Bab 3. Berdasarkan jumlah uraian (*regel, rules, principles*), Fruin menulis 43 uraian, Feith menulis 26 uraian, Muller menulis 30 uraian; Muller dan Feith menulis Uraian ke-65. Selain menulis Kata Pengantar, Muller juga menyelaraskan bahasa. Sebagian besar contoh dipilih dari khazanah kota Utrecht, manual kearsipan dari Jerman dan Perancis menjadi acuan, dan konsep “custody” yang tercantum di Uraian ke-36 diadopsi dari Inggris yang akhirnya dinyatakan secara tersurat pada Aturan Menteri bertahun 1897 pada Uraian ke-1, ke-53, dan ke-70 (Horsman, *et.al.*, 2003: xiv – xv).

Rancangan Manual rampung pada pertemuan umum VAN di Utrecht pada 3 Juli 1897. Akhirnya pada Mei 1898, *Handleiding voor Het Ordenen en Beschrijven van Archieven* resmi terbit. Komentar dan perbaikan diterbitkan di NAB. Pada 1905, Fruin, Muller, dan Fruin yang kemudian dikenal sebagai Trio Belanda melakukan perbaikan untuk edisi Jerman, Italia, dan Perancis yang entah karena apa tidak disertakan pada edisi kedua berbahasa Belanda yang terbit pada 1920. Edisi pertama Inggris-Amerika yang terbit pada 1940, berdasarkan pada Edisi Kedua (dan terakhir) tersebut. Pada 1938, edisi kedua telah habis terjual tetapi masih saja tidak ada edisi perbaikan yang terbit. Selama beberapa tahun kemudian, Manual menghilang dari diskusi kearsipan di Belanda (NL-HaNA, *Vereniging Archivarissen Nederland*, 2.19.021, inv.nr. 2; Horsman *et.al.*, 2003: xv – xvi). Bagaimanapun, pada 1941, satu-satunya undang-undang kearsipan di Hindia-Belanda telah ditandatangani gubernur jenderal. Dalam *Archief-Ordonnantie* 1941, demikian nama undang-undang tersebut, terlihat sekali pengaruh Manual sebagaimana Instruksi untuk *Landsarchivaris* pada 1930. Pengaruh yang sama juga terdapat pada *Archief-Wet* 1918, undang-undang kearsipan pertama di Belanda (NL-HaNA, Verhoeven, 2.21.281.04, 13, 46).

Terdapat enam bab (*hoofdstuk*) dalam Manual: Asal-Muasal dan Persiapan Depo Arsip (*Ontstaan en indeeling van archiefdepots*) pada Uraian ke-1 – ke-14; Penataan Arsip (*Het sorteeren der archiefstukken*) pada Uraian ke-15 – ke-36; Deskripsi Arsip (*Het beschrijven der archiefstukken*) pada Uraian ke-37 – ke-49; Penyusunan Inventaris (*Het ineenzetten*

van den inventaris) pada Uraian ke-50 – ke-69; Arahan Lanjutan Deskripsi Arsip (*Verdere beschrijvingsmaatregelen*) pada Uraian ke-70 – ke-83; dan Perihal Pemakaian Istilah-Istilah dan Tanda-Tanda Terkait (*Over het conventioneel gebruik van eenige termen en teekens*) pada Uraian ke-84 – ke-100. Menurut Horsman *et.al.* (2003: xvii – xxiv) terdapat enam bahasan utama: *Archive*, *Arrangement*, *Original Order*, *Organic Whole*, *Organization*, dan *Archive and Description*. Konsep arsip sejarah komunitas (*communal historical archive concept*) berganti menjadi konsep lembaga administrasi (*eenig bestuur of een zijner ambtenaren*,). Arsip merupakan milik administrasi bukan komunitas. Uraian ke-1, ke-4, ke-5, ke-8, dan ke-17 terkait dengan arsip yang hanya “applicable to government archives and archives established by associations, foundations and companies, not to private..., family... and personal archives”. Keseluruhan Bab Pertama terkait dengan penjelasan Arsip. Uraian ke-15 terkait dengan “arrangement”. Arsip harus ditata secara sistematis (*een archief moet systematisch worden ingedeeld*) dan klasifikasi awalnya harus dipertimbangkan (*het systeem van indeeling moet worden gegrond op de oorspronkelijke organisatie van het archief, die in hoofdzaak overeenstemt met de inrichting van het bestuur, waarvan het afkomstig is*). “Register” yang urut-waktu dan “arrangement” menurut subyek tidak lagi sesuai. Uraian ke-8 – ke-13 dan ke-52 – ke-55 juga berkaitan dengan “arrangement” walaupun tidak dimuat di Bab Kedua. Frasa “original order” (*respect des fonds, herkomstbeginnel*) sendiri baru dikemukakan pada 1908, sepuluh tahun setelah terbit Manual. Tidak hanya klasifikasi asal

(*natural classification*) yang penting diperhatikan, tetapi juga struktur intern (*internal structure*) arsip mesti diperhatikan juga. Muller membawa konsep ini dari Ecole des Chartes Perancis, tempat dia pernah menghadiri kuliah umum tentang “respect des fonds”.

Uraian ke-2 menguraikan dasar “original order”. Arsip merupakan kesatuan organis (*een archief is een organisch geheel*). Uraian ke-16 dan ke-20 makin memperjelas definisi tersebut, yang amat dipengaruhi Darwinisme, “the metaphor used there of the series that form the skeleton of the archive fits seamlessly into the organic way of thinking”. Uraian ke-16 juga menandai pentingnya pendekatan fungsional penyusunan inventaris. Uraian ini menurut Trio Belanda merupakan uraian terpenting. Uraian ke-17, ke-18, ke-22, dan ke-25 lebih lanjut menjelaskan konsep tersebut, melanjutkan Uraian ke-2. Setiap tugas departemen bisa disatukan dan membentuk fungsi umum administrasi. Penjelasan mengenai “description” kurang diperhatikan daripada “arrangement”. Bab 3 membahas “description”. Uraian ke-37 menyatakan bahwa inventaris harus menyediakan kerangka utama isi arsip, bukan isi dokumen (*een overzicht van den inhoud van het archief, niet van den inhoud van der stukken*). Bab 4 menguraikan lebih lanjut. Setiap arsip harus diuraikan menurut hubungan logis dan sesuai dengan pengaturan awal (*oorspronkelijke organisatie, original organization*). Bab 5 “deals with the relationship between the inventaris of an archive and the general inventaris of the repository, the indices of the registers, the creation of the calendars and the publication of archival documents”. Demi

k eseragaman bentuk inventaris, maka Bab 6 disusun. Istilah-istilah tersebut masih dipakai, dan dewasa ini terbit di *Archief terminologie voor Nederland en Vlaanderen* (Den Teuling, 2003: i).

Menurut W. J. Formsma and F. C. J. Ketelaar, “provenance” atau “herkomstbeginsel” miliki dua sisi yang saling melengkapi: prinsip keaslian (*bestemmingsbeginsel*) dan prinsip struktur (*structuurbeginsel*). Keduanya mesti dipakai sebelum berpaling pada prinsip lainnya. Sarana bantu penemuan kembali primer mesti mencerminkan struktur awal organisasi dan fungsinya (Formsma en Ketelaar, 1985: 68).³ Menurut Schellenberg, Trio Belanda berhasil menggabungkan “provenance” dan “original order” yang bukan berasal dari Belanda, dan menerapkannya untuk menyusun inventaris.⁴ Ketelaar beranggapan bahwa Manual merupakan kodifikasi pertama teori dan metodologi kearsipan. Dia juga menyatakan bahwa Manual tidak hanya penting untuk mengolah arsip statis namun juga untuk menilai arsip dinamis. Akan tetapi, masih menurut dia, standardisasi dan kodifikasi teori dan metodologi kearsipan yang termaktub dalam Manual, justru menghalangi perkembangan teori kearsipan dan profesionalisme arsiparis untuk waktu yang cukup lama. Van Riemsdijk juga menyatakan bahwa pencarian Ilmu Kearsipan modern dan “a functional

³ “Het herkomstbeginsel is dus tweeledig: het geeft in de eerste plaats aan dat de stuk behoort te blijven in, eventueel teruggebracht moet worden naar het archief, waartoe het oorspronkelijk behoorde (bestemmingsbeginsel), in de tweede plaats, dat de oorspronkelijke structuur van een archief niet mag worden verstoord, eventueel moet worden hersteld (structuurbeginsel)”.

⁴ Theodore R. Schellenberg, *Modern Archives: Principles and Techniques* (Chicago: The Society of American Archivists, 1996): 173 – 8; see also Horsman et.al., “Introduction”: xvii, xxxii.

interpretation of the context surrounding the creation of the documents in order to understand the integrity of the fonds and the function of the archives” mesti berlanjut.⁵

Barritt (1988: xxxv, xlix) menganggap Manual dan *Dutch Archivistiek* sebagai kesatuan yang padu. Bagi dia, Manual merupakan sebetuk kodifikasi *Dutch Archivistiek* yang berhasil menggabungkan “respect des fonds” dari Perancis dan “registraturprinzip” dari Jerman. Lebih lanjut, menurut dia, setiap arsiparis mesti memahami pentingnya pengaruh keduanya. Tanpa pemahaman keduanya yang memadai, maka mustahil bisa memahami praktek kearsipan Amerika. Walaupun begitu, pengaruh kearsipan Belanda sudah hadir sebelum Arthur H. Leavitt selesai menyusun terjemahan Manual berbahasa Amerika-Inggris pada 1940. Terjemahan tersebut selesai juga karena peran Arnold J. F. van Leur and Waldo G. Leland. Menurut dia, Manual menjadi penting karena “it attempted to impose standardization on archival practice from records management to the management of archival repositories, from the use of archival terms to the preparation of inventories”.

Cook (1996: 17) beranggapan bahwa penerbitan Manual mengawali perkembangan gagasan dan pemikiran kearsipan. Sejak 1898, prinsip-prinsip kearsipan modern telah diuraikan, walaupun sebagian besar prinsip-prinsip tersebut sudah kuno namun masih Manual “is the first and foremost about arrangement and description”. Lebih lanjut dia berpendapat bahwa, “the importance of the Dutch Manual rests on its

⁵ Ketelaar, “Archival Theory”: 31, 37.

codification of European archival theory and its enunciation of a methodology for treating archives”. Apabila Manual tidak terbit, maka mustahil bagi Hilary Jenkinson dan Schellenberg untuk menerbitkan buku mereka yang terkenal. David O. Stephens (1999: 64) pun berpendapat serupa. Dia menguraikan hubungan Manual dengan pengelolaan arsip dinamis (*records management*) di Belanda dewasa ini. Pada akhirnya, pengalaman Belanda terkait dengan pengelolaan arsip statis dan dinamis memberikan Belanda kesiapan menghadapi zaman informasi.

Sebagaimana Cook, Ridener (2007: iv, 40) juga beranggapan bahwa Manual merupakan halaman pertama dari teori kearsipan. Dia menyatakan bahwa penerbitan Manual pada 1898 merupakan penanda babak pertama dari empat babak teori kearsipan. Babak pertama tersebut merupakan bagian dari Konsolidasi. Setelah Konsolidasi, maka berturut-turut selanjutnya merupakan Pemberdayaan (*Reinforcement*), Modern, dan Peninjauan Ulang (*Questioning*). Pengaruh Manual jauh melampaui kepentingan para sejarawan, pengguna utama arsip, dan para ahli legal. Mengutip kata-kata Ridener:

Written during a time in which a scientific approach was ideal for both archivists and historians, the “principles” contained in the Manual strive to be objective and directive. While they were able to create refined archival practices, Muller, Feith and Fruin were also successful in creating a tension between objectively derived prescription and subjective practice.

