

Kajian Kebutuhan E-Arsip Pada Instansi Pemerintah

Tim Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan, Deputi Bidang Informasi dan Pengembangan Sistem Kearsipan, Arsip Nasional Republik Indonesia.



Gedung Arsip Nasional Republik Indonesia

Jalan Ampera Raya No. 7 Jakarta 12560

Tim Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan, ANRI

Kajian Kebutuhan E-Arsip pada Instansi Pemerintah

Jakarta: ANRI, 2016

17,6 x 25 cm, ix + 95 hal.

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Title : *The Study on Needs of E-Archive in Government Agencies*
Pages : *(vii+98 page)*
Reference : *20 Books, 6 Journal, 13 Regulation, 29 others*
Working Unit : *The Center of Archival Research and Development*

ABSTRACT

Along with the rapidity of information communication technology changing, all areas showed a graph changes drastically. Ever so with the archival field, electronic record management system becomes a necessity in the current era. In Indonesia, the issue of electronic record management is already rolling, but still not in systematic ways. In those contexts, the implementation of *e-Government* program launched as an umbrella for the implementation of the electronic system among the government agencies. In relation to it, there has been no concerted and clear guidance about the management of electronic records in Indonesia. On this issue, archival communities in Indonesia itself still debating between the product or the system. But, the product approach dominated the discourse. Product dwell on the issue of the application and considers electronic records management system is the application itself, while the system thoroughly to dwell on issues that see applications only a small part of an implementation of an electronic records management system. This research used qualitative methods through in-depth interviews, focus group discussion (FGD) and observations. This research elaborates on the extent to which the position of the management of electronic records in the discourse of *e-Government* implementation in Indonesia.

Keywords: electronic record management system, e-Government, applications, system

Judul : Kajian Kebutuhan E-Arsip Pada Instansi Pemerintah
Tebal : (vii+98 halaman)
Referensi : 20 Buku, 6 Jurnal, 13 Regulasi, 29 lainnya
Unit Kerja : Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan

ABSTRAK

Seiring dengan perkembangan dunia teknologi informasi dan komunikasi yang begitu pesat, semua bidang menunjukkan grafik perubahan yang drastis. Pun begitu dengan dunia kearsipan, sistem pengelolaan arsip elektronik menjadi sebuah kebutuhan di era saat ini. Kasus perkembangan sistem pengelolaan arsip elektronik sendiri memang telah bergulir, namun masih sporadis. Kondisi ini mendapatkan momentum dengan digulirkannya program *e-government* sebagai payung bagi penyelenggaraan sistem elektronik pada instansi pemerintah. Dalam menjalankan program pengelolaan arsip elektronik ini sendiri di Indonesia belum ada panduan yang jelas dan rinci. Dalam komunitas kearsipan di Indonesia sendiri perdebatan kencang terjadi antara isu produk dan sistem. Produk berkuat pada persoalan aplikasi dan menganggap sistem pengelolaan arsip elektronik adalah aplikasi itu sendiri, sementara sistem berkuat pada persoalan menyeluruh yang melihat aplikasi hanya bagian kecil dari sebuah penyelenggaraan sistem pengelolaan arsip elektronik. Dengan menggunakan metode kualitatif melalui wawancara mendalam, focus group discussion (FGD) dan observasi, kajian ini mengelaborasi sejauhmana posisi pengelolaan arsip elektronik dalam wacana penerapan *e-Government* di Indonesia.

Kata Kunci: pengelolaan arsip elektronik, *e-Government*, aplikasi, sistem

Kata Pengantar

Kajian tentang “Kebutuhan e-Arsip pada Instansi Pemerintah” merupakan salah satu kegiatan Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sistem Kearsipan yang dilaksanakan pada Tahun Anggaran 2016 di lingkungan Kedeputan Bidang Informasi dan Pengembangan Sistem Kearsipan. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan Pasal 6, “bahwa untuk mempertinggi mutu penyelenggaraan kearsipan nasional, maka penyelenggara kearsipan nasional melakukan penelitian dan pengembangan kearsipan”. Di negara yang pemerintahannya bertata kelola, menghargai ilmu pengetahuan dan nalar sebagai landasan berpijak yang bersumber dari hasil penelitian /pengkajian. Rasionalisasinya, hasil kajian yang menggunakan metodologi dan data empiris yang kualitas dan prosesnya teruji bisa membantu pengambil keputusan mendiagnosis persoalan dengan akurat.

Secara substantif kajian ini berupaya mensinergikan perspektif kearsipan dengan domain ketatalaksanaan pengelolaan teknologi komunikasi dan informasi khususnya dalam hal penerapannya di instansi pemerintah. Kajian ini berupaya memberi gambaran bagaimana isu kearsipan ditransformasikan dalam implementasi teknologi informasi khususnya di lingkungan instansi pemerintah.

Laporan kajian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi lembaga pemerintah di tingkat pusat dan daerah untuk memikirkan bagaimana sebaiknya sebuah program pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dijalankan.

Dalam pelaksanaan, kegiatan ini melibatkan berbagai pihak yang berkompeten dengan materi kajian. Untuk itu, secara khusus kami mengucapkan terima kasih kepada para nara sumber, baik dari kalangan pakar maupun instansi terkait yang mempunyai otoritas dalam hal pengembangan dan implementasi teknologi informasi yang telah bekerja sama berdiskusi dan memberikan masukan

berupa data/informasi baik pada acara FGD maupun ekspose, serta menyumbangkan berbagai pemikiran dan gagasannya yang menjadi bahan utama penulisan laporan kajian ini.

Kami menyadari sepenuhnya hasil yang diperoleh dalam laporan ini masih belum sempurna. Oleh karenanya, dibutuhkan kajian-kajian selanjutnya untuk memperdalam sisi atau isu lainnya. Khususnya masukan mengenai kesinambungan tindak lanjut kegiatan ini yang memerlukan komitmen bersama dari seluruh lembaga Negara dan para pihak terkait lainnya.

Kami berharap semoga laporan kajian ini bermanfaat untuk semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dengan materi pengembangan dan implementasi e-Arsip sebagai bagian dari upaya pembangunan kearsipan di Indonesia.

Jakarta, Desember 2016

Deputi Bidang Informasi dan Pengembangan Sistem
Informasi Kearsipan

Daftar Isi

ABSTRACT	iii
ABSTRAK	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR SKEMA	ix
DAFTAR GAMBAR	ix
BAB I. Pendahuluan	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Permasalahan	6
C. Pertanyaan kajian	6
D. Tujuan kajian	6
E. Manfaat kajian	7
BAB II. Tinjauan Pustaka	8
A. Kajian/Penelitian Sebelumnya	8
B. Kerangka Konsep	12
B.1. Arsip	12
B.2. Pengelolaan Arsip Elektronik	15
B.3. Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik (<i>e-Government</i>).....	16
B.4. Kebijakan Kearsipan	17
C. Kerangka Berpikir.....	20
BAB III. Metodologi Penelitian	22
A. Metode Penelitian.....	22
B. Informan.....	23
C. Hipotesa Kerja	25
D. Limitasi.....	25
E. Sistematika Penulisan	26
BAB IV. Konsepsi <i>e-Government</i> di Indonesia	27
A. Kebijakan <i>e-Government</i> versi Kominfo.....	27
B. Kebijakan <i>e-Government</i> versi KemenpanRB.....	31

C. <i>e-Government</i> sebagai Payung Sinergi.....	35
BAB V. Kebijakan Kearsipan Nasional dalam Konteks <i>e-Government</i> di Indonesia	41
A. Kebijakan Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik di Indonesia	41
B. Kondisi Empirik Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik di Indonesia	46
C. Konsepsi Teoritik, Kebijakan dan Kondisi Empirik	58
BAB VI. Konstruksi Desain Kearsipan dalam Kerangka <i>e-Government</i> di Indonesia.....	72
A. Posisi Kearsipan dalam Konteks <i>e-Government</i> : Tinjauan terhadap Amerika Serikat dan Korea Selatan	72
B. Desain Kearsipan dalam Struktur <i>e-Government</i> : Korea Selatan Sebagai Model	77
C. Konstruksi Desain Kearsipan Dalam Konteks <i>e-Government</i> di Indonesia: Sebuah Usulan	83
BAB VII. Penutup	90
A. Kesimpulan	90
B. Rekomendasi.....	90
Daftar Pustaka.....	92

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Peringkat <i>e-Government</i> Asean Tahun 2015	1
Tabel 1.2. Pemeringkatan <i>e-Government</i> Indonesia (PeGI) Tingkat Provinsi Tahun 2015	3
Tabel 1.3. Pemeringkatan <i>e-Government</i> Indonesia (PeGI) Tingkat Kementerian Tahun 2015	4
Tabel 1.4. Pemeringkatan <i>e-Government</i> Indonesia (PeGI) Tingkat LPNK Tahun 2015	4
Tabel 2.1. Matriks Perbandingan antar Kajian/Penelitian	11
Tabel 3.1. Pengumpulan Data Lapangan.....	23
Tabel 3.2. Informan berdasarkan Pengumpulan Data Lapangan Lokasi	24
Tabel 3.3. Informan berdasarkan Pengumpulan Data Lapangan Even.....	24
Tabel 4.1. Pembagian Tugas antar Instansi Pemerintah dalam Mewujudkan <i>e-Government</i>	36
Tabel 4.2. Model Penerapan <i>e-Government</i> & Isu Umum.....	39
Tabel 5.1. Kebijakan Kearsipan Nasional Penyelenggaraan Arsip Elektronik	41
Tabel 5.2. Data Empirik Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik di Daerah	

.....	47
Tabel 5.3. Data Empirik Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik di Pusat..	48
Tabel 5.4. Komponen Manajemen Pengembangan Pengelolaan Arsip (Berbasis Elektronik) dalam Konteks <i>e-Government</i>	66
Tabel 5.3. Implementasi Kebijakan Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik dalam konteks <i>e-Government</i>	70
Tabel 6.1. Kearsipan dan <i>e-Government</i> di Amerika Serikat dan Korea Selatan.....	76
Tabel 6.2. Perbandingan Pendekatan antara Sistem dan Produk.....	86

DAFTAR SKEMA

Skema 2. 1. Kerangka Berpikir	21
Skema 4.1. Konsep <i>e-Government</i> versi KemenpanRB dalam Rencana Induk SPBE.....	34
Skema 5.1. Model Konsep SIKN-JIKN.....	43
Skema 5.2. Model Kearsipan dalam Kerangka <i>e-Government</i>	44
Skema 6.1. Sistem On-Nara Korea Selatan.....	79
Skema 6.2. Sistem E-Jiwon Korea Selatan.....	80
Skema 6.3. Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik Berdasar Daur Hidup Arsip.....	81
Skema 6.4. Sistem Besar Pengelolaan Arsip (berbasis) Elektronik Korea Selatan.....	82
Skema 6.5. Rancangan <i>Archival Management Plan</i> ANRI.....	85
Skema 6.6. Model Sederhana Relasi Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik & Aplikasi Proses Bisnis.....	88

DAFTAR GAMBAR

Gambar 5.1. Kerangka Kerja SIKD, SIKS, JIKN versi Provinsi Jawa Barat ..	52
--	----

BAB I

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan berbasis elektronik atau dikenal sebagai *e-Government* menjadi tren global yang tidak bisa dielakan di era perkembangan teknologi informasi dan komunikasi saat ini. Prinsip dasar dari penyelenggaraan *e-Government* adalah peningkatan kualitas pelayanan negara terhadap warga negara melalui jaringan teknologi informasi dan komunikasi.

Dalam sebuah data yang memuat tentang peringkat pelaksanaan *e-Government* di dunia, dari 63 negara, Singapura berada pada peringkat 1, sementara Indonesia berada di peringkat 29. Dibandingkan dengan negara Asean lainnya Indonesia berada dibawah Thailand yang mengantongi peringkat 22 dan Malaysia di peringkat 25 namun lebih baik dari Vietnam dengan peringkat 33, Filipina dengan peringkat 41 serta Brunei Darussalam yang menduduki peringkat 43. Lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 1. 1 berikut ini:

Tabel 1.1
Peringkat *e-Government* Asean Tahun 2015

No.	Negara	Peringkat
1.	Singapura	1
2.	Thailand	22
3.	Malaysia	25
4.	Indonesia	29
5.	Vietnam	33
6.	Filipina	41
7.	Brunei	43

sumber: Waseda-IAC *e-Government* Total Ranking 2015, diolah kembali oleh peneliti.

Program *e-Government* sendiri secara formal telah digulirkan di Indonesia dengan keluarnya Instruksi Presiden Nomor 3 tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government* penyelenggaraan pemerintahan berbasis elektronik tahun 2003. Kebijakan tentang *e-Government* itu sendiri rencananya akan diintegrasikan dengan dilakukannya pembahasan mengenai rancangan undang-undang tentang penyelenggaraan sistem elektronik untuk administrasi pemerintahan dan pelayanan publik, rancangan peraturan pemerintah tentang penyelenggaraan sistem pemerintahan berbasis elektronik dan rancangan instruksi presiden tentang penyelenggaraan sistem elektronik pada badan pemerintah. Ketiga peraturan tersebut masih dalam tahap penggodokan hingga saat ini. Seiring dengan penggodokan ketiga peraturan tersebut pemerintah telah merampungkan peta jalan (*roadmap*) *e-Government* 2016-2019 (detik.com, 20/01/16). Peta jalan ini digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan *e-Government* jangka pendek. Pada dasarnya isu tentang *e-Government* itu sendiri juga telah termuat di dalam Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 khususnya di Buku II. Hal ini menandakan bahwa *e-Government* tercatat dalam dokumen negara sebagai program pemerintah yang wajib dijalankan. Pergulatan pada level empirik tentunya hal lain yang perlu untuk dicermati.

Dalam kaitannya dengan implementasi penyelenggaraan *e-Government* banyak hal yang dilakukan pemerintah, salah satunya adalah pemeringkatan *e-Government* lembaga pusat maupun daerah untuk mengetahui peta sejauhmana kondisi *e-Government* dilapangan pada dasarnya. Pemeringkatan dilakukan dengan menggunakan 5 (lima) dimensi; kebijakan, kelembagaan, infrastruktur, aplikasi dan perencanaan.

Untuk pemeringkatan provinsi dilakukan terhadap 20 provinsi, DKI Jakarta menempati posisi kategori baik dengan nilai tertinggi 3,39 disusul oleh Jawa Barat di posisi 2 dengan nilai 3,07 dan Jawa Timur diposisi 3 dengan nilai 3,01.

Sementara, diposisi terendah dengan kategori kurang ditempati oleh Bengkulu dengan nilai 1,54. Untuk memudahkan dapat dilihat pada tabel 2. berikut ini. Tabel 2 hanya menampilkan posisi 3 (tiga) besar dan posisi terakhir.

Tabel 1.2
Pemeringkatan *e-Government* Indonesia (PeGI) Tingkat Provinsi Tahun 2015

No.	Provinsi	Nilai	Kategori
1.	DKI Jakarta	3,39	Baik
2.	Jawa Barat	3,07	Baik
3.	Jawa Timur	3,01	Baik
20.	Bengkulu	1,54	Kurang

Sumber: <http://pegi.layanan.go.id/> diolah kembali oleh peneliti

Untuk pemeringkatan Kementerian dilakukan terhadap 27 kementerian dan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) terhadap 21 LPNK, Kementerian terbaik diduduki oleh Kementerian Keuangan dengan predikat sangat baik dengan nilai 3,67 dengan kategori sangat baik, disusul oleh Kementerian Kebudayaan, Pendidikan Dasar dan Menengah berkategori baik dengan nilai 3,41 dan Kementerian Luar Negeri dengan nilai 3,32. Sementara, diposisi terendah ditempati oleh Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi dengan nilai 1,75 dengan predikat kurang. Untuk LPNK, Badan Pusat Statistik (BPS) menempati posisi tertinggi dengan nilai 3,36 berkategori baik, disusul oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) dengan nilai 3,35 dan Badan Informasi Geospasial (BIG) dengan nilai 3,24. Sementara, posisi terendah ditempati oleh Badan Keamanan Laut (Bakamla) dengan nilai 1,49 dengan kategori sangat kurang. Sebagaimana pemeringkatan provinsi, untuk kementerian dan LPNK guna memudahkan akan digambarkan dalam bentuk tabel dengan hanya menampilkan posisi 3 besar dan terakhir. Untuk pemeringkatan kementerian dapat dilihat pada tabel 1.3. Sementara untuk pemeringkatan LPNK dapat dilihat pada tabel 1.4.

Tabel 1.3
Pemeringkatan *e-Government* Indonesia (PeGI) Tingkat Kementerian Tahun 2015

No.	Kementerian	Nilai	Kategori
1.	Kementerian Keuangan	3,67	Sangat Baik
2.	Kementerian Kebudayaan, Pendidikan Dasar dan Mengenah	3,41	Baik
3.	Kementerian Luar Negeri	3,32	Baik
27.	Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi	1,75	Kurang

Sumber: <http://pegi.layanan.go.id/> diolah kembali oleh peneliti

Tabel 1.4
Pemeringkatan *e-Government* Indonesia (PeGI) Tingkat LPNK Tahun 2015

No.	LPNK	Nilai	Kategori
1.	BPS	3,36	Baik
2.	BPPT	3,35	Baik
3.	BIG	3,24	Baik
21.	Bakamla	1,49	Kurang

Sumber: <http://pegi.layanan.go.id/> diolah kembali oleh peneliti

Sebagaimana diulas sebelumnya, salah satu dimensi yang dijadikan acuan dalam pemeringkatan adalah aplikasi. Dijelaskan di dalam <http://pegi.layanan.go.id/> bahwa dimensi aplikasi berkaitan dengan ketersediaan dan tingkat pemanfaatan piranti lunak aplikasi yang mendukung layanan *e-Government* secara langsung (*front office*) atau tidak langsung (*back office*). Evaluasi terhadap aplikasi dilakukan terhadap ketersediaan dan penerapan dari berbagai aplikasi yang perlu dalam menjalankan fungsi *e-Government* yang sesuai dengan tugas dan fungsi instansi peserta. Salah satu aplikasi tersebut adalah aplikasi kelompok administrasi

dan manajemen yang meliputi aplikasi surat elektronik, sistem dokumen elektronik, sistem pendukung keputusan, kolaborasi dan koordinasi, manajemen pelaporan pemerintahan, dan lain-lain. Aplikasi kelompok administrasi dan manajemen dapat dikatakan identik dengan kearsipan.

Berkenaan dengan persoalan kearsipan dalam konteks *e-Government* pada dasarnya konsep arsip elektronik telah dikenal lama sebagai bentuk adaptasi kearsipan terhadap kemunculan teknologi komputer. Sementara, pergumulan antara kearsipan dan *e-Government* pun muncul seiring bergulirnya konsep *e-Government*. Titik pijaknya adalah kearsipan bukan isu pinggiran di dalam isu *e-Government*. Sebagaimana dilansir oleh *the National Archives of the United Kingdom*, manajemen arsip elektronik adalah teknologi kunci yang mendasari *e-Government* (Crowne, 2011). Dalam kasus beriringannya *e-Government* dan sistem kearsipan dapat dilihat pula kasus Jepang. Jepang yang sejak dari tahun 2001 menginisiasi gagasan e-Japan dalam kaitannya menjalankan *e-Government* juga secara beriringan mempromosikan penguatan sistem kearsipan melalui pendirian komisi Blue Ribbon di tahun 2003 (Koga, *Government Information and Role of Libraries and Archives: Recent Policies Issues in Japan*, 2005).

Indonesia pun mempunyai pandangan bahwa isu kearsipan dan *e-Government* merupakan dua hal yang saling berkaitan. Hal ini bisa dilihat di dalam buku II RPJMN 2015-2019. Penerapan e-arsip dideskripsikan setelah penjabaran pengembangan dan penerapan *e-Government* (Nasional, 2014). Persoalannya selanjutnya adalah setelah dua isu tersebut, *e-Government* dan e-arsip, bersanding dalam dokumen negara adalah berkenaan dengan implementasi kedua isu tersebut pada ranah empirik.

Kedua isu tersebut sudah bergulir dan menjadi keniscayaan, maka segala permasalahan yang berkaitan dengan itu harus didudukan. Dunia kearsipan Indonesia harus sigap beradaptasi dengan segala perubahan yang terjadi. Pada konteks ini, kajian kebutuhan e-arsip menjadi urgen untuk dilakukan.

B. Permasalahan

Pengelolaan arsip secara konvensional di Indonesia sendiri belum stabil. Sementara, perkembangan teknologi informasi dan komunikasi begitu cepat. Dengan kondisi yang demikian itu, pengelolaan arsip (berbasis) elektronik menjadi kebutuhan yang urgen. Dalam kaitannya dengan perkembangan teknologi komunikasi dan informasi yang tidak terbendung, pemerintah mencanangkan *e-Government* sebagai *driving forces* guna mendorong keterpaduan pemanfaatan sistem elektronik sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan. Kearsipan merupakan salah satu aspek kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Untuk kasus di Indonesia, relasi antara *e-Government* dengan kearsipan (pengelolaan arsip elektronik) ini masih kabur.

C. Pertanyaan kajian

Permasalahan kemudian diturunkan dalam bentuk pertanyaan kajian yang terdiri atas pertanyaan umum (*grand question*) dan pertanyaan khusus.

Pertanyaan umum:

Bagaimana posisi pengelolaan arsip elektronik (e-arsip) dalam konstelasi pelaksanaan *e-Government* di Indonesia ?

Pertanyaan khusus:

1. Bagaimana kebijakan pengelolaan arsip elektronik yang bangun oleh Arsip Nasional RI dalam konteks *e-Government* di Indonesia?
2. Bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan arsip elektronik tersebut?

D. Tujuan kajian

Tujuan dari kajian adalah:

1. Mendeskripsikan posisi pengelolaan arsip elektronik (e-arsip) dalam konstelasi pelaksanaan *e-Government* di Indonesia;
2. Mendeskripsikan kebijakan pengelolaan arsip elektronik yang dibangun oleh Arsip Nasional RI dalam konteks *e-Government* di Indonesia;
3. Mendeskripsikan implementasi kebijakan pengelolaan arsip elektronik.

E. Manfaat kajian

Manfaat kajian ini secara teoritis adalah pengayaan dari segi pemahaman mengenai permasalahan keterkaitan kearsipan khususnya pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dengan konteks perkembangan *e-Government* di Indonesia.

Manfaat kajian ini secara praktis adalah dapat dijadikan referensi sebagai bahan masukan bagi pemangku kebijakan dalam menyikapi persoalan kearsipan kaitannya dengan *e-Government*.

BAB II

Tinjauan Pustaka

A. Kajian/Penelitian Sebelumnya

Takashi Koga, “*Government Information and Roles of Libraries and Archives: Recent Policy Issues in Japan*” (Koga, *Government Information and Roles of Libraries and Archives: Recent Policy Issues in Japan*, 2005). Dalam penelitiannya itu, Koga (2005) menjelaskan mengenai peran dari lembaga perpustakaan dan kearsipan dalam menghadapi perubahan teknologi informasi di Jepang. Dalam perubahan teknologi informasi di Jepang terdapat 2 kebijakan yang seiring dikeluarkan, kebijakan *e-Government* dan kebijakan mempromosikan sistem kearsipan. Koga menekankan urgensi peran dari lembaga perpustakaan dan kearsipan sebagai struktur mediasi pada level kebijakan. Hal ini berarti peran strategis kedua lembaga ini sangat disadari di Jepang sebagai aktor dalam pembangunan infrastruktur pengetahuan di negara tersebut.

Mari Runardotter, “*Information Technology, Archives and Archivists: An Interacting Trinity for Long-term Digital Preservation*” (Runardotter, 2007). Dalam penelitiannya itu Runardotter (2007) menemukan bahwa justru arsiparis sebagai profesi yang diamanatkan untuk melakukan preservasi jangka panjang terhadap arsip digital mengalami defisit pengetahuan. Kondisi ini diperparah dengan organisasi yang justru tidak mengintensifkan kerjasama antar profesi yang berkaitan seperti arsiparis, tenaga Teknologi Informasi dan pihak manajemen dalam mengembangkan sistem kearsipan berbasis teknologi informasi.

K.R Lee dan Kwang-Suk Lee, “*The Korean Government’s Electronic Records Management Reform: The Promise and Perils of Digital Democratization*” (Lee & Lee, 2009). Dalam penelitiannya, Lee dan Lee (2009) menjelaskan bahwa reformasi kearsipan di Korea Selatan melalui E-Jiwon dilakukan dalam rangka

meningkatkan transparansi dalam pemerintahan serta adaptasi dalam lingkungan digital. Berkaitan dengan hal itu, pemerintah Korea fokus terhadap “proses dan sistem” namun melupakan reformasi kelembagaan dalam kerangka yang lebih luas. Hal ini menurut Lee dan Lee (2009) justru tidak dapat menopang perubahan yang ada secara optimal, maka tidak bisa tidak selain fokus pada reformasi kearsipan dari “proses dan sistem” juga diperlukan perubahan kelembagaan dalam lingkup yang lebih besar.

