



Jurnal Administrasi Publik : Public Administration Journal

Available online <http://ojs.uma.ac.id/index.php/jap>

Model Inovasi Kolaboratif dalam Implementasi Program Open Data: Tantangan dan Manfaatnya bagi Publik **Collaborative Innovation Model in Open Data Program Implementation: Challenges and Its Benefits**

Anne Friday Safaria^{1)*}, Ida Widianingsih^{2)}, Entang Adhy Muhtar^{3)***} & Ira Irawati^{3)****}**

¹⁾ Pusat Studi Desentralisasi dan Pembangunan Partisipatif,

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran, Indonesia, dan

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Sebelas April Sumedang.

²⁾ Pusat Studi Desentralisasi dan Pembangunan Partisipatif, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Padjadjaran, Indonesia

³⁾ Departemen Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran,
Indonesia

*email: annefriday2203@gmail.com; **email: ida.widianingsih@unpad.ac.id

email: entang.am0405@gmail.com; *email: iradagoasri@yahoo.com

Diterima: Desember 2018; Disetujui: Mei 2019; Dipublish: Juni 2019

Abstrak

Open Data (OD) merupakan data terbuka bagi publik untuk digunakan, digunakan kembali, dan didistribusikan sesuai dengan kepentingannya. Pemerintah Kota Bandung merupakan Pemerintah Daerah Kota Pertama di Indonesia yang menerapkan program OD sebagai salah satu bentuk layanan publik di era digital. Walaupun praktik *E-government* sudah diterapkan pada layanan-layanan publik yang disediakan oleh berbagai instansi pemerintah Pusat maupun Daerah di Indonesia, secara umum masih terdapat kendala terkait sejahterananya data tersebut dapat diakses, digunakan, dan digunakan kembali oleh publik untuk berbagai kepentingan. Kajian yang dilakukan di Pemerintah Kota Bandung diarahkan pada upaya untuk menemukan model manajemen inovasi *OD* yang efektif di sektor publik dengan menggunakan metode kualitatif dengan strategi studi kasus. Berdasarkan temuan lapangan, program *OD* yang dilaksanakan di Pemkot Bandung, merupakan kolaborasi *multiple actors* dan *stakeholders* (masyarakat, swasta, LSM) mulai dari tahap inisiasi sampai dengan implementasinya. Dalam hal ini, Pemerintah Kota Bandung bersama-sama dengan berbagai pihak yang terlibat tersebut membangun sebuah ekosistem *Open Data* yang bertujuan untuk memproduksi data yang kredibel bagi pengambilan keputusan, dan menciptakan pemerintah yang lebih transparan dan akuntabel. Namun demikian, program ini belum sepenuhnya berjalan efektif karena belum secara optimal terintegrasi dalam Layanan Informasi Publik (LIP). Hal ini berimplikasi pada mekanisme koordinasi dan komunikasi yang tidak tegas dan tidak lancar antar-bidang dan antar-Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan OD dan LIP. Ketidaktegasan tersebut menimbulkan perbedaan pandangan atas pemilihan dan tampilan data (diseminasi informasi) yang dipublikasikan.

Kata Kunci: *Open Data*, Inovasi kolaboratif, Keterbukaan Informasi Publik.

Abstract

Open Data (OD) is data that is publicly available and free for anyone to use, reuse and redistribute. The Bandung City Government is the first municipality government in Indonesia to implement OD programs as a form of public service in the digital era. Although *E-government* practices have been applied to public services provided by various Central and Regional government agencies in Indonesia, in general there are still obstacles related to the extent to which the data can be accessed and used-reused by the public for various purposes. The study conducted in the Bandung Municipality Government was directed at efforts to find an effective OD innovation management model in the public sector by using qualitative methods with a case study strategy. Based on field findings, the OD program carried out at the Bandung Government is a collaboration of multiple actors and stakeholders (communities, private sector, NGOs) starting from the initiation stage up to its implementation. In this case, the Bandung City Government together with the various parties involved built an Open Data ecosystem that aims to produce credible data for decision making, and create a more transparent and accountable government. The implementation of this program has not been fully effective because the implementation has not been optimally integrated in Public Information Services (LIP). This has implications for the mechanism of unclear and non-smooth coordination and communication between fields and between Regional Government Work Units (SKPD) which are responsible for implementing OD and LIP. The situation raises different views on the selection and display of data published (information dissemination).

Keywords: *Open Data*, Collaborative Innovation, Public Information Disclosure.

How to Cite: Safaria, A.F. Widianingsih, I. Muhtar, E.A. & Irawati, I. (2019). Model Inovasi Kolaboratif dalam Implementasi Program Open Data: Tantangan dan Manfaatnya bagi Publik, *Jurnal Administrasi Publik : Public Administration Journal*, 9 (1): 9 – 20.

PENDAHULUAN

Di era tata kelola pemerintah yang diwarnai dengan *trend* kolaborasi dan inovasi, telah diluncurkan program *Open Data (OD)* yang diharapkan dapat menunjang proses perumusan kebijakan sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan publik di bidang informasi. Program OD merupakan inovasi yang diperkenalkan Pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai bagian dari gerakan *Open Government* Indonesia (OGI), dengan *pilot project* di tiga pemda yaitu Pemerintah Provinsi DKI, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro, dan Pemerintah Kota Bandung (OGI, 2015).

OGI sebagai gerakan kolaborasi pemerintah dengan masyarakat bertujuan untuk mewujudkan keterbukaan pemerintah Indonesia dan percepatan perbaikan pelayanan publik di Indonesia, dengan merujuk pada UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) dan UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan berlandaskan pada tiga pilar, yaitu: transparansi, partisipasi, dan inovasi.