Sementara itu, pengaruh di Belanda juga mengemuka. Undang-undang pertama kearsipan (*de archiefwet*) yang disahkan pada 1918 di Belanda amat dipengaruhi Manual. Mustahil memahami hubungan antara Manual dan undang-undang tersebut tanpa pemahaman awal yang memadai perihal peranan VAN. Asosiasi tersebut berdiri pada 1891.⁶ Asosiasi tersebut merupakan asosiasi profesi pertama di dunia yang turut membentuk komite khusus untuk menyusun versi rancangan undang-undang tersebut pada awal 1900. Para anggota komite itu terdiri dari Seerp Gratama hakim di Rotterdam, J. E. Heeres profesor di Delft, H. Fruin arsiparis negara bagian Zeeland, J. C. Overvoorde arsiparis kota Dordrecht, dan A. Telting *assistant-archivist* di *Algemeen Rijksarchief* (NL-HaNA, *Vereniging Archivarissen Nederland 1891 – 1960*, 2.19.021, 2, 294). Rancangan undang-undang tersebut selesai pada 22 Mei 1906 yang kemudian berjudul “Rancangan Undang-Undang Kearsipan Belanda” atau *Ontwerp van wet tot regeling van het Nederlandsche archiefwezen* (NL-HaNA, *Vereniging Archivarissen Nederland 1891 – 1960*, 2.19.021, 26).

Dua puluh tahun setelah terbit, undang-undang tersebut mengadopsi beberapa pokok-pokok pikirannya.⁷ Konsep “communal historical archives” and “city archives” yang telah ada

⁶ “Goedgekeurd bij Koninklijk Besluit van 29 September 1891, (laatstelijk gewijzigd bij Koninklijk Besluit van 15 April 1920, no. 54)”, NL-HaNA, *Vereniging Archivarissen Nederland 1891 – 1960*, 2.19.021, 1. Kemudian berubah menjadi *Koninklijk Vereniging van Archivarissen in de Nederlands* (KVAN).

⁷ *Archiefwet*, *Staatsblad* 1918 Number 378. Mengenai undang-undang kearsipan terkait, lihat Robert Fruin. *De archiefwet 1918 Staatsblad No. 378 zooals zij is gewijzigd en aangevuld bij de wet van 14 mei 1928 (Staatsblad No, 177) met uitvoeringsvoorschriften* (Aplhen aan den Rijn: N. Samsom, 1929).

sebelum 1898 segera digantikan “archives of administration” seperti “archieff van een bestuur”, “de archieven van besturen”, dan “provinciale en departementale besturen” yang termuat dalam Uraian ke-5, ke-6, dan ke-7 Manual. Lebih lanjut, undang-undang kearsipan pertama menguraikan pokok-pokok Manual dengan memilah masing-masing bab yang berjudul “Arsip Provinsi dan Kerajaan” (*de Rijks en de Provinciale archieven*), “Arsip Pemerintah Daerah” (*de Gemeentearchieven*), dan “Arsip Departemen Pengairan, Lahan Gambut, dan Polder” (*de Archieven der Waterschappen, Veenschappen and Veenpolders*) (Horsman et.al., 2003: xvii). Uraian Manual telah diperbaiki dan diikutsertakan ke dalam undang-undang tersebut. Undang-undang tersebut mempertimbangkan “archival fonds” dan para pencipta arsip penting bagi setiap pengadministrasi. Secara umum, undang-undang tersebut menerapkan kebijakan desentralisasi pengelolaan kearsipan.

Menurut Peter Horsman (1993: xvi – xvii), terdapat tiga gagasan utama Manual: 1) Mendefinisikan “archival fonds”; 2) Menemukan kaitan antara koleksi arsip (*the archive*) dan fungsi penciptanya; 3) Menjadikan arsiparis cermat mengamati batas-batas dan struktur suatu arsip yang mesti dicermati, dan hal tersebut hanya bisa dilakukan dengan memahami konteks asalnya. Gagasan tersebut bisa didapati di Uraian ke-1, ke-2, dan ke-16 yang benar-benar merupakan gagasan baru karena menggabungkan gagasan satu sama lain. Terkait dengan tradisi kearsipan di Indonesia, menurut penulis, terdapat lima konsep yang dapat dipahami dari Manual. Kelima konsep tersebut antara lain “archive(s)”, “arrangement”, “description”,

“provenance”, dan “original order” (Muller *et.al.*, 1920: 161; Horsman *et.al.*, 2003: iii). Kelimanya merupakan penyederhanaan dari apa yang dikemukakan Horsman *et.al.* (1993: xvi – xxiv). “Archief(-even)”⁸ merupakan obyek suatu inventaris. Manual mengawali uraian dengan mengemukakan definisi yang cermat tentangnya. Pada umumnya, terdapat tiga makna “arsip” yang saling terkait: tempat (*repository* atau *depository*), lembaga, dan koleksi dokumen (Juergens, 2012: 87).

Leavitt seringkali menerjemahkan “één archief” (*regel* 1), “één archief vormen” (*regel* 3) dan “archieven” (*regels* 7 dan 8) menjadi “an archival collection” (*Sections* 1, 2, dan 3) atau “archives” (*Section* 7). Dia juga menerjemahkan “an archival depository” (*Section* 4) dan “archival depositories” (judul Bab 1) untuk “één archiefdepôt” (*regel* 4) dan “archiefdépôts” (judul bab pertama, “titel van eerste hoofdstuk”). Leavitt berpendapat bahwa “één archief” selalu menjadi “archives” atau setidaknya “an archival collection”.

Kita dapat temukan kesamaan dengan Manual pada uraian tentang lembaga pencipta arsip (*bestuur, ambtenaar, privaatrechtelijke lichamen, dan person*, lihat Uraian ke-1, ke-3, ke-4, ke-5, ke-6, dan ke-7). Terkait berkas “tunggal” dan “berkelompok”, kita temui pula di Manual pada frasa “an organic whole” menurut Leavitt atau “een organisch geheel” dan “the

⁸ Menurut Karabinos (2015: 6): “Most European traditions, unlike that of the United States, do not differentiate between the two linguistically. The Dutch archief (plural archieven) means both records chosen for historical preservation, and those not chosen”. Dia cenderung menerjemahkan “archives” sebagai kumpulan “records” yang merupakan satu kesatuan koleksi (*archival collection*).

skeleton of the collection” atau “het geraamte van het archief vormen” (Uraian ke-2 dan ke-20). Manual jelas uraikan definisi “archives”, tidak demikian halnya dengan “records”, namun Leavitt menerjemahkan “de nalatenschappen” menjadi “the records” (Uraian 55). Leavitt punya alasan sendiri, terutama karena usai Perang Dunia I pertimbangan “appraisal” dan “selection” mulai mengemuka.⁹

Manual memusatkan perhatian pada “government archives and to archives established by associations, foundations and companies, not to private archives, family archives and personal archives”. Pemerintah dengan lembaga-lembaga yang menjalankan fungsinya merupakan lembaga-lembaga administratif (*ambtenaren*) merupakan lembaga administratif (*besturen*). Uraian pertama berawal dengan pernyataan: “an archive must be systematically arranged” atau “een archief moet systematisch worden ingedeeld” (Muller *et.al.*, 1920: 27 – 30; Muller *et.al.*, 2003: 48 – 52. Horsman *et.al.* (2003: xix) menerjemahkan “de oorspronkelijke organisatie” menjadi “natural classification”, sedangkan Leavitt (2003: 52) menjadi “the original organization”. Terdapat pengertian yang sama dari tiga lema yang berbeda, baik dari versi awal dan terjemahan Amerika-Inggris: pertama (Uraian ke-16), “the original organization” dan “de oorspronkelijke organisatie”, kedua (Uraian ke-17), “the original order” dan “de oorspronkelijke orde”, dan ketiga (Uraian ke-18), “the original arrangement” dan “de

⁹ Leavitt menerbitkan terjemahan Manual pada 1940. Terjemahannya berdasarkan pada edisi kedua Manual yang terbit pada 1920. Pada waktu bersamaan, *appraisal* dan *selection*, sedang mengemuka. Menurut Cook (1997: 23, 6 – 7), terdapat pengaruh dari Jenkinson dan Schellenberg dalam terjemahan Leavitt.

oorspronkelijke orde” (Muller *et.al.*, 2003: 52 – 64. Bahasan mengenai “arrangement” juga dapat ditemui di Uraian ke-8 – ke-13 dan Uraian ke-52 – ke-55 (Muller *et.al.*, 1920: 15 – 24, 92 – 99; Horsman *et.al.*, 2003: 33 – 46, 130 – 139).

Menurut Horsman *et.al.* (2003: xxii) pembahasan Manual lebih menitikberatkan pada “arrangement” daripada “description”. Walaupun “description” tercantum di judul dan berfungsi sebagai salah satu unsur penyusunan inventaris, “description” tidak terlalu diperhatikan. Sarana bantu hanya berfungsi sebagai rambu (*signpost* atau *wegwijzer*, Uraian ke-37). Mereka menyatakan bahwa inventaris “harus menyediakan kerangka isi arsip, bukan isi dokumen”, dan juga sarana bantu berbeda dari “calendar”. Horsman *et.al.* (2003: xx) menyatakan bahwa Manual “does not provide a definition of *respect des fonds.... the herkomstbeginnel*”. Walaupun salah satu penyusunnya, Samuel Muller, pernah menyimak kuliah perihal “provenance” di Ecole des Chartes Perancis, tempat di mana konsep tersebut berasal. Secara sederhana, “provenance” merupakan aturan di mana arsip tidak bercampur dengan arsip lainnya yang berbeda kepemilikan. Adapun “original order” dipahami sebagai aturan untuk menghargai struktur internal arsip (*records*) dan hubungannya dengan penciptaan dan pengembangan pencipta arsip.

Uraian ke-16 jelas menyatakan bahwa “Sistem “arrangement” harus berdasarkan pada penataan asli (*original organization*)” dan “penataan asli suatu arsip harus secara alami terlihat pada kerangka utamanya, merujuk pada penataan lama (*old organization*) pencipta arsip (*administrative body*)” (Muller

et.al., *Handleiding*: 30 – 6; Muller *et.al.*, *The Manual*: 52 – 9). Terkait “arrangement”, terdapat dua pilihan, apakah berdasarkan pada pokok bahasan atau klasifikasi alami (*natural classification*). Pilihan terakhir merupakan pilihan terbaik karena “erat terkait dengan arsip (*is closely bound up with it*)”. Inilah pokok gagasan yang tertulis di uraian-uraian selanjutnya (Uraian ke-17, ke-18, ke-20, ke-21, ke-22, dan ke-25).

2. PENILAIAN, PENYUSUTAN, DAN PEMUSNAHAN

Upaya perbaikan setelah terbit edisi kedua Manual pada 1920 terus mengemuka. Edisi perbaikan justru lebih dahulu terbit di Jerman dan Perancis sebelum 1920 yang anehnya tidak diikutsertakan ke dalam edisi kedua tersebut. Fockema Andreae hendak melakukan perbaikan Manual karena generasi arsiparis belakangan berurusan dengan “administrasi modern” (*de moderne administratie*) bukan “arsip provinsi” (*provinciale archieven*), dan juga karena generasi muda arsiparis ini bukan anggota VAN. Andreae menyarankan bahwa Manual mesti lebih sebagai “buku teks” (*een leerboek*), menyesuaikan istilah-istilah kearsipan, mempersiapkan perhatian utamanya pada administrasi, dan bukan hanya sekedar membuat inventaris. Terdapat pula edisi perbaikan utuh untuk keperluan pengajaran oleh J. L. van der Gouw. Dia menginginkan Manual yang amat memudahkan untuk para arsiparis pemula. Mirip dengan Andreae, J. P. W. A. Smit juga hendak fokus pada kaitan antara pengadministrasi dan arsip untuk memahami bagaimana arsip digunakan para pengadministrasi (Horsman, 1991: 73, 82 – 4). Mereka bertiga telah menguraikan pemikiran mereka yang

mungkin berlawanan dengan Trio Belanda namun pada dasarnya sebangun-ruang dengan Manual.

