

**CINCIN ARSIP:  
PENANGGULANGAN BENCANA DAN PENGELOLAAN ARSIP**

***RING OF RECORDS:  
DISASTER MITIGATION AND RECORDS MANAGEMENT***

**Raistiwar Pratama**

Arsip Nasional Republik Indonesia  
Jl. Ampera Raya No. 7, Cilandak, Jakarta Selatan 12560  
Email: [raistiwar.pratama@anri.go.id](mailto:raistiwar.pratama@anri.go.id)

***Abstract***

*Disaster mitigation consists of three sequential processes, similar to functional approach towards disaster. The two puts concern that series system able to capture disaster function each of related governmental bodies. Despite the various structures and names of government bodies, it is their single function that creates records. Function defines activity and transaction. Align to it, life cycle approach is considered fail to capture the series system. Thus, records continuum contemporarily suitable. Preserving collective memory and providing access over time are main requirements. Structurism might lower the tense between structure and function.*

***Keywords: Records Continuum, Functional Provenance, Disaster Management***

***Abstrak***

Penanggulangan bencana meliputi tiga proses. Serupa dengan pendekatan fungsi kebencanaan. Keduanya memastikan bahwa pendekatan *series*-fungsi mampu menangkap fungsi kebencanaan setiap lembaga terkait. Walaupun beragam struktur dan nama lembaga pemerintahan, fungsi-lah yang menciptakan arsip. Fungsi menentukan kegiatan dan transaksi. Selaras dengan pendekatan *series*-fungsi, pendekatan daur hidup tidak lagi memadai sehingga pendekatan rangkaian pengarsipan merupakan pilihan terbaik saat ini. Merawat memori kolektif dan ketersediaan akses sepanjang waktu, sekalipun lembaga pencipta arsip telah bubar, merupakan persyaratan mutlak. Strukturisme dapat mengurangi ketegangan antara struktur dan fungsi.

**Kata Kunci: Rangkaian Pengarsipan, Asal Usul berdasarkan Fungsi, Kebencanaan**

**PENDAHULUAN**

**Bumi Bergerak Laut Menggulung**

Moehammad Saleh gelar Datoek Rakayo Basa menulis perihal bencana alam melalui dua karyanya. Saleh muda menulis “Syair Lampung Karam” yang terbit secara bertahap dengan berbagai edisi dan cetakan sepanjang 1883 – 1888. Menurut Filolog

Suryadi dari Universitas Leiden, tetralogi Syair Lampung Karam terbit di Singapura pada 1883 – 1884. Keempatnya adalah “Syair Lampung Karam,” “Syair Negeri Lampung yang Dinaiki oleh Air dan Hujan Abu,” “Inilah Syair Lampung Dinaiki Air Laut,” dan “Syair Negeri Anyer

Tenggelam.” Syair Lampung Karam sendiri terbit dengan judul berbeda-beda. “Syair Negeri Lampung yang Dinaiki oleh Air dan Hujan Abu,” “Inilah Syair Lampung Dinaiki Air Laut,” “Syair Lampung dan Anyer dan Tanjung Karang Naik Air Laut,” dan “Inilah Syair Lampung Karam Ada nya” merupakan berbagai judul yang pernah disematkan pada Syair Lampung Karam. Pada usia 73 tahun Saleh menulis autobiografi “Riwayat Hidup dan Perasaan Saya” yang terbit pertama kali pada 1914 (<https://koransulindo.com/syair-lampung-karam-reportase-bencana-krakatau-1883/>, diakses pada 23 September 2019).

Saleh menulis, “Ada yang lari nyatalah terang, anak didukung ada di belakang, dipukul air tunggang-langgang, anak dilihat nyawanya hilang. Air di situ sahaya khabarkan, naik ke darat bukan buatan, dua belas pal nyatalah, Tuan, dari tepi laut sampai daratan”.

Sebagaimana umumnya terjadi, bencana berimbas pada keputusan lalu memicu perlawanan terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang. Letusan Krakatau pada 1883 memicu “pemberontakan” petani Banten (Kartodirdjo, 1966: 66 – 67) terhadap pemerintah jajahan 5 tahun kemudian. Sekalipun tidak sedahsyat letusan Tambora yang meletus pada April 1815 dan Toba 74.000-an tahun lalu, Krakatau menghalangi sinar matahari sehingga cahayanya meredup di Eropa sepanjang November 1883 hingga Februari 1884. Pada

1892 di Oslo sana Edvard Munch melukis “Jerit”. Lukisan itu serupa otobiografi Munch yang mengidap kecemasan dan ketidakpastian. Bertahun-tahun kemudian Donald Olson, Russell Doescher, dan Marylinn Olson menyimpulkan bahwa lukisan ganjil tersebut merupakan upaya Munch merekam bencana letusan sebuah pulau gunung berapi di Selat Sunda (<https://www.theguardian.com/world/2003/dec/10/science.highereducation>, diakses pada 1 November 2019). Betapapun ganjil dan jauh, “Jerit” merupakan sumber primer letusan Krakatau (<https://www.edvardmunch.org/the-scream.jsp>, diakses pada 1 November 2019).