OD mengacu pada prinsip data publik (yang dikumpulkan, dipelihara, dan digunakan oleh badan pemerintah) yang harus tersedia untuk diakses dan digunakan kembali oleh warga dan perusahaan (Monino dan Sedkaoui, 2016). Sementara menurut *Open Knowledge Foundation Network* (OKFN) *Open Data* adalah data yang secara publik tersedia dan bebas bagi siapapun untuk menggunakan, menggunakan kembali, dan meredistribusi (*to use-reuse-redistribution*). Data yang dimaksud dapat milik publik maupun bukan, yang bebas diakses siapapun dan digunakan untuk keperluan apapun (OKFN, 2010).

OD dalam konteks *One Data* merupakan format data yang disarankan dalam penyajiannya dengan tujuan agar publik bukan hanya dapat mengakses tetapi juga dapat turut serta mengolahnya dengan tujuan untuk menciptakan inovasi

inovasi baru yang bermanfaat bagi masyarakat maupun pengelolaan pemerintah yang lebih baik. Kemudian *One Data* adalah penyajian data yang kredibel melalui satu portal (*One Gate*) sebagai landasan bagi penyusunan kebijakan publik (OGI, 2015).

Dalam pelaksanaannya OD belum berjalan secara efektif karena berbagai kendala. Misalnya menurut OKFN dalam laporan '*The State of Government Data in 2017*' ada tiga area masalah pelaksanaan OD, yaitu: data yang sulit ditemukan, tidak *user-friendly*, dan jarang ada lisensi secara terbuka (OKFN, 2017).

Sementara menurut UKP4 (Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan, sekarang bernama KSP/Kantor Staf Presiden) (UKP4 et al, 2014) kondisi yang menghambat pelaksanaan OD di Indonesia di antaranya adalah: pertama, Mekanisme koordinasi tidak jelas. Koordinasi belum berjalan baik karena tatacara koordinasi belum diuraikan secara cukup jelas antarlembaga penanggungjawab. Koordinasi dibutuhkan dalam kegiatan statistik (perancangan instrumen, sampling, pengumpulan data, dan validasi data), penyebarluasan hasil dan penggunaan data, pengelolaan data, serta pelatihan dan pengembangan kapasitas SDM.

Kedua, komunikasi yang tidak optimal. Hal ini berimplikasi pada tidak optimalnya komunikasi antara lembaga yang bertanggungjawab atas kegiatan statistik dan informasi geospasial (yaitu, BPS dan BIG) dengan lembaga yang bertanggung-jawab atas substansi dari data yang dikumpulkan (yaitu, unit kerja di Kementerian dan Lembaga). Hal ini menyebabkan perbedaan persepsi, metode analisis ataupun metodologi dan prosedur pengumpulan data (seperti perbedaan definisi, klasifikasi, satuan atau kerangka sampling) yang di gunakan antar K/L sehingga menghasilkan data yang tidak konsisten.

Ketiga, banyak pintu untuk permintaan data. Data keluar tanpa mekanisme *one gate* tapi keluar dari berbagai pintu di Kementerian dan Lembaga, sehingga memungkinkan data yang berbeda-beda di masing-masing K/L. Hal ini menyebabkan data yang keluar belum diverifikasi atau disepakati.

Keempat, mekanisme harmonisasi data tidak ada. Tidak terdapat mekanisme untuk melakukan harmonisasi antar-pihak manakala terjadi perbedaan data di kementerian atau lembaga yang berbeda. Hal ini menyulitkan pembangunan konsensus terkait data yang dijadikan rujukan bersama. Harmonisasi semakin sulit berlangsung karena ego masing-masing lembaga.

Sementara itu berdasarkan temuan riset tentang manajemen inovasi OD dalam kerangka keterbukaan informasi publik (Safaria, 2018) belum efektifnya pelaksanaan inovasi *Open Data* di pemerintah Kota Bandung adalah karena pelaksanaan belum secara optimal terintegrasi dalam Layanan Informasi Publik (LIP). Hal ini berimplikasi pada mekanisme koordinasi dan komunikasi yang tidak tegas dan tidak lancar antar-bidang dan antar-SKPD yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan OD. Ketidaktegasan tersebut menimbulkan perbedaan pendapat atas pemilihan dan tampilan data (diseminasi informasi) yang dipublikasikan. Berikut adalah tampilan OD Pemerintah Kota Bandung.



Gambar 1 Tampilan Open Data Kota Bandung pada 19 April 2019.

Sumber: Situs Open Data Kota Bandung, 2019

Gambar 1 menampilkan informasi tentang jumlah data yang berhasil diunggah per 19 April 2019 yaitu sebanyak 1500-an dataset, sementara target hingga tahun 2018 adalah sebanyak 4000 dataset (berdasarkan *Roadmap OD kota Bandung 2016-2018*). Tentunya pencapaian tersebut masih jauh dari yang diharapkan. Lebih jauh lagi dalam *Roadmap* tersebut dipaparkan kesenjangan pelaksanaan OD di Pemerintah Kota Bandung yang meliputi: Pertama, masalah tata Kelola OD, yaitu masih minimnya pelaksanaan proses pembuatan dataset, dan kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya OD sehingga keterlibatannya dalam kegiatan pembuatan dataset masih minim.

Kedua Masalah teknologi OD, yaitu: Teknologi pembuatan data csv¹ (format data yang diunggah pada portal OD) telah tersedia namun belum mampu dilakukan oleh seluruh Dinas; dan belum seluruh Dinas mampu melakukan komputerisasi data, terutama untuk data yang akan dibuka, di samping teknologi komputerisasi yang tersedia belum mampu dimaksimalkan untuk beberapa data.