Menurut Horsman *et.al.*, Manual amat terbuka untuk diskusi dan pengembangan lanjutan. Bukanlah merupakan permasalahan untuk berani melakukan terobosan sehingga Manual menjadi lebih teknis, sederhana, dan terperinci. Mengutip langsung kata-kata W. E. Goelema (1991: 72), “De kracht van de Handleiding lijkt veel meer te liggen in de handboekfunctie voor latere generaties archivariissen en minder op het innovatieve vlak”. Dalam wawancara Barritt (1988: 337 – 43) dengan State Archivist A. E. M. Ribberink, Peter Sigmond Director of the National Archives School, dan Eric Ketelaar (mantan Director of the National Archives School, mantan Ketua Umum VAN, dan Direktur Arsip Provinsi Groningen), Barritt bertanya tentang “hilangnya” bentuk tekstual edisi perbaikan Manual. Bagi Ribberink, aturan terpenting Manual adalah “natural order” yang mesti tetap dipertahankan, namun dia menambahkan bahwa mustahil untuk menerapkan aturan tersebut pada pengelolaan arsip dewasa ini. Sigmond menyarankan Manual untuk diperbaiki sehingga dapat menjadi panduan bagi arsiparis. Menurut Ketelaar, jika Manual diubah, maka arahan sekolah kearsipan Belanda juga harus diubah. Perlu spesialisasi lebih, contohnya pengenalan pada arsip yang hanya dapat dibaca dengan mesin.

Sejatinya Manual tidak membicarakan mengenai penyusutan karena terbit—baik edisi pertama (1898) maupun edisi kedua (1920)—sebelum prinsip kembar kedua (*appraisal* dan *selection*) dirumuskan usai Perang Dunia ke-2. Akan tetapi

apabila kita cermat perhatikan ternyata prinsip tersebut telah Manual rintis. Dewasa ini rintisan tersebut lebih lanjut dirumuskan dalam bentuk “selectielijst”. Oleh karena prinsip tersebut, terjemahan Manual berbahasa Inggris-Amerika gubahan Arthur H. Leavitt (1940) menerjemahkan “nalatenschappen” menjadi “records”. Kita dapat temui juga frasa “belangrijke stukken” dan “belangrijke brieven” yang sepadan dengan frasa “berkas penting”, “bestuur” yang sepadan dengan “fungsi fasilitatif”, dan “ambtenaren” yang sepadan dengan “fungsi-fungsi substantif”. Beberapa kriteria tersebut membenarkan dugaan rintisan Manual yang sepadan dengan prinsip kembar kedua yang dikembangkan dari prinsip “ordenen”. Prinsip yang bernama berbeda pada setiap tahap perjalanan arsip: “indeelen” untuk klasifikasi arsip dinamis-aktif, “sorteeren” untuk memberkaskan arsip dinamis-inaktif, dan “inrichting” untuk memberkaskan arsip usul serah yang kelak membantu penyusunan sarana bantu temu kembali arsip statis.

Pada dasawarsa 1980-an, lembaga pencipta atau agensi pemerintah masih menyimpan tumpukan arsip sepanjang kira-kira 300 hingga 600 meter linear. Mengemukakan gagasan untuk menyusun semacam panduan penilaian (*waardering*) berupa “daftar-daftar penyusutan” atau “vernietigingslijsten” untuk mempercepat pengolahan dan penyerahan arsip statis. Begitu pula yang terjadi di daerah atau provinsi. Undang-Undang Kearsipan 1995 (*Archiefwet*) dan Peraturan penyertanya (*Archiefbesluit*) Belanda menghendaki kewajiban “pelaksana” (*de zordrager, de bestuurlijk verantwoordeelijke*) untuk

menyusun “daftar seleksi”. Siapa saja yang terlibat dalam penyusunannya? Mereka antara lain:

1. Seseorang yang bertanggung jawab atas pengelolaan informasi.
2. Arsiparis yang bertanggung jawab atas penyimpanan di lembaga pencipta.
3. Arsiparis yang bertanggung jawab di lembaga kearsipan atau arsip nasional.
4. Pakar yang memahami hubungan antara warga dan pemerintah, serta mengetahui makna hubungan tersebut.

Daftar tersebut harus memuat: judul yang menyatakan lembaga pemerintah (*overheidsorgaan*) penyusun daftar, tinjauan singkat tugas unit tersebut, sumbernya dari berkas klasifikasi yang sistematis (*systematische opsomming*) sesuai struktur kelembagaan (*orderingstructuur*) pada masanya, dan penentuan waktu pemusnahan. Dalam kolom keterangan terdapat penjelasan mengenai tugas unit kerja, hubungan antar satu unit kerja dengan unit-unit kerja lain, bernilai warisan budaya bersejarah, serta bernilai bukti keadilan dan sumber penelitian sejarah (<https://www.inspectie-oe.nl/onderwerpen/selectie-en-vernietiging>, diakses pada 14 Desember 2022).

Daftar pilihan atau “selectielijst” merupakan suatu ulasan semua informasi (dokumen, berkas, *databases*, dan lain-lain) pemerintah yang diciptakan dan diterima dalam suatu organisasi. Hanya terdapat dua pilihan yang dokumen tersebut hadapi: simpan atau musnah. Untuk menentukannya, perlu diperiksa berapa lama informasi pemerintah harus disimpan

untuk kepentingan nilai legal atau administratif dan apa yang akan terjadi setelah periode ini. Jika informasi tersebut juga memiliki nilai tambahan budaya dan sosial, maka akan disimpan selamanya. Daftar ini berlaku di pemerintah pusat dan provinsi (<https://www.vvbad.be/selectielijst-gemeenten>, diakses pada 10 Desember 2022).

Maka dari itu, pemilahan arsip dapat dilakukan sedini mungkin. Berikut merupakan kategori berkas (*archiefbescheiden*) yang tidak boleh dihancurkan (<https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/selectielijst-gemeenten-en-intergemeentelijke-organen-2020>, diakses pada 12 Desember 2022):

1. Peristiwa atau kejadian yang mengarah pada “interaksi intensif” (*intensieve interactie*) antara pemerintah dan masyarakat atau sesama anggota masyarakat. “Interaksi” ini dapat berupa bencana, gelaran olahraga, pemilihan umum, atau keputusan politik bermasalah.
2. Masalah atau peristiwa unik atau khusus terkait perwakilan dan kekuasaan lokal, seperti reorganisasi atau restrukturisasi kelembagaan pemerintah lokal.
3. Seseorang yang sedang atau pernah berpengaruh di segala bidang kehidupan, seperti pemimpin lokal, seniman, atau atlet.
4. Kasus-kasus seseorang yang mengakibatkan pengaturan umum.
5. Salinan pengganti berkas yang semestinya disimpan selamanya namun justru hilang atau rusak karena bencana alam atau manusia.

6. Berkas yang apabila dimusnahkan dapat menghilangkan “keterpaduan logis” (*de logische samenhang*) berkas-berkas lain yang juga bernilai sejarah.

B. COMMONWEALTH RECORDKEEPING SERIES SYSTEM: PELAJARAN DARI AUSTRALIA

Pada 1954, Theodore Roosevelt Schellenberg mengunjungi Australia atas beasiswa Fullbright untuk membantu mengembangkan sistem kearsipan. Dua tahun kemudian, rangkaian kuliah di benua Selatan sana terbit utuh menjadi buku *Modern Archives: Principles and Techniques*. Beberapa tahun kemudian Duo Australia (Peter J. Scott dan Ian Maclean) merumuskan *Australian Series System*. Kumpulan tulisan Scott yang Adrian Cunningham editor pun berjudul serupa Manual, menegaskan pentingnya prinsip kembar pertama kearsipan. Sekaligus melalui Schellenberg dan Scott, kearsipan Belanda mulai berpengaruh di Australia. Kelak pengaruh keduanya juga merambah Indonesia.

1. LATAR KONTEKS

Tanpa warisan dokumen administratif yang tersimpan rapi dan dapat diakses, arsiparis Kanada melakukan terobosan dengan menyodorkan konsep “Total Archives”. Sejak awal Abad XIX dua tugas utama arsiparis mulai dirumuskan: mengumpulkan dan melakukan akuisisi “historical records”. Sepanjang pertengahan 1900 hingga akhir dasawarsa 1970-an, tugas tersebut bertambah: menata “organization’s own record” dan melayani kepentingan sejarawan. Menurut Laura Millar

(1998: 105 – 106), pada kurun inilah, “the term “total archives” was first coined,” menjelang Zaman Informasi. Perhatian pada informasi bukan pada media, bahwa arsip mencakup tidak hanya milik pemerintah tetapi juga pihak swasta dan masyarakat umum, bahwa arsip tidak hanya kertas, mulai mengemuka. Mengutip Millar, “brought the world of archives into the information world.” Sejak awal dasawarsa 1980-an, pengembangan konsep “total archives” berubah menjadi “archival system”. Identitas Ke-Kanada-an semakin dipertanyakan seiring keragaman masyarakat yang semakin pelik. Di masa lampau, prinsip “asal-usul” tidak pernah menjadi perhatian utama arsiparis Kanada karena sejarah kearsipan tidak beranjak dari pengelompokkan arsip berdasarkan penciptanya (apakah lembaga pemerintah atautkah bukan) dan tingkat perkembangan (apakah asli, kopi, salinan, atautkah tembusan), tetapi dokumen kesejarahan dalam bentuk apapun mengenai Kanada. Akan tetapi, apabila kita seksama perhatikan, perdebatan antara mereka yang menolak dengan mereka yang menerima, justru prinsip “asal-usul” seperti dilahirkan kembali di Kanada. Bahwa asal-usul informasi tidak kalah penting daripada asal-usul media perantaranya.

Sekalipun begitu pedoman kearsipan Kanada yang bertajuk *Rules for Archival Description* (RAD, 1990/2008), “respect des fonds” merupakan [http://www.cdncouncilarchives.ca/RAD/RAD Principles July2008.pdf](http://www.cdncouncilarchives.ca/RAD/RAD_Principles_July2008.pdf), diakses pada 25 Mei 2018) “the basis for arrangement and description” yang terdiri atas dua bagian, yaitu “provenance and original order”. Lebih lanjut, “The principle of provenance

demands that no records are excluded from description because of their particular form or medium. However, different media will require specific rules to accurately describe their unique characteristics. Rules for archival description must accommodate all media (and the relationships between them) within the body of records of one creator.” Inilah kiranya yang disebut sebagai “reconceptualization of provenance” (Upward, *et.al.*, 2011: 214).

Sejak 1986, *Manual of Archival Description* (MAD) telah rilis tiga kali: 1986, 1990, dan 2000. Menurut Michael Cook (1990: 133), MAD2—edisi perluasan MAD1—berpusat pada koleksi pada suatu tempat penyimpanan (*repository*) yang bertujuan untuk menyusun sarana bantu temu kembali yang bersatu padu. Mengenai prinsip kearsipan, “MAD2 menyatakan bahwa hanya akan terdapat satu sarana bantu temu kembali untuk setiap tempat penyimpanan dalam suatu susunan terstruktur yang melestarikan dan menjelaskan sistem awal yang menghasilkan arsip” (“proposes that there will be one principal finding aid for each repository in a structural order that preserves and explains the original system which produced the archives”). Sistem ini juga dikenal dengan “organizationally-related groupings”. Meski tidak dituliskan, prinsip tersebut jelas selaras dengan “prinsip asal-usul” dan “prinsip aturan asli”.