Hannes Kulovits, Andreas Rauber, Christoph Becker, Rui Gamito, Jose Barateiro, Jose Borbinha, Milord Mazives, Domingos Joao, “*Archives and Digital Repositories in an eGovernment Context: When the Subsequent Bird Catches the Worm*” (Kulovits, et al., 2012). Penelitian yang dilakukan oleh Kulovits et al (2012) ini menemukan bahwa penerapan *e-Government* membawa tantangan tersendiri bagi dunia kearsipan khususnya pada segi preservasi arsip digital. Dalam konteks Afrika banyak persoalan yang dihadapi untuk memenuhi standar internasional bagi repositori digital. Guna memecahkan masalah ini Kulovits et al (2012) mengusulkan solusi *open source* guna mencapai tujuan itu.

Dyan Suwartiningsih, “Pengembangan Aplikasi Sistem Kearsipan (*Archive Management System*) Pada Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, Pertambangan dan Energi Daerah Kabupaten Nganjuk” (Suwartiningsih, 2013). Berbeda dengan Rachma dan Puspasari (Rachma & Puspasari, 2015) yang mengkaitkan aplikasi persuratan elektronik SIKD dengan *e-Government*, Dyan Suwartiningsih (2013) lebih fokus pada sejauhmana Aplikasi Sistem Kearsipan (*Archive Management System*) sesuai dengan kebutuhan dasar pengguna dan dapat digunakan secara baik oleh pengguna.

Evi Aulia Rachma dan Durinda Puspasari, “Penggunaan Aplikasi E-Surat SIKD (Sistem Informasi Kearsipan Dinamis) Dalam Pengelolaan Arsip Elektronik untuk Mendukung *e-Government* Di Badan Arsip Dan Perpustakaan Kota Surabaya (Rachma & Puspasari, 2015). Dalam penelitian itu, Rachma dan Puspitasari

(2015) mengelaborasi mengenai implikasi dari perkembangan teknologi terhadap dunia kearsipan, salah satunya dengan adanya aplikasi persuratan elektronik SIKD. Penelitiannya menemukan bahwa penggunaan aplikasi persuratan elektronik SIKD di Badan Arsip Dan Perpustakaan Kota Surabaya sudah berjalan baik sehingga hal ini dapat disimpulkan bahwa penggunaan aplikasi persuratan elektronik SIKD sangat mendukung penerapan *e-Government* di Kota Surabaya.

Untuk lebih jelas melihat bagaimana temuan dan elaborasi yang menjadi fokus masing-masing kajian/penelitian tersebut, dapat dilihat pada Tabel 2.1 Matriks Perbandingan antar Kajian/Penelitian. Dari matriks ini akan lebih jelas nantinya posisi kajian yang dilakukan oleh peneliti ini.

Tabel 2.1
Matriks Perbandingan antar Kajian/Penelitian

	<i>Government Information and Roles of Libraries and Archives: Recent Policy Issues in Japan</i>	<i>Information Technology, Archives and Archivists: An Interacting Trinity for Long-term Digital Preservation</i>	<i>The Korean Government's Electronic Records Management Reform: The Promise and Perils of Digital Democratization</i>	<i>Archives and Digital Repositories in an eGovernment Context: When the Subsequent Bird Catches the Worm</i>	Pengembangan Aplikasi Sistem Kearsipan (Archieve Management) Pada Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, Pertambangan dan Energi Daerah Kabupaten Nganjuk	Penggunaan Aplikasi E-Surat SIKD (Sistem Informasi Kearsipan Dinamis) Dalam Pengelolaan Arsip Elektronik untuk Mendukung e-Government Di Badan Arsip Dan Perpustakaan Kota Surabaya
Temuan	urgensi peran dari lembaga perpustakaan dan kearsipan sebagai struktur mediasi pada level kebijakan	Tidak adanya kerjasama yang intensif antar arsiparis, staf teknologi informasi dan manajemen dalam pengembangan sistem kearsipan elektronik	Reformasi kearsipan melalui E-Jiwon tidak optimal karena tidak menyertakan reformasi kelembagaan secara lebih luas	Open source sebagai solusi untuk mengatasi masalah keterbatasan repositori digital negara-negara Afrika	Aplikasi Sistem Kearsipan (<i>Archieve Management System</i>) sesuai dengan kebutuhan dasar pengguna dan dapat digunakan secara baik oleh pengguna	penggunaan aplikasi persuratan elektronik SIKD di Badan Arsip Dan Perpustakaan Kota Surabaya sudah berjalan baik sehingga hal ini dapat disimpulkan bahwa penggunaan aplikasi persuratan elektronik SIKD sangat mendukung penerapan e-Government di Kota Surabaya
Hal yang belum dielaborasi	Elemen dasar pengelolaan arsip elektronik	Model long-term digital preservation	Konstelasi antar lembaga pemerintah dalam reformasi kearsipan	Relasi antar lembaga pemerintah dalam pelaksanaan pengelolaan arsip elektronik	Aplikasi ditempatkan dalam konteks kebijakan yang lebih makro	Aplikasi ditempatkan dalam konteks kebijakan yang lebih makro

Dari uraian mengenai penelitian sebelumnya, kajian ini akan mengisi kekosongan dengan mengelaborasi lebih lanjut mengenai pengelolaan arsip elektronik dalam konteks pelaksanaan *e-Government* dengan mendudukan pengelolaan arsip elektronik dalam konteks kebijakan yang lebih makro dan juga kontelasi antar relasi instansi pemerintah dalam mengimplementasikan kedua hal tersebut.

B. Kerangka Konsep

B. 1. Arsip

Arsip merupakan produk dari adanya suatu aktivitas manusia dan organisasi. Secara fundamental, Terry D. Lundgren dan Carol A. Lundgren melihat arsip sebagai suatu bukti kejadian atau kegiatan yang direkam di dalam bentuk yang nyata sehingga memungkinkan untuk diketemukan kembali (Lundgren & Lundgren, 1989). Dari pengertian ini terdapat beberapa unsur pemahaman tentang arsip. Pertama, arsip harus merupakan bukti (*evidence*) dari suatu kejadian, suatu arsip harus berisi data yang memunyai makna secara sosial; Kedua, arsip harus disimpan di dalam media yang nyata.

Memperkuat pandangan tersebut, Mary Robek yang menyatakan bahwa arsip merupakan informasi yang terekam tanpa memperdulikan media perekamnya (Robek, 1987). Secara umum, media arsip terdiri dari kertas (*paper*), film dan magnetik (*magnetic media*) dan bahkan bentuk media yang harus dibaca dengan bantuan komputer; dan Ketiga, arsip harus diketemukan kembali (*retriavable*) baik itu secara fisik maupun informasinya.

Dalam pandangannya, Lewis Bellardo dan Lynn Lady Bellardo, konsep arsip selain sebagai materi juga mengacu pada adanya suatu (Bellardo & Bellardo, 1992):

- a. Dokumen yang diciptakan atau diterima dan dipelihara;
- b. Tempat (gedung/bagian dari gedung) untuk menyimpan dan memelihara; dan

- c. Lembaga atau program yang bertanggungjawab terhadap proses seleksi dan pemeliharaan arsip.

Dalam perspektif legal, pasal 1 ayat 3 Undang-Undang N0.43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, arsip didefinisikan sebagai rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Dari pemahaman di atas, jelaslah bahwa arsip memiliki media yang beragam baik yang terbuat dari media tekstual (*konvensional*) maupun media khusus (*special format records*). Secara fisik jenis media penyimpanan arsip dikelompokkan menjadi: (1) arsip tekstual; (2) arsip kartografi; (3) arsip audio visual; (4) arsip elektronik, dan (5) arsip digital.

Berdasarkan fungsi kegunaannya, arsip dibagi menjadi dua, yaitu arsip dinamis (*records*) dan arsip statis (*archives*). Arsip dinamis dikelola dan disimpan oleh pencipta arsip (baik pembuat ataupun penerima) karena masih dipergunakan secara langsung dalam penyelenggaraan administrasi. Dari segi frekuensi penggunaan, arsip dinamis dibedakan menjadi arsip dinamis aktif (*active records*) dan arsip dinamis inaktif (*inactive records*). Arsip aktif merupakan arsip yang frekuensi penggunaannya tinggi dan/atau terus menerus sementara arsip inaktif adalah arsip yang frekuensi penggunaannya telah menurun (Pasal I angka 5,6 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan).

Sedangkan arsip statis merupakan akumulasi arsip inaktif yang telah selesai retensinya dan memiliki nilai guna kesejarahan yang diserahkan oleh pencipta arsip (*creating agency*) kepada lembaga kearsipan. Penyerahan ini menjadi penting sebab lembaga kearsipan sebagai pihak yang memiliki tanggungjawab dalam mengelola arsip statis dan kemudian menyuguhkan informasi yang dikandung oleh arsip-

arsip itu kepada publik. Arsip ini kemudian menjadi bahan pertanggungjawaban organisasi dan individu kepada masyarakat. Arsip yang diserahkan tersebut tidak lagi dibutuhkan secara langsung untuk perencanaan dan penyelenggaraan administrasi pencipta arsip kebangsaan tetapi masih dibutuhkan oleh masyarakat luas.

Menurut Judith Ellis bahwa komposisi arsip dinamis lebih banyak dan lebih luas dibanding dengan arsip statis. Sejalan dengan pendapat Betty R. Ricks yang menyebutkan bahwa arsip statis tidak lebih antara 1%-5% arsip yang dimiliki organisasi (*creating agency*) yang dapat dipertahankan karena memiliki nilai permanen (Ricks, 1992).

Sebagaimana diterangkan sebelumnya, arsip merupakan bukti yang juga sekaligus sebagai sumber informasi. Namun, selain itu perlu juga diketengahkan perihal nilai guna berkesinambungan (*continuing value*) yang dikandung oleh arsip. Nilai guna berkesinambungan ini erat kaitannya dengan memori kolektif yang harus dilestarikan. Dalam pandangannya, Ellis mengkonsepsikan *continuing value* sebagai (Ellis, 1993):

- a. Suatu sumber memori untuk jangka waktu yang panjang;
- b. Suatu cara mendapatkan pengalaman yang lain;
- c. Suatu bukti akan adanya hak dan kewajiban yang berkelanjutan;
- d. Suatu instrumen kekuasaan, legitimasi dan pertanggungjawaban;
- e. Suatu sumber pemahaman dan proses identifikasi terhadap diri kita sendiri, organisasi dan masyarakat; dan
- f. Satu sarana untuk mengkomunikasikan nilai-nilai politis, sosial dan budaya.

Dengan nilai yang dikandung oleh arsip, maka konsekuensinya kemudian adalah perlunya dilakukan suatu pengelolaan arsip. Pengelolaan dilakukan sebagai langkah guna menjaga autentitas dan reliabilitas arsip. Untuk itulah dibutuhkan suatu manajemen pengelolaan arsip atau manajemen kearsipan. Dalam pandangannya, Penn menyebutkan bahwa manajemen kearsipan memiliki fungsi untuk (Penn, 1992):

- a. Mengontrol kualitas dan kuantitas arsip yang diciptakan.

- b. Mengelola secara efektif arsip yang ada sehingga mampu melayani kebutuhan organisasi akan informasi; dan
- c. Menyelenggarakan proses penilaian dan penyusutan arsip yang tidak lagi dibutuhkan oleh organisasi.

Dalam pandangan yang melengkapinya, Patricia Wallace menjelaskan pentingnya manajemen kearsipan atau pengelolaan arsip yang berkesinambungan terkait dengan arsip dinamis dan arsip statis. Dalam pandangannya, Wallace menilai bahwa pengendalian secara sistematis atas daur hidup arsip dari penciptaan sampai dengan pemusnahan akhir atau penyimpanan arsip permanen itu penting (Wallace, 1992).

B. 2. Pengelolaan Arsip Elektronik

Dalam kajian ini e-arsip didudukkan sebagai arsip elektronik yang meliputi arsip dinamis elektronik dan arsip statis elektronik. Arsip elektronik dapat didefinisikan sebagai data file atau informasi yang tercipta dan disimpan dalam bentuk digital melalui penggunaan komputer dan perangkat lunak (Program, 2002). Arsip elektronik dikelola melalui sistem pengelolaan arsip elektronik atau *electronic records management system* (ERMS). sistem pengelolaan arsip elektronik adalah sebuah program komputer atau seperangkat program komputer yang digunakan untuk mengelola arsip yang tersimpan di dalam database terkait (Kingdon, 2012). Sistem pengelolaan ini mulai dari melakukan pengendalian akses, auditing dan juga proses pemusnahan (Kingdon, 2012).

Pengelolaan arsip (berbasis) elektronik akan mendukung (Office, 2001):

- Efisiensi kerja bersama, pertukaran informasi dan *inter-operability* diantara instansi pemerintah;
- Pengambilan keputusan berbasis bukti melalui penyediaan informasi yang reliabel dan autentik untuk bahan evaluasi dari kegiatan atau pun keputusan sebelumnya;
- Mengadministrasikan prinsip-prinsip perlindungan data dan implementasi kebijakan kebebasan informasi dan kebijakan informasi lainnya, melalui pengorganisasian arsip yang baik;

- Pengelolaan pengetahuan (*knowledge management*) diantara instansi pemerintah dan lainnya melalui penyediaan informais yang reliabel dan tersedia untuk dibagi, esktrasi dan diringkas;
- Pembuktian hukum melalui penyediaan arsip yang autentik.

Terdapat hal yang perlu dipilah antara pengelolaan arsip elektronik dan pengelolaan arsip berbasis elektronik. Pengelolaan arsip elektronik merujuk pada arsip elektronik sebagai obyek yang dikelola. Sementara, pengelolaan arsip berbasis elektronik obyeknya adalah metode pengelolaan. Pengelolaan arsip berbasis elektronik secara sederhana adalah mengelola arsip konvensional menggunakan instrumen elektronik. Sementara, Pengelolaan arsip elektronik adalah mengelola arsip elektronik menggunakan instrumen elektronik. Dalam kaitannya untuk mengakomodir kedua hal tersebut dalam kajian ini peneliti menggunakan penyebutan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik. Pengurangan kata berbasis untuk membedakan kedua konsep sekaligus juga dapat berarti mencakup kedua konsep tersebut.

B. 3. Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Elektronik (*e-Government*)

Banyak literatur telah mengulas mengenai isu *e-Government*, untuk sementara dalam kajian ini definisi yang dimunculkan berdasarkan pada *The e-Government Handbook for Developing Countries*. *e-Government* adalah penggunaan teknologi informasi untuk merubah pemerintah melalui lebih dapat diakses, efektif dan akuntabel (Technology, 2002). Terdapat 3 (tiga) fase penerapan *e-Government*, publikasi, interaksi dan transaksi. Publikasi berkenaan dengan sejauhmana hasil-hasil pekerjaan dari pemerintah dapat diakses oleh masyarakat melalui jaringan internet. Interaksi berkenaan dengan perluasan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan melalui teknologi informasi dan komunikasi. Transaksi berkenaan dengan pelayanan pemerintahan yang secara aktif dapat dilakukan melalui teknologi informasi dan komunikasi (Technology, 2002).

Kesuksesan implementasi *e-Government* sangat bergantung pada 5 (lima)

elemen; proses perubahan, kepemimpinan, strategi investasi, kolaborasi, penguatan warga sipil (Technology, 2002). Proses perubahan, bukan sekedar merubah dari pelayanan manual menjadi otomasi melainkan lebih kepada suatu mekanisme proses baru dalam suatu relasi yang terjalin antara pemerintah dan warganya. Kepemimpinan, dalam upaya meraih perubahan melalui *e-Government*, pemimpin dan semua administrator di segala lini harus paham teknologi dan tujuan organisasi sehingga mampu menjalankan perubahan. Strategi investasi, prioritas pembiayaan terhadap kegiatan tertentu yang jelas dan terukur yang dapat mendukung implementasi *e-Government* secara langsung. Kolaborasi, memperluas jaringan kerjasama antar instansi pemerintah di internal maupun terhadap swasta maupun lembaga swadaya masyarakat. Penguatan warga sipil, orientasi *e-Government* yang berpusat pada kepentingan warga sipil menjadi acuan bagi pemerintah. Selain itu juga, menjadi suatu kebutuhan pemerintah untuk melibatkan warga sipil sebagai rekan dalam rangka untuk terus dapat memberikan masukan bagi perkembangan sistem yang berjalan.

B. 4. Kebijakan Kearsipan

Dalam menjernihkan konsep kebijakan kearsipan, peneliti akan menggunakan konsep kebijakan publik dan konsep kearsipan. Penjelasan pertama akan diuraikan mengenai kebijakan publik. Sementara, mengenai konsep kearsipan akan dibahas pada penjelasan selanjutnya.

Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik digelontorkan sebagai suatu strategi untuk mengantar masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan (Nugroho, 2008). Bentuk konkret dari kebijakan publik ini bisa dilihat dari produk perundang-undangan. Secara yuridis terdapat hirarki kebijakan formal di Indonesia yakni sesuai dengan Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan;

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

Terdapat tiga kelompok kebijakan public (Nugroho, 2008);

- a. Kebijakan publik yang bersifat makro, contohnya kelima peraturan yang disebutkan diatas.
- b. Kebijakan publik yang bersifat meso atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini berupa Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar menteri, gubernur ataupun walikota.
- c. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah menteri, gubernur, bupati, dan walikota.

Riant Nugroho menjelaskan lebih lanjut, kebijakan publik tidak hanya terpatok pada sebuah kebijakan yang terkodifikasi, melainkan juga dapat berupa pernyataan pejabat publik. Karena pejabat publik merupakan aktor yang menjadi manifestasi dari lembaga publik yang diwakilinya (Nugroho, 2008). Selain itu pengaruh yang ditimbulkan oleh seorang pejabat publik dapat berdampak luas (Nugroho, 2008).

Kearsipan dapat didefinisikan sebagai hal-hal yang berkenaan dengan arsip. Sementara arti dari arsip itu sendiri adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 pasal 1 ayat 11 dan pasal 1 ayat 7). Dengan begitu dapat disimpulkan bahwa kebijakan kearsipan adalah sebuah

kebijakan yang mengatur hal-hal yang berkenaan dengan arsip.

Dalam sebuah kebijakan terdapat tahap implementasi kebijakan. Tahap implementasi kebijakan adalah tahap ketika sebuah kebijakan di terapkan dilapangan. Tiga masalah utama disekitar implementasi kebijakan adalah; (1). Terlalu fokus pada perencanaan dan melupakan pengawasan ditahap implementasi; (2). Penetapan kebijakan tidak disertai sosialisasi yang cukup; (3). Anggapan bahwa kalau kebijakan sudah ditetapkan implementasi akan jalan dengan sendirinya.

Merujuk pada Anita Bhuyan (2010), terdapat 7 (tujuh) dimensi yang harus diperhatikan antara lain (Anita Bhuyan, 2010):

1. Kebijakan, Formulasi dan Diseminasi;
Isi kebijakan, proses formulasi, dan penyebaran. Kejelasan tujuan dan strategi. Tingkat kesetujuan pemangku kebijakan terhadap muatan dan strategi tersebut. Sejauhmana penyebaran kebijakan dan pengimplementasi memahami muatan kebijakan.
2. Konteks Ekonomi, Sosial, Politik;
Faktor ini dapat menguatkan ataupun melemahkan. Dampak dan konsekuensi dari kondisi ekonomi, sosial dan politik. Sangat tergantung dengan jenis dan muatan kebijakan.
3. Kepemimpinan;
Komitmen pemimpin dalam menkonkretkan kebijakan dalam aksi praktis.
4. Keterlibatan Pemangku Kepentingan dalam Implementasi;
Peran serta pemangku kepentingan untuk bekerjasama dalam mencapai tujuan kebijakan.
5. Perencanaan Implementasi dan Mobilisasi Sumber Daya;
Perencanaan yang matang dalam implementasi, termasuk keahlian apa yang diperlukan bagi para pelaku, alokasi dana, dan alur kerja.
6. Pelaksanaan dan Pelayanan;
Koordinasi, kapasitas individu dan organisasi dalam memunculkan hasil positif selama perkembangan implementasi kebijakan.

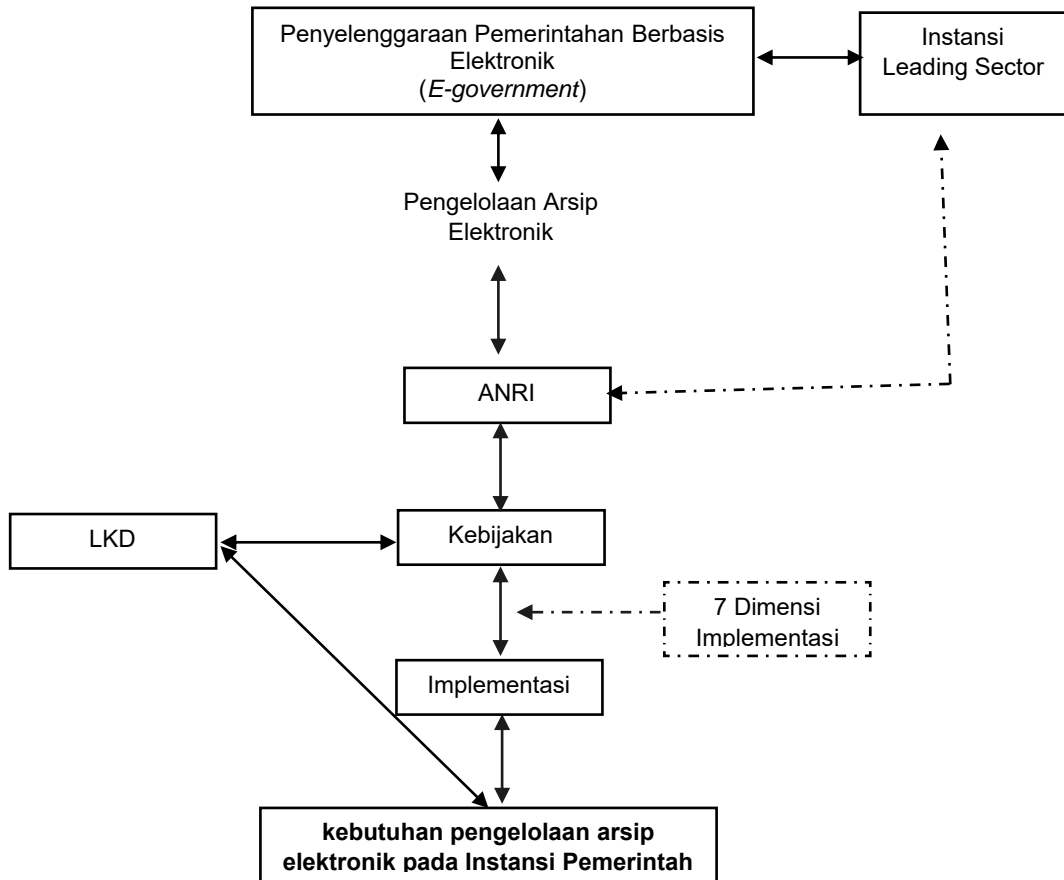
7. Umpan Balik Perkembangan dan Hasil;

Evaluasi dalam proses implementasi untuk mengetahui sejauh mana informasi tersebar kepada para pengimplementasi.

C. Kerangka Berpikir

Berdasarkan pada kerangka konsep diatas, kerangka berpikir dalam kajian ini adalah sebagaimana yang tergambar dalam skema 1.1 dibawah ini. Penyelenggaraan pemerintahan berbasis elektronik (*e-Government*) menjadikan pengelolaan arsip elektronik sebagai salah satu komponennya. ANRI sebagai penanggungjawab keterlaksanaan urusan kearsipan untuk level nasional, memproduksi kebijakan agar dapat diimplementasikan untuk dijadikan pedoman bagi pelaksanaan pengelolaan arsip elektronik oleh instansi pemerintah. Sementara untuk level Provinsi/Kabupaten/Kota, LKD mengambil peran dengan menjadikan kebijakan ANRI sebagai pedoman. Kebijakan yang dikeluarkan oleh ANRI juga dipengaruhi baik langsung maupun tidak langsung oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenpanRB) serta Kementerian Komunikasi dan Informasi (Kominfo), karena kedua kementerian inilah yang ditunjuk sebagai konseptor nasional *e-Government*. Dalam relasi ini pembacaan konteks bagaimana implementasi kebijakan terjadi lapangan dilakukan.

Skema 2.1 Kerangka Berpikir



BAB III

Metodologi Penelitian

A. Metode Penelitian

Kajian ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan *focus group discussion* (FGD). Kajian berlangsung dari bulan Februari hingga Oktober 2016.

Esensi dari sebuah kajian/penelitian kualitatif adalah mendapatkan pemahaman yang mendalam dan komprehensif terhadap permasalahan tertentu. Tidak dapat digeneralisasi sekaligus bukan ajang untuk pengujian hipotesis. Kalaupun ada hipotesa itu disebut sebagai hipotesa kerja. Posisi hipotesa kerja dalam sebuah kajian/penelitian kualitatif bukanlah untuk diuji melainkan sebagai panduan sementara bagi peneliti untuk mendalami permasalahan. Jika ditemukan fakta dan data yang ternyata bertolakbelakang dengan hipotesa kerja maka peneliti dapat menyesuaikan hipotesa kerja dengan fakta dan data yang muncul dilapangan. Untuk pengolahan data dilakukan dengan metode triangulasi. Dalam metode triangulasi, sumber data dibuat beraneka ragam hingga bisa digunakan untuk saling melakukan periksa silang satu sama lainnya dengan tujuan verifikasi dan validasi.

