Jurnal Mahasiswa
Volume 8 Nomor 3 September 2026
E-ISSN= 2962-2891; P-ISSN= 2962-2883, Hal 38-52
DOI :doi.org/10.51903/jurnalmahasiswa/v8i3.1751
Available online at https://ejurnal.provisi.ac.id/index.php/jurnalmahasiswa

FRAGMENTASI REKOD TEKNIS DAN KELEMBAGAAN DALAM PENGELOLAAN ARSIP INAKTIF DI KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM PADA MASA REORGANISASI KEMENTERIAN 2023-2024

Amanda Kinanti avrilia[1], Ellyn Eka Wahyu[2]

[12]Program Studi Sarjana Terapan Pengelolaan Arsip dan Rekaman Informasi, Jurusan Administrasi Niaga, Politeknik Negeri Malang, Kota Malang, Jawa Timur, Indonesia
Amandaimuet199@gmail.com[1]

Alamat: Jl. Soekarno Hatta No. 9, Jatimulyo, Kec. Lowokwaru, Kota Malang
Korespondensi penulis: amandaimuet199@gmail.com

Abstract. *This study examines the potential fragmentation of technical and institutional records in the management of inactive archives at the Ministry of Public Works (KemenPU) during the 2023–2024 ministerial reorganization, following the split of the former Ministry of Public Works and Public Housing into KemenPU and the Ministry of Housing and Settlement Areas. Using a conceptual approach grounded in regulatory analysis and literature synthesis, this study examines whether the legal instruments underlying the reorganization address the transfer of archival custody, and identifies three potential dimensions of fragmentation risk: broken chains of custody, threatened integrity of technical infrastructure records, and stalled digitization amid institutional uncertainty. The KemenPU–Kemen PKP split is used as an illustrative case to ground the conceptual argument, rather than as a source of primary field data. Based on this analysis, the study proposes the Record Custody Chain Protocol (Protokol Rantai Kustodi Rekod/PRKR), a five-stage conceptual framework designed to guide archival custody transitions during future ministerial reorganizations. As a conceptual contribution, the proposed framework requires further empirical testing before practical implementation.*

Keywords: *Archival Fragmentation; Chain of Custody; Digital Migration; Ministerial Reorganization; Record Provenance.*

Abstrak. Kajian ini membahas potensi fragmentasi rekod teknis dan kelembagaan dalam pengelolaan arsip inaktif di Kementerian Pekerjaan Umum (KemenPU) selama reorganisasi kementerian 2023–2024, menyusul pemisahan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat menjadi KemenPU dan Kementerian Perumahan dan Kawasan Permukiman. Menggunakan pendekatan konseptual yang bertumpu pada analisis regulasi dan sintesis literatur, kajian ini menelaah apakah instrumen hukum yang mendasari reorganisasi tersebut mengatur pengalihan kustodi arsip, serta mengidentifikasi tiga dimensi potensi risiko fragmentasi, yaitu putusnya rantai kustodi, ancaman integritas rekod teknis infrastruktur, dan stagnasi digitalisasi di tengah ketidakpastian kelembagaan. Kasus pemisahan KemenPU–Kemen PKP digunakan sebagai ilustrasi untuk membumikan argumen konseptual, bukan sebagai sumber data lapangan primer. Berdasarkan analisis tersebut, kajian ini mengusulkan Protokol Rantai Kustodi Rekod (PRKR), kerangka konseptual lima tahap yang dirancang untuk memandu transisi kustodi arsip pada reorganisasi kementerian di masa mendatang. Sebagai kontribusi konseptual, kerangka yang diusulkan memerlukan pengujian empiris lebih lanjut sebelum diimplementasikan secara praktis.

Kata kunci: fragmentasi arsip; migrasi digital; provenance; rantai kustodi; reorganisasi kelembagaan.

Received: 18 June 2026; Revised: 20 july 2026; Accepted: 22 july 2026; Published: 05 September 20;
*Corresponding author, amandaimuet199@gmail.com

PENDAHULUAN

Pada akhir tahun 2023, pemerintah Indonesia kembali melakukan penataan ulang arsitektur kementerian sebagai bagian dari penyesuaian nomenklatur pasca-pembentukan kabinet baru. Salah satu yang paling signifikan adalah pemisahan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) menjadi dua kementerian terpisah: Kementerian Pekerjaan Umum (KemenPU) yang menangani infrastruktur fisik dan konektivitas, serta Kementerian Perumahan dan Kawasan Permukiman (Kemen PKP) yang mengelola urusan perumahan. Pemisahan ini bukan sekadar perubahan nomenklatur administratif berpotensi menimbulkan implikasi kearsipan yang kompleks dan memerlukan mekanisme transisi yang terencana.

Kementerian PUPR sebelum pemisahan menyimpan lebih dari 45 juta lembar arsip aktif dan inaktif yang mencakup dokumen teknis proyek infrastruktur dari era Orde Baru hingga masa kontemporer, rekod keuangan dan kontrak pengadaan senilai ratusan triliun rupiah, serta arsip kebijakan perumahan dan kawasan permukiman lintas dekade. Ketika pemisahan terjadi, muncul pertanyaan mendasar yang tidak segera terjawab: arsip mana yang mengikuti KemenPU? Arsip mana yang berpindah ke Kemen PKP? Dan bagaimana nasib arsip yang secara konten menyentuh kedua domain seperti rekod proyek rusunawa (rumah susun sewa sederhana) yang merupakan irisan antara infrastruktur dan perumahan?