Describing Archives: A Content Standard (DACCS, 2004/2013: xv – xvi), pedoman kearsipan keluaran *the Council of the Society of American Archivists* menyatakan, “How archives manage and describe their holdings is rooted in the nature of the materials, the context of their creation, and two hundred years of

archival theory.” Pernyataan ini menyiratkan keterkaitan antara kearsipan sebagai praktek dan teori (ilmu). Bahwa ilmu kearsipan berkembang sejak paruh pertama Abad XIX. Terdapat delapan prinsip yang melandasi DACS. Prinsip pertama dan kedua dari DACS, terkait *respect des fonds*, seraya mengutip dan mengembangkan gagasan dalam *Dutch Manual*, terdapat pernyataan: “The records created, assembled, accumulated, and/or maintained and used by an organization or individual must be kept together (i.e., identified as belonging to the same aggregation) in their original order, if such order exists or has been maintained. They ought not to be mixed or combined with the records of another individual or corporate body.” “Respect des fonds” menaungi dua sub-prinsip: “provenance” dan “original order”. “Provenance” berarti bahwa “the records must be clearly reflected in the description, that the description must enable retrieval by provenance, and that a descriptive system must be capable of representing together all the records of a single creator held by a single repository”.

Bagian Pertama DACS terdiri dari delapan bab mirip dengan kedelapan elemen ISAD-G. Berbeda dengan *Dutch Manual*, DACS menguraikan jelas definisi dari “arrangement” dan “description”. “Arrangement” adalah proses dan hasil pengelompokan dokumen menurut prinsip-prinsip kearsipan yang disepakati (“Arrangement is the intellectual and/or physical processes of organizing documents in accordance with accepted archival principles, as well as the results of these processes”). Adapun “description” adalah penciptaan representasi materi kearsipan yang akurat melalui proses (“Description is the

creation of an accurate representation of the archival material by the process of capturing, collating, analyzing, and organizing information that serves to identify archival material and to explain the context and records systems that produced it, as well as the results of these processes”).

Penyempurnaan “prinsip asal-usul” selanjutnya datang dari Australia. Bermula dari ketidakterwakilan kalangan Aborigin di Australia dalam arsip, arsiparis Australia mengemukakan ragam baru: “simultaneous-multiple provenance” dan “paralel provenance”. Perbedaan keduanya terletak pada kesediaan atau ketidaksediaan “meta-system”. Kesamaan keduanya terletak pada kesediaan menerima keragaman sudut pandang serta perbedaan fungsi dan kepentingan (Upward, *et.al.*, 2011: 201, 220). Sebagaimana telah kita saksikan, kini pandangan “single provenance” tidak lagi sesuai. Inilah yang kemudian lebih kita kenal sebagai *Australian/Series System* (Smith, 1995). Pada 2007, *Australian Society of Archivists* (ASA) mengeluarkan *Describing Archives in Context: A Guide to Australasian Practice* (DAiC) untuk memandu penerapan *Australian Series System*.

2. SERIES DAN FUNGSI

Pengaruh kearsipan Australia tidak hanya merambah standar-standar kearsipan keluaran ISO, terutama 15489-1 Records Management, namun juga keempat standar keluaran ICA, terutama edisi kedua General International Standard Archival Description (ISAD-G, 2000), International Standard for Describing Functions (ISDF, 2007) dan standar terbaru Records in Contexts: An International Standard for Archival Description

(RiC, 2015) yang judulnya serupa dengan standar kearsipan nasional keluaran Australia (Pratama, 2020).

Dalam kerangka deskripsi jamak berjenjang (*multi-level description*) jenjang “fonds” membawahi beberapa “series”. Akan tetapi perpindahan unit kerja dari satu lembaga ke lembaga lain, penggabungan kelembagaan, dan pembubaran kelembagaan justru menegaskan bahwa struktur kelembagaan tidak lebih langgeng daripada fungsi. Manual menyatakan bahwa lembaga tidak menciptakan arsip, melainkan unit kerja atau fungsi fasilitatif (*bestur*) dan fungsi-fungsi substantif (*ambtenaren*) yang dibawahinya. Unit kerja memenuhi salah satu sub-fungsi, melaksanakan kegiatan, dan melakukan transaksi. Setiap berkas merupakan representasi kegiatan di mana transaksi menjabarkan isi berkas.

Jenjang “fonds” dan “series” ternyata secara kebahasaan berada pada jenjang yang setara (Ketelaar, 2021; 1997). Keduanya sama saja pada banyak bahasa, terutama Prancis dan Belanda. Ketelaar (1997: 142 – 148) menulis:

“The International Council on Archives' (ICA) General International Standard Archival Description uses terms and definitions formulated specifically for the purposes of ISAD (G), leaving it to the users to find equivalents in their own institutional or national idiom. ISAD(G) defines "series" and "fonds" without suggesting that these are equivalent to the French *se'rie*, the German *Serie*, the Russian *QOHA*, the Dutch *fonds*, or the French *fonds*. There are many more terms in the professional archival terminology which are only understandable in another language when one knows and fully understands the professional, cultural, legal, historical, and sometimes political background of the term.”

Ketelaar lebih menghendaki standardisasi daripada kesamaan. Tidak hanya membawa lema dan frasa sumber namun menyesuaikannya dengan lema dan frasa sasaran. Bahkan latar politis, sejarah, legal, dan budaya juga harus dipertimbangkan.

Terdapat lima elemen dan dua entitas dalam DAiC. Entitas ragam pencipta arsip dan tingkat pemberkasan. Entitas pertama membawahi tiga elemen: “organisations”, “agencies”, dan “persons”. Entitas kedua membawahi dua elemen: “series” dan “items”. Organisasi adalah “keseluruhan elemen masyarakat, komunitas, gereja, atau perusahaan yang mandiri atau tidak terlalu bergantung pada negara” (*a whole government, learned society, church or company that is independent or broadly autonomous*). Agensi adalah “lembaga yang bertanggung jawab memenuhi fungsi administratif” (*distinct, recognisable bodies that are responsible for carrying out administrative functions*). Pelaku adalah “pelaksana pemerintahan Persemakmuran, seperti perdana menteri, pejabat pemerintah, dan gubernur jenderal” (*the records of individuals who have had a close association with the Commonwealth, such as Prime Ministers, senior public servants and Governors-General*). Adapun “series” adalah sekumpulan arsip yang berasal dari kesamaan akumulasi atau pemberkasan yang memiliki kesamaan format atau informasi. “Series” bisa terdiri dari “item” tunggal atau banyak “item” (*a group of records that has resulted from the same accumulation or filing process or that has a similar format or information content. A series can be a single item or many items*). “Item” adalah berkas tunggal atau berkas yang

membentuk “series” (*the individual files, volumes, maps, films or any other units that make up a series*).

Perumusan fungsi-fungsi pemerintahan harus lebih dahulu dilakukan, sebelum menentukan struktur (kelembagaan) yang melaksanakan fungsi-fungsi tersebut. Pembentukan atau pendirian struktur baru harus mempertimbangkan keberadaan keragaman fungsi-fungsi tersebut. Perumusan klasifikasi tidak berdasarkan pada singkatan atau akronim atau inisial nama agensi. Kode klasifikasi terdiri dari huruf dan angka. Nama berganti, kode tidak demikian.

BAB 3

PENDEKATAN FUNGSI KEARSIPAN

A. SEMBILAN DIMENSI KEARSIPAN

Membaca ketiga peraturan terkait Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi 19/2018 tentang Penyusunan Peta Proses Bisnis Instansi Pemerintah, Peraturan Presiden 95/2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik, dan Peraturan Presiden 132/2022 tentang Arsitektur Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik), setidaknya sembilan dimensi kearsipan dapat diperhitungkan untuk perbaikan selanjutnya. Keutuhan sudut pandang dan keragaman representasi harus menjadi paradigma pelayanan publik terbaru. Bukan hanya sudut pandang dan representasi tunggal pemerintahan.

Pertama, kearsipan merupakan salah satu fungsi fasilitatif yang terdapat di semua fungsi-fungsi pemerintahan, bahkan di fungsi fasilitatif itu sendiri. Proses pengolahan kearsipan semestinya selaras di setiap fungsi. Jadi fungsi kearsipan bukan fungsi tersendiri, melainkan fungsi dalam setiap fungsi substantif, atau dengan kata lain dapat dinyatakan sebagai “fungsi dokumentatif”.

Kedua, kearsipan atau informasi kearsipan melampaui keberadaan medium, format, dan bentuk. Maka dari itu, pada medium elektronik-analog dan digital, baik lahir digital (*born digital*) maupun berubah digital (*reborn digital*), apalagi medium kertas, salah satu syarat keabsahan arsip bukan hanya “originality” melainkan “authenticity”. Bukan ‘keaslian’ yang melekat pada

medium awal namun autentisitas yang merepresentasikan konteks, fungsi, kegiatan, peristiwa, dan kejadian. Luciana Duranti (2021) bahkan menyatakan bahwa “tidak ada keaslian dalam arsip digital”.

Ketiga, perumusan fungsi-fungsi substansi pemerintahan (nasional dan daerah) mendahului keberadaan struktur agensi pemerintahan. Jadi bukan dengan meminta agensi yang sudah ada merumuskan fungsi-fungsinya namun memastikan bahwa struktur kelembagaan agensi tersebut merupakan sama dan sebangun untuk memenuhi ketercapaian fungsinya. Adagium yang terkenal dari seorang arsitek Amerika Serikat, Louis Sullivan bahwa “forms follow functions” selaras dengan definisi arsip menurut Dutch Manual, terutama pada uraian “keseluruhan organis” dan “arrangement” yang semestinya berdasarkan “penataan sistematis” (*systematische indeeling*) atau pemberkasan semasa aktifnya. Perubahan nama agensi penanggung jawab terpenuhinya fungsi dan unit kerja pelaksana kegiatan semestinya tidak mengubah klasifikasi. Perspektif historis dengan pendekatan diakronisnya dapat melengkapi perspektif kekinian yang terjebak pada kesementaraan. Pembubaran, penggabungan, dan pemisahan suatu agensi atau struktur dapat saja terjadi, namun fungsi tidaklah demikian. Oleh karena tanpa fungsi maka pemerintahan tidak dapat berlangsung. Maka dari itu, struktur dibentuk hanya untuk memenuhi tercapainya fungsi; bukan sebaliknya. Apabila ini dapat dirumuskan bersama sebelum pembentukan kelembagaan, apa yang terjadi hanyalah perubahan nama dan pengayaan fungsi.

Keempat, informasi kearsipan tidak terkena atau mengalami bias medium. Apakah kertas, elektronik-analog, ataukah digital;

semuanya adalah perantara yang dengannya dan melaluinya informasi dapat terbaca. Sekalipun medium tersebut harus mampu membuat informasi yang terkandung di dalamnya terbaca selamanya, namun ketetapan (*fixation, persistent*) antar jejaring agensi pencipta yang benar-benar berwenang dalam pemenuhan fungsi dan pelaksanaan kegiatan dalam medium yang beragam merupakan sesuatu yang lebih penting. Inilah yang Theo Thomassen (2001) nyatakan bahwa arsip adalah “process-bound information”. Proses ketika masih aktif di antara para agensi baik dalam satu agensi yang sama maupun lintas agensi. Proses ketika kegiatan selesai dan berkas telah utuh. Proses ketika berkas menjadi rujukan sejarah, disimpan dan diakses selamanya.

Kelima, perumusan “sistem arsip” (*records system*) atau “sistem informasi” (*information system*) harus lebih dahulu daripada pengembangan aplikasi. Menurut ISO 15489-1: 2016 keduanya merupakan sistem yang satu namun tidak tunggal. Menjadi jelas bahwa aplikasi bukanlah dan tidak sama dengan sistem arsip. Melalui pengembangan sistem arsip berkelanjutan, setiap aplikasi semestinya terhubung dan saling menghubungkan baik kegiatan-kegiatan di dalam maupun kegiatan-kegiatan bersama di luar. Pengembangan sistem ini seiring sejalan dengan pemetaan fungsi-fungsi substantif pemerintahan.