Ketiga, Masalah Sumber Daya Manusia: 1) Keaktifan Pedasi masih belum terjadi di seluruh SKPD, dan belum tersedia *Key Performance Indicator* (KPI) untuk penilaian kinerja dan belum ada rancangan penilaian dan monitoring kinerja dan 2) Belum semua Pedasi memiliki keterampilan yang memadai

¹ CSV – (*Comma separated values*) atau disebut juga *Comma Delimited*. File CSV adalah file teks biasa dengan format khusus yang menyimpan informasi dasar *spreadsheet* atau data dasar dalam format yang sangat sederhana, dengan satu catatan pada setiap baris, dan setiap bidang dalam catatan itu dipisahkan oleh koma. File ini sering digunakan sebagai cara sederhana untuk mentransfer sejumlah besar informasi *spreadsheet* atau *database* antar-program (Safaria, 2018)

dalam melaksanakan alur kerja pengelolaan data (*hardskill*).

Keempat: Masalah Organisasi, yaitu belum terdapat kolaborasi dari pihak-pihak yang bertugas mengamati keberjalanannya kolaborasi.

Berdasarkan permasalahan belum efektifnya pelaksanaan OD dikarenakan belum terintegrasi dalam Layanan Informasi Publik (LIP) secara optimal, maka artikel ini akan membahas dua hal yang berkaitan dengan masalah tersebut, yaitu: 1) bagaimana sebaiknya model OD yang terintegrasi dengan layanan informasi publik, dan 2) apa sebetulnya manfaat OD bagi publik dan tata kelola pemerintah. Akan tetapi sebelum menjawab pertanyaan tersebut, artikel ini akan membahas terlebih dahulu tentang proses OD pada pemerintah Kota Bandung.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan strategi studi kasus. Melalui pendekatan tersebut fakta-fakta dapat diperoleh melalui pengamatan terhadap proses manajemen perubahan yang dilakukan subjek dalam program *Open Data* dan pelayanan informasi publik. Strategi studi kasus dipilih karena sesuai dengan tujuan dari riset ini yaitu mengeksplorasi proses, aktivitas, dan peristiwa-peristiwa (Creswell, 2013) dalam program *Open Data*. Kasus-kasus dibatasi oleh waktu dan aktivitas, dan peneliti mengumpulkan informasi secara lengkap dengan menggunakan prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang ditentukan dalam tahap-tahap pelaksanaan OD mulai dari tahap inisiasi (tahun 2014-2015), pengembangan/ diseminasi (2015-2016), dan implementasi (2016-2018).

Obyek riset ini adalah inovasi *Open Data* dalam kerangka UU keterbukaan informasi publik. Adapun unit analisisnya adalah Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung sebagai unit utama

Pengelola Informasi dan Dokumentasi² (PPID Utama). Kota Bandung dipilih karena merupakan satu-satunya pemerintah kota di Indonesia yang menjadi *pilot project* pelaksanaan *Open Data*.

Data diperoleh dari dokumen kegiatan OD, wawancara dengan pihak-pihak yang kompeten pada subyek riset, observasi terhadap objek-objek kajian, dan studi dokumentasi terhadap ketentuan yang berkait dengan kegiatan layanan informasi publik dan OD.

Observasi, adalah instrumen ini digunakan untuk mengambil data empirik dari aktivitas pelayanan informasi publik di Pemerintah Kota Bandung, dan observasi tampilan Open Data, yang dipublikasikan di situs Satu Data Kota Bandung, yaitu data.bandung.go.id. dan tampilan KIP pada situs ppid.bandung.go.id.

Wawancara dilakukan dengan berbagai cara, yaitu secara langsung berhadap-hadapan, lewat telepon, dan/atau melalui internet seperti surel/*email* dan media sosial *WhatsApp*.

Adapun dalam menentukan *key informan*, peneliti menggunakan teknik *purposive* yaitu pemilihan sampel berdasarkan karakteristik informan, yaitu SDM yang menangani pengelolaan informasi dan dokumentasi, dan masyarakat pelaku advokasi berkaitan dengan hak masyarakat atas OD. Utamanya adalah pejabat dan staf ahli di bidang Data dan Statistika, dan bidang Diseminasi Informasi. Informan kunci dari pihak konsultan, yaitu analis data dari *World Bank Indonesia* (WBI). Sedangkan untuk informan dari masyarakat, peneliti mewawancarai perwakilan kelompok

² Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Pemerintah Daerah adalah pejabat yang ditunjuk dan ditetapkan oleh kepala daerah, yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi di badan publik.

masyarakat yang tergabung dalam Komunitas *Code for Bandung* dan *Data Science Indonesia* (DSI) sebagai kelompok masyarakat yang menginisiasi dan konsultan bagi pemerintah dalam pelaksanaan *Open Data*.

Komunitas *Code for Bandung* dan DSI adalah komunitas yang terbentuk dalam rangka proyek meningkatkan kolaborasi warga dan pemerintah dalam mengembangkan IT yang mendukung OD di Kota Bandung.

Studi dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis seluruh dokumen dukungan yang berkaitan dengan pelayanan informasi publik (Laporan Tahunan PPID/Pejapat Pengelola Informasi dan Dokumentasi) dan prosedur-prosedur dan kegiatan-kegiatan yang menyangkut laporan pelaksanaan *Open Data*, laporan pelaksanaan OGI, laporan tentang *Smart City*, dan *Roadmap Open Data*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Inovasi kolaboratif merupakan frasa yang terdiri atas dua konsep yaitu inovasi dan kolaborasi. Inovasi menurut Mulgan dan Albury (2003) bukan hanya sekedar gagasan baru, tapi gagasan baru yang berhasil. Menurut mereka inovasi yang sukses adalah proses baru, produk baru, pelayanan dan metode baru yang menghasilkan peningkatan signifikan dalam efisiensi, efektivitas, dan kualitas.