Pengumpulan data lapangan peneliti kategorikan berdasarkan lokasi dan even. Berdasarkan lokasi pengumpulan data lapangan terbagi menjadi instansi pusat dan instansi daerah. Sementara untuk even dilakukan secara sengaja maupun tidak sengaja. Sengaja berarti even tersebut memang diselenggarakan dalam rangka mengumpulkan data, misalnya FGD. Tidak sengaja berarti even tersebut tidak direncanakan namun karena materi even relevan dengan isu kajian maka pengumpulan data dapat dilakukan pada even tersebut. Untuk lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 3.1 berikut ini.

Tabel 3.1
Pengumpulan Data Lapangan

No.	Lokasi		Even	
	Pusat	Daerah	Sengaja	Tidak Sengaja
1.	Kominfo	Aceh	FGD	Rapat Pusdatin ANRI 1
2.	LIPI	Yogyakarta		Rapat ANRI, Kominfo, KemenpanRB
3.	Kemensos	Bandung		Rapat e-office Kominfo, KemenpanRB, ANRI
4.	BPS	Maluku		Rakor Pusdatin ANRI
5.	ANRI			Rapat e-arsip pusdatin ANRI

Dari tabel 3.1 tersebut terlihat kompisis detail sumber pengumpulan data lapangan. Pada prinsipnya pengumpulan data lapangan dilakukan dengan memanfaatkan segala situasi dan kondisi apapun selama ada data atau informasi yang relevan sehingga dapat dimanfaatkan untuk memperkaya substansi muatan kajian ini.

B. Informan

Informan kajian ini ditentukan berdasarkan *purposive sampling* dan *snowball sampling*. *Purposive sampling* berarti informan sebelumnya telah ditentukan dengan kriteria tertentu oleh peneliti. Sementara, *snowball sampling*, informan yang didapat selanjutnya atas dasar rujukan informan sebelumnya. Informan dalam kajian ini dipilih berdasarkan kategori berikut:

1. Pegawai di Lembaga Kearsipan;
2. Pegawai di Kementerian *leading sector e-Government*;
3. Fungsional arsiparis;
4. Fungsional pranata komputer atau sejenisnya;

5. Lainnya yang dirasa relevan dengan masalah kajian ini.

Merujuk pada kategorisasi pengumpulan data lapangan sebagaimana diulas pada subbab sebelumnya, informasi lebih jelas mengenai informan dalam kajian ini dapat dilihat pada tabel 3.2 dan 3.3. berikut ini.

Tabel 3.2
Informan berdasarkan Pengumpulan Data Lapangan Lokasi

No.	Lokasi			
	Pusat	Informan	Daerah	Informan
1.	Kominfo	Pejabat struktural <i>e-Government</i>	Aceh	Pejabat struktural arsip, Pejabat struktural kominfo, Pejabat kecamatan
2.	LIPI	Pejabat struktural IT, Biro Umum dan Arsiparis	Yogyakarta	Pejabat struktural arsip, Pejabat struktural kominfo, Pejabat struktural pemda Kulonprogo, Sleman
3.	Kemensos	Pejabat Struktural Arsip, Arsiparis	Bandung	Pejabat struktural arsip, arsiparis, pejabat struktural kominfo
4.	BPS	Pejabat Struktural Arsip, Arsiparis	Ambon	Perjabat struktural arsip, arsiparis, pejabat struktural kominfo
5.	ANRI	Arsiparis, Pranata Komputer		

Tabel 3.3
Informan berdasarkan Pengumpulan Data Lapangan Even

No.	Even			
	Sengaja	Informan	Tidak Sengaja	Informan
1.	FGD	Arsiparis, Staf Kerjasama, Pranata Komputer, Analisis Kebijakan	Rapat Pusdatin ANRI 1	Pejabat Struktural ANRI, Pranata Komputer
2.			Rapat ANRI, Kominfo, KemenpanRB	Pejabat Struktural ANRI, Kominfo, KemenpanRB

3.	Rapat <i>e-office</i> Kominfo, KemenpanRB, ANRI	Pejabat Struktural Kominfo, Pegawai KemenpanRB
4.	Rakor Pusdatin ANRI	Pejabat Struktural ANRI, Pranata Komputer
5.	Rapat <i>e-arsip</i> pusdatin ANRI	Pejabat Struktural ANRI, Pranata Komputer

Informan-informan tersebut sengaja hanya ditampilkan identitas umum sebagaimana prinsip anonim. Hal ini dilakukan sebagai bagian dari etika kajian dalam rangka melindungi informan.

C. Hipotesa Kerja

Adapun hipotesa kerja yang digunakan dalam kajian ini adalah:

1. Posisi pengelolaan arsip elektronik dalam pelaksanaan *e-Government* di Indonesia mengalami simplifikasi sehingga baik pengelolaan arsip elektronik maupun *e-Government* tidak dapat berjalan optimal.
2. Kebijakan pengelolaan arsip elektronik yang dibangun oleh Arsip Nasional RI dalam konteks *e-Government* masih parsial karena sejauh ini hanya mengidentikkan pengelolaan arsip elektronik dengan aplikasi.
3. Implementasi kebijakan pengelolaan arsip elektronik yang dibangun oleh Arsip Nasional RI tersebut mengalami kesulitan dikarenakan tidak adanya pelibatan instansi *leading sector e-Government* secara intensif baik pada tahap penyusunan maupun implementasi.

D. Limitasi

Kajian ini fokus kepada isu *e-Government* dan pengelolaan arsip elektronik di Indonesia yang dipotret melalui perspektif sosiologi. Dalam kaitannya dengan itu, ulasan teknis berkenaan dengan teknologi digital kendati pun dielaborasi namun tidak terlalu mendalam.

E. Sistematika Penulisan

Kajian ini terdiri atas 7 (tujuh) bab dengan perincian pada masing-masing bab. Secara garis besar, isi masing-masing bab adalah sebagai berikut:

BAB I: berisi tentang latar belakang, permasalahan, pertanyaan kajian, tujuan kajian hingga manfaat kajian.

BAB II: berisi tentang tinjauan pustaka kajian/penelitian sejenis yang sebelumnya sudah dilakukan, kerangka konsep, kerangka berpikir.

BAB III: berisi metode kajian, informan, hipotesa kerja, limitasi kajian dan sistematika penulisan.

BAB IV: berisi tentang elaborasi konsepsi *e-Government* di Indonesia yang secara detail dibedah dalam dua kebijakan, versi Kominfo dan versi KemenpanRB. Selain itu dibahas pula konsep *e-Government* sebagai upaya sinergisitas penyelenggaraan pemerintahan.

BAB V: berisi tentang elaborasi kebijakan kearsipan nasional dalam konteks *e-Government* di Indonesia. Bagian ini akan menelusuri kompleksitas alur dari kerangka teoritik baik *e-Government* maupun pengelolaan arsip elektronik dengan kebijakan yang tersusun dan terimplementasi di lapangan.

BAB VI: berisi tentang elaborasi upaya mengkonstruksi suatu desain kearsipan dalam kerangka *e-Government* yang sesuai dengan konteks Indonesia. Dengan menelusuri problematika kasus serupa di Amerika Serikat dan Korea Selatan, diupayakan sebuah usulan desain kearsipan yang mampu mendukung *e-Government* dan pengelolaan arsip elektronik.

BAB VII: berisi kesimpulan dan rekomendasi

BAB IV

Konsepsi *e-Government* di Indonesia

Tidak mudah membahas persoalan *e-Government* di Indonesia. Dalam penelusuran tim peneliti, terdapat dua konsepsi *e-Government* yang dimunculkan oleh instansi pemerintah sendiri, yakni Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenpanRB). Hingga saat ini masih terjadi tarik menarik antara pihak Kominfo dan KemenpanRB kendati dalam artian yang halus.

Guna membedah persoalan tersebut, pada Bab IV ini akan dibahas mengenai kebijakan *e-Government* yang dikonsepsikan oleh Kominfo, kemudian kebijakan *e-Government* yang dikonsepsikan oleh KemenpanRB dan pada bagian selanjutnya akan diuraikan mendudukan kembali konsep *e-Government* sebagai payung sinergi penyelenggaraan pemerintahan.

A. Kebijakan *e-Government* versi Kominfo

Kebijakan *e-Government* secara formal pertama kali muncul melalui Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategis Nasional Pengembangan *e-Government*. Kendati demikian, sebelumnya telah muncul kebijakan formal mengenai penggunaan telematika yakni Instruksi Presiden Nomor 6 tahun 2001 tentang Pengembangan dan Pendayagunaan Telematika di Indonesia. Untuk menguatkan kebijakan ini lantas dibentuk juga Keputusan Presiden Nomor 9 tahun 2003 tentang Tim Koordinasi Telematika Indonesia.

Kebijakan tersebut dirasa masih tumpul dan belum mampu memberikan dampak yang nyata. Dengan pertimbangan tersebut maka terjadi semacam percepatan penyelenggaran *e-Government* oleh Kominfo sebagai *leading sector*. Kominfo mengajukan konsep penyelenggaraan sistem elektronik pada badan pemerintah. Penyusunan dimulai dengan Rancangan Peraturan Presiden

Penyelenggaraan Sistem Elektronik pada Badan Pemerintah sejak 2009. Disamping itu juga disusun pula Rancangan Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Sistem Elektronik pada Badan Pemerintah dan juga Roadmap Penyelenggaraan Sistem Elektronik pada Badan Pemerintah sejak 2009.

Subtansi muatan kebijakan *e-Government* versi Kominfo memuat:

- Rencana induk.
- Penerapan dan pendanaan.
- Infrastruktur meliputi *data center*, *data recovery*, kelayakan dan audit
- Aplikasi meliputi aplikasi umum dan khusus. Aplikasi umum merupakan aplikasi yang digunakan oleh seluruh instansi pemerintah karena proses bisnis yang umum. Jadi untuk kebutuhan nasional dibutuhkan hanya dibutuhkan satu aplikasi untuk masalah tertentu. Sedangkan, aplikasi khusus merupakan aplikasi yang hanya digunakan oleh instansi tertentu karena menangani masalah yang benar-benar khusus.
- Data dan Informasi. Data dan informasi fokus pada isu interoperabilitas.
- Sumber Daya Manusia. Sumber Daya Manusia memuat tentang pengaturan jabatan fungsional baru yang memiliki kompetensi khusus manajemen sistem informasi, jabatan fungsional ini disebut arsitek sistem informasi.
- Kelembagaan. Kelembagaan mengatur organisasi *Government Chief Information Officer* (GCIO) yang dikepalai oleh *Chief Information Officer* (CIO) dalam konteks ini dikonsepsikan di pegang oleh Kominfo.

Dari substansi mengenai kebijakan *e-Government* versi Kominfo ini dapat dilihat arsitektur *e-Government* Indonesia intinya antara lain:

- a. Rencana induk TIK nasional dengan tujuan terintegrasinya sistem elektronik pada badan pemerintah;
- b. Terinstitusionalisasikannya *e-Government* melalui GCIO;
- c. Terkendalinya pengadaan dan pemeliharaan infrastruktur sistem elektronik pada Badan Pemerintah;
- d. Terbentuknya jabatan fungsional arsitek sistem informasi dengan jejang karier tertinggi CIO di masing-masing instansi.

Persoalan *e-Government* ini memang tidak mudah. Karena bukan sekedar perkara persoalan teknologi semata melainkan ada juga isu relasi antar lembaga

pemerintah sendiri yang hingga detik ini belum juga selesai. Maka tidak heran *e-Government* di Indonesia dapat dibilang masih berjalan ditempat hingga saat ini.

Selain pembahasan yang stagnan, terjadi persoalan dikarenakan *e-Government* saat ini berada pada 2 (dua) kaki, yakni Kominfo dan KemenpanRB. Secara normatif, Kominfo diamanatkan untuk bertanggungjawab pada infrastruktur digital sementara KemenpanRB diamanatkan untuk bertanggungjawab pada kebijakan atau regulasi. Karena persoalan ini, program yang selama ini sudah dijalankan oleh Kominfo dalam mengawal *e-Government* ditiadakan.¹ Program tersebut adalah PeGI (Pemeringkatan *e-Government* Indonesia). PeGI merupakan instrument assesment sehingga Kominfo mengetahui permasalahan penerapan *e-Government* dilapangan. Melalui PeGI ini pula daerah-daerah dan instansi pusat diperingkat sesuai dengan kemampuannya menyelenggarakan *e-Government* sehingga dapat dijadikan sebagai bahan perbaikan.

Penghentian program PeGI menjadi persoalan dikarenakan banyak instansi pemerintah pusat maupun daerah yang tahun ini menjadikan peringkat PeGI sebagai salah satu indikator kinerja mereka.² Ketika PeGI ini dihentikan berimplikasi pada mengurangnya penilaian kinerja instansi yang menjadikan peringkat PeGI sebagai salah satu indikator kinerja mereka.

Terungkap juga bahwa sejatinya kebijakan *e-Government* belum memiliki landasan acuan yang kuat. Sejauh ini penyelenggaran *e-Government* di Indonesia hanya berpegang pada Inpres Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government* dan Permenkominfo Nomor 41/PER/M. KOMINFO/11/2007 tentang Panduan Umum Tata Kelola Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional.

Karena belum ada landasan yang kuat maka penyelenggaraan *e-Government* dilapangan berlangsung sporadis dan cenderung reaktif. Hal ini ditandai dengan adanya ragam rupa aplikasi untuk satu masalah yang sama (misalnya masalah

¹ informan Z, 30 Mei 2016

² informan Z, 30 Mei 2016

kearsipan diantaranya adalah, simaya, simardi, sikd dan lain-lain) yang dibangun dan digunakan oleh instansi pemerintah.

Selain itu juga, instansi pemerintah akhirnya mengidentikan *e-government* dengan aplikasi. Dalam artian dengan mengembangkan berbagai aplikasi maka pihaknya sudah menyelenggarakan *e-government*. pada hal, aplikasi hanyalah sebgaiian kecil dari sebuah sistem yang bernama *e-governemnt*.

Informan menjelaskan seharusnya tata kelola terlebih dahulu yang dibangun. Ibaratnya tata kelola ini bangunan, kemudian disusul dengan isi bangunan tersebut, salah satunya aplikasi. Pengembangan aplikasi tanpa adanya kerangka tata kelola menjadikan aplikasi yang muncul nantinya hanya akan menjadi sebuah produk parsial dan kontraproduktif terhadap penyelenggaraan *e-Government* itu sendiri.

Dikaitkan dengan isu kearsipan, Informan menuturkan bahwa kearsipan dapat dilihat secara sempit dan luas. Dalam arti sempit, kearsipan adalah surat menyurat dan masalah disposisi surat. Untuk hal ini Kominfo sendiri sudah membangun aplikasi yang bernama Simaya. Sementara dalam artian luas kearsipan memang kompleks dan perlu dibangun oleh instansi bersangkutan.³

Terkait dengan berbagai aplikasi beragam tentang kearsipan, sebagaimana diungkap sebelumnya. Informan menjelaskan bahwa dalam konteks inilah kelembagaan pengaturan teknologi informasi pada instansi pemerintah menjadi sangat penting.⁴ Kelembagaan ini adalah CIO (*Chief Information Officer*). CIO ini nantinya berada di tingkat nasional, daerah maupun masing-masing instansi. CIO inilah yang memegang kendali pengaturan dan segala rupa penyelesaian masalah ketika ada persoalan tentang TIK baik nasional, daerah maupun pada masing-masing instansi. Tanpa adanya kelembagaan maka yang terjadi sebagaimana selama ini, semua berjalan secara sporadis tidak tertata.

Dari uraian ini tergambar, *e-Government* versi Kominfo yang sempat

3 informan Z, 30 Mei 2016

4 informan Z, 30 Mei 2016

diajukan terinterupsi ditengah jalan karena ada perubahan skema pengelolaan *e-Government* oleh pemerintah pusat. Kondisi ini membawa implikasi pada makin dinamisnya pengimplementasian *e-Government* itu sendiri. Dalam perjalanannya konsep *e-Government* ini dimatangkan oleh KemenpanRB melalui berbagai forum untuk lebih dapat mengkonsepkan *e-Government* yang menyeluruh dengan melibatkan pihak yang lebih luas.

B. Kebijakan *e-Government* versi KemenpanRB

Sebagaimana telah diulas pada subbab sebelumnya, terjadi perubahan skema pengelolaan *e-Government* dari Kominfo menjadi KemenpanRB. Kendati kemudian terjadi pembagian peran dalam upaya pengelolaan *e-Government* yang lebih mapan.

Perubahan skema pengelolaan *e-Government* terjadi pada kisaran tahun 2010, Kominfo yang tadinya sebagai *leading sector* utama kini bergeser ke KemenpanRB. KemenpanRB ditunjuk sebagai *leading sector* penyelenggaraan *e-Government*. Argumentasi penunjukkan KemenpanRB sebagai *leading sector* yang menggantikan Kominfo karena *e-Government* dipandang sebagai bagian dari reformasi birokrasi yang menjadi tupoksi KemenpanRB selama ini. Untuk itu kemudian, KemenpanRB mengkonsepkan *e-Government* yang menurut pihak Kominfo berbeda dengan konsep awal yang diajukan oleh Kominfo. Kendati belakangan, secara substansi konsep dari KemenpanRB mengambil konsep dari Kominfo. Dengan ini maka konsep yang diajukan oleh Kominfo (di)berhenti(kan). Konsep yang dibahas hingga saat ini adalah konsep dari KemenpanRB.

Dalam mendorong pematapan konsep *e-Government* tersebut, KemenpanRB menyusun Rancangan Undang-Undang Penyelenggaraan Sistem Elektronik untuk Administrasi Pemerintahan dan Pelayanan Publik. Selain itu pula, disusun kebijakan turunannya dalam bentuk Rancangan Peraturan Presiden tentang Penyelenggaraan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik dan Rancangan

Roadmap Penyelenggaraan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

Subtansi muatan konsepsi *e-Government* versi KemenpanRB meliputi:

- Rencana Induk Nasional SPBE
- Keamanan Informasi
- Jaringan Intra Pemerintah
- Sistem Penghubung Layanan Pemerintah
- Pusat Data Elektronik Terpadu
- Rencana Induk
- Tata Kelola dengan pengorganisasian CIO dipegang oleh Kominfo, infrastruktur termasuk pengadaan dan pemeliharaan, serta jabatan fungsional.

Pada dasarnya konsep *e-Government* versi KemenpanRB dapat dilihat secara utuh dalam bentuknya yang paling konkret melalui Rencana Induk SPBE. Karena dalam Rencana Induk SPBE inilah “manual” bagaimana langkah-langkah KemenpanRB secara detail mewujudkan *e-Government*.

Dalam temuan peneliti, uraian mengenai konsep *e-goverment* versi KemenpanRB secara garis besar peneliti rangkum dari paparan yang dilakukan oleh pejabat KemenpanRB ketika sosialisasi program *e-Government*.

Upaya pengintergrasian sistem *e-Government* yang selama ini berjalan secara sporadis dan tidak sistematis menjadi visi yang dijadikan pedoman oleh KemenpanRB. Secara lengkap visi tersebut berbunyi, “Terselenggaranya Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik yang menyeluruh dan terpadu”.

Dalam konsepsi yang tertuang dalam Rencana Induk SPBE itu, KemenpanRB merujuk pada pembagian *e-Government* dalam tiga subkonsep, G2G (*integrated Government*), G2B (*Business Enabler*), dan G2C (*Citizen Centric*). Pada G2G difokuskan pada pengembangan sistem terintegrasi yang mendukung efektivitas dan transparansi kinerja pemerintahan. Dalam mewujudkan hal ini, dikonsepsikan program yang antara lain adalah:

1. Keamanan Informasi Pemerintah;
2. Jaringan Intra Pemerintah;
3. Sistem Penghubung Layanan Pemerintah;

4. Pusat Data Elektronik Terpadu.

Sementara itu, pada G2B direncanakan sebuah sistem yang dapat mendukung iklim usaha. Program yang dikonsepskan dalam mewujudkan hal ini adalah Sistem Perizinan Nasional Satu Pintu.

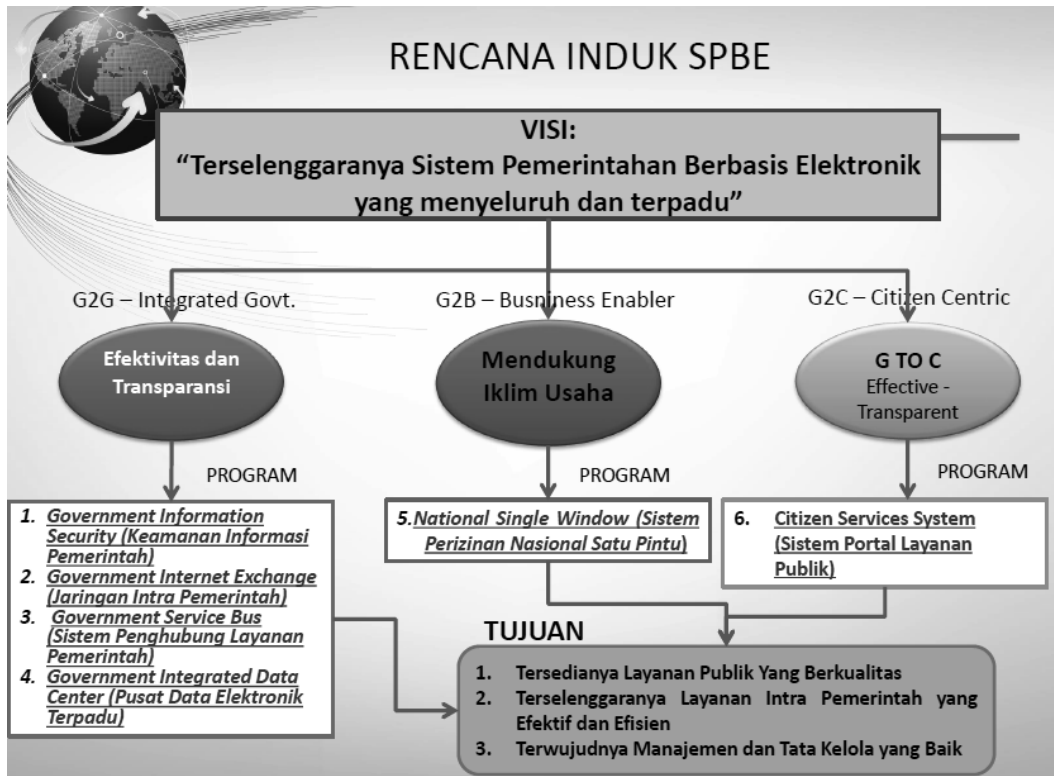
Untuk G2C, mirip dengan G2G namun beda dengan fokus sasaran, jika pada G2G sasarannya adalah antar instansi pemerintah, sementara pada G2C fokus pada warga negara. Pada G2C ini dikembangkan sistem layanan yang transparan dan efektif bagi warga negara. Program yang dikonsepskan untuk itu adalah Sistem Portal Layanan Publik.

Kelindan ketiga subkonsep tersebut merupakan wujud dari konsep *e-Government* yang inti sarinya adalah mengkonkretkan tersediannya layanan publik yang berkualitas, terselenggaranya layanan intra pemerintah yang efektif dan efisien serta terwujudnya manajemen dan tata kelola pemerintahan yang baik.

Secara sederhana, konsep *e-Government* versi KemenpanRB dapat dilihat pada skema 4.1 berikut ini.

Skema 4.1

Konsep *e-Government* versi KemenpanRB dalam Rencana Induk SPBE



sumber: Paparan Deputi Bidang Kelembagaan dan Tata Laksana KemenpanRB, Kebijakan dan Strategi *e-Government* dalam Mendukung *e-Nawacita*, 2015

Dalam skema rencana implementasi *e-Government* yang dikonseptkan oleh KemenpanRB, keseluruhan sistem *e-Government* di Indonesia dapat terimplementasi pada tahun 2019. Hal ini bisa dilihat dari Peta Jalan yang dibuat oleh KemenpanRB sendiri. Dalam Peta Jalan *e-Government* 2015-2019 tersebut, KemenpanRB merencanakan pada tahun 2015 diupayakan terwujudnya pondasi dasar dalam bentuk pengupayaan sistem penyediaan informasi digital yang dapat dibuktikan kesahihannya. Hal ini dapat dilakukan dengan menyelaraskan proses bisnis pemerintahan dan penyediaan informasi dan bentuk digital yang terkonsolidasi. Paska terwujudnya pondasi dasar ini, di tahun 2016 KemenpanRB berusaha mewujudkan suatu sistem yang dapat menjamin terseleenggaranya

interaksi antar pemerintah dengan pegawai, publik dan juga sektor bisnis. Dari level interaksi di tahun 2016, pada tahun 2017 dikonsepsikan oleh KemenpanRB terjadinya suatu sistem yang dapat menjamin transaksi antar pemerintah dengan pegawai, publik dan sektor bisnis dapat berlangsung. Dari level transaksi beranjak pada level kolaborasi yang direncanakan dapat berlangsung pada tahun 2018, KemenpanRB mengkonsepkan kolaborasi antar instansi pemerintah dapat berlangsung dalam menjalankan sistem yang terpadu secara berkesinambungan. Dengan terlaksananya kolaborasi pada tahun 2018 maka diharapkan pada tahun 2019 tahap optimasi dapat terjadi yakni terbentuknya sistem *e-Government* yang mencakup ketiga subkonsep G2G, G2B dan G2C.

Uraian diatas menyingkap adanya komprehensivitas sistem *e-Government* dalam artian sistem yang telah dibangun oleh Kominfo sebelumnya namun kemudian berubah skema dengan masuknya KemenpanRB sebagai *leading sector*-nya mengalami perbaikan dan mengalami penyempurnaan.