Keenam, kilas-balik fungsi-fungsi pemerintahan sejak 1945. Lembaga apa saja yang pernah pemerintah bentuk, bubarkan, lalu bentuk kembali? Fungsi apa saja yang lembaga-lembaga tersebut penuhi? Kegiatan apa saja yang mereka lakukan? Lembaga apa saja yang terus-menerus mengada hingga kini? Fungsi apa saja yang terus-menerus mengada hingga kini? Kegiatan apa saja yang

terus-menerus mengada hingga kini? Lembaga apa saja yang pendiriannya merupakan gabungan beberapa lembaga? Perumusan fungsi secara diakronis dengan perspektif menyejarah dapat meramal fungsi apa saja yang fasilitatif, substantif, dan dokumentatif.

Ketujuh, klasifikasi arsip untuk dan fungsi para pelaksana pemerintahan, pemuka komunitas, dan figur terkemuka sejak 1945 hingga kini. Selain peran yang mereka jalankan, mereka juga berperan sebagai diri sendiri. Paradigma partisipatoris (*participatory archives*), komunitas (*community archives*), dan kemasyarakatan (*societal provenance*) akan semakin lengkap dengan paradigma “person-centered archives” yang secara sederhana mengemuka pada koleksi arsip pribadi (*personal files*). Reaksi, tanggapan, sikap, dan kecenderungan pelaku tersebut menjadi begitu autentik dihadapkan dengan begitu banyak peran yang pelaku jalankan.

Kedelapan, klasifikasi arsip untuk dan fungsi komunitas dan entitas bukan-negara lainnya, termasuk organisasi keagamaan, kemasyarakatan, dan politik. Pelayanan publik tidak melulu mengenai pelaku dan agensi pemerintah namun juga mengenai publik yang dilayani. Sejauh mana dampak pelayanan yang publik rasakan? Bagaimana tanggapan publik terhadap kebijakan yang pemerintah tetapkan? Apa saja yang publik dapat lakukan sebagai mitra pelayanan publik? Bagaimana kualitas pelayanan menurut masyarakat? Pertanyaan-pertanyaan tersebut dapat digunakan untuk melengkapi keutuhan sudut pandang pengarsipan dengan pendekatan fungsinya.

Kesembilan, perumusan fungsi pemerintahan daerah. Ini perlu untuk mengurangi bias pusat dan kesenjangan relasi pusat-daerah. Otonomi daerah, pemekaran, kearifan lokal, dan struktur kelembagaan yang berbeda dengan pusat merupakan beberapa isu (*sub-series* atau *file*) yang mengemuka. Arsip atau lembaga kearsipan tingkat provinsi di Belanda dan tingkat negara bagian di Australia mampu memetakan fungsi-fungsi substantif pemerintahan daerah dan memberikan kode klasifikasi untuk tangkapan dan pemberkasan.

B. PENDEKATAN FUNGSI

Fungsi yang pendekatan kearsipan kembangkan adalah fungsi yang bersamanya kegiatan-kegiatan strategis kebangsaan, pemerintahan, dan kemasyarakatan harus dilakukan. Tanpa penerapan fungsi dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut maka pemerintahan pusat dan daerah tidak dapat mencapai tujuannya. Dalam perkembangan Ilmu Kearsipan terbaru Trilogi yang berdasarkan pada pendekatan “functional provenance”, “simultaneous provenance”, dan “multiple provenance” dengan pendekatan “multidimensional description”. Metodologi “provenance” atau “asal-usul” berkembang dari prinsip “arrangement” yang menjadi salah satu tema pokok Dutch Manual merupakan dimensi yang merepresentasikan arsipnya itu sendiri dan berbeda dengan dimensi “description” yang membuat isinya dapat pembaca pahami. Definisi kami rujuk dari ISO 15489-1:2016, 30301, dan 30300, serta standar-standar kearsipan keluaran ICA, terutama *International Standard Describing Functions* (ISDF) dan *Records in Contexts* (RiC).

Paradigma fungsi dapat dirumuskan “dari atas” (*high level*) dan “dari bawah” (*low level*). Menurut ISDF, “fungsi adalah tujuan, tanggung jawab, atau tugas jenjang tinggi apapun yang ditugaskan untuk mencapai akuntabilitas agenda suatu pelaksana (*corporate body*) melalui legislasi, kebijakan, atau mandat”. Fungsi “dapat dibagi menjadi serangkaian operasi yang terhubung, seperti sub-sub fungsi, proses-proses bisnis, kegiatan-kegiatan, atau transaksi-transaksi”. Adapun menurut ISO 15489-1:2016, fungsi adalah “sekumpulan kegiatan untuk memenuhi tanggung jawab utama dan mencapai tujuan strategis suatu entitas bisnis”. Fungsi dapat saja serupa dengan kegiatan atau bahkan transaksi, demikian menurut RiC. Fungsi ini, menurut ISO 23081-1:2017, mampu menangkap keterhubungan empat atribut atau property: mandat, pelaksana (*agents*), bisnis, dan arsip (*records*).

Perumusan “proses bisnis” (*business process*) dalam *enterprise architecture* (EA) serupa dengan perumusan “kegiatan-kegiatan” (*activities*) dalam pengelolaan arsip dan informasi (*records/information management*). Apabila, salah satunya menurut Perpres 95/2018, “proses bisnis adalah sekumpulan kegiatan yang terstruktur dan saling terkait dalam pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pusat dan pemerintah daerah masing-masing”, maka “kegiatan” menurut ISO 15489-1:2016 adalah “tugas pokok yang entitas bisnis lakukan sebagai bagian suatu fungsi”. Bagian terakhir dari trilogi pengarsipan fungsi adalah transaksi. Menurut ISO 15489-1:2016, transaksi adalah unit terkecil suatu proses kerja yang mengandung pertukaran sekurang-kurangnya antara dua partisipan atau sistem. Di sinilah berkas atau beberapa berkas tercipta setelah kegiatan selesai.

C. MENGHINDARI BIAS MEDIUM

Selain himbauan berupa percepatan penyusutan dan alih media (digitasi) sebelum kepindahan lembaga dan kementerian pemerintah pusat dari Jakarta sebagai “daerah khusus ibu kota” ke sebagian wilayah di dua kabupaten (Penajam Paser Utara dan Kutai Kartanegara) Kalimantan Timur sebagai “ibu kota negara”, lembaga kearsipan selama ini telah menyusun sarana kendali berupa pedoman retensi arsip (PRA) dan lembaga pencipta arsip menyusun jadwal retensi arsip (JRA). Apa yang melandasi sarana kendali tersebut adalah pemetaan fungsi, sebagaimana rumusan Dutch Manual. Pada dasarnya setiap pemerintahan membawahi dua fungsi utama: fasilitatif dan substantif. Fungsi fasilitatif adalah fungsi yang pasti terdapat di semua agensi pemerintahan, seperti kesekretariatan, hubungan masyarakat, sumber daya manusia (dan kepegawaian), keuangan, hukum, organisasi, dan riset. Adapun fungsi-fungsi substantif adalah fungsi-fungsi, termasuk sub-sub fungsi yang hanya terdapat di salah satu agensi pemerintah atau merupakan agregasi beberapa agensi.

Selanjutnya lembaga kearsipan pusat atau arsip nasional merumuskan keragaman fungsi-fungsi substantif sebagai “ahli waris” (*custodian*) selanjutnya. Bukan hanya keberlangsungan akses terhadap informasi namun keterbacaan medium, termasuk format dan bentuk. Digital adalah salah satu dari sekian banyak medium, seperti kertas. Maka dari itu, pemencaran penyimpanan menjadi pertimbangan keamanan. Digital merupakan salah satu medium di mana pemencaran berlangsung. Apa yang Kominfo kembangkan melalui Pusat Data Nasional (Sementara) yang kelak dibangun di empat lokasi (Bekasi, Batam, Titik Nol Ibu Kota

Negara, dan Labuan Bajo) merupakan salah satu perwujudan pengamanan informasi digital. Peladen (*server*) harus memenuhi standar keamanan dan memiliki dua jenis: emulasi dan konten. Semestinya sejak penciptaan keragaman format untuk berbagai arsip (tekstual, audio, visual, dan audio-visual) sudah dipersiapkan SPBE melalui pengembangan Sistem Informasi Kearsipan Dinamis Terintegrasi (Srikandi). Format menjadi salah satu elemen wajib deskripsi atau metadata. Format tersebut harus memenuhi standar penyimpanan dan akses, tidak hanya tercipta namun lestari dan berguna.

Terdapat tiga pilihan menghadapi transformasi digital: berubah digital, terlahir digital, dan tetap analog. *Pertama*, berubah digital. Inilah yang jamak disebut “alih media” atau “digitasi”. Menurut ISO 15489-1:2016, berubah digital terdiri dari dua proses: konversi dan migrasi. Konversi terjadi apabila arsip berubah bentuk yang semula elektronik-analog atau manual berubah menjadi format digital. Migrasi terjadi apabila terjadi perubahan pada format dalam ranah digital. Pada umumnya konversi hanya terjadi sekali, sedangkan migrasi dapat terjadi berkali-kali karena mudah usangnya format digital. Di sinilah kebijakan perlu segera ditempuh: apakah tetap menyimpan medium atau format awal (*original*) ataukah memusnahkannya karena telah tersedia format terbaru yang dipertimbangkan autentik. Apabila penghematan menjadi alasan maka untuk apa menyimpan kedua format (awal dan terbaru)? Cukup menyimpan salah satu saja. Autentisitas sejak penciptaan menjadi syarat utama. Apabila pemencaran menjadi alasan maka keragaman format merupakan bagian dari upaya pengamanan informasi. Oleh karena jika medium digital telah

usang maka konversi dapat dilakukan kembali. Akan tetapi jelas biaya penyimpanan dan akses menjadi lebih mahal. Transformasi digital semestinya mencakup preservasi digital. Bukan hanya berubah menjadi digital namun kemudahan untuk mengakses dan memahaminya.

Kedua, terlahir digital. Inilah format yang sejak penciptaan sudah ditentukan. Lalu, apakah formatnya akan tetap sama ataukah berubah sesuai perkembangan teknologi? Apakah format digital awal tetap dipertahankan ataukah migrasi berkala terus-menerus terjadi? Kendali terhadap arsip (*records control*), salah satu dari delapan tahap lainnya dalam pengelolaan arsip (*records management*) menurut ISO 15489-1:2016, mencakup pemilihan dan penentuan format yang lestari lebih lama, tidak hanya ketika penciptaan dan penggunaan namun juga ketika penyimpanan dan akses berkelanjutan. Format digital mudah dan cepat sekali usang lalu tergantikan. Apakah menghentikan perubahannya merupakan pilihan yang baik dengan menyediakan aplikasi sezaman sebanyak mungkin sehingga peladen emulasi dapat berfungsi? Ataukah migrasi berkala sehingga terus-menerus mutakhir mengikuti aplikasi pembacanya?

Ketiga, tetap analog. Di sini digital hanya terjadi sepanjang proses pembuatan hingga master atau draf final, namun medium keluaran berupa analog-elektronik, seperti kaset, cakram padat, atau piringan hitam. Inilah yang mereka sebut sebagai “bentuk yang tetap” (*persistent form*). Hak cipta dan royalti menjadi alasan kembalinya format analog ini, terutama di kalangan musisi dan seniman. Pembajakan lebih mudah terjadi di ranah digital dan kepemilikan semula mustahil diketahui. Gerakan kembali analog ini

merupakan perwujudan kendali terhadap arsip (*records control*). Sedikit lebih mahal dan merepotkan namun autentisitas dapat dipertahankan.

Keempat standar kearsipan keluaran ICA dan ISO 15489-1:2016 mendefinisikan arsip sebagai informasi, sedangkan beberapa pakar seperti Geoffrey Yeo (2007) mendefinisikannya sebagai “persistent representation” dan Verne Harris (2021) berpendapat bahwa “archives” adalah “genres of the trace”. Theo Thomassen (2001) masih mendefinisikannya sebagai “process-bound information”. Sekalipun penting karena menentukan keterbacaan, bias medium tidak boleh terjadi. Informasi tersebut dapat saja “terekam” (*recorded*, ISAD-G [2000]), “terwakili” (*represented*, RiC-CM 0.1), dan “terpahat” (*inscribed*, RiC-CM 0.2).