Persoalan ini memperlihatkan dimensi kearsipan dari reformasi birokrasi yang hampir selalu luput dari perhatian kebijakan. Literatur tentang kearsipan pemerintah Indonesia hingga saat ini belum pernah secara spesifik mengkaji dampak reorganisasi kementerian terhadap kelangsungan tata kelola arsip inaktif (Isnaini & Setyawan, 2021; Haryadi & Susanto, 2022). Demikian pula, instrumen hukum yang mengatur reorganisasi kementerian mulai dari Peraturan Presiden tentang pembentukan kementerian hingga Peraturan Menteri tentang organisasi dan tata kerja hampir tidak pernah menyertakan ketentuan spesifik tentang pengalihan kustodi arsip (Nugroho et al., 2022).

Beberapa penelitian terdahulu memang telah menyinggung isu ini, misalnya kajian Eryanto dkk. (2023) yang memetakan implikasi kearsipan dari tiga kasus reorganisasi kementerian periode 2014–2023, serta Widayati dan Prabowo (2023) yang membahas manajemen transisi organisasi melalui pendekatan organizational change management. Kedua kajian tersebut bersifat multi-kasus dan deskriptif-normatif, serta belum menghasilkan kerangka prosedural yang dapat langsung diadopsi oleh unit kearsipan. Kajian ini berbeda dari studi-studi tersebut dalam dua hal. Pertama, kajian ini

memfokuskan diri secara mendalam pada satu kasus reorganisasi yang sedang berlangsung, yaitu pemisahan KemenPU dan Kemen PKP, sebagai basis ilustratif untuk membangun argumen konseptual, bukan sekadar potret retrospektif multi-kasus. Kedua, kajian ini menghasilkan luaran prosedural konkret berupa Protokol Rantai Kustodi Rekod (PRKR) yang diturunkan secara sistematis dari analisis kekosongan regulasi dan teori provenance/continuum, bukan sekadar rekomendasi kebijakan yang bersifat umum.

Konteks Kementerian PU menjadi kasus yang sangat strategis untuk dikaji karena beberapa alasan. Pertama, volume arsip teknis infrastrukturnya termasuk yang terbesar di antara seluruh kementerian Indonesia. Rekod proyek infrastruktur memiliki nilai yuridis dan forensik yang sangat tinggi karena menjadi dasar klaim garansi konstruksi, bukti dalam sengketa kontrak, serta referensi untuk pemeliharaan dan rehabilitasi infrastruktur masa depan. Kehilangan atau kekacauan pengelolaan arsip teknis ini tidak hanya berdampak administratif, tetapi berpotensi menimbulkan kerugian negara secara langsung (Prasetya & Widiasari, 2024).

Kedua, KemenPU adalah salah satu kementerian yang paling intens terdampak agenda digitalisasi infrastruktur nasional, termasuk implementasi Building Information Modeling (BIM) dan Sistem Informasi Manajemen Jalan (SIMAK). Transisi menuju rekod digital di tengah fragmentasi kelembagaan menciptakan risiko ganda: dokumen fisik berpotensi terlantar sementara proses digitalisasi belum tuntas, sehingga berpotensi terjadi kekosongan pengelolaan di antara dua format tersebut. Kajian ini bertujuan menganalisis secara konseptual bentuk risiko fragmentasi rekod teknis dan kelembagaan dalam pengelolaan arsip inaktif di Kementerian Pekerjaan Umum selama proses reorganisasi kementerian 2023-2024 berdasarkan analisis regulasi dan literatur, serta mengidentifikasi faktor penyebabnya. Berdasarkan analisis tersebut, kajian ini juga merumuskan rekomendasi konseptual berupa Protokol Rantai Kustodi Rekod (PRKR). Model PRKR yang diajukan dalam kajian ini bersifat konseptual dan memerlukan pengujian empiris lebih lanjut pada konteks reorganisasi kelembagaan yang berbeda untuk mengetahui efektivitas implementasinya sebagai alternatif pengelolaan arsip pada masa transisi organisasi, guna mengatasi persoalan serupa di masa mendatang.

Untuk menjawab tujuan tersebut, bagian Hasil dan Pembahasan disusun mengikuti tiga fokus analisis, yaitu: (1) identifikasi risiko dan pola potensi fragmentasi arsip yatim pasca-reorganisasi berdasarkan analisis regulasi; (2) analisis tiga dimensi permasalahan yang meliputi putusnya rantai kustodi, ancaman integritas rekod teknis, dan hambatan

migrasi digital; serta (3) perumusan model PRKR sebagai jawaban konseptual atas ketiga dimensi tersebut.

METODE

Penelitian ini merupakan kajian konseptual (conceptual paper) yang bertumpu pada analisis regulasi (regulatory analysis) dan sintesis literatur (literature synthesis), bukan penelitian lapangan yang mengumpulkan data primer dari subjek manusia. Fokus kajian adalah risiko fragmentasi rekod teknis dan kelembagaan dalam pengelolaan arsip inaktif pada konteks reorganisasi Kementerian Pekerjaan Umum tahun 2023–2024, yang digunakan sebagai kasus ilustratif untuk membumikan argumen konseptual yang dibangun, bukan sebagai sumber data lapangan.