Ahmad Arif (2012: 3) dalam Hidup Mati di Negeri Cincin Api yang menulis 8 tahun setelah tsunami melanda Aceh pada Ahad pagi 26 Desember 2004, “Gugatan mengapa tidak melaporkan bencana dalam perspektif untuk mengurangi risiko bencana mengikuti setiap langkah”. Arif menawarkan solusi mitigatif untuk mengurangi kerugian dan kematian melalui pelestarian memori kolektif seperti toponimi, cerita legenda, mitos, dan lema. Serupa dengan Arif, penulis hendak tawarkan pendekatan kearsipan dalam pengelolaan (kata lain dari manajemen) bencana. Pendekatan yang berpusat pada keunikan Ilmu Kearsipan dengan prinsip dwitunggalnya: asal-usul dan aturan asli. Bukan semata arsip kebencanaan, melainkan kebencanaan sebagai salah satu fungsi

kearsipan yang berimbas pada kepaduan pengelolaan bencana secara lintas lembaga yang memiliki atau beririsan dalam suatu fungsi kebencanaan.

Tulisan ini merumuskan kerangka penelitiannya pada 2 pertanyaan:

1. Bagaimana menyelaraskan penanggulangan bencana atau “mengurangi risiko bencana” dengan fungsi kebencanaan?
2. Bagaimana menerapkan paradigma “rangkaian pengarsipan” atau records continuum untuk penanggulangan bencana?

## METODE PENELITIAN

Kajian kepustakaan (*reference study*) dan pembacaan seksama (*close reading*) menjadi dasar penelitian sedemikian ini. Penulis mengkaji pendekatan fungsi dari “rangkaian pengarsipan” berdasarkan prinsip dwitunggal kearsipan yang pemahamannya terus berkembang, salah satunya untuk menangkap kemiripan fungsi berbagai lembaga pemerintahan dalam penanganan suatu urusan pemerintahan substantif nasional. Fungsi tersebut merupakan dasar pengelolaan kearsipan karena setiap pemberkasan kegiatan adalah fungsi yang menciptakannya. Fungsi kebencanaan merupakan salah satu fungsi substantif nasional. Setiap fungsi membawahi kegiatan dan transaksi.

Apa yang penulis lakukan adalah memperhatikan struktur kelembagaan setiap

lembaga pemerintah yang melaksanakan fungsi substantif kebencanaan, antara lain Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB, pusat dan daerah) dan Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (BNPP atau Basarnas, pusat dan daerah). Lalu tugas pokok dan fungsi atau visi dan misi setiap lembaga tersebut penulis jabarkan dan sandingkan, seraya memperhatikan rumusan kegiatan untuk tercapainya fungsi sehingga memberkas pada seri atau berkas apa dan rumusan transaksi untuk menangkap kelengkapan, bentuk, dan medium dokumen setiap kegiatan sehingga kendali dan penyimpanan dokumen dapat berjalan sejak penciptaan.

Pada kondisi yang ideal, pendekatan fungsi-berkas dapat menyederhanakan bentuk dan struktur kelembagaan. Lebih lanjut pendekatan ini bahkan meniadakan lembaga lain. Oleh karena status dan peran lembaga-lembaga tersebut tidak lagi tersebar di berbagai lembaga, melainkan struktur satu lembaga dapat menjalankan fungsi. Pada kondisi ideal ini, struktur adalah fungsi dan begitu pula sebaliknya. Perampingan birokrasi ini selaras dengan semangat “miskin struktur kaya fungsi.” Sementara ini hingga kondisi ideal tercapai, pendekatan fungsi-berkas merupakan pemetaan fungsi-fungsi substantif nasional.

Fungsi substantif nasional kebencanaan kiranya merupakan fungsi yang “abadi” karena kondisi Indonesia yang merupakan perlintasan cincin api. Struktur

pengarsipan atau fungsi pemberkasan kebencanaan tidak mungkin berubah pada tingkat, apabila menggunakan deskripsi berjenjang, *series* atau berkas tetapi dapat dan mungkin saja berubah pada tingkat transaksi atau *file*. Struktur lembaga pemerintahan yang menangani kebencanaan tidak lagi sebagai *fonds* tetapi fungsi kebencanaan setiap lembaga pemerintahan terletak pada tingkat *series*. Inilah fungsi-berkas kebencanaan yang menggabungkan kegiatan penanggulangan kebencanaan dan pengelolaan arsip kebencanaan. Inilah pengarsipan kebencanaan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Digital: Tantangan atau Jawaban?

