

# PENERAPAN PERMEN KOMINFO NO.7 TAHUN 2013 DI LINGKUNGAN PENYELENGGARA SISTEM ELEKTRONIK PEMERINTAHAN KALIMANTAN SELATAN

## *APPLICATION OF COMMUNICATION AND INFORMATICS MINISTERIAL REGULATION NUMBER 7/2013 AT ELECTRONIC SYSTEM ADMINISTRATION ON SOUTH KALIMANTAN*

**Firda Abraham**

BPPKI Banjarmasin  
Jalan Yos Sudarso No.29 Banjarmasin  
email : fird007@kominfo.go.id

(Diterima:31 Agustus 2015; Direvisi: 1 Oktober 2015; Disetujui terbit: 9 Oktober 2015)

### **Abstrak**

Dokumen perkantoran bertransformasi mulai dari tumpukan kertas menjadi data binary yang mudah pendistribusiannya. Dokumen dalam bentuk binary tersebut memiliki banyak format sesuai dengan format perangkat lunak yang digunakan untuk menghasilkannya. Kominfo selaku regulator, mengeluarkan Peraturan Menteri Kominfo No.7 Tahun 2013 yang mengatur tentang penggunaan standar format dokumen untuk pelayanan publik. Permasalahan yang terjadi adalah tidak banyak Penyelenggara Sistem Elektronik (PSE) mengetahui peraturan tersebut. Penelitian ini dilakukan di Kalimantan Selatan, dengan pendekatan kualitatif menggunakan metode purposif sampling mengambil Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) di Banjarmasin, Banjarbaru, dan Kabupaten Banjar sebagai sampling. Hasil penelitian menunjukkan, PSE tidak mengetahui adanya Permen yang mengatur tentang penggunaan OpenDocument (file dengan format.odt, .fodt, .ods, dll) sebagai format dokumen standar untuk pelayanan publik, dan penggunaan format dokumen dari Microsoft Office dihasilkan dari aplikasi bajakan.

**Kata kunci :** Dokumen Perkantoran, OpenDocument, LPSE, Format Dokumen

### *Abstract*

*Office documents from a pile of paper transformed into binary data that is easily distributed. Documents in the binary form has many formats in accordance with the format of the software used to produce it. Kominfo as regulator, Communications and Information Technology issued Ministerial Regulation No.7 of 2013 that regulates the use of document format standards for public services. Problems that occur are not many Electronic System Operator (PSE) to know these rules. This study was conducted in South Kalimantan, with a qualitative approach using purposive sampling method taking the Electronic Procurement Service (LPSE) in Banjarmasin, Banjarbaru and Banjar Regency as a sampling. The results showed, PSE is not aware of any candy that regulates the use of OpenDocument (files with format.odt, .fodt, .ods, etc.) as a standard document format for public services, and the use of Microsoft Office document formats resulting from pirated applications.*

**Keywords :** Office Document, OpenDocument, LPSE, Document Format

## **PENDAHULUAN**

Sistem elektronik sekarang telah banyak menggantikan sistem konvensional yang sudah sejak lama digunakan. Sebuah sistem elektronik bukan menghilangkan sistem yang sudah ada sebelumnya, tetapi menggantikan dengan sebuah sistem yang

berbasis dengan elektronik untuk mempermudah, dan mempercepat serta mengintegrasikan beberapa sistem sehingga sistem elektronik menjadi sebuah sistem terpadu. Sistem elektronik tidak dapat berjalan sendiri tanpa adanya sistem yang telah ada sebelumnya. Untuk itu sistem elektronik juga bisa menjadi pelengkap. (Mitra dan

Schwartz, 2001)

Salah satu media yang mengalami peralihan penting adalah dokumen. Dokumen yang pada umumnya terdiri dari tumpukan kertas (*hardcopy*), kini menjadi semakin mudah karena berbentuk digital dengan susunan bilangan biner yang membentuk barisan kata dalam (*softcopy*). Dokumen ini diolah oleh sebuah perangkat lunak yaitu perangkat lunak pengolah kata.

*Softcopy* dari dokumen juga sangat mudah untuk didistribusikan, bahkan sangat cepat, karena dapat dikirim melalui email maupun melalui komputasi awan (*cloud computing*), atau server penyedia media penyimpanan online seperti google drive, 4shared, atau lokal seperti indowebster, bahkan yang disediakan oleh instansi pemerintah seperti K-Cloud milik Kominfo. Ini mempermudah dan untuk mempercepat segala jenis pekerjaan yang berhubungan dengan dokumen-dokumen.

Beberapa file dokumen digital sama seperti dokumen konvensional lainnya, seperti adanya dokumen untuk gambar, dokumen tulisan dengan berbagai format kertas baik berformat A4 maupun F4, lembar presentasi yang lebih baik dan atraktif, hingga audio rekaman, semua dapat digantikan oleh file digital.

Dokumen file digital ini seringkali memiliki ekstensi sesuai dengan perangkat lunak yang digunakan untuk menghasilkan dokumen tersebut. Misalnya, pada Microsoft Office, file yang dihasilkan adalah berupa .doc, begitu juga dengan beberapa aplikasi pengolah kata lainnya, seperti WPS Office, iWork, dan lainnya, tidak dapat mengakses file tersebut tanpa adanya aplikasi yang mendukung file berformat .doc, sehingga dibutuhkan sebuah perangkat lunak yang sama seperti pengolah kata untuk membuat dokumen tersebut. Format sejenis seperti .doc acapkali tidak dapat dibuka oleh aplikasi pengolah kata seperti berbasis UNIX, maupun Mac tersebut.

