

SISTEM KEARSIPAN DI INDONESIA

Tiurma L. Tobing*)

Abstrak

This article explains the use of archival system in the government offices in Indonesia. The archieval system in Indonesia has four periods i.e. Remainder of VOC from XVII Century until 1799, Netherlands Colonisation in 19th Century, Netherlands Colonisation in 20th Century, and the Government of Republic of Indonesia period. Sistem Tata Naskah (manuscript order system) and Sistem Pola Baru (new order system) are the two systems emerged after the independence of the Republic of Indonesia. The existence of Sistem Pola Baru is only as an alternative system if the old system is not effective, because the objectives of archive handling is to help archivist to retrieve the file/document easily.

Key word

Authority control

Bibliophile

Bundle

Register system

Roll

Rubric

Pendahuluan

Arsip adalah naskah yang dibuat dan diterima oleh lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintah, badan swasta atau perorangan dalam bentuk apapun baik dalam keadaan tunggal maupun berkelompok dalam rangka kegiatan pemerintah (Undang-undang Nomor 7 Tahun 1971 tentang kearsipan).

Sebagai produk administrasi, fungsi arsip dapat dibedakan antara arsip dinamis dengan arsip statis, yaitu artinya :

- Arsip dinamis merupakan arsip yang digunakan langsung dalam penyelenggaraan administrasi yang nilai dan artinya

*) Arsiparis di Arsip Nasional ; mahasiswa Program Studi Ilmu Informasi, perpustakaan dan Kearsipan, Program Pascasarjana Universitas Indonesia

- masih berubah sesuai fungsinya dalam administrasi;
- arsip statis tidak digunakan secara langsung dalam penyelenggaraan administrasi lagi, karena setelah melewati seleksi penilaian menjadi permanen, dan secara khusus sebagai bahan pertanggungjawaban nasional.

Perbedaan fungsi arsip tersebut membuat adanya perbedaan dalam sistim penanganannya karena kepentingannya yang berbeda. Arsip dinamis berperan dalam penyelenggaraan administrasi perkantoran dan arsip statis berkepentingan untuk kepentingan penelitian. Walaupun terdapat perbedaan fungsi antara arsip dinamis dan arsip statis, keduanya tidak dapat dipisahkan begitu saja, karena adanya ikatan daur hidup arsip yang saling mengikat dalam menjaga keselamatan pertanggungjawaban nasional. Karena untuk menjadi arsip surat-surat harus diciptakan, dikumpulkan untuk pencapaian tujuan tertentu (kerja administrasi), dipelihara, dinilai, disusutkan dan ditransfer ke Arsip Nasional (Ricks, 1992 : 303).

Pengaruh dari kondisi arsip dinamis akan mempengaruhi saat statisnya, demikian juga sistim pengelolaan arsip statis harus memperhatikan organisasi dan sistem penataan pada masa dinamisnya.

Sistem dan Organisasi Kearsipan Nasional

Sistem merupakan suatu kesatuan yang terorganisir yang mengatur hubungan dalam suatu kerangka tertentu untuk mencapai tujuan tertentu, atau menurut Ricks sistem adalah sekelompok kegiatan yang saling berkaitan yang secara bersama-sama berusaha mencapai tujuan (Ricks, 1992 : 12).

Dalam melaksanakan tugas pemerintah, maka dirasakan perlu adanya sistem kearsipan nasional di Indonesia yang sesuai dengan tugas kearsipan itu. Maka, Undang-undang Kearsipan Nomor 7 Tahun 1971 menyebutkan bahwa sistem kearsipan itu berupa :

1. Adanya unit-unit kearsipan pada lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintah pusat dan daerah;
2. adanya Arsip Nasional RI di Jakarta sebagai Arsip Nasional Pusat dan Arsip Nasional Wilayah pada setiap ibukota Daerah Tingkat I, disebut Arsip Nasional Wilayah. Keputusan Presiden Nomor 92 Tahun 1993, mengatur

kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi dan tata kerja Arsip Nasional sebagai organisasi kearsipan di Indonesia dan juga menjelaskan tentang organisasi kearsipan yang lain, yaitu unit-unit kearsipan yang melengkapi sistem kearsipan nasional di Indonesia (Katelaar, 1985 : 23), yaitu :