Kendati hingga saat ini ada semacam ketidakcocokan terselubung antara Kominfo dan KemenpanRB terkait konsep *e-Government* ini. Dalam pandangan Kominfo, KemenpanRB yang juga berbicara banyak mengenai ornamen-ornamen teknis teknologi menunjukkan pihak KemenpanRB belum dapat secara proporsional menempatkan diri. Kondisi ini tentunya membuat situasi kerja yang “kurang sehat” antara KemenpanRB dengan Kominfo. Hal ini juga sedikit banyak berpengaruh pada implementasi *e-Government* di lapangan untuk kedepannya.

C. *e-Government* sebagai Payung Sinergi

Konsep *e-Government* sendiri pada dasarnya dikembangkan guna dijadikan sebagai payung sinergi yang memasifkan kerjasama antar penyelenggara pemerintahan. Dikarenakan selama ini yang terjadi penyelenggaraan *e-Government* ini bersifat sporadis dan kurang terkendali. Dengan begitu, ada pihak yang sangat maju namun juga ada pihak yang sangat tertinggal. Pun terjadi program pengadaan infrastruktur

teknologi informasi yang tidak terkendali dan cenderung bersifat pemborosan.

Secara muatan yang tertulis, tidak ada perbedaan antara yang diajukan oleh Kominfo dan KemenpanRB. Namun, persoalan terletak pada konsep besar yang diajukan, antara Sistem Elektronik pada Badan Pemerintah vis a vis Sistem Pemerintahan berbasis Elektronik.

Sebagaimana diulas sebelumnya, ada persoalan tumpang tindih pihak *leading sector e-Government* ini antara Kominfo dengan KemenpanRB. Dalam kaitannya dengan hal itu maka terjadi pembagian peran yakni Kominfo pada sisi infrastruktur digital, sementara KemenpanRB pada sisi regulasi sebagai jalan tengah. Dalam kelembagaan, KemenpanRB sebagai *Chief Information Officer* (CIO), Kominfo sebagai *Chief Technology Officer* (CTO).⁵

Namun, hingga saat ini pihak Kominfo pun mempertanyakan jika peran CIO diambil oleh KemenpanRB. Hingga saat ini, posisi CIO pun masih kosong. Kabar terakhir, CIO akan diambil oleh Bapenas.⁶ Dengan pertimbangan Bapenas mampu mengkoordinasikan seluruh kerja instansi pemerintah karena Bapenas mempunyai kontrol pada proses perencanaan seluruh kerja instansi pemerintah. Namun, hal itu pun belum definitif.

Persoalan tumpang tindih selalu mengemuka kendati secara konseptual pembagian tugas antar instansi pemerintah telah dilakukan. Pembagian tugas dalam mewujudkan *e-Government* ini secara lengkap dapat dilihat pada tabel 4.1 berikut ini.

Tabel 4.1
Pembagian Tugas antar Instansi Pemerintah dalam Mewujudkan
e-Government

No.	Menteri//Kepala Lembaga Bidang	Tugas
1.	Komunikasi dan Informasi	Penyediaan aplikasi nasional/umum
2.	Perencanaan Pembangunan Nasional	Pengendalian Perencanaan SPBE

⁵ Informan Y, 12 Agustus 2016

⁶ Informan Y, 12 Agustus 2016

3.	Keuangan	Pembiayaan Pelaksanaan SPBE
4.	Aparatur Negara	Pengawasan dan Evaluasi Kebijakan SPBE
5.	Kesekretariatan Negara	Pengelolaan Portal Nasional
6.	Dalam Negeri	Koordinasi Pelaksanaan Kebijakan SPBE di Daerah
7.	Pertahanan	Keamanan Informasi Bidang Militer
8.	Statistik	Penetapan Standar Teknis Data terkait Bidang Tugasnya
9.	Informasi Geospasial	Penetapan Standar Teknis Data terkait Bidang Tugasnya
10.	Penerapan dan Pengkajian Teknologi	Kajian Teknologi Informasi
11.	Sandi Negara	Keamanan Informasi Publik
12.	Penanaman Modal	Tata Kelola Perizinan Penanaman Modal
13.	Kearsipan	Pengelolaan Penyimpanan Dokumen Kearsipan

sumber: Paparan Deputi Bidang Kelembagaan dan Tata Laksana KemenpanRB, Kebijakan dan Strategi *e-Government* dalam Mendukung e- Nawacita, 2015

Berkaitan dengan pembagian tugas tersebut, seakan menjadi penguatan data yang terungkap dalam *e-Government summit 2016* yang diikuti oleh 28 Instansi pemerintah Indonesia, baik Kementerian, Lembaga Non-Kementerian maupun Lembaga Non-Struktural. Dalam data tersebut terungkap bahwa 20% persoalan *e-Government* itu adalah persoalan teknologi, sementara 80% adalah persoalan relasi kuasa. Hal ini menandakan bahwa secara teknis teknologis, pada dasarnya persoalan *e-goverment* relatif tidak terlalu sulit karena perkembangan teknologi saat ini sangat mendukung untuk hal tersebut. Namun, dominan persoalan justru terjadi pada segi relasi kuasa. Maka selain membahas persoalan teknologi juga sangat penting untuk mengurai isu relasi kuasa.

Dalam gambaran paling konkret, kajian yang dilakukan oleh Bank Dunia (2009) secara umum memetakan permasalahan umum sebuah negara yang sedang berusaha mengembangkan dan menerapkan *e-Government*. Terdapat 4 model penerapan *e-Government* dengan segala masalah utama, yakni; kebijakan dan

koordinasi dalam hal investasi, koordinasi yang bersifat administratif, koordinasi teknis, tersebar dan tidak terkendali (World Bank, 2009).

Kebijakan dan koordinasi investasi. Pada model ini, ada kendali terpusat terhadap penganggaran. *e-Government* secara total terintegrasi dengan sektor ekonomi. Dalam model ini permasalahan yang dominan muncul adalah tidak adanya fokus dan lemahnya keahlian teknis. Contoh negara yang mengalami ini antara lain: Australia, Kanada, Cina, Perancis, Jepang, Sri Lanka, United Kingdom, Amerika Serikat

Koordinasi yang bersifat administratif. Pada model ini, pengintegrasian reformasi dan penyederhanaan administratif menjadi bagian dari *e-Government*. Persoalan yang dominan muncul pada model ini adalah lemahnya sisi keahlian teknis dalam menentukan persoalan yang dibutuhkan dalam mengkoordinasikan *e-Government* atau lemahnya pengetahuan bidang finansial dan ekonomi dalam melihat prioritas. Contoh negara yang mengalami hal ini antara lain: Bulgaria, Jerman, Korea Selatan, Meksiko, Afrika Selatan.

Koordinasi Teknis. Pada model ini pengembangan dan penerapan *e-Government* terpusat dan dikendalikan oleh Kementerian bidang teknologi informasi atau sejenisnya. Masalah yang muncul pada model ini, terlalu fokus pada teknologi namun luput pada reformasi administratif. Contoh negara yang mengalami hal ini antara lain: India, Yordania, Rumania, Singapura, Thailand, Vietnam.

Tersebar atau Tanpa Koordinasi. Pada model ini, tidak ada kerangka bersama dan kementerian yang bertanggungjawab. Masalah dominan yang muncul pada model ini adalah mengembangnya rivalitas antar kementerian dan tidak adanya perspektif bersama. Contoh negara yang mengalami hal ini antara lain: Federasi Rusia, Swedia dan Tunisia.

Secara lebih sederhana dapat dilihat pada tabel 4.2 berikut ini

Tabel 4.2
Model Penerapan *e-Government* & Isu Umum

No.	Isu	Masalah	Contoh Negara
1.	Kebijakan dan koordinasi investasi.	ada kendali terpusat terhadap penganggaran. <i>e-Government</i> secara total terintegrasi dengan sektor ekonomi. Permasalahan yang dominan muncul adalah tidak adanya fokus dan lemahnya keahlian teknis.	Australia, Kanada, Cina, Perancis, Jepang, Sri Lanka, United Kingdom, Amerika Serikat
2.	Koordinasi yang bersifat administratif	pengintegrasian reformasi dan penyederhanaan administratif menjadi bagian dari <i>e-Government</i> . Persoalan yang dominan muncul pada model ini adalah lemahnya sisi keahlian teknis dalam menentukan persoalan yang dibutuhkan dalam mengkoordinasikan <i>e-Government</i> atau lemahnya pengetahuan bidang finansial dan ekonomi dalam melihat prioritas.	Bulgaria, Jerman, Korea Selatan, Meksiko, Afrika Selatan.
3.	Koordinasi Teknis	pengembangan dan penerapan <i>e-Government</i> terpusat dan dikendalikan oleh Kementerian bidang teknologi informasi atau sejenisnya. Masalah yang muncul pada model ini, terlalu fokus pada teknologi namun luput pada reformasi administratif.	India, Yordania, Rumania, Singapura, Thailand, Vietnam.
4.	Tersebar atau Tanpa Koordinasi	tidak ada kerangka bersama dan kementerian yang bertanggungjawab. Masalah dominan yang muncul pada model ini adalah mengembangkannya rivalitas antar kementerian dan tidak adanya perspektif bersama.	Federasi Rusia, Swedia dan Tunisia.

Sumber: (World Bank, 2009)

Temuan Bank Dunia (2009) tersebut menandakan bahwa penerapan *e-Government* memang tidak bisa instan. Penerapan *e-Government* dibutuhkan kesungguhan dan usaha yang berkesinambungan serta pelibatan semua pihak.

Pada uraian ini pada dasarnya terungkap bahwa pada level atas, konsep *e-Government* di Indonesia sendiri belum mantap. Silang pendapat antara Kominfo dan KemenpanRB selaku *leading sector e-Government* ini turut menyumbang kemendegan pada pelaksanaan *e-goverment* yang hingga saat ini. Hingga saat ini terus ada upaya untuk melakukan sinkronisasi untuk meminimalisasi persoalan tumpang tindih ini.

BAB V

Kebijakan Kearsipan Nasional dalam Konteks *e-Government* di Indonesia

Setelah membahas konsepsi *e-Government* di Indonesia, maka pada bab V ini akan diulas mengenai kebijakan kearsipan nasional dalam konteks *e-Government* di Indonesia. Uraian akan dilakukan secara berurutan dari kebijakan formal hingga implementasi pada tataran empirik di lapangan. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan untuk memahami seberapa jauh kesenjangan yang terjadi antara kebijakan formal dan implementasi di tataran empirik. Secara lebih sistematis, akan ditelusuri pula koherensi antara konsep teoritik pengelolaan arsip elektronik, *e-Government* dengan kebijakan yang tertuang secara formal dan yang terimplementasikan.

A. Kebijakan Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik di Indonesia

Melihat kebijakan kearsipan nasional tentunya adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh ANRI sebagai lembaga yang menjalankan tugas kearsipan di republik ini. Kebijakan dalam bentuk formal yang berhasil dihimpun oleh peneliti dapat dilihat pada tabel 5.1 berikut ini.

Tabel 5.1
Kebijakan Kearsipan Nasional Penyelenggaraan Arsip Elektronik

Tingkat	Kebijakan Formal	
NASIONAL (ANRI)	Perka No. 1/2005 Pokok-pokok Kebijakan Dan Strategi Pembangunan Bidang Kearsipan Tahun 2004-2009	SIKN
	UU NO.43/2009	JKN
	PP NO.28/2012	SIKD

RPJMN buku 2 2005-2019	SIKS (ada pembaharuan-Proses)
Perka No.15/2009 Aplikasi Sistem Informasi Kearsipan Dinamis dan Aplikasi Sistem Informasi Kearsipan Statis	E-DEPOT (Proses)
Perka No. 22/2011 SIKN JIKN	
Perka No. 20/2011 Autentikasi Arsip Elektronik	
Perka No. 21/2011 Standar Elemen Data Arsip Dinamis dan Statis untuk SIKN	
Perka No. 15/2012 Petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Surat Elektronik di Pencipta	
Perka No. 14/2012 Pedoman Penyusunan Kebijakan Pengelolaan Arsip Elektronik	
Peraturan Kepala ANRI Nomor 28 Tahun 2014 tentang Penggunaan digital watermark pada hasil digitalisasi arsip VOC di lingkungan ANRI	
Renstra ANRI perubahan 2015-2019	
Kepka ANRI Nomor 31 Tahun 2016 tentang Visi dan Misi Perubahan ANRI Tahun 2015- 2019	

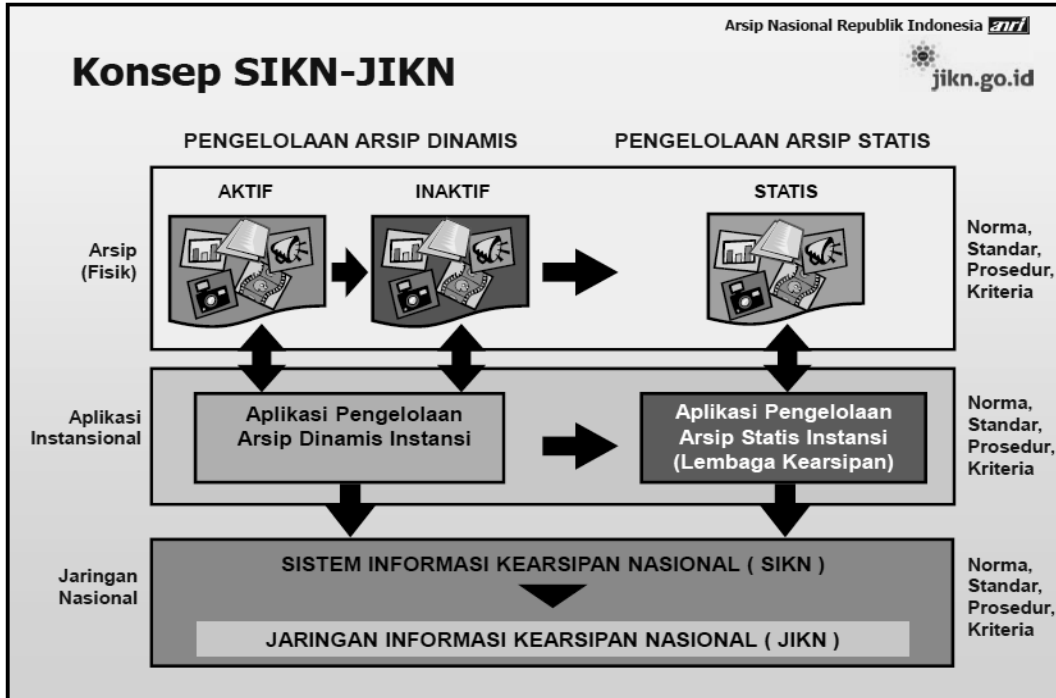
Sumber: diolah peneliti dari berbagai sumber

Kebijakan dalam tabel 5.1 tersebut merupakan kebijakan formal dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang diterjemahkan dalam bentuk produk berupa aplikasi (SIKD, SIKS, JIKN dan E-Depot).

Secara konseptual, penyelenggaraan ke-arsip-an elektronik memiliki rumah besar Sistem Informasi Kearsipan Nasional (SIKN). Sistem ini merupakan pengelolaan arsip elektronik dari hulu hingga hilir dengan tampilan ramah publikasi dan akses dalam bentuk sistem Jaringan Informasi Kearsipan Nasional (JIKN). Secara konsep memang dapat dibayangkan komprehensifitas dari sistem ini, namun dalam implementasi fokus pada produk menyebabkan energi habis pada persoalan distribusi dibandingkan dengan pemantapan keseluruhan sistem itu sendiri. Persoalanya lagi, model konsep gambaran SIKN ini hanya ditemukan dalam bahan paparan *power point* yang dimiliki oleh personil ANRI jadi belum secara legal tercantum dalam kebijakan formal.

Secara konseptual SIKN dapat dilihat pada skema 5.1 berikut ini.

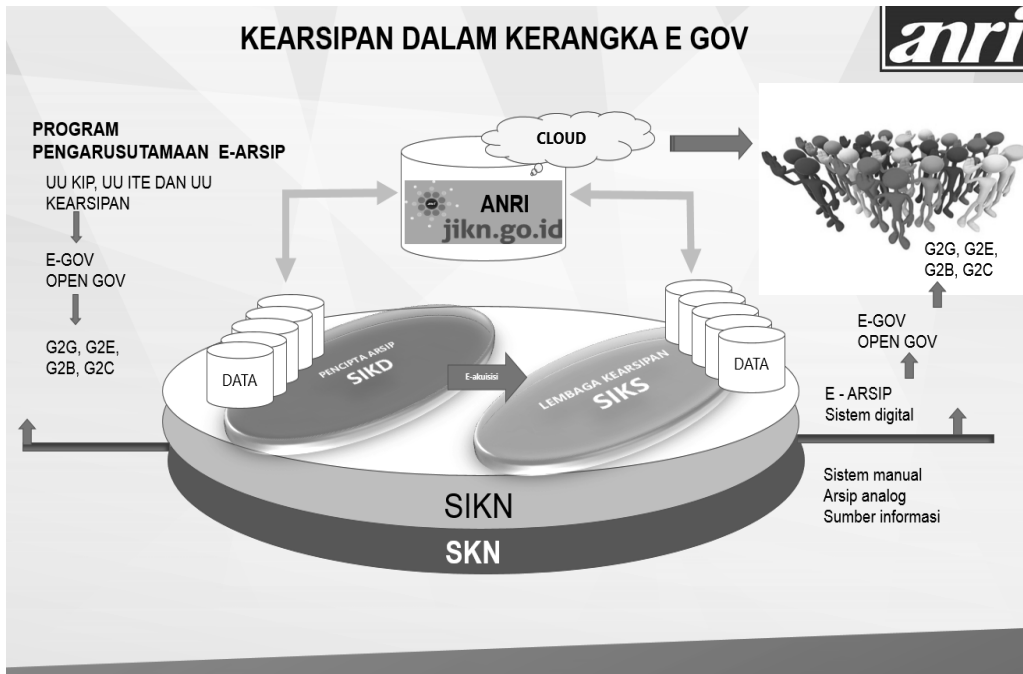
Skema 5.1
Model Konsep SIKN-JIKN



Sumber: (Saraswati, 2015)

Secara khusus, konsepsi penyelenggaraan ke-arsip-an elektronik dalam konteks *e-Government* sendiri belum ada kebijakan formal khusus. Namun, lagi-lagi konsep umum yang beredar dan disampaikan ke publik adalah sebagaimana yang ditampilkan dalam skema 5.2 berikut ini.

Skema 5.2 Model Kearsipan dalam Kerangka *e-Government*



Sumber: (Taufik, 2016)

Dalam lingkup yang luas, ke-arsip-an pada dasarnya telah diadopsi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam reformasi birokrasi dan *e-Government*. Skema 5.2 menggambarkan hal tersebut. Hal ini pun telah termaktub dalam buku 2 RPJMN 2015-2019, penerapan arsip elektronik menjadi salah satu indikator reformasi birokrasi. Tercantum dalam buku tersebut, hingga 2019 nanti ditargetkan 50% instansi pemerintah menerapkan e-Arsip.

Dalam kaitannya dengan hal itu, salah satu kedeputian di ANRI menyikapi dengan penyusunan Rancangan Peraturan Presiden tentang E-Arsip. Dari pembahasan diketahui bahwa muatan substansi R-Perpres ini mengunci SIKD sebagai produk aplikasi SIKD yang dikeluarkan oleh ANRI.⁷ Melalui R-Perpres ini nantinya direncanakan ada kewajiban bagi setiap instansi pemerintah menggunakan aplikasi SIKD ini.

⁷ Informan X, 18 November 2016

Dalam salah satu dokumen yang peneliti temukan, terdapat uraian mengenai konsepsi e-Arsip yang coba dikembangkan oleh ANRI. Konsep e-Arsip dalam dokumen tersebut menggambarkan e-Arsip dalam empat point, yaitu (Pratiwi, 2015):⁸

- a. e-Arsip berarti *born digital archive* dan hasil digitalisasi. Born digital archives berarti arsip yang pemerintah dibuat, disimpan dan dikelola secara elektronik. Hasil digitalisasi berarti arsip yang belum elektronik atau digital diubah formatnya menjadi digital dalam rangka kemudahan akses dan preservasi;
- b. e-Arsip bagi penciptaan arsip dan lembaga kearsipan berarti perubahan pengelolaan arsip dari yang sebelumnya berbasis non-elektronik menjadi elektronik. Selain itu, ada proses penghimpunan data dan informasi kearsipan secara nasional ke dalam aplikasi Sistem Informasi Kearsipan Nasional (SIKN);
- c. e-Arsip bagi masyarakat berarti kemudahan akses terhadap data dan informasi kearsipan secara nasional melalui website Jaringan Informasi Kearsipan Nasional (JIKN);
- d. e-Arsip juga berarti bahwa pelaksanaan tugas dan fungsi pembinaan kearsipan yang dilakukan oleh ANRI juga dilaksanakan secara elektronik.

Jika ditarik kebelakang, konsep e-Arsip dikembangkan oleh ANRI sejak kisaran tahun 2003 melalui SiPATI (Sistem Informasi Pengelolaan Arsip Berbasis TIK) yang kemudian diimplementasikan pada tahun 2004 (Dwi Nurmaningsih, 2016). Aplikasi berbasis *web* dan *desktop* ini berasal dari penggabungan antara *Electronic Records System* (ERS) dan *Electronic Archiving System* (EAS) (Dwi Nurmaningsih, 2016). Kemampuan aplikasi SiPATI ini dirancang untuk mengelola arsip hibrida, dalam artian baik arsip konvensional maupun arsip elektronik (*born digital*) (Dwi Nurmaningsih, 2016). Sistem terhenti dikarenakan banyak mengandung komponen berlisensi, sehingga butuh pembiayaan besar dalam implementasinya. Sebagai gantinya, pada kisaran tahun 2008 dikembangkan Sistem Informasi Kearsipan Dinamis (SIKD) generasi pertama. SIKD dikembangkan untuk pengelolaan arsip dinamis, sementara untuk arsip statis dikembangkanlah Sistem Informasi Kearsipan Statis (SIKS). Kedua aplikasi ini dibagi kepada instansi

⁸ Nota Dinas Nomor: TU.03/31/II/2016 tentang Penyampaian Telaah Kerangka Pikir E-Arsip

pemerintah secara gratis untuk bisa diinstal dan diimplementasikan di tiap-tiap instansi pemerintah. SIKD hingga saat ini terus dikembangkan dan disebarluaskan. Sementara, SIKS sempat mandeg dan kembali dikembangkan pada tahun 2016 ini. Selain, SIKD dan SIKS juga dikembangkan aplikasi Jaringan Informasi Kearsipan Nasional (JIKN) sejak 2006 dan terus dikembangkan hingga saat ini.

Dalam uraian pada subbab ini tergambar jelas, pada level nasional, pengelolaan arsip (berbasis) elektronik atau e-Arsip ini sendiri sedang mencari bentuk. Kondisi ini membuat secara konsepsi kebijakan e-Arsip terbelah menjadi dua, pendekatan sistem dan produk. Pendekatan sistem melihat secara keseluruhan proses pengelolaan arsip elektronik sebagai sistem yang saling terkait. Pendekatan produk melihat bahwa sistem pengelolaan arsip elektronik ini adalah aplikasi itu sendiri. Sejauh ini yang menjadi dominan adalah pendekatan produk ini. Kendati mulai terjadi pergeseran untuk menjadikan pendekatan sistem sebagai acuan. Namun, hal ini belum secara total terjadi.

B. Kondisi Empirik Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik di Indonesia

Sebelumnya telah diulas tentang kebijakan nasional pengelolaan arsip (berbasis) elektronik, dalam upaya memperoleh pembahasan yang menyeluruh maka kebijakan tidak bisa dipisahkan dari kondisi empirik lapangan. Hal ini penting untuk melihat sejauhmana kekurangan dan kelemahan dari konstruksi kebijakan nasional tersebut. Secara sederhana, pada tataran empirik pengelolaan arsip (berbasis) elektronik diidentikan dengan pengelolaan surat secara elektronik. Dengan kondisi ini akan dapat secara lebih mudah untuk memahami gejala kondisi empirik pengelolaan arsip (berbasis) elektronik di Indonesia, setidaknya berdasarkan temuan dari kajian ini.

Lebih jelas kondisi empirik pengelolaan arsip (berbasis) elektronik di Indonesia yang dalam kajian ini adalah empat daerah yang menjadi lokus kajian ini. Lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 5.2 dan 5.3 berikut ini.