Sementara itu De Vries et al. mendefinisikan inovasi di sektor publik sebagai pengenalan elemen-elemen baru ke dalam layanan publik, dalam bentuk pengetahuan baru, organisasi baru, dan/atau manajemen baru, atau proses-proses keterampilan baru, yang mempresentasikan ketidakberlanjutan cara lama (de Vries et al., 2014).

Riset ini mengacu pada konsep inovasi yang terjadi dalam tiga fase: periode inisiasi, periode pengembangan dan periode pelaksanaan/terminasi. Oleh karenanya menurut Carlsson (Roste, 2004)

"perspektif sistem teknologi" didasarkan pada pendekatan evolusioner, yang dalam prosesnya ada lima komponen utama yang menjadi fokus, yaitu: gagasannya, hasilnya, individu pelaksana, hubungan dan konteks tempat inovasi berlangsung.

Dalam konteks riset ini proses inovasi dijalankan dalam kerangka kolaborasi, yaitu kerjasama interaktif antara penyedia dan pengguna. Dengan demikian inovasi kolaboratif dapat didefinisikan sebagai penciptaan dan pengembangan proses-proses yang melibatkan berbagai pihak *multiple actors* dan *stakeholders* di dalam dan luar organisasi, yang bekerjasama untuk tujuan-tujuan khusus untuk mengembangkan gagasan-gagasan, konsep-konsep, teknologi, dan solusi-solusi (Kodama, 2015).

Sementara untuk mengenali implementasi OD yang diterapkan oleh suatu pemerintah dapat diperiksa melalui enam prinsip yang tercantum dalam piagam *Open Data/the Principles of the Open Data Charter* (Open Data Barometer, 2017), yaitu:

1. Terbuka secara default (*Open by default*), yaitu pemerintah secara aktif harus mengumumkan atau mempublikasikan informasi tersebut tanpa dipinta, dengan tetap menjaga kerahasiaan data yang harus ditutup/dikecualikan, karena alasan keamanan atau perlindungan data.
2. Tepat waktu dan Komprehensif (*Timely and Comprehensive*) agar data tetap berharga atau bernilai, karena masih relevan, menyeluruh, dan harus dalam bentuk aslinya tanpa dimodifikasi.
3. Dapat diakses dan dapat digunakan (*Accessible and Usable*) melalui portal khusus yang mudah ditemukan, bebas biaya, dengan lisensi terbuka (tidak perlu izin khusus untuk mengakses dan membukanya).
4. Sebanding dan *Interoperable* (*Comparable and Interoperable*), yaitu melalui standar data yang disepakati

bersama. Jika semakin banyak *dataset* berkualitas baik yang dapat diakses, maka semakin mudah bagi *dataset* tersebut untuk berbicara satu sama lain (*interoperable*). Dengan demikian semakin banyak nilai potensial yang bisa didapatkan darinya.

5. Bertujuan untuk Peningkatan Tata Kelola Pemerintahan & Keterlibatan Warganegara (*For Improved Governance & Citizen Engagement*) karena memiliki kapasitas yang memungkinkan warga negara (dan instansi pemerintah lainnya) untuk memiliki gagasan yang lebih baik tentang cara memperbaiki layanan publik dan membantu pemerintah untuk bertanggung jawab.
6. Untuk Pengembangan dan Inovasi Inklusif (*For Inclusive Development and Innovation*) karena OD dapat membantu memacu perkembangan ekonomi inklusif. Berdasarkan hasil kajian ODI (*The Open Data Institute*), OD telah terbukti bermanfaat bagi ekonomi dan warga Negara (OKFN, n.d).

Selain prinsip-prinsip tersebut pelaksanaan OD di Indonesia juga harus merujuk kepada UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP) sebagai pedomannya. Berikut adalah prinsip-prinsip pada KIP:

1. Setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik.
2. Badan Publik yang memiliki situs resmi wajib mengumumkan informasi berkala melalui *website*.
3. Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia, ketat dan terbatas (yang dapat membahayakan negara, yang berkaitan dengan kepentingan perlindungan usaha dari persaingan usaha tidak sehat, yang berkaitan dengan hak-hak pribadi, yang berkaitan dengan rahasia jabatan; dan/atau yang diminta belum dikuasai atau didokumentasikan)
4. Ada Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) di setiap Badan Publik
5. SOP layanan informasi publik harus dimiliki Badan publik
6. Badan publik harus memiliki Daftar Informasi Publik (DIP)
7. Setiap Informasi Publik harus dapat diperoleh setiap Pemohon Informasi Publik dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana.

Prinsip OD dan KIP pada dasarnya memiliki kesamaan, yaitu: mensyaratkan *Availability and Access* (Ketersediaan dan Akses) yang efisien, dan harus memperhatikan informasi yang dikecualikan/rahasia. Adapun perbedaannya adalah: KIP tidak mensyaratkan format data *re-use and redistribution*, sementara dalam OD tidak ada ketentuan uji konsekuensi³ data.

Kemudian terdapat juga perbedaan dalam prosedurnya. Prosedur OD terdiri atas: membangun aplikasi, membuka data, membuat visualisasi dan mempublikasikan analisis dengan menggunakan data publik. Sementara Prosedur KIP, berdasarkan Standar Layanan Informasi Publik (SLIP), terdiri atas: mengklasifikasi informasi, menyusun Daftar Informasi Publik (DIP), melakukan uji konsekuensi atas informasi rahasia/dikecualikan, mengumumkan informasi publik (berdasarkan klasifikasi), dan melayani permohonan informasi.

Proses Inovasi *Open Data* di Pemerintah Kota Bandung

Proses inovasi *Open Data* di Pemerintah Bandung terjadi dalam tiga fase, yaitu: periode inisiasi, periode pengembangan dan periode pelaksanaan.

³ Uji Konsekuensi adalah pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat dengan mempertimbangkan secara saksama bahwa menutup informasi publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya (Pasal 1 angka 6 Perki 1 tahun 2017).