Banyaknya jenis dokumen dalam bentuk digital dan tingginya angka transaksi elektronik membuat beberapa instan-

si membuat standar untuk dokumen agar semua dokumen digital memiliki format yang sama dan dapat dibuka oleh berbagai aplikasi pengolah kata. OASIS menyetujui OpenDocument sebagai standar OASIS pada 1 Mei 2005. OASIS mengajukan standar OpenDocument ke JTC 1/SC 34. OpenDocument menerima ISO/IEC DIS 26300, dan pada tanggal 30 November 2006 mendapatkan standar ISO/IEC 26300:2006. Badan Standarisasi Nasional (BSN) selaku Badan yang memberikan standarisasi di Indonesia juga telah mendaikan ODF sebagai Standar Nasional Indonesia (SNI) pada tahun 2010, dengan kode SNI ISO/IEC 26300:2010.

Karena banyaknya format dokumen digital, untuk itu dibutuhkan sebuah interoperabilitas agar keseluruhan dokumen tersebut dapat dibuka, dibaca, dan diubah oleh seluruh aplikasi pengolah kata yang tersedia, baik berbayar maupun yang distribusi secara gratis. Untuk dokumen perkantoran sendiri ada beberapa format dokumen digital yaitu dokumen yang dapat diubah dan dibaca atau Dokumen Terbuka (*OpenDocument*) dan dokumen portabel yang hanya dapat dibaca, tanpa dapat diubah isi dari dokumen tersebut.

Kementerian Komunikasi dan Informatika selaku *leading sector* dalam pengembangan IT di Indonesia khususnya di dalam pemerintahan, mengeluarkan Peraturan Menteri Kominfo Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Penerapan Interoperabilitas Dokumen Perkantoran Bagi Penyelenggara Sistem Elektronik. Peraturan itu adalah acuan bagi Penyelenggara Sistem Elektronik (PSE) untuk menerapkan Format Dokumen Terbuka (OpenDocument Format / ODF) dan Format Dokumen Portabel atau Portable Document Format (PDF).

Peraturan itu juga bermaksud untuk menjamin interoperabilitas dokumen perkantoran baik antara PSE untuk Pelayanan Publik dengan sesama PSE untuk Pelayanan Publik maupun dengan masyarakat sebagai pengguna layanan.

Untuk meningkatkan interopera-

bilitas pertukaran dokumen perkantoran sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas serta menjamin penyediaan pelayanan publik maka diperlukanlah standar format dokumen perkantoran untuk sekurangnya menjamin keutuhan dan ketersediaan dari dokumen perkantoran yang dipertukarkan dalam rangka pelayanan publik. Hal tersebut sejalan dengan ketentuan pada Pasal 6 UU No.11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Interoperabilitas yang diatur dalam Peraturan Menteri Kominfo tersebut mencakup seluruh dokumen perkantoran yaitu: (a.) Format Dokumen Terbuka (Open-Document/.odf) sesuai dengan sertifikasi SNI ISO/IEC 26300:2010; dan (b.) Dokumen Portabel (Portable Document Format/.pdf) sesuai dengan spesifikasi ISO 32000-1:2008

Peraturan Menteri tersebut berlaku untuk seluruh penyelenggara pelayanan publik serta BUMN, BUMD, dan Penyelenggara Sistem Elektronik untuk Pelayanan Publik lainnya, untuk mempermudah dalam mendapatkan, mendistribusikan dan membaca atau mengubah isi dokumen tersebut.

Untuk itu permasalahan utama penelitian penerapan Permen Kominfo Nomor 7 Tahun 2013 di Kalimantan Selatan dan Kalimantan Tengah ini apakah Penyelenggara Sistem Elektronik untuk Pelayanan Publik di Kalimantan Selatan telah menerapkan Peraturan Menteri nomor 7 Tahun 2013 untuk pelayanan publik?

Tujuan penelitian ini adalah mencari tahu sejauhmana Peraturan Menteri Kominfo Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Penerapan Interoperabilitas Dokumen Perkantoran Bagi Penyelenggara Sistem Elektronik telah diterapkan oleh seluruh Penyelenggara Sistem Elektronik khususnya di wilayah Kalimantan Selatan.

membutuhkan sebuah sistem standar, untuk itu dokumen yang tersedia harus dapat diakses oleh aplikasi perangkat lunak agar pelayanan publik yang membutuhkan dokumen dengan sangat mudah didistribusikan.

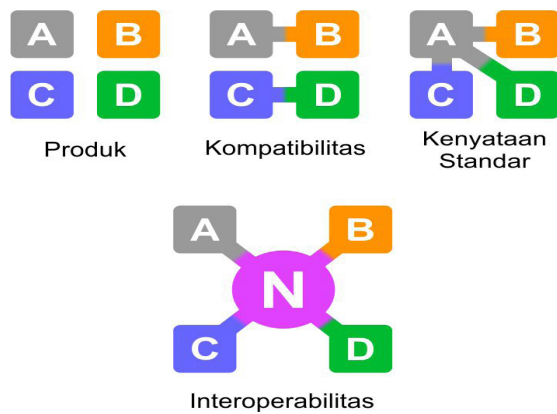
Pada Penelitian mengenai penggunaan TIK untuk pelayanan publik oleh BPPKI Banjarmasin pada tahun 2012 terdapat 80.89% Responden mengatakan menggunakan layanan surat-menyurat untuk pelayanan publik, dan hanya 15.71% menggunakan layanan online dan 1.61% menggunakan layanan email. Ini mengindikasikan bahwa layanan publik masih menggunakan *hardcopy* daripada *softcopy*, ini dikarenakan banyaknya pelayanan publik yang masih mempercayakan dokumen dalam salinan *hardcopy* daripada *softcopy* yang sebenarnya sangat mudah didistribusikan.