Edwin Jurriëns dan Ross Tapsell, editor bersama *Digital Indonesia: Connectivity and Divergence* (2017) menuliskan “Challenges and Opportunities of the Digital ‘Revolution’ in Indonesia” sebagai kata pengantar. Menurut keduanya, “revolusi” digital yang terjadi di perkotaan Indonesia sejak medio 1990-an ketika marak warung-warung internet di sudut-sudut permukiman merupakan tantangan sekaligus kesempatan. Membuka dan menghubungkan semua aspek kehidupan. Hingga 2016, Indonesia merupakan kediaman bagi 76 juta pengguna *Facebook*. Sebelumnya pada 2012, Jakarta dan Bandung merupakan “kota paling aktif” di jagad *Twitter*. Indonesia sendiri merupakan negara kelima, setelah Amerika Serikat, Brazil, Jepang, dan Inggris

di mana pengguna *Twitter* bersemayam (Lipman, 2012). Jumlah itu pun terus meningkat. Pada 2018 sebanyak 132,7 juta menjadi 150 juta pada 2019. Begitu pula jumlah pengguna media sosial. Pada 2018 sebanyak 130 juta menjadi 150 juta pada 2019. Keduanya menulis, “*Digital technologies offer significant and wide-ranging opportunities to make the world a better place, but realising those opportunities means evaluating the challenges the new technologies bring.*” Akan tetapi “menjadi digital” bukan hanya perkara keterhubungan dan pengurangan pemakaian kertas. Apa yang acapkali abai adalah perkara emisi karbon yang tertinggal setiap kali kegiatan berhubungan dengan listrik yang bermuara pada terlepasnya karbon dioksida (CO<sub>2</sub>) ke udara. *Paperless* bukan lantas berarti *carbonless*. Secara piranti, menjadi digital pun berpotensi bencana.

Peraturan-peraturan kebencanaan lebih menasar pada penanggulangan bencana, seperti Undang-Undang (UU) 24/ 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Presiden (Perpres) Republik Indonesia (RI) 8/ 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BPNB), Peraturan Pemerintah (PP) RI 21/ 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, dan Peraturan Kepala BPNB 17/ 2010 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Paska Bencana. Sekalipun

penanggulangan bencana meliputi tiga proses (pra, tanggap darurat, dan pasca) dan “gagal teknologi” merupakan bagian dari bencana non-alam, selain bencana alam dan sosial (Pasal 1 UU Penanggulangan Bencana), serta pemerintah berwenang merumuskan “kebijakan tentang penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman dan atau bahaya bencana” (Pasal 7, 9, dan 38 UU Penanggulangan Bencana) namun bencana digital masih tidak diperlakukan sebagai bencana yang mesti ditanggulangi. Demikian pula sekian peraturan yang ANRI keluarkan cenderung abai perihal bencana digital tetapi tidak perihal bencana alam dan sosial, seperti Peraturan Kepala (Perka) ANRI 6/ 2005 tentang Pedoman Perlindungan, Pengamanan, dan Penyelamatan Dokumen/ Arsip Vital Negara terhadap Musibah/ Bencana; Perka ANRI 23/ 2011 tentang Pedoman Preservasi Arsip Statis; Perka ANRI 23/ 2015 tentang Perlindungan dan Penyelamatan Arsip dari Bencana; Perka ANRI 49/ 2015 tentang Pedoman Program Arsip Vital di Lingkungan ANRI; dan Perka ANRI 10/ 2016 tentang Pedoman Retensi Arsip Urusan Bencana, Kecelakaan, dan Kondisi Bahaya. Sekalipun preservasi arsip statis mencakup dua bagian (preventif dan kuratif) namun lebih merupakan strategi jangka panjang terkait akses bukan mengelola risiko seperti kerentanan piranti lunak dan keras. “Bencana adalah peristiwa atau

rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat karena faktor alam dan/ atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis,” menurut Perka ANRI 23/ 2015, mengutip sepenuhnya UU Penanggulangan Bencana.

Melihat dari sudut yang berbeda, revolusi dan teknologi digital mengutip Jurriëns dan Tapsell, masih saja diperlakukan hanya sebagai kesempatan bukan tantangan. Bukankah bencana digital pun dapat mendatangkan “korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis”? “Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis,” Pasal 1 UU Penanggulangan Bencana.

Tulisan singkat ini tidak hendak memperbincangkan “metode perlindungan arsip vital” yang mencakup duplikasi, pemecaran, dan perlakuan khusus. Akan tetapi, hendak menguraikan perubahan dan kesinambungan prinsip-prinsip, model, dan paradigma kearsipan serta hubungannya

dengan tumbuh kembang Ilmu Kearsipan terutama di Perancis, Jerman, Belanda, Inggris, Kanada, dan Australia untuk menanggulangi apa yang mungkin dapat disebut sebagai bencana digital. Arsip adalah informasi namun tidak semua informasi dapat menjadi arsip. Apa yang membedakan keduanya dalam suatu *records systems* menurut ISO 15489-1: 2016 adalah “menyediakan akses selamanya” sekalipun hubungan pencipta arsip dan fungsinya telah tiada atau bubar baik karena pembubaran, penggabungan, maupun pemisahan. Dalam rangkaian, perbedaan merupakan proses bukan dua entitas yang terpisah satu sama lain.