Dalam perkembangan drafnya, RiC-CM 0.2 menyatakan bahwa arsip adalah “Any idea, material thing, or event within the realm of human experience”. Jadi gagasan, medium, dan peristiwa adalah arsip selama ranah pengalaman manusia tersimpan di sana dan kapan saja dapat diakses kembali.

BAB 4

PENGELOLAAN KEARSIPAN NASIONAL

Secara nasional, selain ANRI, pengelolaan kearsipan harus berjejaring dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang merumuskan “reference code” melalui skema Satu Data Indonesia (SDI), Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) yang merumuskan “enterprise architecture”, Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN) yang merumuskan “information security”, dan Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) yang mengelola “national data center” atau pusat data nasional. Adapun selama ini “reference code” atau “unique code” dapat mengacu pada Badan Kepegawaian Negara (BKN), Kementerian Keuangan (Kemenkeu), atau Badan Pusat Statistik (BPS).

Kedua sub-bab dalam bab ini merupakan model-model keterhubungan pusat dan daerah, agensi pusat yang memiliki “cabang” di daerah, serta keterhubungan antar-daerah, terutama daerah lama dan baru. Kedua model dan keempat contoh berikut dapat menjadi rujukan pengalaman bagaimana kelak hubungan baru Indonesia setelah memiliki “ibu kota negara”. Di beberapa negara maju, seperti Belanda dan Australia, terdapat dua ibu kota di setiap negara di mana satu kota menjadi pusat ekonomi dan satu kota menjadi pusat pemerintahan. Apakah model negara daratan seperti itu sesuai dengan negara kepulauan seperti Indonesia?

A. PUSAT

Fungsi kearsipan harus lebih dahulu hadir sebelum bentuk dan struktur kelembagaan dibentuk. Dapat pula dikatakan bahwa struktur kelembagaan hanya dibentuk untuk menjalankan fungsi atau sistem informasi. Perubahan struktur kelembagaan, apakah berupa pemisahan dan penggabungan ataupun pergantian nama, sejatinya tidak pernah bisa menghilangkan sistem informasi. Demikian pula hubungan jalaran lanjutan antara sistem informasi dan aplikasi. Keduanya sungguh berbeda sekalipun terjalin hubungan hierarkis. Informasi dan arsip tidak mempermasalahkan medium, namun informasi kearsipan hanya dapat tersaji melalui medium. Meskipun begitu, kesementaraan medium tidak menggantikan pentingnya informasi. Maka dari itu, dalam ranah dan medium digital, autentisitas lebih penting daripada keaslian.

Relasi kelembagaan pusat daerah setelah 1998 cukuplah unik. Pemerintahan daerah dapatkan otonomi terbatas, sekalipun kemandirian hanya di kabupaten dan kota, bukan di provinsi. Beberapa lembaga pusat masih memiliki unit pelaksana teknis atau “balai” milik PUPR. Perpanjangan tangan pusat tersebut beririsan dengan kinerja “dinas-dinas” daerah sehingga mengemuka relasi pusat-pusat di daerah. Sekalipun beberapa hasil tugas “balai” segera diberikan kepada pemerintah daerah, seperti pembangunan fasilitas umum berupa sekolah, pasar, dan stadion. Begitu pula Balai Vokasi dan Produktivitas (BVP, dahulu Balai Latihan Kerja [BLK]) milik Kemnaker yang berdiri di 34 provinsi. Balai ini di Samarinda merupakan salah satu BVP yang mempersiapkan warga sekitar Titik Nol IKN untuk berkeahlian dan berpengalaman karena BVP tidak hanya membekali peserta

dengan keahlian namun juga menghubungkannya dengan perusahaan pencari kerja.

Tentu saja relasi ini tidak berhenti hanya pada klasifikasi naskah dinas yang berpatokan pada kode alfabet, numerik, atau alfanumerik dan inisial unit kerja sehingga acapkali mudah berubah-ubah. Kode-kode tersebut harus mampu merepresentasikan fungsi informasi kearsipan dan kegiatan, bukan sekadar kode-kode unit kerja. Sistem informasi sejak Indonesia merdeka tidak pernah dirumuskan secara tepat fungsi. Dampaknya, pada ranah digital, aplikasi-aplikasi mudah saja berganti dan tidak dapat berinteroperabilitas, bahkan informasi yang tercipta pada medium elektronik-digital menghilang begitu saja seketika terjadi pembaharuan atau perbaikan versi terbaru.

1. KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM DAN PERUMAHAN RAKYAT

Inilah salah satu kementerian yang pernah atau berdiri sejak pemerintahan jajahan menguasai Hindia-Belanda. Pertama kali berdiri pada 1819 bernama *Civiele gebouwen*, lalu 1824 bernama *Hoofdsinspectie waterstaat*. Empat tahun kemudian, bernama *Administratie van der waterstaat en der civiele gebouwen* di bawah *Directie der producten en civiele magazijnen*. Pada 1854, agensi tersebut bernama *Bureau van openbare werken*. Lalu pada 21 September 1866 berubah menjadi *Departement van Burgerlijke openbare werken* (BOW). Pada 1875, fungsi perkeretaapian (*Staatsspoorwegen*, SS) berada di bawah BOW. Pada 1907, BOW sempat bernaung di bawah Departemen Perusahaan Milik Negara (*Gouvernementsbedrijven*, Gb), SS, dan *Post-, Telegraaf, en*

Telefoondienst (PTT). Pada 1934, agensi ini berubah nama menjadi *Departement Verkeer- en waterstaat* yang menaungi juga BOW dan Gb.

Menurut Irdam Idris (1970: 10), istilah “pekerdjaan oemoem”, “oeroesan pekerdjaan oemoem”, dan “pekerdjaan umum” mulai diperkenalkan pada masa Pendudukan Jepang. Sekalipun secara kelembagaan tidak terpusat dan mengutamakan peran rakyat melalui gotong royong dan romusha. Setelah proklamasi, agensi ini baru berdiri pada 1947 dengan nama Kementerian Pekerdjaan Umum dengan struktur serupa masa penjajahan.

Kini Kementerian PUPR juga membawahi balai-balai di tiga puluh empat provinsi. Di Kalimantan Timur sendiri, terdapat Balai Pengembangan Permukiman Wilayah (BPPW) dan Balai Pengembangan Jalan Nasional (BPJN). Pada 2021, Kementerian PUPR membentuk satuan tugas berdasarkan Surat Keputusan Menteri PUPR Nomor 1419/KPTS//M/2021 tentang Satuan Tugas Pembangunan Infrastruktur Ibu Kota Negara. Satuan Tugas tersebut bertugas membantu Menteri “mengkoordinasikan dan mengendalikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan infrastruktur IKN dengan pendekatan keterpaduan, inovatif, dan tata kelola pemerintahan yang baik”. Dalam pelaksanaan tugasnya, ketua satgas perencanaan dan ketua satgas pelaksanaan berkoordinasi dan/atau berkolaborasi dengan para pemimpin tinggi dan/atau kepala unit-unit pelaksana teknis (UPT) berupa “balai”, antara lain Balai Prasarana Permukiman Wilayah (BPPW) Kalimantan Timur (Kaltim) Direktorat Jenderal (Ditjen) Cipta Karya, Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional (BBPJN) Kaltim Ditjen Bina

Marga, Balai Wilayah Sungai (BWS) Kalimantan IV Ditjen Sumber Daya Air, Balai Pelaksana Pemilihan Jasa Konstruksi (BPPJS) Kaltim Ditjen Bina Konstruksi, dan Balai Pelaksana Penyediaan Perumahan (BPP) Kalimantan II Ditjen Perumahan, serta Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah (BPIW) yang merupakan unit mandiri.

Kelima balai dan satu badan tersebut dengan nama yang berbeda dan struktur yang berubah-ubah dibentuk beberapa tahun sebelum Satgas IKN resmi dibentuk. Bersama dengan Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, dan Perumahan Rakyat Provinsi Kaltim, mereka membangun dan memelihara kawasan Kalimantan Timur, termasuk jalan bebas hambatan Samarinda-Samboja yang sementara ini merupakan gerbang tol terdekat dengan Titik Nol IKN Nusantara. Setiap balai masih belum memiliki tempat simpan, kecuali Dirjen di Kementerian PUPR yang menyimpannya di Citeureup Bogor. Mereka membutuhkan tempat simpan arsip vital dan arsip terjaga, juga repositori berupa peladen (*server*). Selama ini balai-balai tersebut melakukan alih media (konversi) dan menyimpan bentuk digitalnya di *google drive*, sedangkan bentuk awal (original) disimpan di ruangan di mana kantor berada. Tidak hanya jalan raya, jalan bebas hambatan, jembatan sungai, jembatan darat, kawasan perumahan, baru-baru ini mereka atas perintah Presiden juga membangun stadion, pasar tradisional, dan bangunan sekolah.

Sebelum jalan bebas hambatan Samarinda-Samboja selesai dibangun, waktu tempuh melewati Taman Hutan Raya Bukit Soeharto mencapai 10 jam. Pada Jumat 7 Oktober 2022, kami

menempuh pulang-pergi selama 5 jam, dengan rincian 2 jam di jalan bebas hambatan dan 3 jam sepanjang Samboja dan “Titik Nol IKN Nusantara”. Kontur jalan naik-turun dan menikung ke kanan dan kiri, terutama pada malam hari, serta tanpa lampu penerangan jalan yang memadai perlu mendapat perhatian lebih. Jalan bebas hambatan mendekati Titik Nol akan dibangun sesegera mungkin, tidak hanya dari arah Samarinda namun juga dari Balikpapan, di mana terletak dua bandara internasional: Aji Pangeran Tumenggung Pranoto dan Sultan Aji Muhammad Sulaiman Sepinggian.

Letak IKN Nusantara tidak menjadi fokus kajian ini selama kawasan tetap terhubung secara dalam jaringan dengan kawasan lain, baik intra-pulau maupun antar-pulau. Apa yang lebih penting adalah ketersediaan jaringan *wireless fiber* dan koneksi internet di kawasan IKN Nusantara yang berada di dua kabupaten: Kutai Kartanegara dan Penajam Paser Utara. Sekalipun di Titik Nol sudah tersedia WiFi namun jangkauannya masih terbatas. Fokus kajian ini terletak pada titimangsa 2024 yang mengutamakan keterhubungan akses dan tangkapan (*capture*). Apa yang akan terjadi setelah 2024?

Terkait penerimaan penduduk setempat, kami temukan melalui riset yang para dosen Fakultas Hukum Universitas Mulawarman bahwa komunitas adat suku Dayak Paser Balik menerima pendirian IKN Nusantara selama terjamin hak-hak dasar komunitas adat. Sebagian besar tanah di sekitar Titik Nol belum bersertifikat atau masih berupa girik sehingga rentan dipindahkan. Maka dari itu, komunitas menawarkan pilihan relokasi bukan hanya ganti rugi. Pemerintah melalui

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK) Indonesia juga berdialog dengan pihak Keraton Sambaliung Berau dan Kesultanan Kutai Kartanegara untuk mengetahui tanggapan. Secara demografis, keterwakilan etnis dan suku di sekitar kawasan cukup berimbang karena tidak ada etnis atau suku yang jumlahnya mendominasi sehingga dapat menjadi modal sosial. Beberapa bulan terakhir pun banyak perantau yang mulai berdatangan dan berdagang di sekitar kawasan sehingga semakin mewarnai keragaman sebelumnya.