Tetapi penggunaan TIK untuk pelayanan publik dirasa sangat kurang karena terbatasnya fasilitas pendukung seperti perangkat keras dan perangkat lunak. Teknologi Informasi sebenarnya dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas kinerja. Kerena itu bagi para Penyelenggara Pelayanan Publik hendaknya memanfaatkan TIK untuk semua kegiatan demi efisiensi dan efektivitas kinerja. (Kasiyanto, 2011)

Akan sangat tidak menjadi efektif teknologi informasi tersebut jika seluruh dokumen perkantoran tidak interoperabilitas terhadap beberapa dokumen kerja yang seharusnya mudah diakses. Interoperabilitas adalah sebuah kapabilitas sebuah produk atau sistem untuk berinteraksi dan berfungsi yang sama dengan sistem atau produk lain, kini atau masa mendatang, tanpa batasan akses atau implementasi. (Triwidada, 2014)

## **LANDASAN TEORI**

Penggunaan Sistem Elektronik ini



Gambar 1. Penjelasan Interoperabilitas

Keunggulan penggunaan *Open-Document* Format ini antara lain berbasis XML format, dukungan spesifikasi, spesifikasi netral yang dikelola oleh badan standarisasi terpercaya, multivendor pengembang, implementasi yang beragam, siapapun dapat spesifik implementasi, implementasi yang murah, bantuan yang tersedia untuk *Open-Document*. (Wheller, 2005).

### Penelitian Terdahulu

Penelitian serupa dilakukan oleh *Humboldt State University* pada tahun 2012. *Humboldt State University* berfokus pada penggunaan aplikasi perkantoran pada mahasiswa, dan seberapa banyak penggunaan aplikasi tersebut. Sedangkan Penelitian ini berfokus pada PSE yang diwajibkan untuk menggunakan salah satu format dokumen tertentu.

### METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif deskriptif, wawancara mendalam untuk mengetahui sejauh mana PSE untuk pelayanan publik mengimplementasikan Permen Kominfo No.7 Tahun 2013 tentang Penerapan Interoperabilitas Dokumen Perkantoran.

Penelitian ini adalah penelitian implementasi sebuah kebijakan, Abdul Wahab (1990) mengatakan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perin-

tah dan keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan.

Penelitian berfokus pada Penyelenggara Sistem Elektronik di Kalimantan Selatan, dilakukan pada September – Oktober 2014 berbagai PSE di Kalimantan Selatan.

### Model Penelitian

Model Penelitian menggunakan model implementasi kebijakan Mazmanian-Sabatier, terutama kebijakan penerapan interoperabilitas dokumen perkantoran untuk pelayanan publik.

Model teori penerapan kebijakan ini disesuaikan dengan fokus penelitian terhadap penerimaan dan pengetahuan penyelenggara sistem elektronik tentang kebijakan penerapan format dokumen tertentu untuk pelayanan publik untuk mengetahui sejauh mana PSE mengetahui dan menerapkan interoperabilitas dokumen perkantoran untuk pelayanan public.

### Teknik Pengumpulan dan Sumber Data

Metode sampling yang digunakan adalah purposive sampling dengan kriteria yang telah ditentukan yaitu informan yang bekerja di PSE.

Lokasi sample penelitian di ambil wilayah yang sudah dianggap maju tingkat e-government di wilayah tersebut, sesuai dengan PEGI 2013.

Wawancara dilakukan kepada orang yang mengerti lebih dalam tentang Sistem Elektronik untuk pelayanan public, atau orang yang bertanggung jawab dengan Sistem Elektronik untuk Pelayanan Publik. Wawancara dipandu dengan panduan wawancara agar tidak jauh melenceng dari topik yang akan digali oleh peneliti. Observasi pada situs juga diperlukan untuk memudahkan analisis permasalahan dan temuan pada penelitian.

Sebagai data pendukung dilakukan survey dengan menyebar angket kepada para pegawai di PSE tersebut untuk mencari data sebagai justifikasi hasil wawancara mendalam.

Triangulasi data dilakukan disebuah

instansi pemerintah yang bukan Penyelenggara Sistem Elektronik Untuk Pelayanan Publik. yang telah menggunakan sistem elektronik untuk keperluan internal.

### **Metode Analisis Data**

Metode analisis data menggunakan teori dari Mazmanian – Sabatier (1980) yang membagi-bagi tiga variabel yang mempengaruhi kesuksesan implementasi yaitu karakteristik dari masalah, karakteristik kebijakan, dan variabel lingkungan.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **PSE Untuk Pelayanan Publik**

Setelah observasi terhadap beberapa lembaga pelayanan publik, ada beberapa instansi atau (Satuan Kerja Perangkat Daerah) SKPD yang telah menggunakan sistem elektronik untuk pemerintahan (Pemerintahan-el / e-Government) yaitu. Biro Keuangan Prov. Kalimantan Selatan, Biro Perlengkapan Kalimantan Selatan, LPSE Kalimantan Selatan, Biro Perencanaan Kota Banjarmasin, Biro Keuangan Kota Banjarmasin, LPSE Kota Banjarmasin, Kantor Perijinan Terpadu Kota Banjarmasin, Badan Pelayanan Perijinan Terpadu dan Penanaman Modal Kota Banjarmasin, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, LPSE Kota Banjarmasin, Seluruh Kecamatan di Kota Banjarbaru, Biro Keuangan Kota Banjarbaru, Biro Perlengkapan Kota Banjarbaru, LPSE Kota Banjarbaru, Kantor Perijinan Satu Atap Kota Banjarbaru LPSE Kabupaten Banjar, Biro Keuangan Kab. Banjar, Biro Perlengkapan Kab. Banjar, dan Biro Perencanaan Kab. Banjar.

Dari semua yang menggunakan e-government, tidak semua untuk pelayanan public, hanya Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) sebagai PSE untuk pelayanan publik.

LPSE di setiap daerah sample sangat tepat untuk dijadikan sample penelitian, karena berhubungan langsung dengan ma-

syarakat dan itensitas LPSE sangat tinggi dalam menerima dokumen dari masyarakat.