Amelia Acker (2017: 316) menolak mendefinisikan arsip elektronik tanpa mengaitkannya dengan perangkat dan lingkungan sekitar atau tanpa “infrastruktur yang menyertai”-nya dan semesta ruang-waktu”. Menurutnya pula setiap kita menciptakan arsip, bukan hanya lembaga pemerintahan dan tentu saja bukan hanya negara. Acker mengajak kita untuk mendefinisikan arsip elektronik sebagai sesuatu yang “terlahir digital” sehingga akan “selalu menjadi”. Gejala yang menurut Charles Jeurgens (2014) “selalu bergerak” tersebut secara *networked* karena arsip di ranah digital merupakan suatu *incunabula, terra incognita*, “wilayah tak bertuan”. Acker menyarankan alih-alih mendefinisikan, alangkah justru lebih baik untuk mengurai tingkat-tingkat berjenjang

yang mendefinisikan arsip (atau rekod) dengan sendirinya. Dengan demikian arsip (dan rekod) bisa berada di manapun sesuai fungsi pemerintahan.

### **Dari *Life Cycle* ke *Records Continuum***

Sedini 1985, sebelum marak pengarsipan digital, Richard Lytle dan David Bearman masih menyatakan bahwa prinsip kembar kearsipan seperti “asal usul” dan “aturan asli” amat berguna terutama untuk menelusuri dan menemukan kembali informasi pada tingkat *item* bahkan “kata”. Apa yang keduanya sayangkan hanyalah prinsip tersebut masih saja arsiparis pahami sesuai pemahaman abad XIX bahwa organisasi itu mandiri dan sederhana, arsip hanya bermediumkan kertas dan analog, serta kearsipan hanya bermodelkan daur hidup. Alih-alih ditinggalkan, semestinya prinsip tersebut justru dapat semakin berdaya mengelola dan mengolah informasi kearsipan secara digital serta memahami bagaimana organisasi “pencipta arsip” yang begitu saja mengubah strukturnya. Meniadakan, menggabungkan, memindahkan, dan mengadakan kembali struktur atau unit di bawahnya. Apa yang mendasar dari pemahaman “asal usul” adalah hubungan antara arsip dan penciptaan arsip yang membubuhkan konteks, struktur, dan isi. Bukan lagi sebatas tidak mencampuradukkan arsip bukan dengan penciptanya.

Sebelum Perang Dunia I berakhir, semua dokumen yang tercipta karena kegiatan apapun pasti disimpan begitu saja. Penyusutan arsip tidak pernah menjadi perhatian apalagi dilakukan. Penilaian ketika itu hanya berkutat pada 2 pilihan: simpan atau serah? Simpan lebih dipilih daripada serah. Baru setelahnya, musnah menjadi pilihan ketiga. Retensi adalah perangkatnya. Memperbincangkan retensi tidak bisa lepas dari dua pandangan yang berbeda, atau mungkin anggap saja saling melengkapi, dari Sir Hilary Jenkinson yang menulis *Manual of Archive Administration* dan Theodore R. Schellenberg yang menulis *Modern Archives: Principles and Techniques*. Jenkinson berharap arsiparis menjadi “passive custodian” sehingga tidak berhak menilai dan menyusutkan arsip, demikian menurut Terry Cook (1997). Adapun Schellenberg dikenal sebagai pelopor “disposal schedule”. Perseteruan atau polemik wacana itu berimbas pada keberadaan profesi “archivist” dan “record manager”, serta perbedaan paradigma: daur hidup atau “rangkaiannya pengarsipan”?

Sejatinya keduanya serupa, hanya saja perbedaan pada siapa atau apa yang menciptakan arsip. Fungsi-lah (pada tingkat *series*), bukan struktur (pada tingkat *fonds*), yang menciptakan arsip. Pemberkasan informasi dalam berbagai bentuk dan format berlangsung pada tingkat *series* (fungsi) dan *file* (kegiatan). Arsip adalah informasi, namun apabila tidak tersedia akses

sepanjang waktu maka informasi tersebut bukanlah arsip. Apa yang menjadi sasaran retensi adalah informasi. Pendekatan *series-fungsi* dapat menyederhanakan struktur kelembagaan intern dan mengurangi pembentukan lembaga-lembaga dengan fungsi serupa.