Sumber kajian terdiri atas dua kategori. Sumber primer berupa dokumen hukum yang menjadi dasar reorganisasi, yaitu Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 tentang Kementerian Pekerjaan Umum dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 1 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja, yang dianalisis secara tekstual untuk mengidentifikasi ada tidaknya ketentuan mengenai pengalihan kustodi arsip. Sumber sekunder berupa literatur akademik mengenai kearsipan, provenance, dan manajemen transisi kelembagaan, serta laporan atau kajian terdahulu mengenai reorganisasi kementerian di Indonesia.

Analisis dilakukan melalui tiga tahapan. Tahap pertama adalah content analysis terhadap teks regulasi reorganisasi untuk memetakan ada tidaknya klausul mengenai pengalihan kustodi arsip, pembagian aset kearsipan, dan kelanjutan sistem pengelolaan rekod elektronik. Tahap kedua adalah identifikasi konseptual terhadap potensi titik rawan fragmentasi arsip, yang disusun dengan membandingkan struktur organisasi KemenPU sebelum dan sesudah pemisahan terhadap kategori-kategori arsip yang lazim dikelola pada kementerian teknis, sebagaimana dijelaskan dalam pedoman ANRI (2022) dan literatur kearsipan pemerintahan. Tahap ketiga adalah sintesis preskriptif, yaitu penyusunan Protokol Rantai Kustodi Rekod (PRKR) berdasarkan kesenjangan regulasi yang teridentifikasi serta prinsip provenance dan continuum kearsipan.

Analisis regulasi dilakukan dengan teknik content analysis kualitatif, yaitu membaca pasal demi pasal pada Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri terkait untuk mengidentifikasi ada atau tidaknya ketentuan mengenai kearsipan, kemudian mengelompokkan kekosongan yang ditemukan ke dalam kategori risiko konseptual. Kategori risiko ini selanjutnya disintesis menjadi tiga dimensi permasalahan potensial,

yaitu putusnya rantai kustodi, ancaman integritas rekod teknis, dan hambatan migrasi digital, yang dirumuskan berdasarkan pola umum yang telah dilaporkan pada kasus reorganisasi kementerian sebelumnya (Nugroho dkk., 2022; Eryanto dkk., 2023).

Keabsahan analisis dijaga melalui dua mekanisme. Pertama, triangulasi sumber, yaitu membandingkan ketentuan dalam Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri dengan pedoman teknis ANRI (2022) untuk memastikan konsistensi interpretasi atas kekosongan regulasi yang teridentifikasi. Kedua, perbandingan dengan literatur, yaitu memeriksa apakah pola risiko yang diidentifikasi dalam kasus KemenPU konsisten dengan pola yang telah dilaporkan pada kajian reorganisasi kementerian lain (Nugroho dkk., 2022; Eryanto dkk., 2023; Widayati & Prabowo, 2023), untuk menghindari kesimpulan yang bersifat spekulatif atau spesifik-kasus semata.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Potensi Fragmentasi Arsip Pasca-Reorganisasi: Tinjauan Konseptual

Telaah terhadap Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 1 Tahun 2024 mengindikasi bahwa kedua regulasi tersebut mengatur pembagian tugas, fungsi, dan struktur organisasi KemenPU dan Kemen PKP secara rinci, tetapi tidak memuat satu pasal pun yang secara eksplisit mengatur mekanisme pengalihan kustodi arsip antarkementerian. Kekosongan ini secara konseptual berisiko menghasilkan kondisi yang dalam penelitian ini disebut sebagai arsip yatim (orphaned records), yaitu istilah operasional untuk menggambarkan arsip yang berpotensi mengalami ketidakjelasan status kustodi, kepemilikan, atau tanggung jawab pengelolaan pascareorganisasi. Risiko ini sejalan dengan pola yang telah dilaporkan pada reorganisasi kementerian periode 2014–2022, ketika ketiadaan ketentuan kearsipan yang serupa berkontribusi terhadap kesulitan penelusuran provenance arsip (Nugroho dkk., 2022).

Secara konseptual, risiko arsip yatim dapat diperkirakan tidak merata di antara unit kerja KemenPU. Ditjen Cipta Karya dan Sekretariat Jenderal diperkirakan menghadapi risiko tertinggi, karena fungsi keduanya paling banyak bersinggungan dengan urusan perumahan yang kini menjadi domain Kemen PKP. Banyak proyek kawasan permukiman bersifat hybrid: komponen infrastruktur fisik ditangani oleh Cipta Karya, sementara komponen pengembangan permukiman masuk domain perumahan. Ketika pemisahan terjadi, arsip proyek hybrid semacam ini tidak memiliki aturan pengalihan yang jelas dalam regulasi yang berlaku.

Contoh paling konkret dari arsip hybrid yang berpotensi sulit ditentukan kustodinya adalah arsip proyek Rusunawa (rumah susun sewa sederhana), karena komponen infrastrukturnya berada dalam ranah Ditjen Cipta Karya sementara program huniannya termasuk urusan perumahan. Tanpa ketentuan eksplisit mengenai prinsip pembagian kustodi untuk arsip semacam ini, unit kerja pada level operasional berpotensi menghadapi kebingungan praktis dalam menentukan ke mana arsip tersebut harus dialihkan.