LPSE adalah lembaga yang dibentuk oleh sebuah instansi untuk mengoperasikan sistem e-procurement yang dikembangkan oleh LKPP. LPSE sendiri hanya menjalankan sistem yang bernama Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) tersebut, mulai dari UI, database, hingga format file, semua telah diatur oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP)

SPSE ini adalah sebuah sistem berbasis free license, dengan bebasnya biaya untuk sebuah sistem pengadaan secara elektronik ini, semua instansi tidak terbebani biaya untuk membayar lisensi, kecuali untuk pembelian server dan sewa akses internet. Seluruh pengembangan dari SPSE ini menggunakan perangkat lunak free license dengan menggunakan Java dan PostgreSQL, sehingga dapat berjalan baik diseluruh server sistem operasi, baik yang berbasis Windows, atau Unix (Linux). Dengan adanya semangat free license ini, seluruh proses yang ada pada SPSE menggunakan perangkat yang free license atau tidak berbayar.

### **Penerapan Permen**

Permen Kominfo Nomor 7 Tahun 2013 mengatur tentang pedoman penerapan interoperabilitas dokumen perkantoran elektronik untuk pelayanan publik. Permen ini dibuat untuk mengatur semua tentang interoperabilitas untuk segala dokumen perkantoran, dan seluruh pelayanan publik supaya publik tidak memiliki kesulitan untuk penerapan dokumen.

Temuan dalam penelitian yang didapatkan dari wawancara mendalam menunjukkan bahwa seluruh petugas LPSE mengetahui bahwa seluruh proses bisnis yang ada pada LPSE menggunakan Open-Document untuk semua dokumen yang diberikan kepada penyedia dan yang diterima oleh dari penyedia, seperti yang didapatkan informasinya dari informan.

*Dokumen dibuat semudah mungkin oleh LKPP, semua dokumen sudah ber-*

*bentuk format ODF, semua sudah tersedia dalam sistem. Jadi semua tidak merepotkan vendor, sudah memudahkan publik. Jadi semua sudah otomatis, tinggal klik saja. Semua tersedia dan semua sudah dise-diakan oleh LKPP.*

Informan telah mengetahui bahwa format dokumen untuk diberikan kepada publik adalah dokumen terbuka atau dalam bentuk ODF, OpenDocument Format. Para informan memiliki pengetahuan tentang do-kumen terbuka atau ODF. Tetapi saat dite-lusuri website LPSE lokasi penelitian, se-luruh dokumen yang tersedia masih dalam format dokumen khusus, seperti format dari Microsoft Word 97-2003, .doc atau .docx, atau format *spreadsheet* yang dari Micro-soft, yaitu Microsoft Excell. Itu bukannya format dokumen terbuka yang harusnya di-gunakan untuk diberikan ke publik.

Microsoft Word, Excel, dan produk Microsoft Office lainnya adalah sebuah pi-ranti lunak keluaran Microsoft untuk pengo-lah dokumen, sifat dari program ini adalah perangkat lunak berlisensi, dan memiliki format khusus untuk setiap file dokumen-nya. Format dokumen ini bukan dokumen standar yang digunakan untuk dokumen perkantoran baik merujuk pada standar In-ternasional, ISO/IEC, maupun standar Na-sional, SNI.

Akan tetapi publik yang memberikan atau mengupload dokumen melalui SPSE, sudah dalam bentuk *.pdf* atau sudah ber-format dokumen portable. Alasan publik memberikan dokumen ini beragam, seperti yang diungkapkan oleh informan.

*Seringnya penyedia mengupload file mereka dalam bentuk PDF. Tidak ada ala-san khusus, alasan mereka mengupload file dalam bentuk PDF agar tidak bisa diedit, hanya itu saja. Tidak ada alasan khusus, ini merupakan kesadaran mereka untuk mem-berikan file dalam format PDF.*

Publik sendiri tidak mengetahui ten-tang Peraturan Menteri Kominfo yang men-gatur tentang perdokumenan, hanya saja publik memiliki kesadaran untuk memberikan file dalam format dokumen portabel,

agar tidak mudah untuk diubah. File yang telah memiliki format PDF sendiri sangat beragam, mulai dari gambar, hingga format RAB yang telah di convert menjadi PDF.

Umumnya, publik mengikuti sep-erti apa yang telah tersedia dalam website LPSE, dalam hal ini LPSE memberikan format dokumen tidak dalam bentuk doku-ment terbuka, masih dalam format dokumen khusus seperti .doc dan .xls.

LPSE, selaku Penyelenggara Sistem Elektronik belum menerapkan Peraturan Menteri Kominfo No.7 Tahun 2013 tentang Penerapan Interoperabilitas Dokumen Per-kantoran Bagi Penyelenggara Sistem Elek-tronik untuk Pelayanan Publik.

LPSE menanggapi mengapa merka be-lum menggunakan format dokumen terbuka untuk segala informasi yang akan diberikan ke publik karena mereka hanya menjalank-an apa yang telah tersedia, sesuai dengan pengakuan informan.

*LPSE hanya mengikuti dan men-jalankan apa yang telah disediakan oleh LKPP. Tidak ada yang diubah sama sekali, termasuk format dokumen yang belum ber-bentuk ODF.*

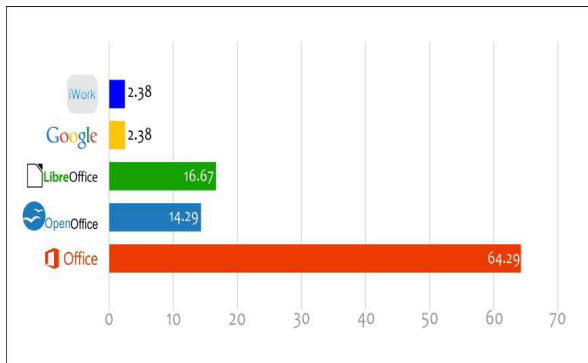
Ada batasan dalam pelaksanaan peng-gunaan dokumen terbuka, LPSE tidak bisa atau tidak berani merubah sesuai dengan apa yang telah diatur dalam peraturan yang ada, karena takut isi yang telah diberikan oleh LKPP berubah dan tidak sesuai dengan apa yang telah diberikan oleh LKPP.