1. Unit-unit kearsipan pada lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintah di tingkat pusat maupun di tingkat daerah adalah bagian integral dari keseluruhan administrasi dan organisasi lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintah yang bersangkutan.
2. hubungan kerja Arsip Nasional Republik Indonesia dengan unit-unit kearsipan pada lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintah di tingkat pusat dan di tingkat daerah merupakan koordinasi dan pembinaan yang meliputi petunjuk-petunjuk dan bimbingan dalam bidang teknik dan tata kearsipan (Arsip Nasional RI, 1981 : 5-6).

Unit kearsipan pada lembaga pemerintah diadakan untuk melengkapi kebutuhan administrasi pemerintahan, sedangkan keberadaan Arsip Nasional yang sudah dirasakan keperluannya sejak tahun 1892 sesuai dengan alasan berdirinya Lembaga Kearsipan (Schellenberg/ANRI, 1981 : 9) karena adanya tanggung jawab pemeliharaan arsip lama untuk kepentingan administrasi dan ilmu pengetahuan (Staatsblad 1892 Nomor 24). Dengan demikian, maka sistem kearsipan nasional memberi tugas kepada ANRI untuk menyelenggarakan pengembangan dan pembinaan kearsipan Nasional itu dengan mendapat wewenang untuk mengadakan koordinasi, bimbingan dan pengawasan teknis kearsipan dan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang kearsipan. Termasuk didalamnya penyusutan arsip yang diatur dalam PP Nomor 34 Tahun 1979.

Penyusutan arsip sebagai sub sistem kearsipan merupakan salah satu sarana penyelamatan arsip sebagai bahan pertanggungjawaban nasional yang meliputi pekerjaan : penyimpanan, penataan, perawatan, pemeliharaan dan pengamanan arsip. Untuk itu perlu dikenal beberapa sistem penanganan dan pengaturan arsip yang pernah dikembangkan di Indonesia.

Sistem Penataan Arsip

Sistem penyimpanan dan penataan arsip yang tertua yang pernah dikenal adalah Sistem Register. Sistem ini mulanya telah digunakan oleh para hakim pada masa Romawi Kuno. Sistem ini merupakan catatan harian untuk keperluan pribadi yang ternyata dapat membantu untuk menemukan surat-surat ataupun bahan-bahan lain yang pernah diterima atau dikirimkan sebelumnya. Pada masa Kekaisaran Romawi sistem ini secara resmi difungsikan sebagai jalan masuk ke surat-surat yang disimpan. Sistem ini sering disebut sebagai **AGENDA**, bahasa Latin *agereto do - agendum - agenda* (plural). Registrasi sendiri berarti pencatatan ini membuat surat-surat masuk jadi tersimpan dan terkumpul dalam bentuk seri yang terpisah dari surat-surat keluar yang merupakan pertinggal yang juga terkumpul dalam satu seri yang tersendiri. Perkembangan sistem pemerintahan di Eropa yang membawa akibat berkembangnya administrasi menimbulkan masalah penemuan kembali arsip yang makin banyak diproduksi. Hal ini diusahakan untuk ditanggulangi dengan mengidentifikasi kelompok-kelompok arsip dengan memberi ciri yang khas yang mudah untuk dikenali atau dibedakan dari kelompok lain, baik menurut bentuk fisik atau ciri tertentu, misalnya warna. Karena itu muncul istilah **BUNDEL**, **ROLL** dan **RUBRIEK**. **Bundel** adalah sekelompok arsip yang dijilid karena dianggap memiliki kesamaan masalah atau jenis arsip; **Roll** adalah sekelompok arsip yang dikumpulkan dan disimpan dengan cara menggulung secara bersama-sama untuk memudahkan penyimpanan sesuai dengan masalahnya ; **Rubriek** adalah sejumlah arsip yang dikumpulkan dan untuk menemukan kembali diberi warna merah (Bhs. Latin *ruber - merah*).