Pola risiko ini bersifat konseptual dan belum diverifikasi melalui pemetaan lapangan, sehingga proporsi arsip yatim aktual pada masing-masing unit kerja belum dapat dipastikan. Namun, secara logis, semakin besar irisan fungsi suatu unit kerja dengan entitas hasil pemisahan, semakin tinggi pula risiko fragmentasi arsipnya, karena batas kustodi menjadi semakin sulit ditentukan berdasarkan struktur organisasi baru. Argumen ini konsisten dengan prinsip provenance yang mensyaratkan kejelasan unit pencipta sebagai prasyarat pengelolaan arsip yang baik (Schellenberg, 1956; Cook, 2022).

Tiga Dimensi Permasalahan Fragmentasi Rekod KemenPU

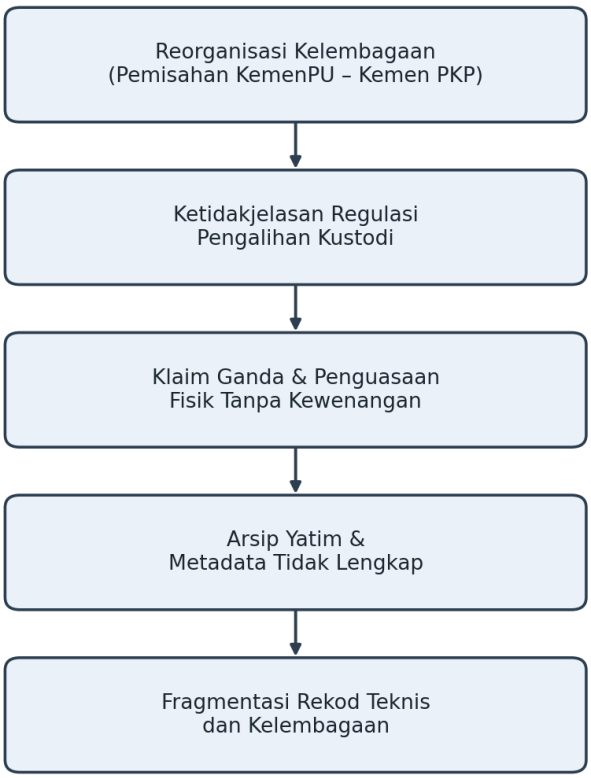
Dimensi Pertama: Putusnya Rantai Kustodi Proyek Infrastruktur

Prinsip provenance dalam ilmu kearsipan menekankan bahwa arsip harus dipelihara dalam konteks penciptaannya dan tidak dipisahkan dari unit pencipta aslinya (Schellenberg, 1956; Cook, 2022). Namun, telaah atas dokumen perencanaan reorganisasi Kementerian Pekerjaan Umum mengindikasikan bahwa belum terdapat protokol kearsipan yang secara khusus mengatur mekanisme pengalihan arsip dalam proses pemisahan kelembagaan. Namun reorganisasi kelembagaan secara inheren menantang prinsip ini karena unit pencipta itu sendiri mengalami transformasi. sejalan dengan pola umum yang diidentifikasi Nugroho dkk. (2022) pada kasus-kasus reorganisasi kementerian sebelumnya.

Berdasarkan kekosongan regulasi tersebut, dapat diidentifikasi secara konseptual tiga pola disfungsi yang berpotensi muncul, dengan merujuk pada pola yang telah dilaporkan pada kasus-kasus reorganisasi kementerian sebelumnya (Nugroho dkk., 2022; Eryanto dkk., 2023). Pola pertama adalah penguasaan fisik tanpa kewenangan formal: arsip proyek berpotensi tetap tersimpan secara fisik di lingkungan KemenPU padahal secara substansi lebih relevan bagi Kemen PKP, tanpa mekanisme formal untuk mengalihkannya. Pola kedua adalah klaim ganda (dual custody claim): seri arsip tertentu, khususnya yang berkaitan dengan proyek lintas fungsi seperti Rusunawa, berpotensi diklaim oleh kedua kementerian berdasarkan interpretasi berbeda terhadap tugas pokok

dan fungsi masing-masing. Pola ketiga adalah pengabaian bersama (mutual neglect): arsip yang tidak memiliki nilai operasional mendesak berisiko mengalami ketidakjelasan pembagian tanggung jawab pengelolaan antarunit, sehingga tidak terkelola oleh siapa pun.

Ketiga pola disfungsi tersebut secara konseptual bukan berdiri sendiri, melainkan merupakan konsekuensi logis dari absennya ketentuan kearsipan dalam instrumen hukum reorganisasi. Ketika Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri yang menjadi dasar pembentukan KemenPU dan Kemen PKP tidak memuat pasal spesifik tentang pengalihan kustodi arsip, unit kerja pada level operasional tidak memiliki rujukan normatif untuk memutuskan status arsipnya sendiri, sehingga keputusan berpotensi diserahkan pada interpretasi individual arsiparis atau pejabat struktural di lapanganArgumen kausal ini konsisten dengan temuan Nugroho dkk. (2022) yang mengidentifikasi adanya celah regulasi dalam Peraturan Presiden mengenai organisasi kementerian periode 2014–2022. Kajian ini memperluas pembahasan tersebut melalui analisis konseptual yang menguraikan bagaimana celah regulasi tersebut secara logis berpotensi berkembang menjadi tiga pola disfungsi operasional yang berbeda.