### **Rangkaian Fungsi Kebencanaan**

Menurut *Vital Records and Records Disaster Mitigation and Recovery*, “gawat darurat” berbeda dengan “bencana”. Gawat darurat adalah “... *a situation or an occurrence of a serious nature, developing suddenly and unexpectedly, and demanding immediate action. This is generally of short duration, for example, an interruption of normal agency operations for a week or less. It may involve electrical failure or minor flooding caused by broken pipes.*” Adapun bencana adalah “... *an unexpected occurrence inflicting widespread destruction and distress and having long-term adverse effects on agency operations. Each agency defines what a long-term adverse effect is in relation to its most critical program activities.*”. Berdasarkan UU, usaha penanggulangan bencana mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, serta rehabilitasi dan rekonstruksi. Selain bencana alam dan bencana sosial, terdapat pula bencana non-alam. Bencana non-alam mencakup bencana digital yang UU sebut akibat peristiwa “gagal teknologi”. Mengutip *Interpares*, preservasi digital

adalah “...keseluruhan prinsip, kebijakan, aturan, dan strategi yang bertujuan untuk memperpanjang keberadaan obyek digital dengan mempertahankannya dalam keadaan yang sesuai untuk penggunaan, baik dalam kondisi format awal maupun format yang lebih tahan lama, seraya mempertahankan identitas dan integritas obyek tersebut, atau otentisitasnya” (Duranti, 2010: 157 – 8).

Bencana, tidak hanya bencana digital, dapat menjadi “sebab” preservasi digital dan bagian dari sistem arsip. Penulis menawarkan konsep rangkaian fungsi kebencanaan yang terbagi dua besaran: peraturan dan lembaga di mana terjadi keterkaitan dan kesinambungan antar-fungsi dan *series* yang tersebar di pelbagai lembaga dan badan.

Peraturan-peraturan tentang bencana:

1. Undang-Undang (UU) 36/ 1999 Telekomunikasi;
2. UU 30/ 2004 Administrasi Pemerintahan;
3. UU 11/ 2009 Kesejahteraan Sosial;
4. UU 11/ 2008 dan UU 19/ 2016 Informasi dan Transaksi Elektronik;
5. UU 14/ 2018 Keterbukaan Informasi Publik;
6. UU 8/ 1997 Dokumen Perusahaan;
7. Undang-Undang (UU) 24/ 2007 Penanggulangan Bencana dan Peraturan Presiden (Perpres) Republik Indonesia (RI) 8/ 2008 Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BPNB);

8. UU 43/ 2009 dan Perpres 22/ 2012 tentang Kearsipan;
9. Rancangan UU (RUU) Perlindungan Data Pribadi;
10. RUU Keamanan dan Ketahanan Siber; dan
11. Perka ANRI 10/ 2016 Pedoman Retensi Arsip Urusan Bencana, Kecelakaan, dan Kondisi Bahaya.

Lembaga-lembaga yang menanggulangi bencana:

1. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah ([BPBD] Provinsi, Kabupaten, dan Kota);
2. Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas);
3. Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial – Kementerian Sosial (Kemsos);
4. Pusat Gempabumi dan Tsunami – Deputy Bidang Geofisika – Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG);
5. Balai Penyelidikan dan Pengembangan Teknologi Kebencanaan Geologi (BPPTKG) – Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG) – Badan Geologi – Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM);
6. Loka Uji Teknik Pengembangan dan Mitigasi Bencana – Kedeputan Ilmu Pengetahuan Kebumihan – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);

7. Pusat Teknologi Reduksi Risiko Bencana – Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT); Pusat Studi Gempa Nasional (PSGN) – Pusat Penelitian dan Pengembangan Perumahan dan Permukiman – Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR);
8. Badan Informasi Geospasial (BIGs); dan
9. Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan – Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (Kemenristekdikti).
10. Pusat Penelitian Mitigasi Bencana Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LPPM) Institut Teknologi Bandung (ITB);
11. Pusat Riset Mitigasi Bencana dan Tsunami Universitas Syiah Kuala.

Jumlah lembaga terkait bencana dapat bertambah, sebagaimana rilis terbaru salah satu peraturan, Peraturan Presiden (Perpres) 67/ 2019 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Indonesia Maju. Apa yang menjadi perhatian utama adalah menanggulangi bencana. Tanpa partisipasi semua dan setiap agen (pemerintah dan masyarakat), salah satunya dengan merumuskan bersama fungsi substantif pemerintahan atau *Business Reference Model* (BRM) nasional yang kelak membawahi *Business Classification Schemes* (BSM), maka kiranya kebijakan

dan peraturan kebencanaan tetap menjadi akibat bukan sebab.

Besaran peraturan dan lembaga tersebut dapat dipilah menjadi 3 *series-fungsi*: perencanaan, kegiatan, dan evaluasi. Informasi kebencanaan seperti daerah rawan bencana, perkiraan terjadinya bencana, dan informasi kesejarahan merupakan data yang diperlukan untuk perencanaan. Kegiatan merupakan waktu terjadinya bencana yang disebut juga proses “tanggap darurat”. Evaluasi dilaksanakan setelah bencana terjadi untuk meredakan dampak-dampak kerugian dan kehilangan. Inilah daur hidup kebencanaan atau mungkin lebih tepat penanggulangan kebencanaan.