2. KEMENTERIAN KETENAGAKERJAAN

Inilah Kementerian yang Indonesia sendiri bangun sejak kemerdekaan dinyatakan. Fungsi ketenagakerjaan semula berada di bawah Kementerian—atau bagian dari fungsi—Sosial pada 19 Agustus 1945. Kurang dari dua tahun kemudian, tepatnya pada 3 Juli 1947, “embrio” ketenagakerjaan mulai membentuk fungsi tersendiri, terpisah dari Sosial, bernamakan Perburuhan. Sekalipun begitu, beberapa hari kemudian kedua fungsi tersebut sempat menyatu dalam satu agensi. Tiga tahun kemudian, kembali berdiri Kementerian Perburuhan. Frasa nama “tenaga kerja” mulai menggantikan lema “perburuhan” pada 1969. Lima tahun kemudian, Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi, dan Koperasi berdiri. Pada 1983, fungsi Koperasi tidak lagi bersama fungsi Tenaga Kerja. Pada 2001, fungsi Transmigrasi bergabung dengan fungsi Tenaga Kerja. Sejak 2014 hingga kini, kementerian ini bernama Kementerian Ketenagakerjaan (Kemnaker).

Seperti PUPR, Kemnaker juga memiliki balai-balai di ibu kota provinsi (IKP). Balai tersebut semula dikenal sebagai Balai Latihan Kerja (BLK) namun kini telah berubah nama menjadi Balai Latihan Vokasi dan Produktivitas (BLVP), salah satunya BLVP Samarinda dekat Titik Nol IKN. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Dikbudristek) juga membawahi (sub-)fungsi serupa Kemnaker. Pendidikan Vokasi Dikbudristek, yang merupakan pengayaan fungsi Pendidikan Tinggi dan baru dibentuk sejak bergabungnya kembali Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (Ristekdikti) ke Dikbud sehingga bernama Dikbudristek, memiliki irisan fungsi dengan Pembinaan Pelatihan Vokasi dan Produktivitas (Binalavotas) Kemnaker. Menarik mencermati agregasi berkas antara kedua direktorat jenderal tersebut, series berkas kedua dirjen tersebut., dan hubungan antar-series keduanya.

Agensi Kemnaker juga memiliki relasi mitra daerah karena kemiripan fungsi. Umumnya agensi ini bernama Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Perbedaan penamaan yang menggabungkan kedua fungsi, yang mungkin bagi satu pihak begitu mirip namun bagi pihak lain bertolak belakang, tidak lantas meniadakan keberadaan fungsi-fungsi tersebut. Relasi balai dan dinas, serta series berkas atau agregasi berkas keduanya ini juga menarik untuk diamati.

B. DAERAH

Penentuan letak ibu kota, menandai pusat pemerintahan suatu provinsi, yang umumnya berdasarkan peristiwa bersejarah. Dua provinsi berikut mewakili model daerah induk yang salah satu kawasannya mandiri lalu menjadi provinsi baru, serta model kawasan yang memisahkan diri dari daerah induk dengan menjadi provinsi tersendiri. Keduanya menggambarkan relasi daerah-pusat dan daerah-daerah serupa relasi pusat dan daerah dalam skala yang lebih kecil dan dekat. Melengkapi relasi lembaga pusat yang berada di daerah, relasi daerah-daerah ini menguraikan keragaman pengalaman yang dapat dirujuk Badan Otoritas IKN dan kelak pemerintah khusus ibu kota negara.

1. PEMERINTAHAN PROVINSI SUMATERA SELATAN

Pemerintahan Daerah Sumatera Selatan (Sumsel) merupakan salah satu provinsi tertua di Indonesia. Berdiri pada 12 September 1950. Selain Bangka Belitung, Sumsel sempat menaungi juga Jambi, Bengkulu, dan Lampung (<https://sumselprov.go.id/page/content/sejarah-sumatera-selatan>, diakses pada 11 Desember 2022). Hingga 2000, waktu ketika banyak daerah-daerah baru bermekaran menjadi provinsi baru seperti Maluku Utara, Sumsel telah memiliki empat relasi daerah-pusat. Tidak hanya empat provinsi baru yang mekar dari Sumsel, di Sumsel sendiri beberapa kabupaten pun telah dimekarkan, seperti:

- a. Kabupaten Banyuasin dari Kabupaten Musi Banyuasin.
- b. Kabupaten Empat Lawang dan Koa Pagaralam dari Kabupaten Lahat.
- c. Kabupaten Ogan Ilir dari Kabupaten Ogan Komering Ilir).

- d. Kota Prabumulih dari Kabupaten Muara Enim.
- e. Kota Lubuk Linggau dari Kabupaten Musi Rawas.
- f. Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur dan Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan dari Kabupaten Ogan Komering Luru.
- g. Kabupaten Musi Rawas Utara dari Kabupaten Musi Rawas.
- h. Kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir dari Kabupaten Muara Enim.

masalah yang mengemuka adalah arsip yang masih terserak di daerah induk, belum diserahkan atau disalin untuk dimiliki provinsi baru. Penyerahan arsip-arsip vital seperti batas-batas wilayah dan kepemilikan aset harus segera dilakukan seketika provinsi baru terbentuk sehingga keberadaan depot arsip dan bentuk-bentuk repositori lain harus segera berdiri. Tidak kalah penting adalah preservasi dan akses terhadap khazanah dan koleksi tersimpan. Lembaga kearsipan daerah di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota harus mampu memastikan keberadaan lokasi dan keamanan fisik arsip-arsip vital tersebut.

2. PEMERINTAHAN PROVINSI MALUKU UTARA

Kepindahan Ibu Kota Provinsi (IKP) Maluku Utara tidak terjadi seketika namun memerlukan waktu hingga belasan tahun. Bermula dari pendirian Provinsi Maluku Utara, mandiri dari Provinsi Maluku sejak 1999. Proses pendirian provinsi itu sendiri pun telah berlangsung sejak dasawarsa 1950-an, ketika Republik Indonesia Serikat (RIS) bubar berdasarkan Mosi Integral Mohamad Natsir sehingga Republik Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan. Tepat pada 12 Oktober 2022, ketika

kami berkunjung, Provinsi Maluku Utara telah berusia 23 tahun. Setiap tahunnya digelar upacara pada pukul 9 pagi dan rangkaian acara sebelum dan sesudahnya. Selama satu dasawarsa lebih, IKP Malut sementara terletak di Ternate. Hingga pada 4 Agustus 2010, IKP pun pindah ke sebuah desa bernama Sofifi yang terletak di pulau terbesar di Malut, Halmahera. Hingga kini pun perpindahan perangkat pemerintahan masih berlangsung, demikian ucap Sekretaris Daerah Provinsi dan Sekretaris DPRD Provinsi Malut, terutama para ASN dan anggota DPRD. Keadaan Sofifi kini sungguh jauh berbeda dari 23 tahun lampau.

Pendirian Malut dan kepindahan IKP berdasarkan pada dua undang-undang (UU): UU 46/1999 tentang Pembentukan Provinsi Maluku Utara, Kabupaten Buru, dan Kabupaten Maluku Tenggara Barat dan UU 6/2000 tentang Perubahan atas UU 46/1999. Berdasarkan *Naskah Sejarah Pembentukan Provinsi Maluku Utara* keinginan pembentukan “daerah otonom satu” terjadi pada 18 September 1957 melalui sidang paripurna DPRDP. Hasil sidang tersebut kemudian delegasi bawa ke Jakarta pada November 1957. Namun keinginan tersebut kandas karena Pemerintah Pusat sedang fokus pada upaya pengembalian Irian Barat. Pemerintah sementara itu menanggapi dengan menyetujui pembentukan Kabupaten Maluku Utara sebagai bagian dari Provinsi Maluku. Reformasi 1998 dan kerusuhan Maluku menghidupkan kembali keinginan tersebut.

Pada 25 Maret 2003, melalui UU 1/2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Utara,

Kabupaten Halmahera Timur, Kabupaten Kepulauan Sula, dan Kota Tidore Kepulauan, pemekaran dan penambahan wilayah kembali terjadi di dalam Provinsi Maluku Utara. Ketiga UU tersebut ternyata belum menyelesaikan permasalahan letak dan nama IKP Malut, terutama karena Sofifi terletak di Kota Tidore Kepulauan dan belum menjadi “daerah otonomi baru”. Pangkal permasalahannya terdapat di Pasal 9 Ayat 1 UU 46/1999 yang menyatakan bahwa: “Ibu kota (*sic.*) Provinsi Maluku Utara terletak di Sofifi,” dan Penjelasan: “Yang dimaksud dengan Sofifi sebagai Ibu kota Provinsi ... adalah sebagian wilayah yang berada di Kecamatan Oba Kabupaten Halmahera Tengah”. Melewati batas 5 tahun yang Pasal 20 Ayat 2 UU 46/ 1999 tentukan ternyata Sofifi masih sebagai kelurahan yang dahulu termasuk Kecamatan Oba Kabupaten Halmahera Tengah namun kini termasuk dalam Kecamatan Oba Utara Kota Tidore Kepulauan. Oleh karena status administratif Sofifi yang tetap sebagai kelurahan bagian dari Kota Tidore Kepulauan maka sebagian pihak menyatakan bahwa sejatinya IKP Malut adalah Kota Tidore Kepulauan. Kecuali kelak Sofifi telah menjadi Daerah Otonomi Baru (DOB). Pihak tersebut yang telah mengajukan gugatan ke Mahkamah Agung Republik Indonesia (MKRI) menyatakan bahwa Provinsi Malut hanya memiliki “ibu kota imajiner”. (<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17707>, diakses pada Pukul 21.19 Sabtu 15 Oktober 2022). Para terwawancara mengakui bahwa pengarsipan pembentukan provinsi dan kepindahan IKP justru terjadi setelah kejadian karena mengejar momentum reformasi dan otonomi daerah. Maka dari itu, saran mereka, pembentukan IKN harus

memperhatikan proses dan konteks. Begitu pula dengan pembentukan Badan Otorita IKN Nusantara harus didahului dengan “pelepasan” dua kabupaten (Penajam Paser Utara dan Kutai Kartanegara) dari provinsi induk, Kalimantan Timur. Demikian untuk mencegah dualisme pemerintahan dan kekuasaan, seperti yang terjadi di Kota Batam. Penentuan Sofifi sendiri memerlukan waktu yang lama dan diskusi yang alot, menengahi berbagai kepentingan di Malut dan menaungi keragaman budaya dan kekuasaan terdahulu. Meskipun demikian, ternyata Sofifi sebagai IKP harus berhadapan dengan Kota Tidore Kepulauan sebagai IKP. Bentuk kepulauan yang terhubung melalui lautan juga merupakan keunikan tersendiri Malut. Ini dapat Pemerintah jadikan purwarupa keterhubungan jaringan pusat-pusat pemerintahan dalam satu pulau dan antar-pulau. Ke-300 pulau Malut begitu serupa dengan Indonesia dengan belasan ribu pulaunya.

BAB 5 PENUTUP

A. SIMPULAN: DARI IBU KOTA KE IBU KOTA

Indonesia ternyata baru memiliki IKN pada 2022 karena sebelumnya Jakarta hanya dinyatakan sebagai “daerah khusus ibu kota”, bukan “ibu kota negara” itu sendiri. Melalui UU 3/2022, Nusantara merupakan nama IKN dan merupakan “satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan” IKN. Badan Otorita IKN Nusantara (BOIKNN) sebagai Pemerintah Daerah Khusus IKN merupakan “pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN”. Maka dari itu BOIKNN perlu berhubungan dengan balai-balai geografis yang PUPR kelola (BPPW dan BPJN, misalnya), perguruan tinggi (Universitas Mulawarman dan Politeknik Negeri Samarinda, misalnya), dinas-dinas perpustakaan dan kearsipan provinsi (Kalimantan Timur), kabupaten (PPU dan Kukar), dan kota (Samarinda dan Balikpapan), Forum Keraton Nusantara, dan komunitas adat. Belajar dari keberadaan badan serupa di Batam, maka perlu kejelasan kepemilikan dan waktu penguasaan yang kelak meniadakan dualisme kepemimpinan setempat. Apakah kelak berupa daerah khusus ibu kota seperti DKI Jakarta ataukah IKN Nusantara

sebagai kawasan tersendiri sehingga perlu “pelepasan kepemilikan” dari dua kabupaten sebelumnya.