Tabel 5.2
Data Empirik Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik di Daerah

No.	Lokasi	Temuan	Status (Produk) SIKD ANRI	Ket		
Daerah	Kebijakan & Produk	Aktor	Terima	Menggunakan		
1.	Yogyakarta & Kulon Progo	Pergub DIY No. 26/2016 Pengurusan Surat dan Penataan Berkas Berbasis Sistem Administrasi di lingkungan Pemda DIY Siotoandi SIKS Surat Elektronik Berbasis Android	Biro Umum Sekretariat Pemprov BPAD KPAD Konsultan Humas-IT Pemkab	YA (1 LKD, 4 Kab/ Kab/kota)	TIDAK (1 LKD, 4 Kab/ kota)	Memilih membangun sistem sendiri tapi mengacu pada fungsionalitas SIKD, SIKS
2.	Maluku & Kota Ambon	Grand Desain <i>e-Government</i> Masterplan Sistem Elektronik Pemkot Ambon E-Surat	Biro Organisasi Pemprov Diskominfo BPAD TU Pim Sekretariat Walikota Pusat Data Elektronik (PDE)	YA	Proses	Masih proses pemagangan pegawai
3.	Jawa Barat & Kota Bandung	Roadmap <i>e-Government</i> Kota Bandung Smart City SIKD versi Jabar & Bandung SIKS versi Jabar & Bandung JIKN versi Jabar & Bandung E-office	Diskominfo Bapusipda Kapusarda KKP (Kantor Pembantu Pimpinan) Walikota	YA	TIDAK	Memilih membangun sistem sendiri tapi mengacu pada fungsionalitas SIKD, SIKS, JIKN
4.	Aceh	JIKN E-Surat berbasis Android	Diskomintel Pusat Data Elektronik BPAD Kantor Kecamatan Y	-	-	Tidak ditanyakan perihal SIKD

Sumber: diolah peneliti dari data lapangan

Tabel 5.3
Data Empirik Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik di Pusat

No.	Lokasi	Temuan	Status (Produk) SIKD ANRI	Ket	
	Pusat	Kebijakan & Produk	Aktor	Terima	Menggunakan
1.	A	Master Plan IT TNDE Intralipi E-Arsip	Subbagian Pengelolaan dan Pemeliharaan Jaringan Teknologi Informasi	YA	TIDAK
2.	B	Memorandum Nomor 62/SJ/UM/01/2015 tanggal 21 Januari 2015 tentang Pelaksanaan SIKD Kementerian XXX dan Surat Edaran Setjend Nomor 67/SJ/UM/01/2015 tanggal 21 Januari 2015 tentang Implementasi Aplikasi SIKD;	Bagian Arsip Biro Umum Kementerian	YA	TIDAK (terkendala)
3.	C	Belum ada yang khusus <i>Record Center Information System</i> (Recis)	Bagian Arsip	YA	TIDAK

Sumber: diolah peneliti dari data lapangan

Daerah (1) menyikapi adanya trend *e-Government* dan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik ini melalui pembentukan Peraturan Gubernur DIY Nomor tentang Pengurusan Surat dan Penataan Berkas Berbasis Sistem Administrasi di lingkungan Pemda DIY. Di dalam Pergub tersebut surat menyurat dilakukan melalui sistem online SIMINKADA (Sistem Administrasi Perkantoran Daerah).⁹ SIMINKADA adalah Pengelolaan Surat dan Sistem Administrasi Perkantoran Pendukung lain secara online yang dilaksanakan di lingkungan Pemerintah Daerah. SIMINKADA merupakan pengembangan lebih lanjut dari Siotoandi (Sistem Otomasi Arsip Dinamis) yang menurut klaim pihak Yogyakarta telah ada lebih dahulu dibandingkan dengan SIKD versi ANRI. Dalam mengembangkan SIMINKADA ini BPAD menjadi narasumber dari aktor utama yakni Biro Umum Sekretariat Pemerintah Provinsi.¹⁰ Selain itu, BPAD mengembangkan SIKS yang kemudian disebarakan ke setiap pemerintah kota/kabupaten yang berada di wilayahnya melalui program hibah baik aplikasi maupun perangkat hardware berupa komputer.

Temuan menarik lainnya pada daerah (1) adalah hasil sebaran angket singkat tentang penggunaan aplikasi SIKD terhadap 5 responden yang mewakili satu LKD provinsi, dan empat LKD Kab/Kota wilayah Yogyakarta didapati suatu data bahwa 100% responden menyatakan pernah mendapatkan aplikasi SIKD dari ANRI, namun 100% responden tersebut tidak menggunakan aplikasi SIKD dari ANR. Mereka mengembangkan sendiri SIKD versi mereka yang dinilai lebih cocok dengan konteks organisasi lingkungan mereka. Namun, tetap mengacu secara fungsionalitas dengan SIKD versi ANRI. Salah satu kabupaten ada juga instansi Diskominfo mengembangkan secara mandiri Surat Elektronik Berbasis Android tanpa berkoordinasi dengan kantor arsip setempat.¹¹ Dari kasus daerah (1) ini juga terlihat bahwa aktor yang menggawangi persoalan teknologi informasi di daerah

9 Informan W, 19 Juli 2016

10 Informan W, 19 Juli 2016

11 Informan V, 20 Juli 2016

tidak selalu Dinas Komunikasi dan Informasi, ada juga yang berada di Bagian Teknologi Informasi Humas Pemerintah Kabupaten. Data ini dapat dijadikan acuan dalam melakukan tindak lanjut dalam pengembangan isu *e-Government* dan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dilapangan khususnya di daerah selain lembaga kearsipan juga sangat penting melibatkan instansi yang memang secara khusus memiliki tugas dan fungsi menangani teknologi informasi dan komunikasi yang tidak selalu Diskominfo.

Daerah (2) menyikapi adanya trend *e-Government* dan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dengan “menggodok” grand desain *e-Government* yang diinisiasi oleh Diskominfo setempat. Sementara, BPAD hanya pihak yang menitipkan program arsip elektronik agar dapat diakomodasi dalam grand desain tersebut. Namun, selama ini untuk persuratan elektronik yang menjadi aktor utama adalah Biro Organisasi Pemprov.¹² Hal ini berbeda dengan tingkat Kota, aktor utama untuk *e-government* adalah Pusat Data Elektronik (PDE) dan Kantor Tata Usaha Pimpinan Sekretariat Walikota.¹³ Kedua instansi ini yang mendesain, memproduksi, meregulasi sekaligus mengawal implementasi *e-Government*, dalam Masterplan Sistem Elektronik Pemkot dan aplikasi E-Surat untuk persuratan elektronik. Pihak BPAD provinsi telah mendapatkan SIKD versi ANRI namun belum terimplementasikan. Alasannya, untuk provinsi sedang melakukan pelatihan SDM untuk operasionalisasi.¹⁴ Sedangkan untuk kota baru disosialisasikan mengenai JIKN oleh ANRI, namun belum tentang SIKD.¹⁵ Hingga saat peneliti turun lapangan mengumpulkan data ini ke sana, KPAD masih mengelola arsip secara manual.

Daerah (3) menyikapi adanya trend *e-Government* dan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dengan menyusun Roadmap *e-Government* Kota Bandung, untuk tingkat provinsi peneliti tidak mendapatkan informasi tentang

12 Informan U, 26 Juli 2016

13 Informan T, 27 Juli 2016

14 Informan U, 26 Juli 2016

15 Informan T, 27 Juli 2016

hal itu. Pada tingkat provinsi, pihak Bapusipda menginformasikan bahwa terjadi semacam “sengketa” kewenangan di daerah perihal pengelolaan arsip elektronik ini. Di Jawa Barat sendiri, informan ini menjelaskan bahwa Diskominfo Provinsi mendominasi peran ini dengan mengeluarkan aplikasi *e-office* sendiri yang terlepas dari Bapusipda.¹⁶

Sementara, secara legal formal kewenangan ini seharusnya ada di Bapusipda.¹⁷ Salah seorang informan lainnya menyatakan bahwa nanti teknisnya akan dapat disesuaikan antara prosedur pengelolaan arsip elektronik yang dikembangkan oleh Bapusipda dengan yang dikembangkan oleh Diskominfo Provinsi. Bapusipda Jawa Barat mengembangkan aplikasi SIKD (Sistem Informasi Kearsipan Dinamis) dan SIKS (Sistem Informasi Kearsipan Statis) serta JIKN ala Jawa Barat dalam bentuk web khasanah arsip statis. Dalam konsepnya, SIKD, SIKS bisa langsung “connect” dengan JIKN.¹⁸ Kasus ini masih terus didiskusikan dengan pihak ANRI.

SIKD dan SIKS ini nantinya diprogramkan untuk dapat juga digunakan oleh kantor arsip yg ada di wilayah Jawa Barat. Dalam kerangka kerja, SIKD, SIKD dan *e-office* terhubung dalam satu alur keterhubungan (lihat gambar 5.1). Pihak Bapusipda menjelaskan perihal “kompromi” ini dengan menunjukkan kerangka kerja tersebut. Menurutnya, untuk ranah *e-office* memang secara kewenangan legal formal Bapusipda ada di sana, namun secara real, ada Diskominfo yang secara “terang” didukung oleh Kemenpan.¹⁹ Maka itu agar tetap dalam koridor, Bapusipda memilih untuk fokus pada SIKD dan SIKS ini. SIKD dan SIKS ini Bapusipda juga ada program pemberian aplikasi dan peralatan berupa komputer dan *scanner* kepada kantor arsip daerah di wilayah Jawa Barat.

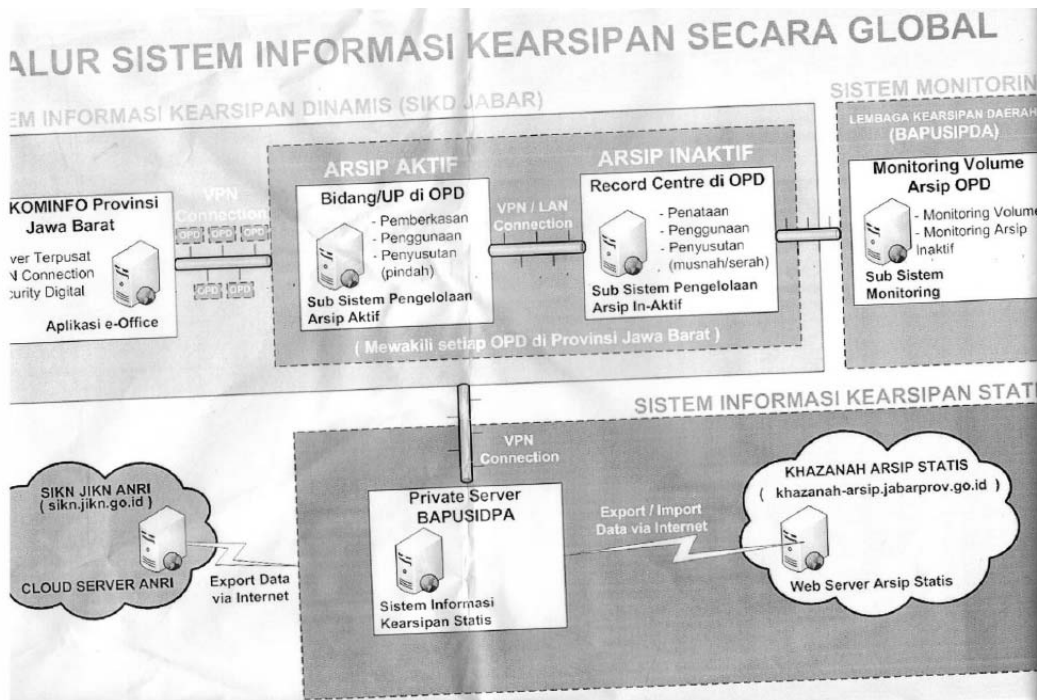
16 Informan S, 1 Agustus 2016

17 Informan R, 3 Agustus 2016

18 Informan Q, 3 Agustus 2016

19 Informan Q, 3 Agustus 2016

Gambar 5.1
Kerangka Kerja SIKD, SIKS, JIKN versi Provinsi Jawa Barat



Sumber: Bapusipda Provinsi Jawa Barat

Untuk tingkat Kota, Diskominfo Kota Bandung menggunakan persuratan elektronik tapi masih hanya disposisi online. Gambar besar *e-Government* di Kota Bandung di turunkan lebih jauh menjadi konsep *smart city* yang dituangkan dalam Perwali. Kota Bandung telah memiliki Master Plan TIK yang disusun tahun 2014/2015 oleh Bapeda dengan Diskominfo sebagai peserta FGD. Road Map *e-Government* Kota Bandung 2013-2018 sudah ada dengan Diskominfo sebagai *leading sector*, kendati misalnya dalam berbagai aplikasi banyak pula instansi yang membuat sendiri dan itu memang tidak bisa dihindari. Dalam tim *smart city e-Government* dibuat per-klaster di mana tiap klaster beranggotakan SKPD yang sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Diskominfo dan Kantor Pembantu Pimpinan (KPP) mengembangkan *e-office* berbasis android yang fokus kepada disposisi online sehingga dimanapun

pimpinan tidak menghalangi untuk mendisposisikan tugas.²⁰ Kota Bandung sendiri dari Walikota mengencarkan program *smart city* yang terjemakan dalam *Bandung Command Center* (BCC). Secara sederhana, BCC ini adalah ruang data informasi terpusat, sehingga Walikota dan jajarannya tidak kesulitan memperoleh informasi tentang seluk beluk permasalahan kotanya. Isi dari BCC ini adalah data dan informasi dari masing-masing SKPD. Dengan begitu maka tiap SKPD akan aktif mengunggah data agar tersaji di BCC ini. Tiap SKPD juga wajib memiliki BCC mini.

Perkara perubahan dari pengerjaan manual, dalam hal ini pembuatan dokumen-dokumen atau arsip-arsip, menurut salah satu informan Diskominfo, persoalannya adalah pembiasaan terlebih dahulu. Jangan terlalu rumit (dalam artian jangan lengkap terlebih dahulu), yang penting pembiasaan menggunakan aplikasi dan perangkat elektronik. Penting juga, untuk mendorong dari atas baru ke bawah. Karena dari atasan mau tidak mau level bawah akan juga ikut serta.²¹

Kapusarda Bandung mengembangkan SIKD dan SIKS sendiri yang didasari dari SIKD dan SIKS dari ANRI yang disesuaikan dengan kondisi Kapusarda Bandung. SIKD ini nantinya akan dapat digunakan oleh kantor atau instansi lain di wilayah Kota Bandung. Pengembangan aplikasi ini merupakan dorongan dari program Walikota untuk tiap SKPD wajib membuat minimal dua aplikasi yang sesuai tugas dan fungsi masing-masing SKPD. Dalam menindaklanjuti hal tersebut, Kapusarda Bandung juga mengembangkan kasanah arsip statis bandung yang bisa diakses online. Berisi tentang sejarah kota bandung. Tahun ini sedang dikembangkan bersama pihak ke 3 dan Kapusarda menjadi *pilot project*-nya.²² Agar lebih solid pihak Kapusarda juga telah menyusun Peraturan Daerah Kearsipan yang sedang dalam tahap proses penomoran tahun 2016 ini, proses ini sudah sejak tahun 2015.

20 Informan P, 2 Agustus 2016

21 Informan O, 2 Agustus 2016

22 Informan N, 2 Agustus 2016

Daerah (4) menyikapi adanya trend *e-Government* dan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dengan pemerintah Aceh telah memiliki peraturan terkait *e-Government* yang tercantum dalam Peraturan Gubernur Aceh Nomor 100 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi di Lingkungan Pemerintah Aceh, termasuk juga road map tentang pelaksanaan *e-Government*.²³ Selain itu, menurut informan ini, dalam penyusunan kebijakan tentang *e-Government* semua SKPA (baca: SKPD) di aceh dilibatkan.²⁴ Hambatan terbesar dalam pelaksanaan kebijakan ini, menurut informan adalah komitmen pimpinan pusat baik eksekutif dan legislatif, lebih khusus lagi pimpinan masing-masing SKPA (Satuan Kerja Pemerintah Aceh). Persoalannya menjadi berbeda dengan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik, informan lain justru menyampaikan bahwa belum ada kebijakan yang secara khusus tentang pengelolaan arsip (berbasis) elektronik. BAPD menjelaskan bahwa mereka belum memiliki peraturan yang terkait *e-Government*. Pun begitu dengan road map atau sejenisnya tentang kearsipan dalam kaitannya dengan *e-Government*, BAPD menjawab belum memiliki.²⁵ Kendati BAPD menerangkan bahwa di tingkat pemerintah provinsi, memang Aceh sudah memiliki kebijakan/peraturan tentang *e-Government* namun yang secara khusus tentang kearsipan sendiri belum ada. Berkenaan dengan masalah pelibatan dalam penyusunan peraturan yang terkait *e-Government*, BAPD mengaku belum dilibatkan. Terkait dengan masalah, hambatan yang dihadapi dalam menyesuaikan kearsipan dengan *e-Government*, BAPD menjawab masalah politis. Dalam artian, pihak BAPD belum mampu secara optimal mengartikulasikan program-program kearsipan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam konteks *e-Government* atau kearsipan itu sendiri sehingga kerap kali pengajuan program termasuk peraturan sulit untuk ditindaklanjuti.

Pihak BAPD juga mengemukakan bahwa mereka tidak dilibatkan dalam

23 Informan M, 6 April 2016

24 Informan M, 6 April 2016

25 Informan L, 6 April 2016

secara intensif dalam tim *e-Government*.²⁶ Untuk itulah maka di BAPD sendiri secara internal belum ada tim khusus yang ditugaskan untuk mengawal *e-Government* ini. Terkait masalah arsip elektronik, BAPD sendiri belum memiliki tim khusus pengelola arsip elektronik. Walaupun ada, itu ada tim yang mengurus pengelolaan Jaringan Informasi Kearsipan Nasional (JIKN). JIKN sendiri merupakan program ANRI. Mengenai JIKN ini sendiri, didapatkan sebuah informasi bahwa tim di BAPD yang mengoperasikan JIKN merupakan perbantuan tenaga honor yang ditugaskan oleh “satker” lembaga kearsipan nasional yang berada di Aceh. Persoalan mengenai JIKN ini sebagaimana diungkapkan oleh salah seorang pegawai BAPD adalah berkenaan dengan koordinasi antara BAPD dengan PPID provinsi. Menurut pegawai BAPD ini, arsip yang di *upload* di JIKN harus sepersetujuan PPID karena ditakutkan arsip yang *ter-upload* adalah arsip yang justru bukan diperuntukkan bagi konsumsi publik. Selain itu, BAPD menjadi pihak yang pernah menjadi peserta sosialisasi data elektronik yang dilakukan Pusat Data Elektronik (PDE).

Peneliti juga menemukan bahwa di kantor Kecamatan Y, Banda Aceh telah menggunakan aplikasi pengelolaan arsip berbasis elektronik. Sambil menunjukkan sebuah aplikasi berbasis web, e-surat mereka menyebutnya. Melalui aplikasi ini, informan menjelaskan bahwa jika ada surat masuk, surat tersebut akan discan kemudian dimasukkan ke sistem kemudian didisposisikan kepada pihak yang bersangkutan.²⁷ Melalui aplikasi ini, Bapak Camat dapat membaca surat dan mendisposisikan surat dimanapun, selama Bapak Camat memegang *gadget* yang dapat mengakses internet. Pengembangan aplikasi ini dilakukan secara mandiri oleh programmer yang kebetulan merupakan PNS kecamatan setempat. Dulu memang pernah diserahkan kepada pihak ketiga, namun menurut informan, pihak ketiga membuat ketergantungan. Karena *source code* mereka yang pegang, sehingga ketika ada pengembangan mau tidak mau harus melibatkan mereka lagi. Dari situ maka diputuskan untuk mengembangkan aplikasi secara mandiri. Karena selain

²⁶ Informan L, 6 April 2016

²⁷ Informan K, 6 April 2016

koordinasi mudah juga dapat bebas dikembangkan kapan pun jika diketahui ada persoalan. Disini juga kami mengetahui bahwa kebijakan mengenai *e-Government* di kota Banda Aceh dalam hal ini Kecamatan Syiah Kuala dilakukan secara tidak tertulis, yakni melalui rapat pertemuan yang diadakan oleh pemerintah kab/kota.

Untuk kasus instansi pusat sebagaimana dalam tabel 5.3, instansi (A) menjadikan pengembangan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik atau e-Arsip sebagai bagian dari master plan teknologi informasi instansi mereka. E-Arsip didasarkan pada Tata Naskah Dinas Elektronik (TNDE) dengan aplikasi intralipi. Kendati bagian arsip dilibatkan namun, aktor utama dalam hal ini adalah Subbagian Pengelolaan dan Pemeliharaan Jaringan Teknologi Kearsipan. Instansi A menjelaskan bahwa mereka sempat menerima aplikasi SIKD dari ANRI namun dirasa kurang cocok dengan kondisi organisasi mereka, itulah kenapa mereka mengembangkan aplikasi sendiri. Salah satu narasumber dalam pengembangan sistem pengelolaan arsip (berbasis) elektronik di instansi mereka adalah pegawai ANRI, namun relasi yang dibangun bukan instansional melainkan sebagai individu.

Berbeda dengan instansi (A), dalam instansi (B) kebijakan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik adalah penggunaan SIKD versi ANRI yang telah tertuang dalam Memorandum Nomor 62/SJ/UM/01/2015 tanggal 21 Januari 2015 tentang Pelaksanaan SIKD Kementerian XXX dan Surat Edaran Setjend Nomor 67/SJ/UM/01/2015 tanggal 21 Januari 2015 tentang Implementasi Aplikasi SIKD. Terhambat, salah satunya dikarenakan kebiasaan para pejabat yang mengandalkan stafnya dalam masalah kearsipan, sementara dengan SIKD pejabat tersebut yang aktif sendiri. Maka ada rencana untuk pengajuan modifikasi kepada pihak ANRI. Padahal, pihak ANRI mengizinkan adanya modifikasi sendiri yang dilakukan oleh instansi yang bersangkutan, namun instansi (B) menjelaskan bagian teknologi informasi merasa kurang etis ketika mengubah aplikasi yang telah dibuat oleh pihak lain. Relasi antara bagian arsip dan unit teknologi informasi hanya sebatas persoalan teknik peralatan teknologi informasi, seperti server dan lainnya.

Jadi, relasi antara unit teknologi informasi dan bagian arsip belum dalam konteks pengembangan sebuah sistem.

Beda lagi dengan instansi (C), pada instansi (C) kebijakan yang khusus tentang belum ada kebijakan yang eksplisit tentang pengelolaan arsip (berbasis) elektronik. Sejauh ini pengelolaan arsip hanya dilakukan secara manual. Kalaupun ada aplikasi pengelolaan arsip, itu hanya ada di pusat arsip yang menggunakan *Record Center Information System* (Recis). Recis ini digunakan setelah ada kerjasama pembenahan dengan Pusat Jasa ANRI sebelumnya. Untuk SIKD, instansi (C) mengakui sudah ada serah terima dengan pihak ANRI dengan segala seremonialnya, namun hingga saat ini belum digunakan oleh instansi (C). Bagian arsip menjadi aktor utama pada kasus instansi (C), dengan segala keterbatasannya karena secara kelembagaan untuk instansi yang memiliki kantor perwakilan hampir di seluruh Indonesia, unit kearsipannya hanya berada dibawah Biro Umum dalam bentuk Bagian Pengadaan, Arsip dan Ekspedisi.

Dari uraian tabel 5.2 dan 5.3, maka secara sederhana dapat terlihat bahwa setidaknya pada tataran empirik, isu *e-Government* dan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik memang telah menjadi perbincangan dan isu yang kemudian diadopsi di dalam kebijakan maupun program kearsipan. Namun, umumnya isu pengelolaan arsip (berbasis) elektronik mengalami simplifikasi dengan mengidentikan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik menjadi penggunaan aplikasi persuratan elektronik. Hal ini berimplikasi dengan antusiasme terhadap bergulirnya *e-Government* pada tataran empirik diterjemahkan sedemikian rupa melalui pembangunan aplikasi kearsipan elektronik yang didominasi oleh aplikasi persuratan elektronik. Dengan kondisi yang demikian ini, komunitas kearsipan belum menjadi aktor dominan dalam konstelasi pembahasan isu *e-Government* dan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik ini.

Hal lain yang penting juga diperhatikan adalah kebijakan kearsipan nasional tentang pengelolaan arsip (berbasis) elektronik, SIKD dan JIKN tidak

serta merta daerah “menggunakan” produk dari ANRI tersebut. Kendati demikian mereka mereplikasi mekanisme atau model untuk kemudian mengembangkan dan disesuaikan konteks daerah/organisasi yang bersangkutan.

C. Konsepsi Teoritik, Kebijakan dan Kondisi Empirik

Inti dari berbagai definisi tentang *konsep e-Government* dalam berbagai literatur pada dasarnya fokus kepada tiga unsur, teknologi, manajemen dan pelayanan publik (Kovacic, 2010). Dalam bahasa yang tidak jauh berbeda, *e-Government* fokus pada, kualitas layanan publik, pemerintahan yang efektif dan efisien serta reformasi birokrasi (Prasojo, 20016). Tidak saja menggunakan teknologi informasi dan komunikasi melainkan juga melibatkan upaya komprehensif dalam kaitannya meningkatkan peningkatan pelayanan publik. Maka jelas bahwa relasi dalam *e-Government* tidak sekedar melibatkan dimensi alat teknologi melainkan juga dimensi yang luas, seperti budaya, politik, ekonomi dan lain-lain. Sebagaimana sempat diulas sebelumnya, untuk menjalankan *e-Government* agar berkesinambungan adalah “seni” mengelola titik tengkar 20% teknologi dan 80% relasi kuasa.

Berkaitan dengan kompleksitas konsep *e-Government* maka guna mencapai kesuksesan implementasi *e-Government* pentinglah untuk memperhatikan 5 (lima) elemen ini; proses perubahan, kepemimpinan, strategi investasi, kolaborasi, penguatan warga sipil (Technology, 2002).