Dalam perkembangan **Sistem Register**, arsip disimpan dalam dua seri, yaitu surat masuk dan surat keluar. Register itu merupakan catatan yang mencatat surat masuk atau surat keluar yang masing-masing diberi nomor sesuai dengan nomor arsipnya. Arsip disusun sesuai dengan nomor yang diberikan dan menjadi alat penemuan kembali. Register ini juga mempunyai indeks berdasarkan nama atau masalah yang terkandung dalam arsipnya. Untuk bentuk register yang lebih maju, surat masuk dan surat keluar tidak dipisahkan lagi.

Surat keluar dan surat masuk yang masih berhubungan disatukan penyimpanannya. Pengelompokan surat-surat ini merupakan awal dari penciptaan, pemberkasan, dan dossier (Schellenberg/ANRI, 1980 : 82). Ternyata Sistem Register ini mempengaruhi sistem penyimpanan arsip di negara-negara lain di Eropa, masing-masing dengan pengembangan dan kondisi masing-masing daerahnya. Jerman memanfaatkan Sistem Register mulai dari masa dinamisnya sampai masa statis. Yang dikerjakan adalah mencari sistem klasifikasi masalah yang berhubungan dengan fasilitatif dan subsatantif lembaga yang bersangkutan. **Sistem Register** di Inggris menggunakan **Rolls** yang berfungsi sebagai Register dengan prinsip "**satu masalah satu berkas**" dengan nomor urut yang berlaku pada tahun itu saja dengan menggunakan indeks sebagai sarana penemuan kembali berkas tersebut.

Sistem kearsipan Belanda haruslah mendapat perhatian, karena sebagai negara yang menjadi penguasa Nusantara lebih dari dua abad, maka pengaruh sistem kearsipannya akan mempengaruhi sistem di "*Nederlands Indie*". Sistem kearsipan di Belanda berawal pada masa pemerintahan Bataaf Republik di abad ke-16. Staten General Badan Pemerintahan Tertinggi secara musyawarah mengadakan Rapat Umum yang dihadiri berbagai utusan daerah, komisaris-komisaris maupun para duta di berbagai tempat. Para peserta selalu memberi laporan secara lisan yang harus diserahkan pada sekretaris rapat secara tertulis. Laporan itu selalu dilengkapi dengan lampiran surat menyurat hasil kegiatan administrasinya disamping surat-surat berkaitan lainnya yang kemudian membentuk seri yang disebut *VERBAL*. Verbal sebenarnya adalah laporan lisan yang disampaikan pada rapat umum yang dilengkapi dengan surat menyurat yang saling berkaitan dan kemudian dikembangkan dalam register surat-surat masuk dan keluar yang digabungkan. Dalam rapat umum itu surat-surat masuk dilaporkan dalam rapat untuk diproses dan diputuskan/diresolusikan sebagai keputusan rapat. Keputusan itu dicatat pada buku Resolusi. Sementara surat-surat itu yang seringkali disertai dengan lampiran hingga membentuk Bundel Seri tersendiri disebut **LIAS(EN)**. Lias ditata sesuai dengan asalnya, seperti *lias dalam negeri, lias VOC, lias Tanjung Pengharapan, lias Admiral*, dan lain-lain. Dengan

demikian, maka pada masa Staten Generaal telah tercipta tiga macam seri arsip yaitu : seri Resolusi, seri Lias(en), dan seri Verbalen.

Pada buku *Resolusi*, biasanya terdapat catatan pinggir. Catatan pinggir itu kemudian dijadikan indeks yang disusun secara alfabetis dan dibuat lepas dari buku Resolusi tersebut. Sistem ini dikenal sebagai *Resolutie Stelsel*. Pada abad ke-19 *Sistem Verbal* ini berupa laporan yang disatukan dengan lampiran (baik surat ataupun yang lain) sehingga membentuk dosir. Dalam perkembangannya, maka istilah dossier lebih berkembang dari *Rubrik*, karena dossier tidak banyak berbeda dari verbal.

Pengertian dossier :

1. Onderwerp dossier sama dengan subject file yaitu masalah yang dibagi menurut perihal.
2. Object dossier sama dengan case file dimana urusan dibagi lagi menurut masalah.
3. Personil dossier, masing-masing dossier dapat dipecah lebih kecil.
4. Vervolg dossier, atau dossier lanjutan, pemecahan dossier karena terlalu tebal.