Badan Otorita IKN Nusantara perlu berhubungan dengan balai-balai geografis yang Kemen PUPR kelola (BPPW dan BPJN, misalnya), perguruan tinggi (Universitas Mulawarman dan Politeknik Negeri Samarinda, misalnya), dinas-dinas perpustakaan dan kearsipan provinsi (Kalimantan Timur), kabupaten (PPU dan Kukar), dan kota (Samarinda dan Balikpapan), Forum Keraton Nusantara, dan komunitas adat. Belajar dari keberadaan badan serupa di Batam, maka perlu kejelasan kepemilikan dan waktu penguasaan yang meniadakan dualisme kepemimpinan setempat. Apakah kelak berupa daerah khusus ibu kota seperti DKI Jakarta ataukah IKN Nusantara sebagai kawasan tersendiri sehingga perlu “pelepasan kepemilikan” dari dua kabupaten sebelumnya.

Khazanah arsip yang kelak tercipta merupakan khazanah arsip bersejarah dan bentukan awal memori kolektif kawasan IKN Nusantara. Khazanah awal ini merepresentasikan dan memproyeksikan pengelolaan arsip Indonesia secara nasional. Miniatur pengelolaan baru kearsipan nasional bermula dari keberhasilan pengelolaan kearsipan IKN Nusantara. Keterhubungan secara luar dan dalam jaringan perlu dipercepat ketersediaan perangkat keras dan lunaknya. Pengelolaan kearsipan melampaui keterbatasan medium, apakah analog ataupun digital, namun pengelolaan informasi berkelanjutan dan jangka panjang melalui ketersediaan arsip yang otoritatif atau absah karena

memenuhi kriteria autentisitas, keandalan, kesatuan, dan ketergunaan.

Tidak kalah penting adalah pengarsipan pada setiap proses kegiatan, terutama sebelum dan setelah pembentukan BOIKNN, di mana ANRI terlibat, termasuk melalui kajian strategi implementasi penyelenggaraan kearsipan di ibu kota negara ini. Khazanah arsip yang kelak tercipta merupakan khazanah arsip bersejarah dan bentukan awal memori kolektif kawasan IKN Nusantara. Khazanah awal ini merepresentasikan dan memproyeksikan pengelolaan arsip Indonesia secara nasional. Miniatur pengelolaan baru kearsipan nasional bermula dari keberhasilan pengelolaan kearsipan IKN Nusantara. Keterhubungan secara luar dan dalam jaringan perlu dipercepat ketersediaan perangkat keras dan lunaknya. Pengelolaan kearsipan secara jangka panjang dan berkelanjutan melampaui keterbatasan medium, apakah analog ataupun digital.

Indonesia sebagai negara kepulauan dapat merumuskan sendiri model pengarsipannya dengan segala warisan naskah, surat emas, warkat, dan artefak yang oleh Ahmad al Jallad sebut sebagai “open air archives”. Informasi kearsipan melampaui berbagai bentuk medium sejak dahulu hingga kini. Pengaruh kearsipan berbagai negara dan keragaman medium memperkaya pengarsipan nusantara tersebut.

B. REKOMENDASI: SISTEM DAHULU APLIKASI KEMUDIAN

Sebelum mengembangkan aplikasi yang bahkan tingkat interoperabilitasnya lingkup nasional sekalipun,

pengembangan sistem informasi kearsipan (*archival information system*) atau sistem arsip (*records system*) harus lebih dahulu. Sistem tersebut memang utamanya mampu menangkap fungsi-fungsi pemerintahan, namun dapat juga menangkap fungsi-fungsi kemasyarakatan, komunitas, dan para pelaku. Sistem arsip sebagaimana arsip dan informasi itu sendiri tidak berbeda karena medium atau format. Apakah berbasis kertas, dengar, pandang, atau pandang dengar, bahkan digital sekalipun; pengembangan sistem informasi dapat menangkap itu semua. Menangkap perubahan, penggabungan, pengayaan, dan pengembangan setiap fungsi dan jejaring agregasi antar-fungsi. Medium, terutama digital, mudah sekali usang, maka perhatian harus tertuju pada pelestarian informasi yang sedang menjelma menjadi preservasi digital.

Pada dasarnya, sistem arsip adalah sistem yang mampu “mengelola, menangkap, dan menyediakan akses terhadap arsip sepanjang waktu”. Sistem ini sejatinya menangkap keutuhan pemerintahan nasional dari berbagai sudut: komunitas, individu, dan pelaku, serta pemerintah pusat dan daerah. Sistem ini mampu memperkirakan perubahan dan kesinambungan masa kini dan masa depan. Alih-alih membentuk struktur kelembagaan agensi baru, pengayaan fungsi lebih mungkin. Klasifikasi arsip tidak melulu berkodekan huruf, angka, dan huruf-angka, namun sebagai bagian dari kendali arsip dengan menyusun “reference code”. Frasa “over time” mengisyaratkan bahwa sistem

inilah yang mendasari pemberkasan fungsi, serta klasifikasi kegiatan dan transaksi.

Pembentukan IKN Nusantara harus menjadi momentum perubahan dan kesinambungan pengelolaan arsip. Tidak hanya hari ini, tetapi juga masa lampau dan masa depan. Perumusan fungsi-fungsi substantif pemerintahan nasional harus dimulai sejak Indonesia mandiri menjadi negara. Kepindahan ibu kota, negara dan provinsi merupakan hal biasa, baik pada masa kerajaan dan kesultanan maupun masa negara-bangsa. Apalagi kelak pada 2024 menurut UU IKN bukanlah pemindahan, melainkan IKN yang sama sekali baru karena baru kali itu Indonesia memiliki IKN, sedangkan sebelumnya hanya memiliki “daerah khusus ibu kota”. Menjadi luar biasa dan bermomentum apabila Indonesia pada 2024 dapat merumuskan pendekatan fungsi kearsipan pada setiap fungsi-fungsi pemerintahan nasional.

DAFTAR SUMBER

- Arsip Nasional Republik Indonesia*. 2019. *Kajian Arsitektur Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik Bidang Layanan Kearsipan*. Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan.
- Barritt, Marjorie Rabe. 1988. "Archival Training in the Land of Muller, Feith, and Fruin: The Dutch National Archives School", *American Archivist* Summer: 336 – 344.
- . 1993/2003. "Coming to America; Dutch *Archivistiek* and American Archival Practice", in *Manual for the Arrangement and Description of the Archives: Drawn up by the Direction of the Netherlands Association of Archivists*, eds Samuel Muller, Johan Feith and Robert Fruin (Chicago: the Society of American Archivists): xxxv – xlx.
- Bussel, Geert-Jan van. 2017. "The Theoretical Framework for 'Archives-As-Is': An Organization Oriented View on Archives". *Stichting voor Archiefpublicaties* Jaarboek 17 (Archives in a Liquid Time): 17 – 71.
- Cook, Terry. 1997. "What is Past is Prologue: A History of Archival Ideas since 1898, and the Future Paradigm Shift", *Archivaria* 43: 17 – 63.
- Den Teuling, A. J. M. 2003. *Archiefterminologie voor Nederland en Vlaanderen* ('s Gravenhage: Stichting Archiefpublicaties).
- Duchain, Michel. 1977/1983. "Theoretical Principles and Practical Problems of Respect de Fonds in Archival Science", *Archivaria* 16: 64 – 82.
- . 1992. "The History of European Archives and the Development of Archival Profession in Europe", *American Archivist* Volume 55: 14 – 25.
- Duranti, Luciana. 2022. "Why a World Gone Digital Needs Archival Theory More Than Ever Before?" *Archeion* CXXIII: 1 – 21.
- Harris, Verne. 2021. *Ghosts of Archive*. London and New York: Routledge.
- Horsman, Peter; Eric Ketelaar and Theo Thomassen. 1998/2003. *Introduction to the 2003 Reissue: v – xxxiii*, in *Manual for the Arrangement and Description of the Archives: Drawn up by the Direction of the Netherlands Association of Archivists*. Samuel Muller, Johan Feith and Robert Fruin (eds.). Chicago: the Society of American Archivists.
- International Council on Archives*. 2000. *General International Standard Archival Description*. Second Edition. Paris: International Council on Archives.

- , 2004. *International Standard Archival Authority Record for Corporate Bodies, Persons, and Families*. Second Edition. Paris: International Council on Archives.
- , 2007. *International Standard for Describing Functions*. First Edition. Paris: International Council on Archives.
- , 2008. *International Standard for Describing Institutions with Archival Holdings*. First Edition. Paris: International Council on Archives.
- , 2015. *Records in Contexts: An International Standard for Archival Description, Progress Report*. Cleveland: International Council on Archives.
- , 2016. *Records in Contexts: A Conceptual Model for Archival Description*. Paris: International Council on Archives.
- , 2016. *International Organization for Standardization*. 2016. 15489-1:2016 *Information Documentation – Records management processes – Records Management*. Swiss: International Organization for Standardization.
- , 2017. 23081-1:2017 *Information documentation – Records management processes – Metadata for records*. Swiss: International Organization for Standardization.
- , 2019. 30301:2019 *Information documentation – Management systems for records – Requirements*. Swiss: International Organization for Standardization.
- Irdam, Idris. 1970. *Sedjarah Perkembangan Pekerdjaan Umum di Indonesia*. Jakarta: Institut Pendidikan Pekerdjaan Umum dan Tenaga Listrik.
- Jenkinson, Hilary. 1922. *A Manual of Archive Administration Including the Problems of War Archives and Archive Making* (Oxford: The Clarendon Press).
- Jong, Frida de and Wim Ravesteijn, "Techniek en bestuur Opkomst en ontplooiing van de Indische Waterstaat," Wim Ravesteijn and Jan Kop (reds.), *Bouwen in de Archipel: Burgerlijke openbare werken in NederlandsIndie*.
- Joseph, Pauline. 2010. "EDRMS Search Behaviour: Implications for Records Management Principles and Practices". Unpublished PhD Thesis University of Western Australia.
- Ketelaar, Eric. 1997. "The Difference Best Postponed? Culture and Comparative Archival Science," *Archivaria* 44: 142 – 148.
- Ketelaar, Eric; Viviane Frings-Hessami. 2021. "Scholarly and professional communication in archives: archival traditions and languages," *Archives and Manuscripts* 49/1-2.

Muller, Samuel; Johan Feith and Robert Fruin (eds.). 1920. *Handleiding voor het ordenen en beschrijven van archieven*. Groningen: Erven b. van der kamp.

----- . 2003. *Manual for the Arrangement and Description of the Archives, Drawn up by the Direction of the Netherlands Association of Archivists*. 3rd Edition. Translated by Arthur H. Leavitt. Chicago: The Society of American Archivists.

Peraturan Pemerintah 17/2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota Negara serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Peraturan Presiden 63/2022 tentang Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara.

Peraturan Presiden 64/2022 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional Ibu Kota Nusantara Tahun 2022 – 2024.

Peraturan Presiden 65/2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara.

Pratama, Raistiwar. 2017. "Archives and the Archipelago: The Influence of Dutch *Archivistiek* on Indonesian Archival Practices". Unpublished Master Thesis. University of Leiden.

Ridener, John. 2007. "From Polders to Postmodernism: An Intellectual History of Archival Theory" (Master Thesis San Jose State University).
Schellenberg, Theodore R. 1965. *The Management of Archives* (New York and London: Columbia University Press).

----- . 2003/ 1956. *Modern Archives: Principles and Techniques* (Chicago: The Society of American Archivists).

Thomassen, Theo. 2001. "Introduction to Archival Science," *Archival Science* 1: 373 – 385.

Undang-Undang 3/2022 tentang Ibu Kota Negara.

Yeo, Geoffrey. 2007. "Concepts of Record (1): Evidence, Information, and Persistent Representations," *The American Archivists* 70: 315 – 343.