Proses perubahan, bukan sekedar mengubah dari pelayanan manual menjadi otomasi melainkan lebih kepada suatu mekanisme proses baru dalam suatu relasi yang terjalin antara pemerintah dan warganya.

Kepemimpinan, dalam upaya meraih perubahan melalui *e-Government*, pemimpin dan semua administrator di segala lini harus paham teknologi dan tujuan organisasi sehingga mampu menjalankan perubahan.

Strategi investasi, prioritas pembiayaan terhadap kegiatan tertentu yang

jelas dan terukur yang dapat mendukung implementasi *e-Government* secara langsung.

Kolaborasi, memperluas jaringan kerjasama antar instansi pemerintah di internal maupun terhadap swasta maupun lembaga swadaya masyarakat.

Penguatan warga sipil, orientasi *e-Government* yang berpusat pada kepentingan warga sipil menjadi acuan bagi pemerintah. Selain itu juga, menjadi suatu kebutuhan pemerintah untuk melibatkan warga sipil sebagai rekan dalam rangka untuk terus dapat memberikan masukan bagi perkembangan sistem yang sedang berjalan.

Sebagai sebuah keseluruhan proses dan struktur, *e-Government* tidak bisa optimal tanpa kehadiran pengelolaan arsip (berbasis) elektronik (Lee & Lee, 2009) (Koga, Government Information and Role of Libraries and Archives: Recent Policies Issues in Japan, 2005). Sebagaimana *e-Government* yang juga adalah sistem, pun begitu dengan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik. Banyak elemen yang harus diperhatikan. Tanpa mendudukan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik sebagai sebuah sistem menyeluruh maka relasinya dengan *e-Government* pun hanya sekedar “pemanis”, dipinggiran, bukan lagi sebagai “*driving force*” bagi pelaksanaan *e-Governmenti*.

Arsip elektronik yang dikelola oleh sistem pengelolaan arsip (berbasis) elektronik merupakan aset strategis dan vital bagi beroperasinya sebuah negara (The International Records Management Trust, 2004). Arsip elektronik ini penting untuk di lindungi dan digunakan untuk kemaslahatan warga negara. Sebagaimana arsip konvensional berbasis kertas, arsip elektronik mendukung bekerjanya layanan pemerintah dan juga interaksi pemerintah dengan warga negara dan juga pemangku kepentingan lainnya. Ketika pelayanan pemerintahan berubah mengambil bentuk dalam jaringan (*on-line*), arsip elektronik menjadi dasar bagi pengurusan berbagai hal oleh warga negara (The International Records Management Trust, 2004).

Dari berbagai literatur dapat diterik benang merah bahwa pengelolaan

arsip (berbasis) elektronik fokus utamanya adalah pada *recordkeeping* dan preservasi digital. *Recordkeeping* berkaitan dengan pengelolaan arsip elektronik yang dapat menjaga keutuhan dan tingkat kepercayaan arsip elektronik (Bearman, 2003). Sementara, preservasi digital berfokus pada menjamin keberlanjutan akses terhadap arsip elektronik kendatipun terjadi perubahan pada peralatan teknologi (Kulovits, et al., 2012). Kedua hal ini yang belum terlalu intensif menjadi pembahasan dalam konstruksi pengelolaan arsip (berbasis) elektronik di Indonesia.

Dalam konteks *e-Government*, pengelolaan arsip (berbasis) elektronik secara teoritik berbicara sebagai sebuah sistem yang bertumpu pada banyak dimensi. Terdapat dua level yang harus diperhatikan terhadap keberlangsungan sebuah pengelolaan arsip (berbasis) elektronik, level nasional dan level instansional.

Pada level nasional, terdapat 6 (enam) hal yang terpenuhi (The International Records Management Trust, 2004):

1. Amanat perundang-undangan bagi pengelolaan arsip dan informasi pemerintahan.

Lembaga kearsipan memiliki tanggungjawab legal untuk menyediakan bimbingan ahli dan pengawasan pada tahap penciptaan, pengelolaan dan preservasi semua arsip pemerintahan baik berbasis kertas maupun elektronik, dan juga akses terhadap arsip tersebut. Selain itu, lembaga kearsipan memiliki tanggungjawab legal untuk menyetujui jadwal retensi arsip yang memuat kategori arsip pemerintahan yang harus disimpan permanen, atau usia simpan sebuah arsip pemerintahan sebelum dimusnahkan. Terdapat pembagian tanggungjawab pengelolaan arsip yang jelas mulai dari tahap penciptaan arsip hingga pemusnahan atau penyimpanan permanen (misalnya: proses registrasi dan penyimpanan pada central file, pusat arsip atau hingga arsip nasional). Terdapat pakar resmi yang memahami pengelolaan arsip dan informasi arsip dan secara resmi mempromosikan praktek manajemen arsip ke setiap instansi pemerintah.

2. Kerangka hukum bagi kegiatan *e-Commerce*

Landasan hukum yang jelas dan tidak tumpang tindih antar aturan yang mengatur kegiatan *e-Commerce* bagi transaksi elektronik dan *record-keeping*. Selain itu, peraturan perundang-undangan *e-Commerce* menjamin bahwa arsip digital diterima sebagai bukti yang sah.

3. Peraturan perundang-undangan tentang Perlindungan terhadap Privasi dan Kebebasan Informasi

Peraturan perundang-undangan tentang kebebasan informasi dan perlindungan privasi tercatat dalam lembaran negara. Warga negara dan pemerintah sebagai mitra yang secara teratur dapat meminta dan menerima pelayanan informasi publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan kebebasan informasi dan perlindungan privasi.

4. Kapasitas dan Infrastruktur Teknologi Komunikasi dan Informasi yang dimiliki pemerintah

Infrastruktur fisik telekomunikasi dapat mendukung pertumbuhan volume kesibukan pada jaringan dan negara memiliki jaringan listrik yang andal. Pegawai teknologi informasi dan komunikasi pemerintah terlatih dan berkompentensi untuk memelihara baik perangkat keras maupun perangkat lunak. Pegawai tersebut difasilitasi untuk mendapatkan kesempatan meningkatkan kemampuan mereka seiring dengan cepatnya perkembangan dunia teknologi informasi dan komunikasi. Ada instansi pemerintah yang bertanggungjawab dalam mendefinisikan dan mengimplementasikan strategi dan arsitektur teknologi informasi dan komunikasi nasional. Instansi pemerintah tersebut memelihara pedoman dan praktek yang baik bagi keamanan sistem komputer, penyimpanan cadangan dan perencanaan yang berkelanjutan. Strategi Teknologi Informasi dan Komunikasi pemerintahan didorong oleh prasyarat dan rencana operasional yang memasukan ketentuan arsip dan informasi menjadi bagian di dalamnya. Pemerintah telah memiliki standar dokumentasi dan prosedur

rekayasa untuk analisa sistem, implementasi dan dukungan teknologi informasi dan komunikasi.

5. Standar dan Pedoman Manajemen Arsip Elektronik

Terdapat standar pengelolaan arsip elektronik dan metadata arsip yang dikeluarkan oleh pemerintah. Terdapat proses “*capturing*” dan kriteria sistem yang spesifik yang mengikuti penerapan sistem teknologi informasi dan komunikasi pemerintah yang secara konsisten mengintegrasikan ketentuan arsip elektronik dalam sistem informasi bisnis pemerintahan dan selain itu ada pengujian kesesuaian selama sistem ini diimplementasikan. Persyaratan pengelolaan arsip elektronik terintegrasi ke dalam persyaratan sistem teknologi informasi dan komunikasi pemerintah selama proses desain dan analisis sistem. Pedoman rinci dalam pengelolaan surat elektronik (*email*) dan arsip elektronik terintegrasi dalam prosedur kerja pegawai pemerintah sehari-hari.

6. Strategi Preservasi Digital Pemerintah

Lembaga kearsipan secara formal diberikan mandat untuk bertanggungjawab bagi pemeliharaan arsip elektronik dan dialokasikan anggaran untuk mengatasi permasalahan terkait preservasi arsip elektronik dan informasi digital pemerintah. Arsip elektronik yang tercipta oleh instansi pemerintah secara formal dapat ditambahkan ke dalam sistem berdasarkan pada aturan standar media dan format berkas. Lembaga kearsipan mampu mempreservasi arsip elektronik dan informasi digital pemerintah dan kemudian menyediakannya kepada warga negara yang ingin mengaksesnya. Lembaga kearsipan memiliki tanggung jawab untuk mewajibkan penggunaan standar format berkas, media penyimpanan, dan preservasi metada untuk digunakan oleh sistem komputer yang digunakan pemerintah. Lembaga kearsipan juga menyediakan saran dan pendampingan kepada instansi pemerintah lainnya yang ingin merubah, mengalihmedia, menggandakan, menyimpan atau meniru arsip elektronik.

Pada level instansional terdapat 6 (enam) hal yang juga harus terpenuhi, yakni (The International Records Management Trust, 2004):

1. Kebijakan dan Tanggungjawab Pengelolaan Arsip dan Informasi

Pejabat senior yang ditugaskan mengemban tanggungjawab terhadap pengelolaan arsip dan informasi yang memastikan bahwa organisasi ditempat dia bekerja berjalan sesuai dengan kebijakan yang dikeluarkannya. Pejabat senior dan pejabat setingkat dibawahnya bertanggungjawab untuk memastikan para pegawai mematuhi kebijakan pengelolaan arsip. Manajer arsip secara profesional bertanggungjawab dalam menyusun kebijakan pengelolaan arsip dan konsep kebijakan itu dikonsultasikan kembali ke pihak pengelola dan pejabat terkait untuk mendapatkan saran dalam tahap implementasi kebijakan tersebut. Kebijakan pengelolaan arsip dan informasi secara teratur di periksa kembali untuk disempurnakan dengan melibatkan pemangku kepentingan terkait, guna menyesuaikan dengan perubahan proses bisnis dan lingkungan teknologi. Pihak instansi memiliki kebijakan pengelolaan arsip dan informasi yang juga dapat diaplikasikan kepada arsip baik kerta maupun berbentuk elektronik. Dimana diperlukan, kebijakan tentang prosedur dan pedoman yang mengatur secara spesifik media yang digunakan (contoh: kertas, email, *web content* dan lainnya).

2. Peralatan dan prosedur dalam Pengelolaan Arsip dan Informasi

Instansi pemerintah telah memiliki peralatan pengelolaan arsip dan informasi arsip yang lengkap dan juga prosedur yang mencakup daur hidup pengelolaan arsip baik arsip kertas maupun elektronik. Instansi memiliki prosedur yang mengatur secara spesifik media yang digunakan dan pedomana untuk melakukan penciptaan dan *capturing* arsip dalam berbagai format. Peralatan dan prosedur pengelolaan arsip dan informasi telah terintegrasi dengan standar alur kerja, sistem komputer dan petunjuk kerja para pegawai dalam semua bisnis proses. Instansi dapat menunjukkan bahwa penciptaan arsip dan informasi, *captured*

dan dipreservasi sebagai bagian dari standar proses bisnis yang aman, autentik, lengkap, dapat diakses dan dapat digunakan.

3. Teknologi dan Produk pengelolaan arsip elektronik

Ketika sistem *e-Government* dirancang, diperoleh dan diimplementasikan, sistem pengelolaan arsip elektronik telah terintegrasi dan digunakan pula dalam alur bisnis proses, bentuk berkas, metadata, penyimpanan, pencarian dan penemuan kembali disemua sistem *e-Government* yang dijalankan oleh instansi pemerintah. Instansi yang bertanggungjawab pada teknologi informasi dan komunikasi memiliki strategi yang fokus pada pengurangan pusat-pusat data dan sistem, merubahnya, berbasis komponen, arsitektur yang terbuka untuk dapat memungkinkan terintegrasinya pengelolaan arsip elektronik dan muatan elektronik lainnya pada semua sistem yang ada pada unit organisasi instansi. Sistem *e-Government* dalam proses pembangunan, pengembangan serta implementasinya melibatkan baik pakar teknologi arsip elektronik dan juga pakar pengelolaan arsip.

4. Dukungan Sumber Daya dan Pelatihan untuk Pegawai yang Mengelola Arsip dan Informasi

Pejabat senior diperintahkan bertanggungjawab penuh atas akuntabilitas pelaksanaan pengelolaan arsip dan informasi organisasi dalam kaitannya untuk memastikan bahwa sumber daya yang dialokasikan untuk mendukung pengelolaan arsip dan informasi sudah tepat. Unit kearsipan dikepalai oleh seorang yang bertanggung penuh dan disegani. Unit tersebut dibiayai secara memadai untuk mendukung kinerjanya, termasuk didalamnya untuk pemenuhan kebutuhan fasilitas, perlengkapan dan pegawai termasuk biaya pelatihan. Pegawai pengelola arsip diupah sesuai kompetensi profesional dan juga memiliki kesempatan untuk mengikuti pelatihan untuk meningkatkan kompetensinya. Unit itu juga didukung oleh bagian kepegawaian yang mampu mengenali kecakapan apa yang dibutuhkan dalam merekrut pegawai agar mudah memahami prosedur

dalam mengelola arsip dan informasi elektronik.

5. Kesadaran internal dan publik tentang Pengelolaan Arsip dan Informasi

Seluruh pegawai, termasuk pejabat maupun pegawai sadar akan perannya dan juga pentingnya pengorganisasian arsip yang terpercaya dalam mendukung pelayanan pemerintah dan juga reformasi yang tengah berlangsung. Terdapat mekanisme transfer pengetahuan kepada pegawai baru terkait prosedur dan rincian kerja dan mengajarkan kepada mereka bagaimana menggunakan prosedur dan peralatan pengelolaan arsip dan informasi. Instansi menjadikan petunjuk dalam pengelolaan arsip dan informasi serta kesadaran tentangnya sebagai program komunikasi internal instansi. Hal ini guna memastikan bahwa setiap pegawai memahami keuntungan dari pengelolaan arsip. Unit kearsipan memiliki sumber daya guna memenuhi permintaan informasi dan menyediakan saran serta umpan balik bagi kebijakan, prosedur dan peralatan pengelolaan arsip dan informasi instansi. Warga negara memiliki harapan dan anggapan bahwa pegawai negara mendokumentasikan aktivitas dan pengambilan keputusannya dalam suatu manajemen arsip yang bagus dan terpercaya. Instansi mempublikasikan peraturan dan regulasi yang ada untuk bisa diakses dan juga penggunaan arsip dalam kaitannya untuk mengurangi penggunaan pertimbangan subyektif pribadi para pegawainya dalam memperlakukan arsip. Selain itu juga, memungkinkan warga negara untuk dapat memantau perkembangan segala bentuk permohonan dalam lainnya yang diajukan melalui sistem pemerintah. Pengelolaan arsip dan informasi dianggap sebagai bagian yang menentukan dalam rencana aksi dan strategi *e-Government* instansi.

6. Pemantauan terhadap Kepatuhan dalam Menaati Kebijakan dan Prosedur Pengelolaan Arsip dan Informasi

Unit kearsipan memiliki kegiatan evaluasi teratur untuk memastikan kepatuhan tiap unit menjalankan peraturan, kebijakan dan prosedur pengelolaan arsip. Unit kearsipan melakukan hal itu merupakan bagian dari standat efisiensi

dan evaluasi. Pejabat yang berwenang melakukan tindakan perbaikan ketika muncul masalah. Evaluasi kinerja pegawai juga mencakup kepatuhan terhadap kebijakan dan prosedur pengelolaan arsip dan informasi.

Guna lebih jelas lagi dalam memahami komponen manajemen yang secara ideal harus ada dalam kaitannya mengembangkan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dalam konteks pelaksanaan *e-Government*, dapat dilihat tabel 5.4 berikut ini.

Tabel 5.4
Komponen Manajemen Pengembangan Pengelolaan Arsip (Berbasis Elektronik) dalam Konteks *e-Government*

No.	Komponen Level Nasional	Komponen Level Instansional
1.	Amanat perundang-undangan bagi pengelolaan arsip dan informasi pemerintahan	Kebijakan dan Tanggungjawab Pengelolaan Arsip dan Informasi
2.	Kerangka hukum bagi kegiatan <i>e-Commerce</i>	Peralatan dan prosedur dalam Pengelolaan Arsip dan Informasi
3.	Peraturan perundang-undangan tentang Perlindungan terhadap Privasi dan Kebebasan Informasi	Teknologi dan Produk pengelolaan arsip elektronik
4.	Kapasitas dan Infrastruktur Teknologi Komunikasi dan Informasi yang dimiliki pemerintah	Dukungan Sumber Daya dan Pelatihan untuk Pegawai yang Mengelola Arsip dan Informasi
5.	Standar dan Pedoman Manajemen Arsip Elektronik	Kesadaran internal dan publik tentang Pengelolaan Arsip dan Informasi
6.	Strategi Preservasi Digital Pemerintah	Pemantauan terhadap Kepatuhan dalam Menaati Kebijakan dan Prosedur Pengelolan Arsip dan Informasi

Sumber: (The International Records Management Trust, 2004)

Sebagaimana sempat diulas pada subbab sebelumnya, pada level kebijakan untuk *e-Government* di Indonesia hingga saat ini belum ada kebijakan formal komprehensif selain Inpres Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government* dan Permenkominfo Nomor 41/PER/M.KOMINFO/11/2007 tentang Panduan Umum Tata Kelola Teknologi Informasi

dan Komunikasi Nasional. Hal ini berimplikasi pada kelembagaan GCIO yang menjadi pengendali dari pelaksanaan *e-Government* ini pun belum mewujudkan hingga saat ini. Maka pelaksanaan *e-Government* dilapangan pun berlangsung secara parsial dan sporadik, dalam bentuk paling ekstrim adalah dengan hanya memiliki *website*, sebuah pemerintah daerah/instansi biasanya mengklaim telah melaksanakan *e-Government*.

Instrumen yang tadinya dapat dijadikan alat evaluasi karena mampu memberikan gambaran data mengenai pelaksanaan *e-Government* di Indonesia, PeGI dihentikan dan belum ada mekanisme pengganti, maka dengan lenyapnya instrumen evaluasi maka umpan balik yang lengkap mengenai sistem yang sedang berlangsung akan sulit terjadi.

Melalui KemenpanRB dan Kominfo upaya guna mengkomprehensifkan *e-Government* masih terus dalam proses pembahasan. Forum terbaru yang dilaksanakan pada 2016 ini sebagai ajang tukar pikir pendalaman konsep dan juga pelaksanaan *e-Government* selama ini dilapangan adalah *e-Government summit* yang melibatkan 28 instansi pemerintah. Dalam forum ini setiap instansi peserta diberikan kesempatan untuk memaparkan perkembangan terkait *e-Government*, diinstansinya ataupun program nasional yang menyangkut tugas dan fungsi instansi yang bersangkutan.

Melalui forum ini juga terungkap bahwa isu pengelolaan arsip (berbasis) elektronik justru belum menjadi "*driving force*" dalam sistem *e-Government* di Indonesia. Hal ini terbukti dengan tidak dieksposnya ANRI dalam skema lembaga yang menjadi inti pendorong *e-Government* di Indonesia ini. Lembaga yang dieskpose oleh pihak Korea Selatan sebagai konsultan adalah Badan Perencanaan Nasional (masalah ekonomi dan industri), Kementerian Keuangan (masalah pendanaan), Lembaga Administrasi Negara dan Badan Kepegawaian Negara (Manajemen sumber daya), Kementerian Kesehatan (masalah kesehatan), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (inovasi

birokrasi), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta Kementerian Agraria dan Tata Ruang (masalah lahan dan lingkungan), Kementerian Pertahanan dan Kementerian Luar Negeri (masalah pertahanan dan hubungan luar negeri), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (masalah rumah tinggal) dan Kementerian Komunikasi dan Informatika (masalah teknologi informasi komunikasi) (Youn, 2016).

Selain itu pula, terungkap bahwa ANRI selaku lembaga kearsipan nasional, belum memunculkan sistem pengelolaan arsip (berbasis) elektronik sebagai suatu sistem komprehensif, melainkan lebih kepada penjelasan mengenai aplikasi sistem informasi kearsipan apa saja yang selama ini dibangun oleh ANRI. Peran yang diberikan kepada ANRI/lembaga kearsipan pun sebagai pengelola penyimpanan dokumen kearsipan. Ini menjadi faktor kenapa kendati isu pengelolaan arsip (berbasis) elektronik menjadi perbincangan ditengah isu *e-Government*, namun isu arsip elektronik yang tersebar adalah fokus kepada produk aplikasi dan bukan sistem yang lebih luas.

Terkait dengan hal itu, fokus kepada produk aplikasi, dalam buku 2 RPJMN 2015-2019, penerapan arsip elektronik menjadi salah satu indikator reformasi birokrasi (Nasional, 2014). Tercantum dalam buku tersebut, hingga 2019 nanti ditargetkan 50% instansi pemerintah menerapkan e-Arsip. Konsep e-Arsip ini kemudian umum diterjemahkan oleh ANRI menjadi penerapan SIKD, SIKS dan termasuk JIKN. Hal ini terbukti dengan diajukannya konsep R-Perpres tentang e-Arsip yang diiniasi oleh salah satu kedeputian di ANRI secara substansi untuk “mewajibkan” tiap instansi pemerintah dapat mengimplementasikan SIKD. Unifikasi aplikasi pada dasarnya menjadi salah satu program dalam *e-Government*, melalui adanya aplikasi umum. Dalam hal ini, *e-office* atau manajemen perkantoran elektronik menjadi aplikasi umum. Dalam kaitannya dengan itu, SIKD ditafsirkan sebagai e-office yang diharapkan dapat diaplikasikan oleh semua instansi pemerintah. Usaha unifikasi ini menjadi tidak mudah dikarenakan pihak Kominfo

dan KemenpanRB juga mendorong aplikasi Simaya menjadi *e-office* tersebut, bukan SIKD.

Ketika konsep pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dalam konteks *e-Government* yang dikembangkan sebagaimana tersebut, maka pada tataran empirik, isu *e-Government* dan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik mengalami simplifikasi dengan mengidentikan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik menjadi penggunaan aplikasi persuratan elektronik. Alhasil, antusiasme daerah/instansi pada tataran empirik dalam menerjemahkan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dalam konteks *e-Government* diterjemahkan sedemikian rupa melalui pembangunan aplikasi kearsipan elektronik yang didominasi oleh aplikasi persuratan elektronik.

Secara lebih, sistematis dan tajam, membaca kebijakan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dalam konteks *e-Government* perlu didudukkan dalam kerangka implementasi kebijakan yang dalam kajian ini menggunakan kerangka Anita Bhuyan (2010). Merujuk pada Anita Bhuyan (2010), terdapat 7 (tujuh) dimensi yang harus diperhatikan antara lain (Anita Bhuyan, 2010):

1. Kebijakan, Formulasi dan Diseminasi;

Isi kebijakan, proses formulasi, dan penyebaran. Kejelasan tujuan dan strategi. Tingkat kesetujuan pemangku kebijakan terhadap muatan dan strategi tersebut. Sejauhmana penyebaran kebijakan dan pengimplementasi memahami muatan kebijakan.

2. Konteks Ekonomi, Sosial, Politik;

Faktor ini dapat menguatkan ataupun melemahkan. Dampak dan konsekuensi dari kondisi ekonomi, sosial dan politik. Sangat tergantung dengan jenis dan muatan kebijakan.

3. Kepemimpinan;

Komitmen pemimpin dalam menkonkretkan kebijakan dalam aksi praktis.

4. Keterlibatan Pemangku Kepentingan dalam Implementasi;

Peran serta pemangku kepentingan untuk bekerjasama dalam mencapai tujuan kebijakan.

5. Perencanaan Implementasi dan Mobilisasi Sumber Daya;
Perencanaan yang matang dalam implementasi, termasuk keahlian apa yang diperlukan bagi para pelaku, alokasi dana, dan alur kerja.
6. Pelaksanaan dan Pelayanan;
Koordinasi, kapasitas individu dan organisasi dalam memunculkan hasil positif selama perkembangan implementasi kebijakan.
7. Umpan Balik Perkembangan dan Hasil;
Evaluasi dalam proses implementasi untuk mengetahui sejauh mana informasi tersebar kepada para pengimplementasi.

Pembacaan yang sistematis menggunakan kerangka analisa Anita Bhuyan (2010) secara lengkap dapat dilihat pada tabel 5.3 berikut ini.

Tabel 5.3
Implementasi Kebijakan Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik dalam
konteks *e-Government*

Tujuh Dimensi Implementasi Kebijakan		
No.	Dimensi	Kondisi Kebijakan Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik dalam Konteks <i>e-Government</i> di Indonesia
1.	Kebijakan, Formulasi dan Diseminasi	Subtansi berfokus pada produk aplikasi sistem informasi; tujuan presentase instansi yang menggunakan aplikasi e-arsip; para pemangku kepentingan tidak sepatutnya; sosialisasi klasik, pendampingan, dan penyerahan secara gratis.
2.	Konteks Ekonomi, Sosial, Politik	Relasi lembaga kearsipan dalam konteks sosial politik birokrasi di Indonesia masih dalam posisi yang lemah
3.	Kepemimpinan	Komitmen pemimpin masih seadanya, masih fokus pada penggunaan aplikasi. Selebihnya belum terbahas secara menyeluruh.
4.	Keterlibatan Pemangku Kepentingan dalam Implementasi	Diberikan kebebasan bagi para pemangku kepentingan untuk mengembangkan aplikasi yang sudah diberikan oleh ANRI, hal ini dapat dibuktikan dengan adanya pengembangan yang dilakukan oleh lembaga kearsipan daerah ataupun instansi pusat terhadap SIKD.