Dossier dapat disusun secara kronologis atau menurut klasifikasi yang logis. Karena itu diperlukan adanya pedoman klasifikasi yang baik dan jelas.

Sistem Kearsipan di Indonesia

Peninggalan administrasi masa lampau di Indonesia dapat ditemukan di Arsip Nasional RI, yang jika diamati dapat memberi pengertian tentang administrasi lembaga atau badan yang menciptakan arsip tersebut. Secara garis besar arsip-arsip terbagi atas :

1. Peninggalan organisasi masa VOC sejak abad XVII hingga tahun 1799.
2. Organisasi pemerintah kolonial Hindia Belanda abad XIX.
3. Organisasi pemerintah Hindia Belanda pada abad XX dari periode sebelum 1945 dan masa tahun 1945 - 1949/1950.
4. Organisasi dari pemerintah RI.

Pembagian periode diatas berhubungan dengan masalah penting dalam kearsipan yaitu masalah **prinsip provenance**

atau prinsip asal-usul dan **prinsip of original order** atau prinsip aturan asli.

Sistem Kearsipan pada masa VOC, yang periodenya sejalan dengan masa Staten Generaal di Belanda dengan sendirinya mendapat pengaruh dari sistem yang berlaku di Belanda. Dengan demikian sistem penataan arsipnya disesuaikan dengan sistem resolusi stelsel yang mengalami pengelompokan berdasarkan jenis arsip seperti : resolusi, *missieven* (surat-surat resmi), *bijlagen* resolusi (lampiran-lampiran, berupa surat-surat pendukung), *inkomende stukken* (surat-surat masuk), *copy uitgaande stukken* (salinan surat-surat keluar), *orders* (perintah-perintah), *dagregister*, *rapporten* (laporan), *memorie van overgave*, *adviezen*, dan lain-lain.

Dalam melaksanakan hak Oktrooi dari pemerintah di Belanda, maka VOC memerlukan organisasi kearsipan yang baik dan praktis, hingga segala sesuatu diresolusikan dan diatur secara seri dan peristiwa penting dicatat dalam buku harian (*dagregister*) dengan teliti. Catatan kegiatan yang teliti itu diperlukan untuk membuat laporan secara berkala kepada Staten General di Belanda.

Seri resolusi disusun secara kronologis dengan lampiran indeks masalah pada tiap buku. Sedangkan lampiran (*bijlagen*) disusun sesuai dengan kronologis resolusi, karena resolusi dan indeksnya merupakan jalan masuk ke lampiran yang berupa surat-surat dan dokumen lain yang diresolusikan. Setelah VOC pada tahun 1799 dibubarkan, maka kekuasaan Raad van Indie diganti dengan kekuasaan Gubernur Jenderal yang memerintah sebagai wakil raja. Hal ini sesuai dengan perubahan sistem pemerintahan di Belanda dari sebuah republik ke sebuah negara kerajaan dengan pusat pemerintahan di tangan raja.

Dengan demikian, maka kebiasaan bermusyawarah untuk membuat resolusi hilang. Gubernur Jenderal melaksanakan kekuasaannya bersama-sama dengan *Algemeene Secretarie* menjadi pusat kekuasaan di Hindia Belanda. Dalam hal pengaturan arsipnya *Algemeene Secretarie* memanfaatkan Sistem Verbal (1823) yang berkembang menjadi dossier berdasarkan seri. Sejak itu sistem registrasi (*Registratur Stelsel*) menjadi patokan pengaturan arsip di Hindia Belanda,

walaupun dalam pelaksanaannya masing-masing kantor/ lembaga menjalankannya sesuai dengan kebutuhannya. Tetapi yang pasti rata-rata menggunakan alat bantu, antara lain :

1. Agenda untuk mencatat surat masuk.
2. Indeks mencatat isi surat sesuai dengan masalah yang telah ditentukan. Pada indeks ini dapat diketahui informasi mengenai jenis arsip, nomor dan letak arsipnya.
3. Klapper (indeks), yang memuat deretan nama, tempat, masalah, yang disusun secara alfabetis dan menunjuk ke indeks untuk melacak letak arsip.