Jadi, Permen Kominfo yang menga-tur tentang Interoperabilitas ini tidak diter-apkan oleh penyelenggara sistem elektronik untuk pelayanan publik karena selama ini hanya mengikuti apa yang telah disediakan oleh LKPP yaitu sebuah sistem bernama SPSE yang telah lama digunakan oleh LPSE.

### **Pengetahuan Tentang Interoperabilitas Dokumen Perkantoran**

Banyak para informan yang tidak mengetahui tentang interoperabilitas for-mat dokumen perkantoran ini, hampir se-luruh informan tidak mengetahui tentang

penggunaan dokumen yang benar, yang telah diatur dalam Peraturan Menteri, maupun yang telah menjadi standar nasional dan standar Internasional. Hanya beberapa informan dari LPSE yang mengetahui dan menggunakan dokumen terbuka seperti Libre Office maupun OpenOffice. Kebanyakan informan menggunakan Microsoft Office sebagai aplikasi pengolah dokumen, lebih jelasnya dapat dilihat pada Gambar 2 dibawah ini.



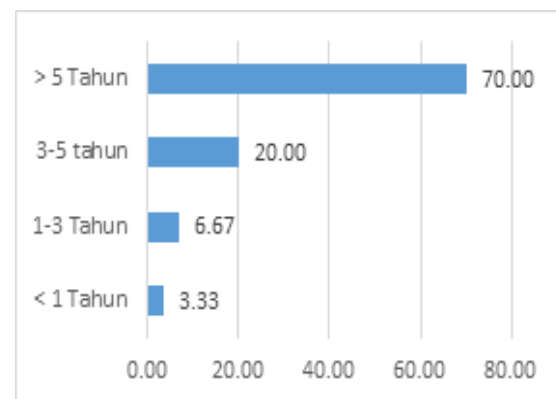
Gambar 2 Pengguna Aplikasi Dokumen Perkantoran (dalam Persen)

Microsoft Office bukannya tidak bisa digunakan untuk menyimpan atau membuka dokumen dalam format terbuka (Open-Document), tetapi fitur yang ada dalam microsoft office terkadang tidak bisa untuk disimpan dalam format dokumen terbuka, misal komentar, atau tabel dimana fitur tersebut hanya bisa disimpan dan ditampilkan oleh pengolah dokumen milik Microsoft tersebut. OpenDocument pun memiliki standarisasi dalam penyajian bentuk komentar ataupun bentuk tabel, tetapi lagi-lagi Microsoft Office mereduksi fitur tersebut dan fitur itu tidak bisa disimpan dalam format OpenDocument, hanya dapat disimpan dalam bentuk .doc, maupun .docx.

Kebiasaan dalam penggunaan *Microsoft Office* ini tidak diikuti oleh pengetahuan tentang legalitas sebuah perangkat lunak. Dalam sebuah survey opini yang dilakukan *Business Software Alliance* pada tahun 2011, tingkat pembajakan perangkat lunak di Indonesia sebesar 86%. (BSA, 2011) Pengetahuan pengguna perangkat lunak di Indonesia tidak peduli dengan lisensi perangkat lunak tersebut.

Penggunaan *Microsoft Office* yang tinggi seakan menjadikan candu untuk menggunakannya secara terus menerus dan tidak mau mencoba menggunakan aplikasi sejenis yang bebas lisensi, karena fitur yang lebih baik membuat para pengguna tidak mengetahui bahwa file yang dihasilkan oleh *Microsoft Office* bukan file standar yang diwajibkan.

Minimnya pengetahuan tentang pembajakan, dan tingginya penggunaan *Microsoft Office*, membuat rendahnya pengetahuan tentang interoperabilitas layanan dokumen perkantoran, dan penggunaan file dokumen secara universal. Minimnya pengetahuan ini dikarenakan sudah sangat familiar dengan aplikasi *Microsoft Office* yang sudah digunakan sejak lama, dan sangat familiar dengan tools yang tersedia di *Ms. Office* dan tidak mau atau mengalami kesulitan jika bermigrasi ke aplikasi lain, karena pekerjaan yang tidak bisa menunggu, dan kewajiban untuk pelayanan yang cepat. Lebih jelas lama menggunakan perangkat *Microsoft Office* dari para informan dapat dilihat pada Gambar 3.



Gambar 3. Lamanya menggunakan Ms.Office.

Penggunaan yang sudah lama ini yang membuat tingkat pemahaman akan interoperabilitas layanan dokumen perkantoran sangat kurang, bahkan bisa dikatakan tidak mengetahui sama sekali, karena beranggapan format standar adalah format .doc atau .docx.

Hasil yang didapatkan serupa dengan studi yang dilakukan oleh Humboldt State University pada tahun 2012 juga menunjukkan adanya kesamaan antara ha-

sil temuan penelitian ini dengan hasil yang mereka temukan, bahwa banyak pengguna yang menggunakan *Microsoft Office* daripada aplikasi sejenis baik yang open source maupun yang berbayar. Hasil dari temuan itu adalah banyak pengguna yang menggunakan *Microsoft Office* karena banyak fitur yang tidak bisa ditemukan oleh aplikasi sejenis, karena berbayar tentunya ada banyak fitur eksklusif dari *Microsoft Office* yang tidak dimiliki oleh aplikasi pengolah dokumen lainnya. (Hamilton, 2012)

Seperti yang dikemukakan diatas ada tiga karakteristik yang mempengaruhi kesuksesan sebuah implementasi kebijakan yaitu karakteristik dari masalah, karakteristik kebijakan dan variabel lingkungan. Dari tiga variabel tersebut dapat di kategorisasikan kembali menjadi beberapa variabel yaitu:

1. Karakteristik masalah terdiri dari:
  - a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang ada.
  - b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran
  - c. Presentase kelompok sasaran terhadap total populasi
2. Karakteristik dari kebijakan terdiri dari:
  - a. Kejelasan isi kebijakan
  - b. Seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan teoritis
  - c. Besarnya alokasi sumber pendanaan terhadap kebijakan tersebut
  - d. Seberapa besar dukungan antar instansi pelaksana
  - e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada lembaga pelaksana
  - f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan
  - g. Seberapa luas akses kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan tersebut.
3. Lingkungan kebijakan terdiri atas:
  - a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi
  - b. Dukungan publik

- c. Tingkat komitmen dan keterampilan dari implementator.