1. Tahap Inisiasi

Dalam tahap pengenalan dan adaptasi ini Pemkot Bandung berkolaborasi dengan mitra konsultan dan penyandang dana membuat proyek-proyek berkaitan dengan sosialisasi secara internal dan eksternal organisasi. Calon pengguna dan calon pengguna-kembali (*re-user*) data (masyarakat, usahawan, atau *data developer*) harus dilibatkan seawal dan sesering mungkin. Sehingga ketika mereka menggunakan kembali layanan tersebut, akan lebih relevan.

Pelibatan ‘perantara informasi’ (*intermediaries*) menjadi penting karena banyak data tidak akan secara langsung menjangkau pengguna, tetapi lazimnya melalui perantara tersebut, yaitu pihak-pihak yang memiliki kemampuan teknis komputer dalam mengambil data dan mengubah olah atau *me-remix* data tersebut sebelum disajikan menjadi data yang lebih mudah dibaca oleh khalayak ramai.

Pada tahap awal tersebut komunitas *Open Data* membantu pemkot Bandung untuk mengambil langkah-langkah awal menuju sebuah inisiatif Satu Data. Tahap pertama ini disebut “Keterlibatan Awal ekosistem OD dan *stakeholder*”⁴ sebagai kegiatan strategis yang dilakukan untuk menerapkan Satu Data dan *Open Data*.

Dalam berbagai kegiatan dilakukan dalam upaya memperkenalkan dan menyebarkan semangat keterbukaan data di tengah masyarakat, tampaknya Pemkot Bandung dalam masalah pembiayaan menyesuaikan dengan salah satu misi

RPJPD, yaitu: “Mengembangkan sistem pembiayaan kota terpadu (melalui pembiayaan pembangunan yang melibatkan pemerintah, swasta, dan masyarakat).

Kegiatan sosialisasi tersebut di antaranya adalah:

Bandung *Scrap-A-Thon* 2015. Kegiatan ini merupakan kerja sama Dinas Kominfo Kota Bandung dan komunitas *Code for Bandung*. Kegiatan pertama adalah *workshop* dan diskusi tentang konsep *Open Data* serta manfaatnya. Kedua, kompetisi *scrapping data*, yaitu mengubah format data yang dimiliki Pemerintah Kota Bandung menjadi format OD. Lomba ini diikuti oleh peserta mahasiswa, ahli, praktisi, sampai dengan masyarakat umum yang ingin berpartisipasi aktif. Acara ini merupakan kerja sama Pemkot Bandung dengan berbagai institusi seperti HIVOS foundation, dan *MAVC (Making All Your Voices Count)*.

Launching Portal Data Kota Bandung <http://databandung.go.id> pada tanggal 11 Desember 2015.

Sosialisasi dan FGD Implementasi *Open Data* Kota Bandung. Acara tersebut melibatkan narasumber dari *Code for Bandung*, perwakilan Dinas Komunikasi, Informatika dan Kehumasan (Diskominfomas) Provinsi DKI Jakarta, serta Sekretaris Diskominfo Kota Bandung. Tujuannya adalah menjaring masukan terkait implementasi *Open Data* dan *Roadmap Open Data* Kota Bandung, memperbaiki proses pengumpulan dan diseminasi data, mendorong pemanfaatan data dalam proses pengambilan keputusan, dan mendorong partisipasi masyarakat.

Explore Bandung Open Data (XBot). Kegiatan edukatif ini terdiri atas seminar, workshop dan kompetisi, dengan sasarannya adalah pemanfaatan data Kota Bandung yang terdapat di portal Open Data Kota Bandung pada tautan data.bandung.go.id. Kegiatan ini diselenggarakan atas kerjasama Data

⁴ Ekosistem yang dimaksud dalam konteks ini adalah sebuah sistem yang terbentuk karena adanya interaksi antara sebuah komunitas data dengan lingkungan Kota Bandung. Stakeholder sebagai orang atau organisasi yang mempunyai kepedulian, dipengaruhi oleh, memiliki kepentingan, atau terlibat dalam beberapa permasalahan di Kota Bandung. Stakeholder OD di Kota Bandung terdiri dari: Pemerintah Kota, masyarakat, pelaku bisnis, profesional, akademisi, dan LSM (Safaria, 2018)

Science Indonesia (DSI) dengan Dinas Kominfo Kota Bandung. 200 pesertanya terdiri atas mahasiswa dan komunitas anak muda.

2. Proses Pengembangan *Open Data (OD)*

Proses ini beririsan dengan kegiatan sosialisasi dan pelatihan internal organisasi tentang OD dan penyusunan *Roadmap Open Data* Kota Bandung 2016-2018. Seperti proses inisiasi, dalam proses pengembangan ini Pemerintah Kota Bandung masih menggandeng pihak-pihak yang sama, terutama komunitas Open Data yang mengadvokasi bagaimana cara mengelola data.

Misalnya komunitas DSI berperan dalam: 1) Mendorong pemerintah kota Bandung untuk dapat memproduksi data dengan kualitas dan standar yang ditentukan; 2) Membangun ekosistem open data yang tidak hanya terdiri dari orang-orang teknologi; 3) Mencoba menyelesaikan salah satu isu prioritas kota Bandung secara konkret dan spesifik dengan mengoptimalkan peran di poin 1 dan poin 2. DSI memilih satu topik sebagai masalah yang akan dikerjakan dan melibatkan pihak-pihak yang berkaitan dengan topik tersebut.