Gambar 1. Model Konseptual Hubungan Reorganisasi Kelembagaan dan Risiko Fragmentasi Arsip

Dimensi Kedua: Integritas Rekod Teknis Infrastruktur yang Terancam

Arsip teknis infrastruktur yang mencakup dokumen as-built drawing, laporan investigasi tanah, hasil uji bahan konstruksi, dan rekod pemeliharaan jembatan dan bendungan memiliki karakteristik unik yang membedakannya dari arsip administratif biasa. Pertama, nilai yuridisnya bersifat sangat jangka panjang: sebuah gambar teknis jembatan yang dibangun tahun 1985 masih relevan untuk proses rehabilitasi tahun 2025. Kedua, nilai forensiknya bersifat kritis: rekod teknis ini dapat menjadi alat bukti dalam penyelidikan insiden struktural seperti keruntuhan jembatan atau jebolnya bendungan.

Berdasarkan pola yang sama, arsip teknis di Ditjen Bina Marga dan Ditjen Sumber Daya Air dua direktorat dengan volume arsip teknis terbesar di lingkungan KemenPU berpotensi paling rentan mengalami status kustodi yang tidak definitif, mengingat karakter arsip teknis yang sangat bergantung pada kejelasan unit pencipta untuk keperluan yuridis dan forensik di masa depan. Situasi ini berpotensi diperparah oleh fakta bahwa banyak rekod teknis yang belum terdigitalisasi masih tersimpan dalam format cetak yang rentan terhadap kerusakan fisik akibat kondisi penyimpanan yang tidak memadai (Laksono & Putri, 2023).

Argumen ini memperluas kajian Laksono dan Putri (2023) yang sebelumnya menyoroti ancaman terhadap integritas arsip teknis semata-mata dari sudut pandang preservasi fisik dokumen cetak. Kajian ini mengembangkan argumentasi tersebut dengan menguraikan secara konseptual bahwa ancaman terhadap integritas arsip teknis tidak hanya dapat bersumber dari kondisi penyimpanan yang tidak memadai, tetapi juga dari perubahan struktur organisasi yang berpotensi menghambat kepastian kustodi. Dalam kondisi demikian, dokumen teknis bernilai tinggi berpotensi kehilangan kejelasan penanggung jawab pemeliharaannya bersamaan dengan meningkatnya risiko kerusakan fisik.

Dimensi Ketiga: Kesiapan Migrasi Digital di Tengah Turbulensi Kelembagaan

KemenPU sebelum reorganisasi telah memulai implementasi sistem manajemen rekod elektronik (ERMS) sebagai bagian dari agenda SPBE. Namun reorganisasi menciptakan dilema teknis yang tidak terantisipasi: apakah sistem ERMS yang telah dikembangkan mengikuti KemenPU, atau dipecah dan disesuaikan untuk masing-masing kementerian baru? Anggaran pengembangan sistem, vendor kontrak, dan hak akses data semuanya menjadi subjek negosiasi yang berlarut-larut.

Argumen mengenai potensi stagnasi digitalisasi ini memperkuat sekaligus memperluas peringatan Arifin dan Maharani (2023) tentang tantangan tata kelola arsip digital di era SPBE. Jika Arifin dan Maharani (2023) menyoroti kesiapan regulasi dan infrastruktur sebagai kendala utama digitalisasi, kajian ini mengembangkan argumentasi tersebut dengan menguraikan secara konseptual bahwa dalam konteks reorganisasi kelembagaan, kendala yang lebih mendasar berpotensi terletak pada aspek kelembagaan, yaitu ketidakjelasan kepemilikan sistem dan kewenangan pengambilan keputusan. Kondisi tersebut berpotensi menyebabkan kesiapan teknis semata tidak cukup untuk menjamin keberlanjutan agenda digitalisasi.

Protokol Rantai Kustodi Rekod (PRKR): Kerangka Konseptual Orisinal

Berdasarkan sintesis analisis regulasi dan kerangka teoritis, kajian ini mengajukan Protokol Rantai Kustodi Rekod (PRKR) sebagai instrumen konseptual orisinal yang dirancang khusus untuk mengelola transisi kearsipan dalam konteks reorganisasi kementerian. PRKR terdiri dari lima tahapan sekuensial yang idealnya diintegrasikan ke dalam prosedur standar setiap reorganisasi pemerintah.