Pada penerapan Permen Kominfo Nomor 7/2013, tidak ada kesulitan teknis yang dikemukakan oleh para informan. Informan sudah mengetahui bahwa format yang diharuskan untuk diberikan kepada publik adalah dokumen dengan format terbuka, bukan format seperti yang telah tersedia sekarang. Hanya saja para informan dalam hal ini adalah LPSE hanya menjalankan sistem yang tersedia, SPSE, yang dibuat dan dikembangkan oleh LKPP. Para petugas LPSE tidak berani merubah apa yang telah diberikan seperti template format dokumen, dan lain sebagainya.

Selain tidak mengetahui dan tidak berani untuk merubah format seperti yang telah diberikan sebelumnya, tidak ada permasalahan, tidak ada kendala untuk memberikan informasi melalui dokumen format terbuka, dan format dokumen terbuka yang telah digunakan adalah PDF. Tetapi ini hanya berisi informasi, bukan template yang dijadikan acuan para penyedia untuk mengikuti lelang barang atau jasa.

Begitu juga dengan tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran dari Permen Kominfo Nomor 7/2014 tersebut. Sasaran dari Permen tersebut adalah seluruh penyelenggara pelayanan publik serta BUMN, BUMD, dan Penyelenggara Sistem Elektronik untuk Pelayanan Publik lainnya, yang telah mengerti dan mengetahui sebuah sistem informasi, dan cara mendistribusikan informasi sebaik mungkin.

Akan tetapi, total persentase kelompok sasaran terhadap total populasi sangatlah kecil. Populasi pengguna dokumen perkantoran dan populasi kelompok sasaran yang diatur dalam kebijakan ini sangatlah kecil, untuk itu, dibutuhkan sebuah kebijakan diluar kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Kominfo agar, populasi yang mengerti akan interoperabilitas layanan dokumen perkantoran semakin besar. Misalnya saja, adanya peraturan dari Kementerian Ristek dan Dikti yang mengharuskan penggunaan dokumen dengan for-



mat terbuka untuk keperluan pendidikan.

Karakteristik kebijakan sendiri telah jelas, isi dari kebijakan tersebut sangat tegas mewajibkan seluruh penyelenggara sistem elektronik untuk pelayanan publik menggunakan format dokumen terbuka, juga dijelaskan tentang beberapa aplikasi dokumen terbuka dan cara instalasi aplikasi tersebut dalam sebuah lampiran.

Setiap kebijakan hendaknya memiliki dukungan teoritis, begitu juga dengan peraturan Menteri Kominfo ini. Tetapi tidak ada dukungan secara teoritis yang menyebutkan bahwa ada manfaat menggunakan produk format dokumen terbuka dengan format dokumen tertutup. Hanya saja ada beberapa hal yang membuat unggulnya format dokumen terbuka, salah satunya adalah spesifikasi yang netral, dukungan serta pengembangan dari banyak pihak, serta dapat disebar secara gratis, tidak ada lisensi yang mengikat seperti halnya dengan produk dokumen tertutup misalnya Microsoft Office.

Format dokumen terbuka juga memiliki standar internasional dan telah mendapatkan standarisasi dari Badan Standar Nasional untuk menjadi format dokumen standar yang digunakan dalam aplikasi dokumen perkantoran.

Pendanaan untuk mendapatkan atau mengolah sebuah dokumen perkantoran digital dengan format ODF adalah gratis, tidak melanggar hukum atau peraturan yang melindungi sebuah produk yang berbayar. Penggunaan secara resmi aplikasi dokumen perkantoran dengan format ODF tidak dipungut bayaran. Berbanding terbalik dengan aplikasi berbayar dan powerful seperti Microsoft Office, karena dibutuhkan dana yang tidak sedikit untuk memiliki lisensi resmi dari aplikasi tersebut.

Salah satu kendala lain adalah dukungan antar institusi pelaksana. Hasil penelitian menunjukkan tidak adanya dukungan antar institusi pelaksana dari permen tersebut, dalam hal ini LKPP yang tidak memberikan informasi mengenai perubahan format dokumen yang ada pada SPSE

yang dijalankan oleh pihak LPSE. Kominfo sendiri juga tidak melakukan sosialisasi mengenai peraturan tersebut seperti apa yang diungkapkan oleh informan.

Saya pribadi belum pernah dengar tentang adanya peraturan yang mengatur tentang dokumen itu. Sampai pun tidak di tempat kami, sosialisasi dari Kominfo pun tidak ada. Mungkin, ini kemungkinan saja, peraturan menteri tersebut sudah ada, sudah disebar oleh Kominfo tapi tidak sampai ke tempat kami, hanya sampai ke Dishubkominfo. Biasanya begitu, peraturan, atau apapun dari Kominfo, sampai dulu di Dishubkominfo, lalu disebar. Sebaiknya peraturan begini, sampai ke tempat kita, jadi kita bisa menerapkan atau mempelajari terlebih dahulu. Lebih baik lagi jika Kominfo memberikan bimtek atau sosialisasi atau kegiatan sejenis untuk para instansi yang terlibat dalam perundang-undangan atau peraturan.

Dari 40 informan, hanya ada beberapa yang mengakui mengetahui kebijakan tentang Interoperabilitas dokumen perkantoran, beberapa informan tersebut mendapatkan informasi dengan mencari sendiri di internet di website Kominfo.