5.	Perencanaan Implementasi dan Mobilisasi Sumber Daya	Perencanaan masih terbatas dan sangat berfokus pada bagaimana penyebaran dan penggunaan aplikasi. Mobilisasi sumber daya pun tidak optimal.
6.	Pelaksanaan dan Pelayanan	Terdapat 2 unit berbeda di ANRI yang bertugas mengembangkan dan menyebarkan aplikasi. Namun, diantara keduanya tidak ada kejelasan relasi sehingga ketika pengguna melakukan konsultasi pun menjadi kurang jelas.
7.	Umpan Balik Perkembangan dan Hasil	Mekanisme penjangkaran umpan balik dilakukan melalui studi banding ke setiap instansi yang sudah mendapatkan aplikasi.

Uraian diatas menjadi gambaran konkret seluk beluk yang menjadi latar belum optimalnya implementasi kebijakan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik yang dikeluarkan oleh lembaga kearsipan nasional dalam hal ini ANRI. Kondisi ini berimplikasi juga terhadap kondisi pengelolaan arsip (elektronik) di segenap instansi pemerintah baik pusat maupun daerah. Tergambar jelas, konsepsi teoritik, muatan substansi kebijakan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dan implementasi saling lepas tidak sealur.

BAB VI

Konstruksi Desain Kearsipan dalam Kerangka *e-Government* di Indonesia

Setelah dipaparkan kondisi konsepsi *e-Government* yang diadopsi oleh Indonesia. Kemudian, kebijakan formal kearsipan dalam kaitannya dengan *e-Government*, dengan melihat juga pada tataran implementasi. Maka pada bagian ini akan dikonstruksikan sebuah usulan desain kearsipan yang dirasa sesuai dengan kerangka *e-Government* dengan memperhatikan beberapa hal; kesenjangan antara kebijakan formal dan implementasi selama ini, model yang dijadikan rujukan dan telah diimplementasikan oleh negara yang sukses mengkolaborasikan kearsipan dengan *e-Government*.

A. Posisi Kearsipan dalam Konteks *e-Government*: Tinjauan terhadap Amerika Serikat dan Korea Selatan

Dalam kajian ini guna mengelaborasi lebih dalam mengenai ke-arsipan dengan *e-Government*, contoh kasus Amerika Serikat dan Korea Selatan akan dihadirkan. Amerika Serikat dan Korea Selatan diambil dengan pertimbangan bahwa Amerika Serikat dan Korea Selatan merupakan negara yang relatif sukses mengkolaborasikan kearsipan dengan *e-Government*.

Amerika Serikat melalui *National Archives and Records Administration* (NARA) membangun pengelolaan arsip (berbasis) elektronik sejak tahun 1998. Dengan melibatkan San Diego Supercomputer Center, Universitas Maryland, dan *Georgia Tech Research Institute*, proposal tentang pengembangan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik selesai pada tahun 2004 (National Research Council of the National Academies, 2005). Dari sini terlihat ada masa sekitar 5 tahun dalam pematangan ide (pengkajian) untuk menerapkan program pengelolaan arsip (berbasis) elektronik ini.

Upaya melakukan perubahan dari pengelolaan arsip konvensional menjadi elektronik, NARA memunculkan gugus kerja, *The Electronic Record Management Initiative* sebagai bagian dari agenda *e-Government* pemerintahan Bush kala itu. *The Electronic Record Management Initiative* memiliki 3 (tiga) tujuan utama (National Research Council of the National Academies, 2005):

- Mengintegrasikan pengelolaan e-arsip secara komprehensif dengan kebijakan pengelolaan informasi, proses, dan tujuannya dengan sasaran untuk menguatkan integritas dari e-arsip dan informasinya;
- Menyebarluaskan pengelolaan e-arsip dalam mendukung interoperabilitas, tepat waktu, dan efektif dalam proses pengambilan keputusan, serta meningkatkan kualitas pelayanan terhadap masyarakat;
- Menyediakan perangkat bagi agensi untuk mengakses e-arsip selama diperlukan dan untuk dapat dipindahkan arsip statisnya ke arsip nasional guna preservasi dan dapat digunakan di masa datang oleh pemerintah maupun warga.

Dalam mengefektifkan kinerjanya, NARA juga melibatkan berbagai pemangku kepentingan untuk menyediakan sarana akses bagi publik terhadap arsip koleksi NARA. Dalam kepentingannya untuk itu, NARA mendesain sistemnya dengan memasukan *application programming interfaces* (APIs). Hal ini dilakukan agar pelayanan NARA dapat menjangkau lebih luas. Sehingga diharapkan para pemangku kepentingan organisasi atau instansi yang menjadi binaan NARA dapat mengembangkan aplikasi atau sistem baru diatas sistem yang sudah dibangun oleh NARA ini.

Guna membangun sistem yang lebih kuat dan berkesinambungan, NARA juga membangun kerjasama yang intensif dengan institusi penelitian. Penelitian-penelitian yang dilakukan diantaranya (National Research Council of the National Academies, 2005):

- Pengujian metode digital preservasi. Penelitian ini yang dilakukan bekerja sama dengan *San Diego Supercomputer Center* (SDSC);
- Proses pengarsipan pada arsip-arsip elektronik kepresidenan. Penelitian ini dilakukan bekerja sama dengan the *Georgia Institute of Technology Research Institute*;

- Solusi untuk menghadapi banyaknya jumlah data yang disimpan dalam sebuah depot arsip dan bagaimana sistem preservasinya. Penelitian dilakukan bekerja sama dengan SDSC;
- Masalah keautentikan arsip elektronik. Penelitian ini dilakukan bekerja sama dengan *International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems* (InterPARES);
- Interoperabilitas jaringan. Penelitian ini dilakukan bekerja sama dengan SDSC dan *Universities of Maryland Institute for Advanced Computer Studies*.

Korea Selatan tidak jauh berbeda dengan Amerika Serikat. Pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dalam konteks *e-Government* dikembangkan secara masif seiring dengan program reformasi sistem administrasi pemerintah yang mulai terjadi pada kisaran tahun 2004 (Lee & Lee, 2009). Melalui *Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization* (PCGID) inilah On-Nara dengan E-Jiwon yang merupakan program reformasi kearsipan sebagai bagiannya menjadi kerangka besar bagi implementasi *e-Government* di Korea Selatan. Inti dari reformasi sistem administrasi pemerintah Korea Selatan dalam upaya mengimplementasikan *e-Government* sekaligus pengelolaan arsip (berbasis) elektronik antara lain:

- Penyederhanaan proses kerja
- Hemat biaya administrasi
- Transparansi dan reliabel
- Kemudahan kolaborasi dalam jaringan
- Penumbuhan budaya pengarsipan

Perjalanan Korea Selatan hingga mencapai negara papan atas *e-Government* dan dalam hal pengelolaan arsip (berbasis) elektronik bukan perkara membalik telapak tangan. Proses panjang dan pembahasan yang tidak sebentar harus dilakukan. Sejak 2005 dengan digelontorkannya PCGID, *National Archives of Korea* (NAK) mengembangkan *Information Strategy Planning* (ISP) dari tahun 2005 hingga 2006 disini skema implementasi arsip elektronik dimatangkan (Jeong, 2014). Dalam periode itu, untuk menguji kematangan konsep, NAK melakukan kajian ke Amerika Serikat, Inggris, dan Australia, serta mempelajari berbagai

standar ISO seperti ISO 15489 (*information and documentaion*) dan ISO 14721 (*space data and informatioan transfer system*). Dari situ kemudian dikembangkan menjadi *Electronic Records Management System* (ERMS) untuk dijadikan acuan bagi instansi pemerintah dalam mengembangkan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik masing-masing dan juga selain itu dikembangkan *Central Archival Management System* (CAMS) guna mengelola arsip statis yang dimiliki oleh lembaga kearsipan Korea (Jeong, 2014) .

Cara kerja ISP setidaknya dapat diidentifikasi menjadi 4 (empat) langkah (Jeong, 2014):

Pertama, perubahan dari manual menjadi elektronik. ISP menjadi skema bagi pengaturan ulang terhadap pengelolaan arsip yang selama ini sudah berjalan. Dengan ERMS dan CAMS yang terhubung, NAK mengimplementasikan skema pengelolaan arsip (berbasis) elektronik yang mencakup daur hidup arsip.

Kedua, melalui ISP pengelolaan arsip berdasarkan proses bisnis instansi yang bersangkutan dengan demikian maka aktivitas sebagaimana proses bisnis tersebut terekam dan dapat ditemukembali berdasarkan skema klasifikasi. Dalam kaitannya dengan hal itu, NAK menjadikan Business Reference Model (BRM) yang disusun sebagai bagian *e-Government* oleh pemerintah pusat untuk mengimplementasikan klasifikasi arsip.

Ketiga, ISP memetakan persoalan untuk memungkinkan proses preservasi jangka panjang yang mampu menjamin autentisitas arsip. Untuk menunjang hal itu, NAK mengembangkan aplikasi untuk melakukan konversi dan verifikasi sistem.

Keempat, ISP menyarankan sebuah standarisasi bagi semua instansi pemerintah sehingga elemen umum yang wajib ada dalam sebuah pengelolaan arsip dapat terpenuhi. Dengan itu, NAK mengembangkan standar metadata untuk pengelolaan arsip, termasuk arsip elektronik dan juga spesifikasi apa yang dibutuhkan dalam menjalankan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik. Dengan adanya standarnya ini maka nantinya setiap instansi pemerintah dalam terhubung

karena interoperabilitas sistem menjadi mungkin.

Sementara itu, fokus NAK dalam mengembangkan sistem pengelolaan arsip (berbasis) elektronik berpegang pada permasalahan yang harus dijawab oleh sistem tersebut. Setidaknya ada 6 (enam) permasalahan (Jeong, 2014):

1. Informasi mana di dalam sistem yang harus dikelola sebagai arsip;
2. Bagaimana arsip elektronik dapat di *capture* ketika struktur relasi data dalam sistem yang berjalan sedang dalam pemeliharaan;
3. Ketika ada informasi baru ditambahkan atau direvisi oleh sistem yang berjalan apa seharusnya ter-*capture*. Karena sifat arsip elektronik yang umumnya mudah untuk direvisi dan dihapus;
4. Bagaimana format yang tergolong bukan dokumen dapat juga di preservasi;
5. Bagaimana sebuah arsip elektronik dapat terverifikasi setelah melampaui waktu 27 bulan;
6. Memproses arsip elektronik dengan kecepatan dan volume yang tinggi.

Lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 6.1 berikut ini.

Tabel 6.1
Kearsipan dan *e-Government* di Amerika Serikat dan Korea Selatan

	Amerika Serikat	Korea Selatan
Tim	The Electronic Records Management Initiatives bagian dari <i>e-Government</i> pemerintahan Bush	Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization (PCGID) (On-Nara) → E-Jiwon (bagian dari reformasi sistem administrasi pemerintah) (kisaran 2004); ISP oleh NAK.

	Amerika Serikat	Korea Selatan
Goal	<ul style="list-style-type: none"> • Mengintegrasikan pengelolaan e-arsip secara komprehensif dengan kebijakan pengelolaan informasi, proses, dan tujuannya dengan sasaran untuk menguatkan integritas dari e-arsip dan informasinya; • Menyebarluaskan pengelolaan e-arsip dalam mendukung interoperabilitas, tepat waktu, dan efektif dalam proses pengambilan keputusan, serta meningkatkan kualitas pelayanan terhadap masyarakat; • Menyediakan perangkat bagi agensi untuk mengakses e-arsip selama diperlukan dan untuk dapat dipindahkan arsip statisnya ke arsip nasional guna preservasi dan dapat digunakan di masa datang oleh pemerintah maupun warga. 	Penyederhanaan proses kerja Hemat Biaya Administrasi Transparansi dan Reliabel Kemudahan Kolaborasi Dalam Jaringan Budaya Pengarsipan
Posisi Aplikasi	Subsistem, pengembangan API	Subsistem

Dari tabel 6.1 ini terlihat bahwa dengan mengambil contoh Amerika Serikat dan Korea Selatan, bahwa pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dalam konteks *e-Government* pada kedua negara bertumpu pada adanya program skala nasional tentang reformasi administrasi pemerintahan dan inisiatif dari lembaga kearsipan nasional dalam mengembangkan sistem yang komprehensif untuk memfasilitasi perubahan yang ada.

B. Desain Kearsipan dalam Struktur *e-Government*: Korea Selatan Sebagai Model

Secara resmi, Korea Selatan dijadikan sebagai model acuan penyelenggaraan *e-Government* di Indonesia. Setidaknya itu yang dilakukan oleh KemenpanRB sebagai *leading sector e-goverment* di Indonesia. Hal ini terbukti dengan pelibatan

konsultal Korea Selatan melalui *Korea International Cooperation Program* (KOICA) dalam struktur *e-Government* Indonesia.

Korea Selatan memang terdepan dalam penyelenggaraan *e-Government*. Hal yang menarik dari kasus Korea Selatan adalah reformasi pemerintahan di Korea Selatan basisnya juga menjadikan inovasi dalam manajemen kearsipan sebagai *leading sector*.

Guna memantapkan *e-Government* melalui inovasi dalam manajemen kearsipan, Korea Selatan membentuk *Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization* (PCGID) melalui pengembangan sistem On-Nara. Dalam sistem On-Nara ini tujuannya adalah demi terciptanya (*Journey to On-Nara System*, 2015):

- Penyederhanaan proses kerja birokrasi;
- Hemat Biaya Administrasi;
- Transparansi dan Reliabel;
- Kemudahan Kolaborasi Dalam Jaringan;
- Budaya Pengarsipan.

Lebih jelas dapat dilihat Skema 6.1 berikut ini.

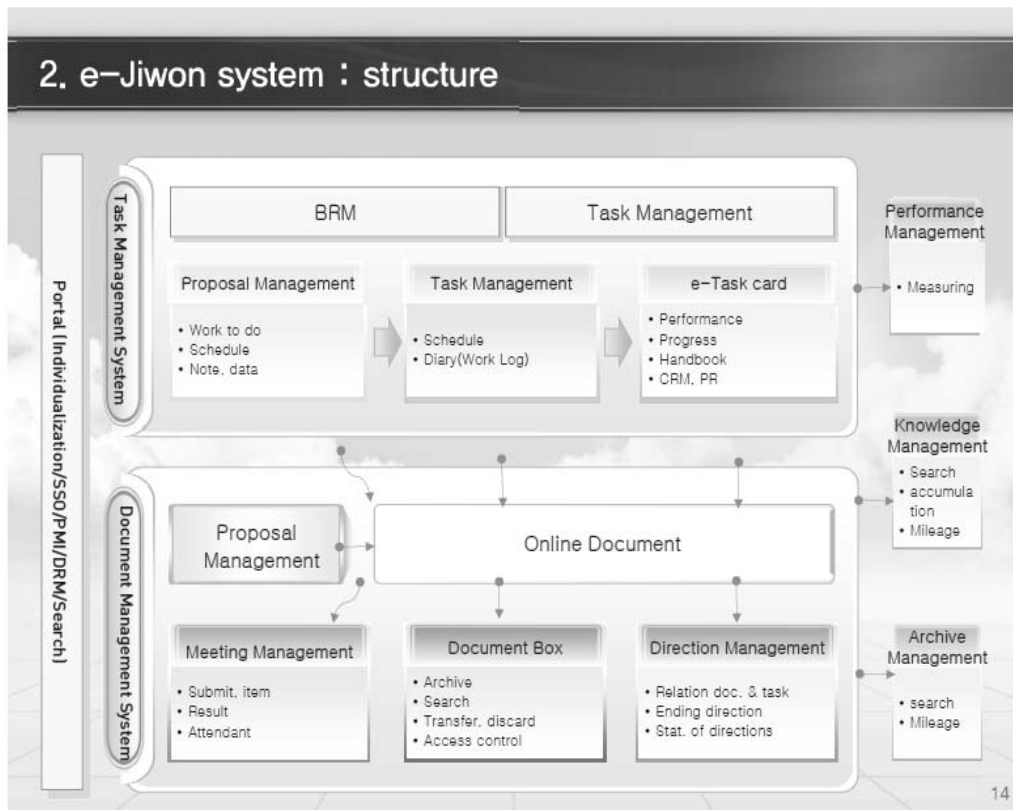
Skema 6.1.
Sistem On-Nara Korea Selatan



Sumber: (Journey to On-Nara System, 2015)

Secara lebih spesifik, sebagai turunan dari On-Nara, Korea Selatan mengembangkan E-Jiwon yang merupakan bagian reformasi sistem administrasi pemerintah, dimana pengelolaan kearsipan sebagai bagian inheren yang tidak terpisahkan. Selain itu juga, pendekatan sistem yang diambil bukan pendekatan produk. Untuk lebih jelas tentang E-Jiwon, dapat dilihat pada Skema 6.2 berikut ini.

Skema 6.2 Sistem E-Jiwon Korea Selatan



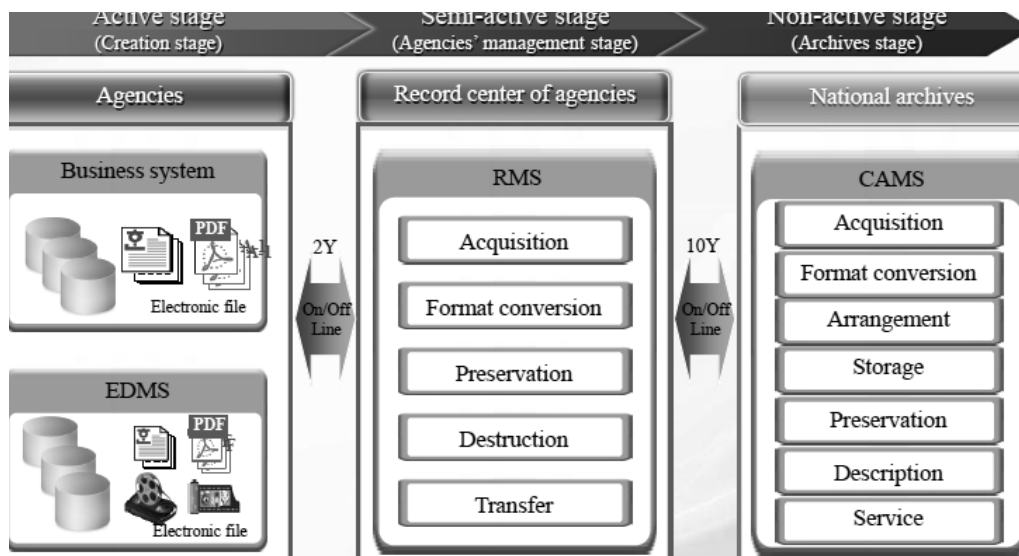
Sumber: (Journey to On-Nara System, 2015)

Secara lebih spesifik, pengelolaan arsip (berbasis) elektronik di Korea mengambil pendekatan sistem. Hal ini bisa dilihat pada skema pengelolaan arsip (berbasis) elektronik yang secara utuh berbasiskan daur hidup arsip.

Pengelolaan terbagi dalam 3 (tiga) tahap yang saling terhubung: tahap agensi atau instansi, tahap pusat arsip agensi atau instansi, lembaga kearsipan (nasional). Secara, lebih lengkap dapat dilihat pada Skema 6.3 berikut ini.

Skema 6.3

Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik Berdasar Daur Hidup Arsip



Sumber: (Nam, 2015)

Pada tahap agensi atau instansi merupakan tahap arsip aktif. Pada tahap ini kegiatan dalam proses bisnis organisasi tercatat dan terkelola melalui sistem pengelolaan dokumen sistem. Setelah ada pemilahan antara dokumen dan arsip maka ketika tiba masa sudah in-aktif arsip dari unit-unit kerja pada agensi/instansi ditransfer ke pusat arsip masing-masing agensi/instansi.

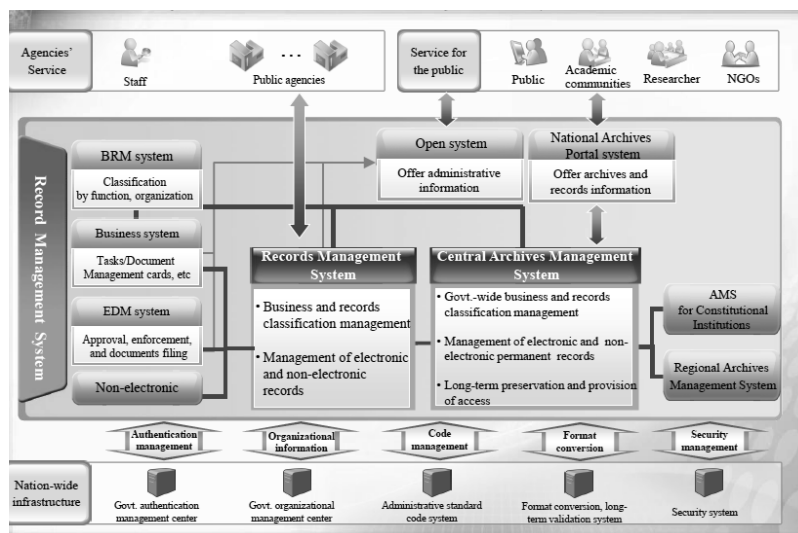
Pada tahap pusat arsip, akuisisi dilakukan terhadap unit-unit kerja dilingkuangnya, dilakukan pula konversi format agar sesuai dengan sistem. Pada posisi inilah arsip yang telah mencapai retensi tertentu dan berstatus musnah dihancurkan. Musnah untuk arsip elektronik berbeda dengan menghapus, terdapat metode khusus yang secara lebih lengkap seharusnya ada penelitian yang lebih dalam untuk itu. Untuk arsip yang tidak berstatus musnah di preservasi melalui sistem pengelolaan arsip (berbasis) elektronik. Untuk arsip yang tidak berstatus musnah tersebut hingga masa simpan selesai untuk selanjutnya ditransfer ke lembaga kearsipan (nasional).

Pada tahap lembaga kearsipan (nasional), arsip yang berstatus permanen

dari pusat arsip masing-masing agensi/instansi diterima melalui proses akuisisi. Di sinilah arsip permanen tersebut dikelola melalui *Central Archival Management System* (CAMS). Dalam sistem tersebut arsip permanen tersebut diformat bagi yang perlu diformat ulang, disimpan dan di dipreservasi agak bertahan lama dan dapat diakses nantinya kendati ada perubahan pada teknologi perangkat keras. Selain itu, arsip-arsip permanen ini juga di deskripsi untuk memperjelas isi agar dapat menjadi informasi jika di akses oleh publik untuk dimanfaatkan.

Sebagaimana sempat diuraikan sebelumnya, Korea Selatan dalam membangun sistem pengelolaan arsip (berbasis) elektronik menjadikannya sebagai sistem yang komprehensif. Komprehensif dalam artian mempertimbangkan berbagai dimensi, relasi antar organisasi, termasuk alur kerja antar agensi dengan unit kearsipan atau pusat kearsipan di tempatnya dan juga lembaga kearsipan baik regional maupun nasional. Disinilah basis manajemen yang kuat diperlukan, bukan hanya perkara pengelolaan arsip dalam dimensi yang sempit. Untuk lebih jelas sistem besar pengelolaan arsip (berbasis) elektronik di Korea Selatan dapat dilihat pada Skema 6.4 berikut ini.

Skema 6.4
Sistem Besar Pengelolaan Arsip (berbasis) Elektronik Korea Selatan



Sumber: (Nam, 2015)

Dari uraian ini intinya adalah penyelenggaraan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dalam konteks *e-Government* yang berkesinambungan dimulai dengan konsep kerangka besar yang komprehensif tidak saja tentang bidang kearsipan, tapi juga bidang pemerintahan yang lebih luas. Ini berarti bukan sekedar parsial, reaktif dan cenderung instan. Dengan begini, kebijakan yang disusun dan kemudian diimplementasikan menjadi kuat karena basis teoritik yang kuat pula yang didukung oleh upaya sistemik.

C. Konstruksi Desain Kearsipan Dalam Konteks *e-Government* di Indonesia: Sebuah Usulan

Lembaga kearsipan nasional atau ANRI memang telah memiliki desain sebagaimana dapat dilihat pada Skema 5.2 pada bab sebelumnya. Namun, secara formal dalam bentuk yang rinci sebagai skema guna menjalankan program pengelolaan arsip (berbasis) elektronik secara komprehensif belum dimiliki.

Sebagaimana telah diungkap pada bab-bab sebelumnya, kendati sudah ada desain meskipun belum diformalkan, fokus ANRI dalam isu pengelolaan arsip (berbasis) elektronik ini adalah aplikasi, baik itu SIKD, SIKS, JIKN dan E-Depot.