Struktur lima tahapan PRKR bukan disusun secara arbitrer, melainkan diturunkan langsung dari tiga dimensi risiko konseptual yang diidentifikasi pada bagian sebelumnya, serta berpijak pada prinsip provenance dan continuum kearsipan (Schellenberg, 1956; Cook, 2022). Tahap Inventarisasi Pra-Reorganisasi dan Klasifikasi Kustodi Terpandu dirancang untuk mengatasi Dimensi Pertama, yaitu risiko putusnya rantai kustodi, dengan mengalihkan proses klasifikasi kustodi dari yang berpotensi terjadi secara reaktif menjadi proses terjadwal sebelum reorganisasi efektif berlaku. Tahap Penetapan Kustos Tunggal dan Perjanjian Akses Bersama dirancang untuk mengatasi risiko klaim ganda dan ancaman integritas rekod teknis pada Dimensi Kedua, dengan menyediakan mekanisme penetapan kustos tunggal yang tetap mengakomodasi kebutuhan akses lintas kementerian atas rekod teknis bernilai tinggi. Tahap Audit Kustodi Pasca-Reorganisasi dirancang untuk mengatasi risiko pengabaian bersama dan stagnasi digitalisasi pada Dimensi Ketiga, dengan menjadikan audit pasca-reorganisasi sebagai titik kontrol wajib, alih-alih menyerahkan penyelesaiannya pada inisiatif informal unit kerja.

Pemilihan lima tahapan, dan bukan jumlah tahapan lain, didasarkan pada pertimbangan bahwa setiap tahap merepresentasikan satu titik keputusan (decision point) yang berbeda dalam siklus hidup rekod selama reorganisasi, yaitu audit awal, klasifikasi, penetapan kustos, pengaturan akses, dan verifikasi akhir. Alternatif model yang lebih

ringkas, misalnya dengan menggabungkan tahap klasifikasi dan penetapan kustos menjadi satu tahap, dipertimbangkan tetapi tidak dipilih karena analisis konseptual terhadap kasus reorganisasi Kementerian Pekerjaan Umum mengindikasikan bahwa persoalan klasifikasi kategori arsip dan penentuan kustos bagi arsip hybrid melibatkan aktor serta mekanisme pengambilan keputusan yang berbeda. Secara konseptual, klasifikasi dapat dilakukan oleh arsiparis pada unit kerja, sedangkan penetapan kustos arsip hybrid memerlukan mekanisme koordinasi dan otoritas pengambilan keputusan lintas kementerian. Pemisahan kedua tahap ini penting agar protokol dapat diadaptasi secara proporsional sesuai skala reorganisasi.

Tahap pertama adalah Inventarisasi Pra-Reorganisasi (IPR), yang mensyaratkan dilakukannya audit kearsipan menyeluruh minimal enam bulan sebelum reorganisasi efektif berlaku. Audit ini menghasilkan peta seri arsip yang lengkap beserta klasifikasi awal relevansi terhadap fungsi-fungsi yang akan dipisahkan. Tahap kedua adalah Klasifikasi Kustodi Terpandu (KKT), di mana setiap seri arsip diklasifikasikan ke dalam tiga kategori: arsip yang jelas beralih ke entitas baru, arsip yang jelas tetap di entitas lama, dan arsip hybrid yang memerlukan penetapan kustos tunggal berdasarkan prinsip dominansi fungsi.

Tahap ketiga adalah Penetapan Kustos Tunggal (PKT) untuk seluruh arsip hybrid, menggunakan mekanisme komite gabungan yang melibatkan perwakilan kedua kementerian serta ANRI sebagai wasit netral. Prinsip dominansi fungsi yakni kustos ditetapkan berdasarkan kementerian yang memiliki porsi fungsi terbesar dalam arsip hybrid tersebut menjadi dasar pengambilan keputusan. Tahap keempat adalah Perjanjian Akses Bersama (PAB) untuk arsip yang telah ditetapkan kustos tunggalnya namun dibutuhkan oleh kedua entitas, sehingga aksesibilitas terjaga tanpa mengorbankan integritas kustodi. Tahap kelima adalah Audit Kustodi Pasca-Reorganisasi (AKP) yang dilakukan 12 bulan setelah reorganisasi efektif untuk memverifikasi bahwa seluruh seri arsip telah memiliki kustos definitif dan tidak ada arsip yang tertinggal dalam kondisi yatim.



Gambar 2. Diagram Tahapan Model PRKR

Tabel 1. Keterkaitan antara Risiko Konseptual dan Tahapan PRKR

Risiko Konseptual	**Dimensi Permasalahan**	**Tahap PRKR yang Menjawab**
Ketidakjelasan status kustodi arsip (potensi arsip yatim) akibat kekosongan regulasi	Putusnya rantai kustodi	Tahap 1: Inventarisasi Pra-Reorganisasi (IPR)
Arsip hybrid tidak memiliki aturan klasifikasi (mis. proyek Rusunawa)	Putusnya rantai kustodi	Tahap 2: Klasifikasi Kustodi Terpandu (KKT)
Potensi klaim ganda (dual custody claim) atas seri arsip tertentu	Putusnya rantai kustodi	Tahap 3: Penetapan Kustos Tunggal (PKT)
Kebutuhan akses lintas kementerian atas rekod teknis bernilai tinggi	Ancaman integritas rekod teknis	Tahap 4: Perjanjian Akses Bersama (PAB)
Risiko metadata tidak lengkap dan stagnasi agenda digitalisasi akibat ketidakpastian kelembagaan	Hambatan migrasi digital	Tahap 5: Audit Kustodi Pasca-Reorganisasi (AKP)

Sumber: Sintesis analisis konseptual penelitian ini (2024).