Konsistensi dan kejelasan aturan yang ada pada lembaga pelaksana juga tidak ada. Tidak jelas adanya peraturan yang mengatur bahwa hanya memperbolehkan memberi atau menerima format dokumen terbuka. LKPP yang membuat peraturan tentang LPSE dan menyediakan sistem juga lalai dengan format yang diberikan, sebagai contoh atau templete dokumen yang diberikan masih menggunakan dokumen tertutup, bukan format dokumen terbuka.

Untuk lembaga pelaksana sendiri memiliki komitmen untuk beralih menggunakan dokumen terbuka untuk publik, jika peraturan tersebut telah sampai dan telah dipelajari dan mendapatkan instruksi langsung dari pejabat langsung, sesuai dengan apa yang dikatakan oleh informan:

Kami siap untuk menggunakan format ODF, siap jika mengubah file yang tersedia menjadi file .odt untuk word, dan

.ods untuk excell. Akan tetapi sebelumnya kita diberitahu terlebih dahulu mengenai peraturan tersebut. Intinya kita siap sepenuhnya menggunakan ODF.

Kelompok masyarakat luar pun telah sadar dengan pengimplementasian dokumen terbuka untuk pelayanan publik. Tetapi mereka belum mengetahui tentang adanya peraturan tersebut, hanya sebatas format dokumen terbuka yang berbentuk portable, atau PDF, tidak bisa diubah, baik ditambah maupun dikurangi isinya. PDF pun memungkinkan untuk diatur untuk tidak bisa dicetak dengan format yang sesuai dengan seperti apa yang dilihat pada layar digital.

Kesuksesan implementasi kebijakan juga tidak lepas dari bagaimana lingkungan kebijakan itu sendiri. Lingkungan dalam kebijakan sangat mempengaruhi sukses apa tidaknya sebuah kebijakan. Kondisi ekonomi dan tingkat kemajuan teknologi di daerah yang dijadikan sample penelitian tidak berbeda jauh, justru penggunaan interoperabilitas dokumen perkantoran tidak berpengaruh akan kondisi ekonomi tingkat kemajuan teknologi pada suatu daerah, karena penggunaan aplikasi untuk mengolah dokumen tersebut gratis, tidak dibutuhkan biaya untuk mendapatkan atau menggunakan aplikasi tersebut, dan dapat menghemat anggaran belanja pemerintah untuk menggunakan aplikasi yang gratis tersebut.

Pemerintahan Elektronik telah menjadi isu diseluruh Indonesia, dan setiap daerah berlomba-lomba untuk membangun sistem pemerintahan elektronik tersebut, dan dengan teknologi yang disesuaikan oleh LKPP, sistem SPSE bisa berjalan dengan baik. Hanya saja beberapa daerah mungkin mengalami kendala secara teknis, bukan kendala untuk mendistribusikan dokumen perkantoran. Seperti penuturan informan berikut:

Teknologi kami tidak memiliki kendala kalau hanya mengganti format dokumen, kendala yang ada selama ini hanya keterbatasan bandwidth pada server kami, sehingga kemaren itu sempat down, karena banyaknya penyedia yang mengupload ke

server kita. Kalau sekarang server yang kita punya sudah punya bandwidth yang besar, jadi kendala itu tidak masalah lagi.

Selain itu adalah juga masalah alam yang menyebabkan server terbakar, dan mengakibatkan tidak bisa diaksesnya web LPSE, seperti penuturan salah satu informan.

Disini bandwidth server sudah besar, tidak pernah ada masalah untuk bandwidth, semua lancar, baik akses, maupun ada yang upload semua lancar. Tapi pernah sekali tower kita kena sambar petir, jadi semua perangkat kita rusak dan terbakar. Tapi segera kita ganti, karena ini sifatnya vital. Daerah kita ini daerah paling tinggi, jadi mungkin mudah untuk tersambar petir.

Implementasi sebuah kebijakan juga tidak lepas dari dukungan publik, dukungan agar penggunaan dokumen perkantoran merata, standar dalam satu format yaitu format OpenDocument yang telah menjadi standar nasional maupun standar internasional. Implementasi penerapan ini dimulai dari kebiasaan para pengguna aplikasi pengolah dokumen perkantoran, para pengguna ini terbiasa menggunakan semenjak pendidikan dasar maupun pendidikan tinggi. Dukungan dari segala pihak agar terciptanya kebiasaan menggunakan dokumen yang terstandarisasi sangatlah penting, agar ketika masuk kewilayah yang mewajibkan penggunaan sebuah format dokumen tertentu tidak menjadi kendala.

Komitmen para implementator dan keterampilan para implementator dari kebijakan ini juga tidak menjadi masalah dalam penerapan kebijakan ini. Keterampilan semua implementator sangat baik, karena merupakan lulusan dari Informatika yang pada dasarnya mengerti masalah teknis dan non teknis. Implementator juga memiliki komitmen untuk menerapkan Permen No.7/2013 ini, hanya saja biar jelas, harus ada sosialisasi terlebih dahulu, dari Kominfo dan LKPP.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Para Penyelenggara Sistem Elektronik untuk pelayanan publik tidak mengetahui Peraturan Menteri Kominfo No.7/2013 tentang Tentang Pedoman Penerapan Interoperabilitas Dokumen Perkatoran Bagi Peyelenggara Sistem Elektronik untuk Pelayanan Publik. Ketidaktahuan ini dikarenakan tidak ada sosialisasi dari Kominfo maupun dari LKPP yang menyediakan sistem dan mengatur tentang sistem pelayanan pengadaan barang/jasa secara elektronik.

Semestinya peraturan tersebut disosialisasikan secara meluas, agar memudahkan publik mendapatkan dan mengakses informasi karena dokumen yang ada dalam format dokumen terbuka yang telah standar dan dapat digunakan pada aplikasi apa saja.

Peyelenggara Sistem Elektronik tidak mengetahui format dokumen yang menjadi standar untuk agar dokumen tersebut menjadi dokumen perkantoran yang interoperabilitas, dapat diakses oleh semua aplikasi dan menjadi standar untuk format dokumen perkantoran di instansi pemerintahan.