Kemudian SDM organisasi dipersiapkan untuk menerima perubahan yang dibawa program OD melalui berbagai kegiatan seperti pelatihan, FGD, dan workshop. SDM di organisasi pemerintah, terutama ASN, yang ditunjuk untuk jabatan tertentu ada kalanya tidak memiliki latar belakang pendidikan ataupun keterampilan yang sesuai dengan tugas dan/atau fungsinya. Alasan lain yang menyebabkan dibutuhkannya pelatihan adalah karena inovasi ini memerlukan keterampilan baru yang berkaitan dengan teknologi informasi.

Ada dua kegiatan pengenalan internal yang sudah diselenggarakan, yaitu: pertama, kegiatan Sosialisasi dan FGD implementasi OD secara internal. Kegiatan

ini menghadirkan seluruh Petugas Data dan Informasi (Pedasi) sebagai peserta. Adapun narasumbernya berasal dari komunitas pemerhati dan konsultan OD, serta Komisi Informasi Pusat dan Provinsi Jabar.

Kedua, lokakarya dan seminar tentang "Penemuan Data" (*Data Discovery Workshop*), yaitu kegiatan yang diselenggarakan oleh Diskominfo Kota Bandung untuk mengajar Aparatur Daerah bagaimana mengolah data. Kegiatannya adalah: data inventaris dan pembersihan data, analisis data, dan visualisasi data.

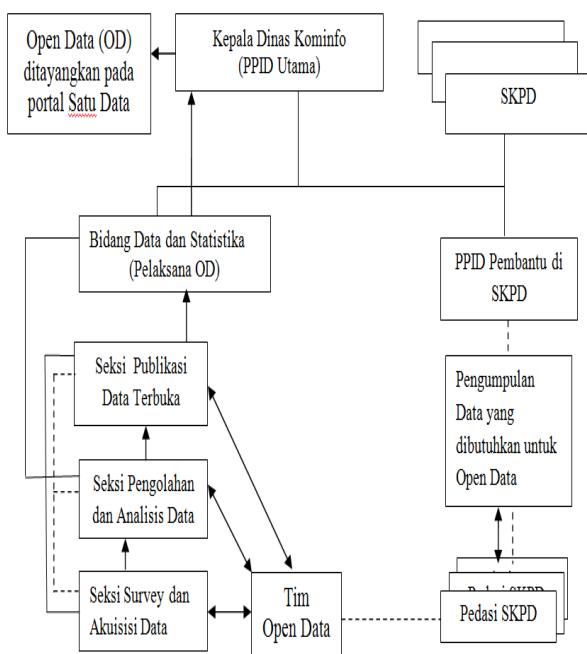
Data inventaris merupakan kegiatan dalam rangka pemetaan dan identifikasi data pada setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Di saat yang sama juga dilakukan sosialisasi/roadshow program OD ke Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) dan Pemerintahan Umum Sekertariat Kota Bandung. Tujuan dari sosialisasi tersebut adalah agar para pemegang kebijakan memahami program dan cara kerja OD.

Kegiatan pengembangan yang tidak kalah pentingnya adalah diwujudkan dengan penyediaan dan penunjukan SDM yang memadai (secara kuantitas dan kualitas). Misalnya saja untuk Tim Open Data (OD) terdiri atas lima staf honorer sebagai tenaga ahli di bidang teknik informatika dan komunikasi. Tim ini juga terlibat dalam kolaborasi dengan komunitas-komunitas tersebut dalam kegiatan diseminasi maupun *workshop* untuk memecahkan masalah-masalah Kota Bandung.

3. Proses Implementasi *Open Data (OD)*

Menurut Osborne dan Brown (2015) implementasi dan difusi merupakan dua fase esensial dalam proses inovasi. Meskipun dideklarasikan pada tahun 2014, tetapi penerapan OD di lingkungan Pemerintah kota Bandung baru diimplementasikan pada tahun 2017.

Berikut adalah struktur dan alur pelaksanaan OD.



Gambar 2 Alur Pelaksanaan Data Terbuka di Pemkot Bandung
Sumber: Safaria, 2018

Gambar 2 merupakan ilustrasi pelaksanaan *Open Data* (OD) secara faktual di internal Kota Bandung. Pada gambar tersebut jelas terlihat tidak ada perlibatan langsung dari PPID Pelaksana, yaitu Bidang Diseminasi informasi yang sebelumnya bertanggung jawab atas pelaksanaan *Open Data*. Hal tersebut juga menunjukkan tidak tegasnya mekanisme koordinasi dan komunikasi antar dua bidang tersebut.

Masalah koordinasi tersebut dapat diamati lebih lanjut dari tahap-tahapan OD di Bidang Data dan Statistika Kota Bandung (Safaria, 2018) berikut ini: 1) Mengidentifikasi ketersediaan data dan kebutuhan masyarakat (*survey*) untuk *Open Data*, serta menetapkan cakupan dan format datanya; 2) Menyediakan dan mengoperasikan tools atau aplikasi untuk membentuk dataset atau infografis untuk *OD*; 3) Menyediakan tools dan aplikasi untuk pengaksesan dataset *OD*; 4) Kepala Bidang Data dan Statistika memeriksa rancangan materi publikasi dokumen permohonan. Jika disetujui lanjut persetujuan Kepala Dinas. Jika tidak