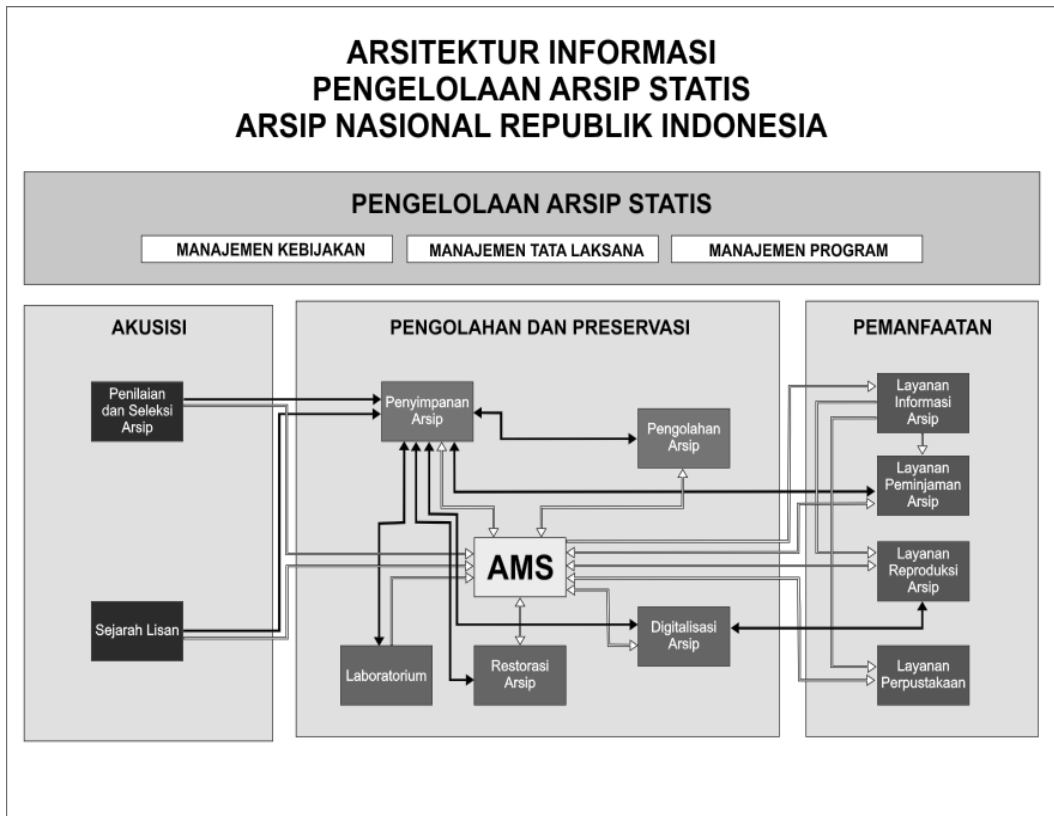
SIKD sendiri dalam bentuk aplikasi sudah menyebar dan ditafsirkan sebagai *e-office* yang dapat digunakan oleh setiap instansi pemerintah. Dalam perkembangannya, SIKD sebagai produk mulai bergeser menjadi SIKD sebagai model, tapi ini masih wacana dan belum menjadi diskursus dominan di ANRI. Dengan bergesernya SIKD sebagai model maka diharapkan tujuan tidak lagi fokus pada penggunaan aplikasi SIKD oleh instansi pemerintah melainkan fokus pada pengenalan SIKD dan bagaimana instansi pemerintah mampu mengembangkan aplikasi serupa yang sesuai fungsionalitasnya dengan SIKD.

SIKS sedang dalam pengembangan lebih lanjut sebagai sebuah aplikasi yang diperuntukkan bagi pengelolaan arsip statis pada lembaga-lembaga kearsipan. Sementara, JIKN dikembangkan sebagai aplikasi berbasis web yang menjadi

alat bagi publikasi dan penyimpanan arsip oleh setiap instansi pemerintah yang tergabung dalam simpul. Terakhir kabarnya, JIKN telah menggunakan API. Sementara, E-Depot masih mencari konsep.

Sebelumnya, pada tahun 2014 untuk pengelolaan arsip statis (berbasis) elektronik sempat dibentuk sebuah tim kecil untuk merancang konsep *Archival Management Plan* (AMP) dan *Archival Management System* (AMS) . AMP ini dimaksudkan nantinya dijadikan sebagai kerangka dalam melakukan pengelolaan arsip statis (berbasis) elektronik. Sementara, AMS merupakan kerangka untuk menjadikan AMP terkoneksi dengan SIKN dan JIKN. Disini berarti sudah ada upaya secara konseptual untuk menjadikan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik sebagai suatu yang sistemik dan menyeluruh. Namun, proposal AMP ini sendiri urung dilanjutkan pada langkah pelaksanaan, karena dinilai kurang konkret.²⁸ Menurut, salah satu tim penyusun, pihak pimpinan lebih condong untuk melihat AMP sebagai sebuah aplikasi produk bukan sebagai kerangka konseptual sistem. Alhasil, rancang bangun AMP dan AMS ini pun berhenti pada tahap naskah kajian. Konsep AMP dapat dilihat pada Skema 6.3 berikut ini:

Skema 6.5
Rancangan *Archival Management Plan* ANRI



Sumber: (Dwi Nurmaningsih, 2016)

Sejauh ini lembaga kearsipan khususnya ANRI didominasi pendekatan produk. Guna memperjelas pendekatan mana yang lebih memungkinkan dijadikan acuan dalam pengembangan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik, peneliti akan membuat tabel perbandingan dengan dimensi, Kebijakan, Keterlibatan Pemangku Kepentingan dalam Implementasi, Perencanaan Implementasi, Umpan Balik. Dari tabel ini nanti dapat dijadikan acuan untuk pendekatan mana yang dirasa paling memungkinkan untuk menghasilkan ketercapaian tujuan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik ini. Lihat tabel 6.2 berikut ini.

Tabel 6.2
Perbandingan Pendekatan antara Sistem dan Produk

No.	Dimensi	Produk	Sistem
1.	Kebijakan	Fokus ke pengembangan aplikasi, Investasi lebih banyak untuk pembuatan aplikasi, distribusi aplikasi	Fokus kepada substansi sistem pengelolaan arsip elektronik, investasi fokus pada pengembangan kerangka acuan (prosedu, standar), diseminasi kerangka acuan
2.	Keterlibatan Pemangku Kepentingan dalam Implementasi	Terbatas sebagai pengguna aplikasi dan pemodifikasi aplikasi	Narasumber, pihak aktif karena turun juga membangun sistem di instansinya
3.	Perencanaan Implementasi	Fokus pada target jumlah penerima dan pengimplementasi aplikasi	Fokus kepada terbangunnya sistem
4.	Umpan Balik	Menyoroti kelengkapan fitur, perbaikan fitur aplikasi	Penyempurnaan sistem internal dan masukan terhadap kebijakan

Kebijakan. Pada segi kebijakan termasuk formulasi dan penyebaran. Pendekatan produk dalam segi kebijakan akan lebih fokus pada pengembangan aplikasi, maka investasi pun akan lebih banyak untuk pembuatan aplikasi, isu lainnya adalah distribusi aplikasi. Sementara, pendekatan sistem lebih fokus pada substansi sistem pengelolaan arsip elektronik secara menyeluruh, ini berarti investasi pun lebih difokuskan pada pengembangan kerangka acuan, dan diseminasi pun tentang bagaimana kerangka acuan ini dapat diterapkan di lapangan.

Keterlibatan pemangku kepentingan dalam implementasi. Pendekatan produk melibatkan pemangku kepentingan relatif sebatas pengguna aplikasi dan pemodifikasi aplikasi. Sementara, pendekatan sistem pemangku kepentingan dilibatkan sebagai narasumber kebijakan, pihak aktif yang juga sebagai pihak implementator kebijakan dalam artian membangun sistem internal instansinya.

Perencanaan implementasi. Pendekatan produk akan fokus pada target jumlah penerima dan pengguna aplikasi. Sementara, pendekatan sistem akan fokus

pada terbangunnya sistem.

Umpan balik. Pendekatan produk akan berkuat pada masalah kelengkapan fitur dan tindak lanjutnya adalah perbaikan fitur aplikasi. Sementara, pendekatan sistem berkuat pada masalah penyempurnaan sistem internal dan masukan terhadap kebijakan yang jauh lebih luas.

Penentuan pendekatan ini menjadi sesuatu yang penting, dikarenakan pilihan pendekatan ini akan mempengaruhi langkah selanjutnya mulai dari substansi kebijakan, keterlibatan pemangku kepentingan, perencanaan implementasi, pelaksanaan dan pelayanan serta umpan balik atau metode evaluasi.

Jika merujuk pada kasus Amerika Serikat dan Korea Selatan, pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dalam konteks *e-Government* berhasil dimapkan ketika pendekatannya adalah sistem. Hal ini berdasarkan dari dalil, bahwa *software* (aplikasi) yang baik hanyalah salah satu komponen dari keseluruhan sistem (International Council on Archives, 2008).

Dari kasus Amerika Serikat dan Korea Selatan juga terlihat jelas bahwa ada institusionalisasi pada level atas mengenai program reformasi administrasi pemerintahan kemudian disusul oleh institusionalisasi pada level menengah dengan lembaga kearsipan nasional sebagai inisiator untuk mengembangkan proposal pengelolaan arsip (berbasis) elektronik yang komprehensif. Kebetulan yang menjadi *role model* pelaksanaan *e-Government* di Indonesia adalah Korea Selatan maka lembaga kearsipan khususnya ANRI dapat mereplikasi model Korea Selatan sebagaimana diulas pada subbab sebelumnya.

Ini berarti ANRI harus pula ikut proaktif mendorong terwujudnya GCIO sebagai institusionalisasi dari *e-Government*. Melalui GCIO ini maka proposal pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dapat lebih leluasa untuk dikembangkan. Tidak lupa, institusionalisasi pada level ANRI juga perlu dilakukan, sebagaimana terlihat bahwa program pengelolaan arsip (berbasis) elektronik menyebar diberbagai unit. Kondisi ini harus disistematisasi dengan membentuk kelembagaan

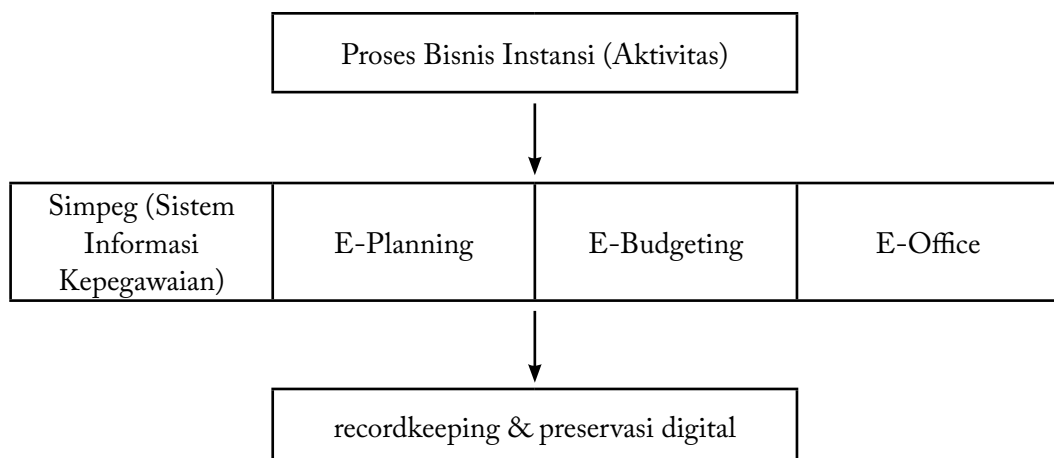
lintas unit ANRI dan juga melibatkan *stakeholder* lainnya. Dengan demikian ketika insitusionalsiasi pada level atas sudah ada, maka institusionalisasi pada level menengah juga sudah siap.

Dengan mematangkan konsep AMP dengan melengkapi pada level arsip dinamis, pihak ANRI atau lembaga kearsipan kemudian fokus pada penyusunan standarisasi yang dapat dijadikan acuan bagi setiap instansi pemerintah yang mencakup elemen-elemen umum yang wajib ada dalam sebuah pengelolaan arsip dapat terpenuhi. Salah satunya mengembangkan standar metadata untuk pengelolaan arsip, termasuk arsip elektronik dan juga spesifikasi apa yang dibutuhkan dalam menjalankan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik. Hal ini penting untuk terjadinya interoperabilitas antar sistem.

Sebagaimana beberapa kali diulas sebelumnya, fokus kearsipan dalam pengelolaan arsip (berbasis) elektronik adalah *recordkeeping* dan preservasi digital. Kedua hal ini mengatur semua arsip yang menjadi catatan proses bisnis semua instansi. Dalam bentuk sederhana dapat dilihat pada skema 6.4 berikut ini.

Skema 6.6

Model Sederhana Relasi Pengelolaan Arsip (Berbasis) Elektronik & Aplikasi Proses Bisnis



Contoh konkret tentang mekanisme standar *recordkeeping* dan preservasi melalui *digital archiving* (pengarsipan digital) ini dapat dilihat pada sistem *Open*

Journal System (OJS) di dalam OJS, sistem yang dibangun sudah menjadikan sistem pengarsipan digital sebagai bagian dari sistem OJS. Dalam OJS biasanya menggunakan sistem pengarsipan digital *Lots of Copies Keep Stuff Safe* (LOCKSS) (<https://www.lockss.org/about/what-is-lockss/>). LOCKSS adalah program *open source* yang dikembangkan oleh Stanford University berdasarkan pada metode perpustakaan agar setiap instansi dapat menyimpan file dan melakukan preservasi sesuai dengan metode perpustakaan. Dalam kasus OJS yang menggunakan LOCKSS, proses bisnis mulai dari penulis mengirimkan tulisan hingga kerja antar, editor dan mitra bestari dan kemudian diterbitkan, telah meng-arsip sehingga dengan mudah dilacak jika sesuatu hal terjadi. Dengan melalui sistem LOCKSS ini semua sistem atau aplikasi apapun yang menggunakan kriteria atau sistem LOCKSS maka sistem pengarsipannya pun akan sesuai dengan standar perpustakaan.

Pastinya sistem pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dirancang dengan panduan harus setidaknya mampu menjawab persoalan berikut ini (Jeong, 2014):

1. Informasi mana di dalam sistem yang harus dikelola sebagai arsip;
2. Bagaimana arsip elektronik dapat di *capture* ketika struktur relasi data dalam sistem yang berjalan sedang dalam pemeliharaan;
3. Ketika ada informasi baru ditambahkan atau direvisi oleh sistem yang berjalan apa seharusnya ter-*capture*. Karena sifat arsip elektronik yang umumnya mudah untuk direvisi dan dihapus;
4. Bagaimana format yang tergolong bukan dokumen dapat juga di preservasi;
5. Bagaimana sebuah arsip elektronik dapat terverifikasi setelah melampaui waktu 27 bulan;
6. Memproses arsip elektronik dengan kecepatan dan volume yang tinggi.

BAB VII

Penutup

Setelah pemaparan dilakukan maka dapat ditarik kesimpulan yang kemudian ditindaklanjuti dengan perumusan rekomendasi. Dari sini selanjutnya, diharapkan hasil temuan dan analisa dari kajian ini dapat dijadikan rujukan oleh ANRI ataupun lembaga kearsipan daerah dalam mengembangkan sistem pengelolaan arsip elektronik kedepannya agar tetap kontekstual dengan penerapan *e-Government* di Indonesia.

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian temuan dan analisa pada bab-bab sebelumnya maka dapat disimpulkan:

1. Posisi pengelolaan arsip elektronik (e-arsip) dalam pelaksanaan *e-Government* di Indonesia secara konseptual sebagaimana tertuang dalam kebijakan pada dasarnya kuat. Persoalannya adalah eksekusi dilapangan dan koherensi berpikir dalam melakukan implementasi kebijakan tersebut. Kondisi bisa tergambar jelas bahwa ada masalah simplikasi sehingga kebutuhan untuk menjalankan e-arsip pada dasarnya kompleks, namun disederhanakan hanya menjadi sebuah aplikasi;
2. Kebijakan yang ada lahir dari latar belakang sebagaimana point (1) maka selanjutnya berefek pada tersusunnya kebijakan yang parsial, sporadis dan reaktif;
3. Dengan kebijakan yang parsial, sporadis dan reaktif maka implementasi pun akhirnya tersendat, koherensi antara teoritik, kebijakan dan empirik tidak bersifat saling menguatkan satu sama lain.

B. Rekomendasi

Dari kesimpulan tersebut maka dapat dirumuskan rekomendasi sebagai berikut:

1. Dibutuhkan pelembagaan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik dalam suatu

tim gugus kerja yang memang bertugas dari kebijakan hingga pemantauan implementasi dilapangan. Hal ini telah terbukti setidaknya lewat contoh kasus Amerika Serikat dan Korea Selatan. Pelembagaan dimulai dengan lembaga kearsipan turut proaktif mendorong GCIO dengan sembari membentuk kelembagaan level menengah di internal ANRI yang memang ditujukan untuk bertanggungjawab penuh dari awal sampai akhir urusan pembangunan sistem pengelolaan arsip (berbasis) elektronik ini;

2. Kebijakan yang sudah ada perlu diformulasi ulang. Kebijakan pengelolaan arsip (berbasis) elektronik yang komprehensif perlu disusun agar segera dapat dijadikan acuan oleh instansi pemerintah lainnya;
3. Diperlukan perubahan pendekatan dari produk ke sistem sebagai langkah pembangunan sistem pengelolaan arsip elektronik yang menyeluruh dan berkesinambungan.

Daftar Pustaka

Buku:

- Anita Bhuyan, A. J. (2010). *Taking the Pulse of Policy: The Policy Implementation Assessment Tool*. Washington DC: Future Group, Health Policy Initiative, Task Order I.
- Bellardo, L., & Bellardo, L. L. (1992). *A Glossary for Arvhivist Manuscript Curator and Records Manager*. Chicago: The Society of American Archivist.
- Crown. (2011). *e-Government Policy Framework for Electronic Records*. London: The United Archives of United Kingdom.
- Ellis, J. (1993). *Keeping Archives*. Port Melbourne: Thorpe and Australian Society of Archivist.
- International Council on Archives. (2008). *Principles and Functional Requirements for Records in Electronic Office Environments: Modul I Overview and Statement of Principles*. International Council on Archives.
- Kingdon, T. N. (2012). *Managing Digital Records without an Electronic Records Management System*. London: Crown.
- Kovacic, Z. J. (2010). *National Culture and e-Government Readiness*. Dalam H. Rahman, & H. Rahman (Penyunt.), *Handbook of Research on e-Government Readiness for Information and Service Exchange: Utilizing Progressive Information Communication Technologies* (hal. 87-104). New York: Information Science Reference .
- Lundgren, T. D., & Lundgren, C. A. (1989). *Records Management in The Computer Age*. Boston: PWS-KENT Pub.Co.
- National Research Council of the National Academies. (2005). *Building an Electronic Records Archive at the National Archives and Records Administration: Recommendations for a Long-Term Strategy*. (R. F. Sproul, & J. Eisenberg, Penyunt.) Washington: National Academy of Sciences.
- Nugroho, R. (2008). *Public Policy* . Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Office, P. R. (2001). *e-Government Policy Framework for Electronic Records*. Ruskin Avenue, London, United Kingdom.
- Penn, I. A. (1992). *Records Management Handbook*. Vermont: Ashgate Publish.
- Program, S. o. (2002). *Electronic Records Management Handbook*. California: Calrim.
- Ricks, B. R. (1992). *Information and Image Management: A Records System Approach*. Thomson-South Western.
- Robek, M. (1987). *Information and Records Management*. California: California State University.
- Runardotter, M. (2007). *Information Technology, Archives and Archivists: An Interacting Trinity for Long-term Digital Preservation*. Lulea: Lulea University of Technology. Diambil kembali dari <http://epubl.ltu.se/1402-1757/2007/08/LTU-LIC-0708-SE.pdf>

- Technology, C. f. (2002). *The E-Governmenyt Handbook for Developing Countries. USA: The World Bank.*
- The International Records Management Trust. (2004). *The E-Records Readiness Tool . United Kingdom, United Kingdom, United Kingdom. Dipetik February 24, 2016, dari http://www.nationalarchives.gov.uk/rmcas/documentation/eRecordsReadinessTool_v2_Dec2004.pdf*
- Wallace, P. E. (1992). *Records Management Intregated Information Systems. New Jersey: Prentice Hall Inc.*
- World Bank. (2009). *Information and Communications for Development. World Bank.*

Jurnal:

- Bearman, D. (2003). *Record-Keeping Systems. Archivaria, 16-36.*
- Koga, T. (2005). *Government Information and Roles of Libraries and Archives: Recent Policy Issues in Japan. Progress in Informatics, 1, 47-58. doi:10.2201/NiiPi.2005.1.4*
- Kulovits, H., Rauber, A., Becker, C., Gamito, R., Barateiro, J., Borbinha, J., . . . Joao, D. (2012). *Archives and Digital Repositories in an eGovernment Context: When the Subsequent Bird Catches the Worm. IST-Africa Conference (hal. 1-8). Tanzania: Timbus. Diambil kembali dari <http://timbusproject.net/documents/articles/75-archives-and-digital-repositories-in-an-egovernment-context/file>*
- Lee, K., & Lee, K.-S. (2009). *The Korean Government's Electronic Record Management Reform: the Promise and Perils of Digital Democratization. Government Information Quarterly, 525-535.*
- Rachma, E. A., & Puspasari, D. (2015). *Penggunaan Aplikasi E-Surat SIKD (Sistem Informasi Kearsipan Dinamis) dalam Pengelolaan Arsip Elektronik untuk Mendukung e-Government di Badan Arsip dan Perpustakaan Kota Surabaya. Jurnal Administrasi Perkantoran (JPAP), 3(3), 1-16. Diambil kembali dari <http://ejournal.unesa.ac.id/index.php/jpap/article/view/12515>*
- Suwartiningsih, D. (2013). *Pengembangan Aplikasi Sistem Kearsipan (Archive Management System) pada Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, Pertambangan dan Energi Daerah Kabupaten Nganjuk. Jurnal Universitas Airlangga, 2, 1-17. Diambil kembali dari http://journal.unair.ac.id/article_5511_media136_category8.html*

Regulasi:

- Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan*
- Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan*
- Peraturan Kepala ANRI Nomor 1/2005 tentang Pokok-pokok Kebijakan Dan Strategi Pembangunan Bidang Kearsipan Tahun 2004-2009*
- Peraturan Kepala ANRI Nomor 15/2009 tentang Aplikasi Sistem Informasi Kearsipan*

- Dinamis dan Aplikasi Sistem Informasi Kearsipan Statis*
Peraturan Kepala ANRI Nomor 22/2011 tentang SIKN JIKN
Peraturan Kepala ANRI Nomor tentang Autentikasi Arsip Elektronik
Peraturan Kepala ANRI Nomor 21/2011 tentang Standar Elemen Data Arsip Dinamis dan Statis untuk SIKN
Peraturan Kepala ANRI Nomor 15/2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Surat Elektronik di Pencipta
Peraturan Kepala ANRI Nomor 14/2012 tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Pengelolaan Arsip Elektronik
Peraturan Kepala ANRI Nomor 28 Tahun 2014 tentang Penggunaan digital watermark pada hasil digitalisasi arsip VOC di lingkungan ANRI
Keputusan Kepala ANRI Nomor 31 Tahun 2016 tentang Visi dan Misi Perubahan ANRI Tahun 2015- 2019
Rencana Strategis ANRI perubahan 2015-2019 Nasional, K. P. (2014). Buku II Agenda Pembangunan Bidang. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019. Jakarta, Indonesia: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Dokumen lainnya:

- Dwi Nurmaningsih, W. D. (2016). Kajian Archival Management Plan di ANRI. Jakarta.*
Jeong, K. (2014). Seamless Flow of the Public Records: Spread of the Electronic Records Management System of Korea. Korea Selatan, Korea Selatan, Korea Selatan. Dipetik Agustus 19, 2016, dari http://www.archives.go.jp/news/pdf/080820_02_032.pdf
Journey to On-Nara System. (2015, Oktober 4). Korea Selatan.
Nam, S.-u. (2015, Oktober 23). e-Government and Electronic Records Management. Korea Selatan.
Prasojo, E. (2016, September 6). Komitmen Pimpinan sebagai Faktor Kunci Keberhasilan (Critical Success Factor) dalam Penyelenggaraan SPBD. Jakarta, Indonesia: e-Government Summit 2016.
Pratiwi, D. (2015, Februari 10). Kerangka Pikir E-Arsip Pembangunan Bidang Aparatur Negara Dalam RPJMN 2015-2019. Jakarta, Jakarta, Indonesia.
Saraswati, D. (2015, Desember 3). Informasi Kearsipan Pemerintah: Data Center yang Terintegrasikan. Jakarta, Jakarta, Indonesia.
Taufik, M. (2016, September 2016). Arsip sebagai Sumber Pengambilan Keputusan Lembaga. Jakarta, Jakarta, Indonesia.
Youn, T.-H. (2016, September 2). Indonesia Needs Own Competitive e-Government Strategy. Jakarta: e-Government Summit 2016.
<https://www.lockss.org/about/what-is-lockss/>
<http://pegi.layanan.go.id/>

Wawancara:

Informan Z, 30 Mei 2016
Informan Y, 12 Agustus 2016
Informan X, 18 November 2016
Informan W, 19 Juli 2016
Informan V, 20 Juli 2016
Informan U, 26 Juli 2016
Informan T, 27 Juli 2016
Informan S, 1 Agustus 2016
Informan R, 3 Agustus 2016
Informan Q, 3 Agustus 2016
Informan P, 2 Agustus 2016
Informan O, 2 Agustus 2016
Informan N, 2 Agustus 2016
Informan M, 6 April 2016
Informan L, 6 April 2016
Informan K, 6 April 2016
Informan J, 13 Desember 2016