Sistem ini terkenal sebagai Sistem Agenda yang pada saat itu banyak digunakan dan sangat bermanfaat untuk pengaturan arsip yang belum terlalu banyak dihasilkan setiap harinya dan permasalahan yang timbul belum terlalu rumit.

Seiring dengan berkembangnya masalah baik di bidang pemerintahan maupun bidang politik, ekonomi dan sosial masyarakat di Hindia Belanda, maka mulai dirasakan kebutuhan akan sebuah sistem yang baru yang lebih efisien dan efektif. Pada tahun 1916, Kaulbach memperkenalkan sebuah sistem baru yang sebenarnya tidak jauh berbeda dengan sistem register di atas. Hanya saja ia menggunakan kartu-kartu sebagai alat registrasinya dengan meninggalkan sistem agenda. Sistem ini bergantung pada pedoman klasifikasi yang telah ditentukan sejak awal. Sistem ini mula-mula diperkenalkan pada Kantor Jawatan Kereta Api di Kemayoran, Batavia. Pada tahun 1920 dilakukan uji coba dan dikembangkan pada Departemen van Justitie. Kemudian dilaksanakan pada kantor-kantor lain, hingga sekarang sistem ini masih dapat dilihat pada arsip lama dari Departemen van Binnenlandsch Bestuur/BB sekarang Departemen Dalam Negeri (DDN), pada arsip Departemen van Burgelijke Openbare Werken (PU) dan Departemen van Verkeer en Waterstaat (Departemen Perhubungan dan Pengairan).

Kelebihan sistem ini dari sistem agenda :

- Tidak perlu membuat indeks lagi karena sudah langsung tertera pada kartunya, semua informasi telah tercantum
- Tidak memerlukan banyak tenaga.
- Mudah dipahami oleh karyawan dengan pendidikan rendah.

Sistem Pada Masa Republik Indonesia

Pekerjaan kearsipan merupakan pekerjaan penyimpanan dan penemuan kembali arsip dengan baik dan tepat. Proses kemerdekaan Indonesia telah membawa perubahan yang pemecahan setiap permasalahannya perlu ditinjau dari kondisi yang ada. Setelah Republik Indonesia berdiri, maka sistem kearsipan berjalan terus sesuai dengan apa yang telah berlaku selama ini. Periode pendek penjajahan Jepang dinilai oleh banyak kalangan yang mengelola arsip statis sebagai masa penting yang dapat menjadi alasan mengapa kondisi kearsipan di Indonesia makin lama makin buruk. Masa singkat pemerintahan Jepang di Indonesia hampir tidak meninggalkan arsip. Orang Indonesia yang pada masa Hindia Belanda biasanya hanya menjadi pelaksana kearsipan bertambah buta arsip dengan tidak munculnya penanganan arsip oleh pemerintah Jepang. Keadaan makin memburuk dengan pengambialihan seluruh perkantoran oleh pegawai Indonesia tanpa pemahaman akan fungsi administrasi yang benar. Terutama karena pada masa lima tahun pertama berdirinya negara Republik Indonesia tidak ada kesempatan untuk menata arsip, bahkan arsip-arsip pada masa itu sering dibawa-bawa ikut mengungsi dengan pejabat pemerintah.

Setelah pemulihan kemerdekaan, maka pembenahan sistem pemerintahan dilakukan secara perlahan-lahan sesuai dengan prioritas yang dirasakan pada waktu itu. Dalam bidang kearsipan maka yang dapat dilakukan adalah melanjutkan apa yang telah berjalan sejak masa kolonial. Sistem kearsipan yang pernah berlaku dilaksanakan sesuai dengan pengetahuan pelaksananya, atau dikembangkan sesuai dengan kebutuhan. Akibatnya adalah arsip-arsip tertata rapi tapi sulit untuk ditemukan kembali. Lama kelamaan arsip tetap tersimpan tetapi makin tidak terawat dan sulit ditemukan kembali. Hingga lama kelamaan arsip ditinggalkan. Menurut penelitian Arsip Nasional RI, *sistem agenda, Kaulbach, sistem registrasi lain* masih banyak digunakan di instansi-instansi pemerintahan walaupun dengan berbagai perubahan sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan mereka. Karena itu untuk mengatasi masalah kearsipan yang makin mendesak, maka bersama-sama dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN), Arsip Nasional memperkenalkan *Sistem Pola Baru* yang