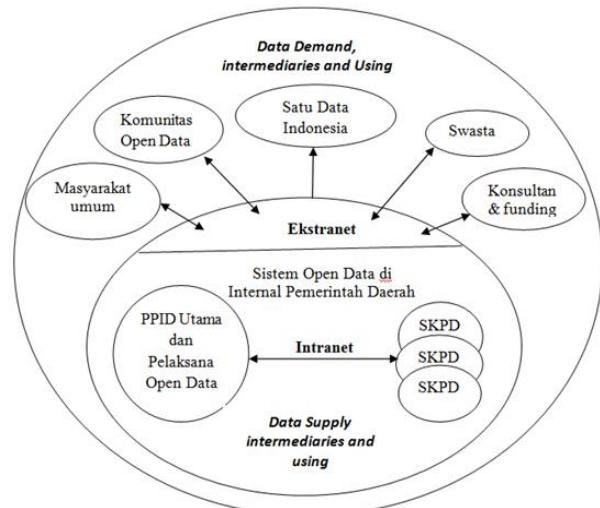
disetujui kembali ke nomor 3 (untuk dilakukan perubahan sesuai arahan); 5) Kepala Dinas Kominfo memeriksa rancangan materi publikasi dokumen permohonan. Jika disetujui materi publikasi ditayangkan pada portal data.bandung.go.id: a) Jika tidak disetujui kembali ke nomor 3 (untuk dilakukan perubahan sesuai arahan); b) Materi publikasi tayang di portal data terbuka (data.bandung.go.id)

Dari tahapan-tahapan tersebut tidak disebutkan peran PPID Utama dan PPID Pelaksana dalam proses OD, padahal sebelum dipublikasikan harus dipastikan terlebih dahulu jenis informasinya apakah masuk kategori informasi terbuka atau dikecualikan berdasarkan penetapan PPID Utama. Hal inilah yang menimbulkan perselisihan mengenai data yang harus dipublikasikan (Safaria, 2018).

Model Inovasi Kolaboratif dalam Implementasi OD

Menurut Zuiderwijk et al (Stagars, 2016) secara umum inisiatif *Open Data* mengikuti proses dasar yang terdiri atas lima tahap: *Creating data, opening data, finding data, using data, and discussing data*. Tahap pertama adalah domain pemerintah (*governments*), sementara tahap *finding and using data* berkaitan dengan pengguna data (*users: private sector, citizens*). Kemudian tahap akhir berupa *discussing data and giving feedback* melibatkan kedua pihak yaitu *governments and data users*.

Oleh karenanya model yang sesuai bagi inovasi *Open Data* adalah model yang melibatkan ekosistem *Open Data* dan menempatkannya dalam kerangka Kebijakan Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Berikut ini gambar yang menampilkan rancangan model inovasi kolaboratif *Open Data* yang dapat diterapkan di setiap fase OD, yaitu: periode inisiasi, periode pengembangan dan periode pelaksanaan.

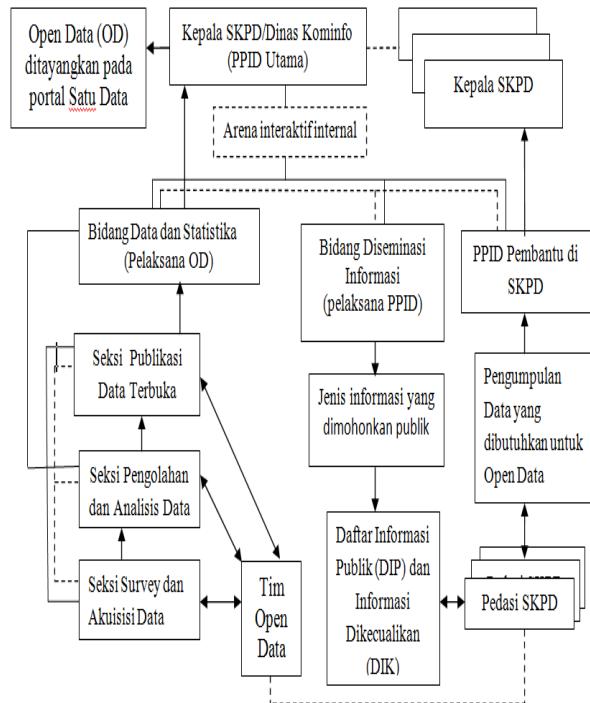


Gambar 3 Model Inovasi Kolaboratif Open Data Pemerintah Daerah dalam Ekosistem Open Data
Sumber: Safaria, 2018

Gambar tersebut merupakan rancangan model implementasi OD dalam kerangka inovasi kolaboratif menimbang pelaksanaannya secara prinsipil bekerja pada suatu ekosistem yang melibatkan banyak stakeholder, dan bertujuan untuk menciptakan berbagai inovasi. Lingkungan internal dan eksternal dalam model ini bertindak sebagai pengguna data (*data demand*), dan berperan sebagai *intermediaries* (penerjemahan, pengontekstualisasi data) baik itu orang, kelompok, atau lembaga yang memiliki pemahaman atas pengolahan data. Dalam konteks OD baik intranet maupun ekstranet sama-sama pentingnya untuk dikelola. Jika intranet mengelola pendistribusian dokumen internal, seperti manual, prosedur, dsb, maka ekstranet memungkinkan distribusi informasi, kolaborasi, dan transaksi dengan partner eksternal (Milner, 2000).

Pengelolaan OD secara internal di pemerintah daerah bukan sekedar memenuhi pelayanan publik, tetapi juga sebagai penentu kuantitas dan kualitas data yang diunggah di portal Satu Data milik daerah, dan yang dikirim ke portal Satu Data di pemerintah pusat yang penting bagi pengambilan keputusan dan penyusunan kebijakan. Untuk itu model yang tepat bagi manajemen inovasi OD

intranet menjadi penting. Berikut adalah rancangannya.



Gambar 4 Rancangan Model Manajemen *Open Data* Intranet
Sumber: Safaria, 2018

Model ini menggambarkan OD yang terintegrasi dalam konsep pelayanan informasi publik. Keterlibatan jajaran PPID dalam OD diperkuat dalam struktur tersebut. Ada dua konsep yang ditambahkan pada model tersebut yaitu Daftar Informasi Publik (DIP)⁵ dan Daftar Informasi Dikecualikan (DIK)⁶ berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan tentang KIP, serta

⁵ Daftar Informasi Publik (DIP) adalah catatan atau data yang berisi keterangan secara sistematis tentang seluruh informasi publik yang dikuasai Badan Publik bersangkutan, tidak termasuk informasi yang dikecualikan atau tertutup. DIP dimutakhirkan sekurang-kurangnya satu kali dalam sebulan.