### **Fungsi Penanggulangan Kebencanaan**

Pendekatan kearsipan fungsi kebencanaan serupa petabencana.id dan Portal Satu Data Indonesia (data.go.id), terlihat bagaimana fungsi melampaui struktur. Berdasarkan UU Kebencanaan, penanggulangan bencana meliputi tiga proses (pra, tanggap darurat, dan pasca). Ketiga proses tersebut dapat menjadi *series-fungsi* penanggulangan kebencanaan apapun struktur kelembagaan yang melaksanakannya. Apa yang harus menjadi perhatian selanjutnya adalah tingkat *series* tidak terletak pada lapisan tertinggi atau posisi kepala dan bukan (nama dan bentuk) lembaga melainkan terletak pada lapisan yang langsung menjalankan fungsi

substantif dan membawahi lapisan yang melakukan kegiatan.

Membandingkan struktur BNPB, Basarnas, dan Kemsos, kita melihat struktur yang berbeda namun fungsi yang saling melengkapi, kalau tidak dapat dikatakan serupa. Meletakkan ketiganya dalam suatu spektrum, BPNB yang melakukan penanggulangan bencana, Basarnas dan sesekali Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang seketika bertindak ketika bencana terjadi, dan Kemsos memulihkan keadaan seperti semula di lokasi bencana. Adapun fungsi yang melakukan riset kebencanaan di berbagai lembaga dapat dikatakan serupa, semisal Pusat Gempabumi dan Tsunami Deputy Bidang Geofisika BMKG, BPPTKG PVMBG Badan Geologi Kementerian ESDM, Loka Uji Teknik Pengembangan dan Mitigasi Bencana Kedeputan Ilmu Pengetahuan Kebumihan LIPI, Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan Kemenristekdikti (hingga akhir 2019), Pusat Teknologi Reduksi Risiko Bencana BPPT, PSGN, BIGs, Puslitbang Perumahan dan Permukiman Balitbang Kementerian PUPR, Puslit Mitigasi Bencana LPPM ITB, dan terutama Pusat Riset Mitigasi Bencana dan Tsunami Universitas Syiah Kuala. Kiranya lembaga-lembaga riset atau pusat-pusat penelitian dan pengembangan sekalipun berbeda lembaga induknya dapat tetap melakukan riset kolaboratif, integratif, dan sistemik.

Sementara itu, lembaga-lembaga yang membidangi *Gallery, Library, Archives/ Records, and Museum* (GLAM), seperti Perpustakaan Nasional, ANRI, dan Museum Nasional harus memastikan bahwa informasi kebencanaan tetap lestari dan dapat terus-menerus diakses agar ingatan-dokumentasi menjadi warisan bersama. Arsip adalah informasi, selama akses tersedia terhadap informasi tersebut di masa depan, terutama ketika lembaga pencipta arsip telah bubar. Di sinilah ANRI dan komunitas-komunitas pengarsipan berperan melestarikan memori lokal, kawasan, dan kolektif. Dengan partisipasi atau “peran serta masyarakat”, generasi mendatang dapat mewarisi memori-memori tersebut, mengurangi risiko kerugian yang sama, dan lebih siap menanggulangi bencana. Kearifan lokal yang melengkapi apa yang negara lakukan. Tradisi-tradisi lisan harus perlu dilestarikan lewat puisi, lagu, tulisan, artefak, dan medium informasi lainnya, seperti yang dilakukan Monash University melalui *International Conference and Cultural Event Exploring Aceh's Culture to Foster Sustainable Development* pada September 2016 lalu.

## KESIMPULAN

Arne Olav Oyhus (2016: 29) menulis, “As a natural hazard, the Tsunami was unavoidable, but as a disaster, it was not. The good thing is that there is a lot that we can learn from it, in regards to pre-

*disaster mitigation and preparedness, pre-disaster management, and post-disaster recovery and rehabilitation policies and activities*". Bencana, tidak seperti bahaya, dapat ditanggulangi melalui serangkaian prosedur, kebijakan, dan kegiatan kebencanaan yang meliputi mitigasi, manajemen, serta pemulihan dan rehabilitasi.

Ketiga proses penanggulangan bencana serupa dengan ketiga fungsi kebencanaan. Penggabungan keduanya (proses dan fungsi) merupakan suatu "fungsi penanggulangan bencana". Kesamaan ini dapat diselaraskan untuk menerapkan pengarsipan bencana. Pendekatan kearsipan fungsi melestarikan prinsip kembar kearsipan: asal-usul dan aturan asli. "*Respect the provenance*" melampaui "*respect des fonds*." Preservasi dan akses menentukan ketersediaan akses terhadap informasi sepanjang waktu.