Kekuatan PRKR terletak pada sifatnya yang prosedural sekaligus adaptif. Sebagai protokol, ia memberikan kepastian urutan tindakan yang harus diambil sesuatu yang selama ini tidak dimiliki oleh kerangka regulasi reorganisasi kementerian Indonesia. Sebagai instrumen adaptif, PRKR dapat dikalibrasi sesuai skala reorganisasi: reorganisasi

kecil yang hanya melibatkan pemindahan satu direktorat cukup menerapkan tahap satu, dua, dan tiga; sementara reorganisasi besar seperti pemisahan kementerian memerlukan implementasi kelima tahapan secara penuh.

IMPLIKASI TEORITIS DAN PRAKTIS

Secara teoretis, penelitian ini memperluas prinsip provenance dalam ilmu kearsipan (Schellenberg, 1956; Cook, 2022) dengan mengembangkan argumentasi bahwa prinsip tersebut tidak cukup dipertahankan hanya melalui kepatuhan pada konteks penciptaan arsip, tetapi juga memerlukan mekanisme transisi yang eksplisit ketika unit pencipta arsip mengalami transformasi kelembagaan. Dengan kata lain, dalam konteks reorganisasi, provenance dipahami sebagai prinsip yang bersifat dinamis dan memerlukan instrumen prosedural untuk menjaga keberlanjutan hubungan antara arsip dan penciptanya, bukan sekadar prinsip pasif yang diasumsikan tetap terpelihara. Kontribusi ini melengkapi perspektif continuum kearsipan yang menekankan keberlanjutan rekod sepanjang siklus hidupnya, termasuk pada titik-titik transisi kelembagaan yang selama ini kurang mendapat perhatian dalam literatur kearsipan Indonesia.

Secara praktis, argumen dan model PRKR dalam kajian ini relevan bagi sejumlah pemangku kepentingan. Bagi Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), PRKR dapat menjadi rujukan awal dalam menyusun pedoman teknis pengalihan kustodi arsip yang bersifat wajib pada setiap reorganisasi kementerian. Bagi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB), kajian ini menegaskan perlunya mencantumkan klausul kearsipan dalam setiap kajian dan naskah akademik reorganisasi kelembagaan. Bagi KemenPU dan Kemen PKP secara khusus, PRKR dapat dipertimbangkan sebagai kerangka awal untuk menyelesaikan status arsip yatim yang berpotensi masih tersisa dari proses pemisahan 2023–2024. Adapun bagi unit kearsipan di kementerian atau lembaga lain, PRKR menyediakan kerangka kerja awal yang dapat disesuaikan skalanya sesuai kompleksitas reorganisasi yang dihadapi.

KETERBATASAN PENELITIAN

Kajian ini memiliki sejumlah keterbatasan yang perlu dikemukakan. Pertama, kajian ini bersifat konseptual dan belum melibatkan pengumpulan data lapangan seperti wawancara dengan arsiparis maupun pemetaan langsung terhadap berkas arsip KemenPU, sehingga seluruh pola risiko yang diuraikan bersifat argumentasi teoretis berdasarkan analisis regulasi dan literatur, bukan temuan empiris yang telah diverifikasi. Kedua, ruang lingkup kasus hanya berfokus pada satu proses reorganisasi, yaitu

pemisahan Kementerian PUPR menjadi KemenPU dan Kemen PKP, sehingga pola risiko dan relevansi model PRKR yang dihasilkan belum tentu berlaku sama pada konteks reorganisasi kementerian lain yang memiliki karakteristik arsip, skala organisasi, atau jenis pemisahan fungsi yang berbeda, misalnya reorganisasi yang bersifat penggabungan (merger) alih-alih pemisahan (split). Ketiga, model PRKR yang diajukan sepenuhnya bersifat konseptual dan belum diuji penerapannya secara empiris pada proses reorganisasi yang berjalan; efektivitas dan kelayakan implementasinya, termasuk kesiapan kelembagaan ANRI untuk berperan sebagai wasit netral, memerlukan pengujian lebih lanjut melalui penelitian lapangan, studi kasus empiris, atau penelitian tindakan (action research) pada reorganisasi kelembagaan yang sedang atau akan berlangsung.

KESIMPULAN

Kajian ini mengindikasikan bahwa reorganisasi kelembagaan berpotensi memengaruhi tata kelola arsip inaktif melalui munculnya risiko fragmentasi rekod teknis dan kelembagaan. Berdasarkan analisis konseptual, risiko tersebut dapat dipahami sebagai tiga dimensi yang saling berkaitan, yaitu putusnya rantai kustodi, ancaman terhadap integritas rekod teknis infrastruktur, dan hambatan migrasi digital di tengah ketidakpastian kelembagaan. Kontribusi utama kajian ini terletak pada identifikasi sistematis atas kekosongan regulasi yang mendasari risiko tersebut serta perumusan Protokol Rantai Kustodi Rekod (PRKR) sebagai kerangka prosedural yang diturunkan dari analisis regulasi dan teori provenance/continuum, sehingga melengkapi kajian-kajian terdahulu yang umumnya berhenti pada identifikasi celah regulasi tanpa menawarkan instrumen operasional untuk mengatasinya. Secara praktis, argumen ini memiliki implikasi kebijakan bagi Arsip Nasional Republik Indonesia dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk mempertimbangkan pencantuman ketentuan kearsipan secara eksplisit dalam setiap instrumen hukum yang mengatur reorganisasi kementerian, sebagaimana selama ini absen dalam Peraturan Presiden maupun Peraturan Menteri terkait. PRKR dapat menjadi acuan awal bagi penyusunan ketentuan tersebut, khususnya dalam menetapkan tenggat waktu audit pra- dan pasca-reorganisasi serta mekanisme komite gabungan untuk arsip hybrid. Peluang implementasi PRKR pada reorganisasi kelembagaan lain terbuka luas mengingat pola pemekaran dan penggabungan kementerian merupakan fenomena berulang dalam setiap pergantian kabinet di Indonesia, meskipun sebagaimana diuraikan pada bagian Keterbatasan Penelitian, penerapannya pada konteks yang berbeda memerlukan