Tingginya angka pembajakan perangkat lunak dan minimnya kesadaran para pengguna perangkat lunak, serta kemampuan aplikasi berbayar yang melebihi kemampuan aplikasi gratis membuat masih banyak pengguna yang menggunakan aplikasi bajakan untuk melakukan pekerjaan. Padahal untuk setiap tindakan yang dibuat, diolah, atau diubah dari hasil pembajakan adalah sifatnya pelanggaran Hukum Hak Kekayaan Intelektual.

Kominfo tidak sukses dalam menerapkan Peraturan Menteri No.7/2013, banyak faktor yang menjadi penghambat, dan yang membuat tidak suksesnya pengimplementasian tersebut datang dari Kominfo itu sendiri. Bukan dari pihak yang menjadi sasaran dari Permen tersebut, terbukti dari hasil penelitian banyak masyarakat yang sadar untuk menggunakan format dokumen terbuka, dan pihak yang menjadi sasar

tersebut siap untuk mengimplementasikan, asal ada tanggapan yang jelas dari kominfo dan LKPP.

### **Saran**

Sebaiknya Kominfo melakukan sosialisasi mengenai penggunaan dokumen format terbuka bagi penyelenggara sistem elektronik untuk pelayanan publik. Selain itu dibutuhkan untuk melihat apakah sudah diterapkan atau belum dengan monitoring dan pertimbangan penggunaan dokumen terbuka ini digunakan sebagai salah satu pengukuran PEGI.

Hendaknya mengurangi penggunaan aplikasi bajakan untuk penggunaan urusan pemerintahan, salah satunya untuk layanan publik. Sebaiknya mulai menggunakan format dokumen terbuka (.odt, .ods, .odt, .pdf, dll.) yang sudah diatur dalam Permen Kominfo dan sudah menjadi Standar Nasional.

LKPP hendaknya mengeluarkan peraturan yang mewajibkan seluruh LPSE menggunakan format dokumen terbuka, atau membangun sistem PSE yang lebih baru dan terupdate serta yang tidak membutuhkan source besar, dan tentunya tetap menggunakan lisensi open source

## **UCAPAN TERIMAKASIH**

Terima kasih kepada seluruh pihak yang terlibat dalam penelitian ini, Anggota tim penelitian, Syarifuddin dan Afrecia Putri Intan Sari. Seluruh Informan, Bapak Fauzi S, Bapak Sri Bimo Arinugroho, Bapak Rendy Rackhmana Putra, Bapak Teddy Endar Sukmana, Bapak Nadzir Isnaini. Seluruh Pegawai yang menangani LPSE di Seluruh Lokasi Penelitian

Terima kasih kepada Ibu Laila selaku kepala BPPKI Banjarmasin, yang sudah mendukung penelitian ini sepenuhnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adobe. 2006. PDF Reference, Sixth Edition: Adobe Portable Document Format version 1.7.
- Badan Standarisasi Nasional, 2011. 41/KEP/BSN/4/2011 Teknologi Informasi Format Dokumen Terbuka untuk Aplikasi Perkantoran v1.0. tersedia di: [http://sisni.bsn.go.id/index.php/sk\\_main/surat\\_keputusan/sksni/1/902](http://sisni.bsn.go.id/index.php/sk_main/surat_keputusan/sksni/1/902) (diakses: 5 maret 2014, 10:41)
- Business Software Alliance. 2011. Business Software Alliance: Piracy Study. Tersedia di: [http://globalstudy.bsa.org/2011/downloads/opinion-survey/survey\\_indonesia.pdf](http://globalstudy.bsa.org/2011/downloads/opinion-survey/survey_indonesia.pdf) (diakses tanggal 25 November 2014)
- Subarsono, G. 2005. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hamilton, C., Hersh, D., McPherson, J., Mobray, T. 2012. Migrating From Microsoft Office to LibreOffice in an Academic Enterprise Environment. Humboldt State University. Tersedia di: [http://www2.humboldt.edu/its/sites/its/files/Feasibility\\_Study\\_May72012.pdf](http://www2.humboldt.edu/its/sites/its/files/Feasibility_Study_May72012.pdf) (diakses tanggal 3 November 2014, 11:18)
- International Standardization Organization, 2006. ISO/IEC 26300:2006 Information Technology: Open Document Format for Office Application (OpenDocument) v1.0. tersedia di: [http://www.iso.org/iso/catalogue\\_detail?csnumber=43485](http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=43485) (diakses: 5 maret 2014, 09:23)
- Kasiyanto. 2011. Sikap Birokrasi Terhadap Perkembangan Teknologi Informasi. *Jurnal Penelitian Pers dan Komunikasi Pembangunan* Vol. 14. No.3
- Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, 2013. Nomor 7. Pedoman Penerapan Interoperabilitas Dokumen Perkantoran Bagi Penyelenggara Sistem Elektronik untuk Pelayanan Publik. Jakarta: Kominfo
- Misbahruddin, A. 2013. Implementasi Teknologi Informasi dan Komunikasi Untuk Pelayanan Publik. *Jurnal Penelitian Pers dan Komunikasi Pembangunan* Vol. 17 No.1 Juni 2013. Hal 44-55
- Peraturan Presiden, 2010. Nomor 24. Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara Serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara.
- Sabatier, P. and Mazmanian, D. (1980), The Implementation Of Public Policy: A Framework Of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8: 538-560.
- Triwidada, A. Definisi dari Interoperabilitas. Tersedia di: <http://interoperability-definition.info/id/> (diakses: 10 Maret, 12:39)
- Wheeler, David A. 2005. Why OpenDocument Won (and Microsoft Office Open XML Didn't). tersedia di: <http://www.dwheeler.com/essays/why-opendocument-won.html>. (diakses: 10 Maret 2013, 13:45)