jelas menggunakan sistem kartu. Selama satu dasawarsa Sistem Pola Baru mulai membantu sistem kearsipan di Indonesia walaupun terdapat beberapa penolakan akan kemanfaatan sistem ini, karena sistem ini memang harus diawali dengan pelatihan-pelatihan yang baik dan penempatan orang yang telah dilatih pada tempat yang sebenarnya di bagian arsip, hingga mereka dapat mempraktekkan pengetahuannya dengan baik. Contoh lembaga yang telah melaksanakan sistem ini adalah Departemen Dalam Negeri dengan seluruh Pemerintah Daerahnya.

Sebuah sistem lain yang muncul setelah kemerdekaan Indonesia adalah **Sistem Tata Naskah (Takah)** yang digunakan oleh Angkatan Bersenjata. Takah merupakan kegiatan administrasi dalam memelihara dan menyusun data-data dari semua tulisan mengenai segi-segi tertentu dari suatu persoalan pokok secara kronologis dalam sebuah berkas (Dep. Hankam, 1973 : 81).

Tujuan *Takah* terutama untuk menyusun dan mengendalikan surat dengan sistem satu pintu dan agar mudah ditemukan kembali. Tidak semua surat disimpan dengan menggunakan sistem *Takah*. Jika surat-surat disimpan dengan menggunakan sistem *Takah*, maka harus ditentukan terlebih dahulu klasifikasinya, apakah termasuk kategori rahasia atau biasa. Peredaran surat yang termasuk dalam klasifikasi rahasia atau sangat rahasia, harus dibuat serapi mungkin. Surat dimasukkan ke dalam map khusus agar isi informasinya tidak diketahui oleh orang yang tidak berhak untuk mengetahuinya.

Takah merupakan sebuah sistem yang baik dan sangat rapi, tetapi lembaga yang menggunakan sistem ini dituntut untuk lebih teliti karena sangat banyak peralatan yang harus digunakan dalam melaksanakan *Takah* ini. Pelaksana memerlukan pelatihan yang khusus agar dapat melaksanakan sistem dengan baik dan benar. Keuntungan yang diperoleh bila menggunakan Sistem *Takah* adalah :

- Arsip terpelihara dan mudah ditemukan kembali.
- Arsip akan langsung memberkas

Penutup

Dari uraian diatas kita ketahui, bahwa *Sistem Takah* dan *Sistem Pola Baru*. merupakan sistem yang muncul setelah kemerdekaan RI. Sementara itu sistem-sistem lainnya yang merupakan produk dari masa kolonial masih tetap digunakan oleh banyak lembaga baik pemerintah maupun swasta. Dengan diperkenalkannya *Sistem Pola Baru*, Arsip Nasional RI tidak bermaksud memaksakan penggantian sistem yang telah berjalan di lembaga. Keberadaan dari Sistem Pola Baru adalah sebagai salah satu alternatif jika memang Sistem yang lama sudah tidak efektif lagi. Karena tujuan penanganan kearsipan adalah membantu kegiatan administrasi kantor dan pengendalian arsip agar dengan mudah dapat ditemukan kembali.

Daftar Bacaan

- Arsip Nasional Republik Indonesia. (1980).** Survey Sistem Kearsipan Zaman Hindia Belanda (untuk kalangan sendiri)
- De Graff, MGHA. (1971).** Korte Inleiding op de Registratuur der Rijksadministratie in de 19de Eew. Rijks Archiefschool.
- Mangkudilaga, Machfudi. (1980).** Catatan Perkembangan Ketatnegeraan VOC dan Hindia Belanda. Jakarta : ANRI.
- Ricks, Betty... et al. (1992).** Information Image : A Record System Approach. Ohio.
- Schellenberg, TR. (1980).** Modern Archives : Prinsip dan Teknis. Jakarta : Arsip Nasional Republik Indonesia.
- Schellenberg, TR.** The Management of Archives. New York.
- Verhoeve, F.P.J. 1892-1972.** Lands Archives van Nederlands-Indie