penyesuaian dan pengujian empiris lebih lanjut. Penelitian selanjutnya diarahkan untuk menguji penerapan PRKR secara empiris melalui studi lapangan pada proses reorganisasi kementerian atau lembaga yang sedang berlangsung, termasuk pada kasus penggabungan (merger) yang memiliki karakteristik risiko kearsipan berbeda dari kasus pemisahan yang dikaji dalam penelitian ini.

DAFTAR REFERENSI

Agustino, L., & Kurniasih, D. (2022). Reformasi administrasi publik Indonesia: Perspektif kebijakan dan kelembagaan. Rajawali Pers.

Arifin, Z., & Maharani, D. (2023). Tata kelola arsip digital di era SPBE: Peluang dan tantangan bagi kementerian teknis. Jurnal Administrasi Pemerintahan, 15(2), 88–107. https://doi.org/10.33701/japd.v15i2.3012

Arsip Nasional Republik Indonesia. (2022). Pedoman Pengelolaan Arsip Akibat Perubahan Organisasi. Jakarta: ANRI.

Cook, T. (2022). Archival appraisal and the challenge of digital records: Rethinking provenance in the twenty-first century. Archivaria, 93, 1–38. https://doi.org/10.7202/1087341ar

Eryanto, H., Wulandari, P., & Fajarwati, A. (2023). Implikasi kearsipan dari restrukturisasi kelembagaan pemerintah pusat: Analisis tiga kasus reorganisasi kementerian 2014–2023. Diplomatika: Jurnal Kearsipan Terapan, 6(2), 77–96. https://doi.org/10.22146/diplomatika.84231

Haryadi, F. N., & Susanto, B. (2022). Pengelolaan rekod proyek infrastruktur: Standar internasional dan adaptasinya dalam konteks Indonesia. Jurnal Kearsipan, 17(1), 1–22. https://doi.org/10.46836/jk.v17i1.261

Isnaini, F. R., & Setyawan, D. (2021). Akuntabilitas rekod publik dan good governance: Tinjauan teoritis dan empiris. Jurnal Ilmu Administrasi Publik, 9(1), 45–63. https://doi.org/10.31289/jiap.v9i1.4987

Kementerian Pekerjaan Umum. (2024). Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 1 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pekerjaan Umum. Jakarta: KemenPU.

Laksono, B. W., & Putri, A. R. (2023). Preservasi arsip teknis infrastruktur: Tantangan konservasi dokumen cetak di lingkungan kementerian teknis. Jurnal Manajemen Sumber Daya Aparatur, 8(2), 101–119. https://doi.org/10.24198/jmsda.v8i2.43871

Martono, B. (2021). Manajemen rekod dalam era reorganisasi dan perampingan birokrasi: Perspektif teori dan praktik. Pustaka Sinar Harapan.

Nugroho, R. P., Santika, T. D., & Hermansyah, A. (2022). Celah kearsipan dalam regulasi reorganisasi kementerian: Analisis pasal demi pasal terhadap Perpres organisasi kementerian 2014–2022. Jurnal Hukum Administrasi Negara, 9(1), 55–78.

Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 tentang Kementerian Pekerjaan Umum. (2024). Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Prasetya, A. M., & Widiasari, N. (2024). Nilai yuridis arsip rekod proyek konstruksi sebagai alat bukti dalam penyelesaian sengketa pengadaan barang/jasa pemerintah. Jurnal Ilmu Hukum dan Kearsipan, 4(1), 22–41. https://doi.org/10.56895/jihk.v4i1.102

Schellenberg, T. R. (1956). Modern Archives: Principles and Techniques. University of Chicago Press.

Setyawan, H., & Margono, T. (2023). Building Information Modeling (BIM) dan implikasinya terhadap tata kelola rekod infrastruktur: Kesiapan regulasi dan institusional Indonesia. Jurnal Teknologi dan Manajemen Konstruksi, 11(2), 134–152.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan. (2009). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 152.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. (2020). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245.

Utomo, T. W., & Setiadi, W. (2022). Birokrasi dan reformasi: Kajian kritis terhadap ketahanan kelembagaan birokrasi Indonesia. LIPI Press.

Widayati, S., & Prabowo, H. (2023). Manajemen transisi organisasi dan dampaknya terhadap sistem pengelolaan rekod: Pendekatan organizational change management dalam kearsipan. Diplomatika: Jurnal Kearsipan Terapan, 6(1), 10–28. https://doi.org/10.22146/diplomatika.78001

Yusuf, P. M., & Rahmawati, D. (2022). Ilmu Kearsipan dalam Perspektif Administrasi Publik Kontemporer. Bumi Aksara.