"Bentuk mengikuti fungsi," begitu menurut arsitek Louis Sullivan. Untuk menengahi ketegangan struktur vis a vis fungsi, sejarawan menyodorkan konsep "structurism" atau strukturism yang menengahi ketegangan antara aksi (*action*) yang agen lakukan dan struktur peristiwa yang melingkupi kegiatan atau peristiwa. Strukturisme juga merupakan transisi dari struktur menuju fungsi.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Kepada Program Pendidikan Vokasi Manajemen Informasi dan Dokumen, terutama Dyah Safitri selaku Ketua serta Panitia Seminar Nasional Kearsipan Manajemen Bencana Rekod dan Arsip di Era 4.0 di mana draf tulisan ini pertama kali dipaparkan, penulis menyatakan terima kasih. Juga kepada Prihatni Wuryatmini, sebagai Kepala Bidang Sistem Kearsipan Bidang Statis yang meminta penulis terlibat dalam seminar tersebut, teman-teman arsiparis, analis kebijakan, dan peneliti di Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan ANRI, serta pranata komputer di Kedeputan Informasi dan Pengembangan Sistem Kearsipan. Kepada jajaran redaksi Majalah Arsip penulis berterima kasih atas edisi "Arsip dan Manajemen Bencana di Negeri Cincin Api" pada 2013 yang menjadi bacaan awal penulis. Kepada Program Magister Informasi dan Perpustakaan Peminatan Ilmu Kearsipan Fakultas Ilmu Budaya Universitas Indonesia, di mana penulis berbagi perihal Manajemen Arsip dan Retensi, penulis tidak lupa berterima kasih.

## DAFTAR PUSTAKA

### Artikel dan Buku

Acker, Amelia. 2017. "When is a Record: A Research Framework for Locating Electronic Records in Infrastructure," Anne J. Gilliland; Sue McKemmish; Andrew J. Lau.

- Research in the Archival Multiverse* (Clayton: Monash University Publishing): 288 – 323.
- Arif, Ahmad. 2012. *Hidup Mati di Negeri Cincin Api*. Jakarta: Penerbit Kompas.
- Bearman, David A; Richard H. Lytle. 1986. “The Power of the Principle of Provenance,” *Archivaria* 21 Winter 1985 – 6: 14 – 27.
- Coeuré, Sophie; et Vincent Duclert. 2001. *Les archives*. Paris: Collection Reperes.
- Cook, Terry. 1997. “What is Past is Prologue: A History of Archival Ideas since 1898, and the Future Paradigm Shift,” *Archivaria* 43: 17 – 63.
- , 2005. “Macroappraisal in Theory and Practice: Origins, Characteristics, and Implementation in Canada, 1950–2000,” *Archival Science* 5: 101– 6.
- , 2011. “The Archive(s) Is a Foreign Country: Historians, Archivists, and the Changing Archival Landscape,” *The American Archivist* Fall/ Winter Volume 74 Number 2: 600 – 632.
- , 2012. “Evidence, Memory, Identity, and Community: Four Shifting Archival Paradigms,” *Archival Science* 13: 95 – 120.
- Den Teuling, A. J. M. 2003. *Archiefterminologie voor Nederland en Vlaanderen*. ‘s Gravenhage: Stichting Archiefpublicaties.
- Duchemin, Michel. 1977/ 1983. “Theoretical Principles and Practical Problems of Respect de Fonds in Archival Science,” *Archivaria* 16: 64 – 82.
- Duranti, Luciana. 2010. “The Long-term Preservation of the Digital Heritage: A Case Study of Universities Institutional Repositories,” *Italian Journal of Library and Information Science* Volume 1 Number 1: 157 – 168.
- Frings-Hessami, Viviane. 2018. “Care Leavers’ Record: A Case for a Repurposed Archive Continuum Model,” *Archives and Manuscripts* 46/ 2: 158 – 173.
- , 2019. “The Flexibility of the Records Continuum Model: A Response to Michael Karabinos’ “In the Shadow of the Continuum,” *Archival Science*: 1 – 14.
- Harris, Verne. 2002. “The Archival Sliver: Power, Memory and Archives in South Africa,” *Archival Science* 2 2002: 63 – 86.
- , 2002/ 2007. “Contesting Remembering and Forgetting: The Archive of South Africa’s Truth and Reconciliation Commission,” in

- Archives And Justice: A South African Perspective.* Chicago: Society of American Archivists.
- Hurley, David. 1995. "Problems with Provenance," *Archives and Manuscripts* Volume 23 Number 2: 234 – 259.
- Jeurgens, Charles. 2014. "The Target Keeps Moving! Appraisal in a Continuum," Paper presented at the conference *Paradigm Shift! Shifting Minds and Practices in Recordkeeping?* Nationaal Archief Netherlands Den Haag.
- Jurriëns, Edwin; Ross Tapsell. 2017. "Challenges and Opportunities of the Digital Revolution in Indonesia," *Digital Indonesia: Connectivity and Divergence.* Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute.
- Karabinos, Michael. 2015. "The Shadow Continuum: Testing the Records Continuum Model through the Djogdja Documenten and the Migrated Archives," Unpublished PhD Thesis University of Leiden.
- , 2018. "In the shadow of the continuum: testing the records continuum model through the Foreign and Commonwealth Office 'Migrated Archives'," *Archival Science* 18/ 3: 207 – 224.
- Kartodirdjo, Sartono. 1966. "The Peasant's Revolt of Banten in 1888: Its Conditions, Course and Sequel," Unpublished PhD Thesis University of Amsterdam.
- Millar, Laura. 1998. *Discharging Our Debt: The Evolution of the Total Archives Concept in English Canada.* *Archivaria* 46: 103 – 146.
- Muller, Samuel; Johan Feith and Robert Fruin (eds.). 1920. *Handleiding voor het Ordenen en Beschrijven van Archieven.* Groningen: Erven B. van der Kamp.
- Oyhus, Arne Olav (ed.). 2016. *Recovering from a Disaster: A Study of the Relief and Reconstruction Process in Sri Lanka after the 2004 Indian Ocean Tsunami.* Norway: Portal.
- Pusat Data dan Informasi Hubungan Masyarakat Badan Nasional Penanggulangan Bencana. 2018. *Buku Saku Tanggap Tangkas Tangguh Menghadapi Bencana.* Cetakan III. Jakarta: Badan Nasional Penanggulangan Bencana.
- Reed, Barbara. 2005. "Reading the Records Continuum: Interpretations and Explorations," *Archives and Manuscripts* 33/ 1: 18 – 43.
- Smith, Clive. 1995. "The Australian Series System," *Archivaria* 40: 86 – 92.

Upward, Frank (et.al.). 2011. "Archivists and Changing Social and Information Spaces: A Continuum Approach to Recordkeeping and Archiving in Online Cultures," *Archivaria* 72: 197 – 237.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Republik, Indonesia. 2005. *Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pedoman Perlindungan, Pengamanan, dan Penyelamatan Dokumen/Arsip Vital Negara*. Lembaran Negara RI Tahun 2005.

-----, 2005. *Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pendataan, Penyelamatan, Pelestarian Dokumen/Arsip Negara Periode Kabinet Gotong Royong dan Kabinet Persatuan Nasional*. Lembaran Negara RI Tahun 2005.

-----, 2011. *Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Standar Elemen Data Arsip Dinamis dan Statis untuk Penyelenggaraan Sistem Informasi Kearsipan Nasional*. Lembaran Negara RI Tahun 2011.

-----, 2015. *Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 23 Tahun 2015 Tentang Pelindungan dan*

*Penyelamatan Arsip dari Bencana*. Lembaran Negara RI Tahun 2015.

-----, 2015. *Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 41 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Arsip Terjaga*. Lembaran Negara RI Tahun 2015.

-----, 2015. *Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 46 Tahun 2015 Tentang Penyelamatan Arsip Penggabungan atau Pembubaran Lembaga Negara dan Perangkat Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 2015.

-----, 2018. *Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Standar Deskripsi Arsip Statis*. Lembaran Negara RI Tahun 2018.

### **Standar Kearsipan**

Australian Society of Archivists Committee on Descriptive Standards. 2007. *Describing Archives in Contexts: A Guide to Australasian Practice*. Canberra: Australian Society of Archivists.

Canadian Committee on Archival Description of the Canadian Council of Archives with the National Archives of Canada. 1998/ 2008. *Rules for Archival Description*. Canada: National Archives of Canada.

- Cook, Michael; and Margaret Proctor. 1986/ 1989/2000. *Manual of Archival Description*. 2 parts. England: Gower Publishing Company.
- Council of the Society of American Archivists. 2004/ 2013. *Describing Archives: A Content Standard*. Second edition. Chicago: The Society of American Archivists. Derived from Steven L. Hensen. 1983/ 1989. *Archives, Personal Papers, and Manuscripts*. Washington DC: Library of Congress/ Chicago: 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.
- International Council on Archives Experts Group on Archival Description. 2016. *Records in Contexts: A Conceptual Model for Archival Description*. Paris: ICA Consultation Draft.
- International Organization for Standardization 15489-1: 2016 – Information and documentation – Records management – Part 1: Concepts and principles
- International Organization for Standardization 5127: 2017 – Information and documentation – Foundation and vocabulary.
- International Organization for Standardization 30301: 2019 – Information and documentation – Management systems for records.
- Web Page**
- . *The Scream, 1893 by Edvard Munch*. (Online).(<https://www.edvardmunch.org/the-scream.jsp>, diakses pada 1 November 2019).
- Koran Sulindo. 2018. *'Syair Lampung Karam' Reportase Bencana Krakatau 1883*. (Online). (<https://koransulindo.com/syair->

lampung-karam-reportase-bencana-  
krakatau-1883/, diakses pada 23  
September 2019).

The Guardian. 2003. Stratospheric Echo  
Locates Munch's Scream. (Online).  
(<https://www.theguardian.com/world/2003/dec/10/science.highereducation>,  
diakses pada 1 November 2019).