⁶ Informasi yang di-Kecualikan adalah informasi yang tidak dapat diakses oleh publik/pemohon informasi publik, yang didasarkan pada pengujian konsekuensi, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP)

Arena Interaktif sebagai penguatan komunikasi dan koordinasi antar-unsur organisasi yang bertanggung jawab dalam mengelola *Open Data*, terutama PPID, Bidang Data dan Statistika, dan Bidang Diseminasi Informasi.

Manfaat Open Data

Pelaksanaan inisiatif *Open Data* di Kota Bandung telah memasuki tahap akhir yang ditandai dengan kegiatan-kegiatan FGD maupun *workshop* yang melibatkan dua pihak tersebut (penyedia dan pengguna) dengan tujuan untuk memecahkan masalah-masalah kota melalui OD. Adapun masalah-masalah yang sedang dicoba untuk dipecahkan adalah masalah kemacetan, banjir, dan sampah di Kota Bandung. Oleh karena itu dalam implementasinya OD memerlukan *sustaining step* karena mempertimbangkan pentingnya keberlanjutan OD yang memiliki berbagai keuntungan secara ekonomi, meningkatkan penyediaan data yang lebih baik (*Operational and Technical Benefits*) bagi proses pembuatan kebijakan; keuntungan politik dan sosial (*Political and social benefits*) yang ditunjukkan melalui transparansi yang lebih besar, akuntabilitas, partisipasi warga dalam pemerintahan, mendukung *decision making*, dan menumbuhkan kepercayaan antara sektor publik, swasta, dan warga (Stagars, 2016).

Beberapa studi kasus menemukan OD menguntungkan bagi perekonomian (*economy benefits*) "...is good for business, economic growth, prosperity, and innovation. (Stagars, 2016) Misalnya menurut laporan *European Commission* (2011) di Uni Eropa terjadi peningkatan keuntungan ekonomi sekitar 40 miliar Euro per tahun melalui OD yang dikeluarkan pemerintah Uni Eropa (termasuk data statistik, cuaca, proyek riset, dan buku-buku digital).

Secara khusus dalam konteks riset ini untuk melihat apakah OD bermanfaat dalam tata kelola pemerintah, maka kita

dapat menganalisisnya dari penilaian Komisi Informasi atas kinerja Pemerintah Kota Bandung dalam Layanan Informasi Publik (LIP) berikut.

Tahun	Peringkat (Kategori Umum)	KIP	Peringkat KIP (Kategori Informasi Berkala) ⁷
2013	10		12
2014	17		6
2015	3		2
2016	3		2
2017	3		2
2018	2		1

Tabel 2 Peringkat Keterbukaan Informasi Publik (KIP) Kota Bandung Tahun 2013-2018

Sumber: diolah dari Data Monev Komisi Informasi Jabar 2013-2018

Tabel 2 menunjukkan bahwa di tahun ke empat hingga delapan (tahun 2015-2018) kinerja Layanan Informasi Publik (LIP) di pemerintah Kota Bandung mengalami peningkatan yang signifikan. Bahkan untuk kategori infomasi berkala berhasil menempati peringkat pertama. Sementara dalam kategori umum berhasil meraih posisi kedua. Implementasi KIP dapat dipandang sebagai fundamen yang kuat bagi penerapan OD di pemerintah.

Sebaliknya jika melihat peningkatan prestasi Pemerintah Kota Bandung dalam implementasi KIP sejak tahun 2015 yang bertepatan dengan dimulainya penerapan OD, maka dapat diduga bahwa kehadiran OD berdampak positif bagi LIP. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Stagars (2016) bahwa kehadiran OD dapat meningkatkan penyediaan informasi yang lebih baik.

⁷ Informasi berkala adalah Informasi yang harus diumumkan secara berkala terkait Badan Publik bersangkutan (misal alamat, struktur organisasi dan pejabat-pejabat strukturalnya, visi dan misi, ruang lingkup kegiatan badan publik, kinerja Badan Publik terkait, ringkasan laporan keuangan, LHKPN, dsb), yang dilakukan selambat-lambatnya satu kali dalam setahun.

SIMPULAN

Isu yang disorot dalam penerapan kebijakan Keterbukaan informasi publik dan *Open Data* (OD) bukan hanya tentang bagaimana pemerintah mengelola dan menyajikan data kepada publik, tetapi juga bagaimana publik dapat mengakses dan menggunakan data tersebut.

Inovasi dalam implementasi OD di Pemerintah daerah merupakan kolaborasi dengan berbagai *stakeholders* di internal dan eksternal organisasi (masyarakat, swasta, *data developer*). Oleh karena itu model inovasi kolaboratif sesuai untuk implementasi program ini dalam tujuannya untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi pemerintah daerah dan publiknya.

Berbagai kegiatan dan fasilitas (seperti penyediaan *coworking space* dan kompetisi OD) dikembangkan untuk mendukung partisipasi publik dan upaya *sustaining* Inovasi Open Data. Publik distimulus untuk dapat berinovasi dengan OD yang dimiliki pemerintah. Hal ini berdasarkan pertimbangan bahwa OD memiliki berbagai keuntungan secara ekonomi, meningkatkan manajemen data yang lebih baik (*Operational and Technical Benefits*) bagi proses pembuatan kebijakan; dan memiliki keuntungan politik dan sosial (*Political and social benefits*) karena menunjukkan transparansi yang lebih besar, akuntabilitas, partisipasi warga dalam pemerintahan. Tentunya manfaat-manfaat tersebut masih perlu pembuktian lebih lanjut melalui proyek-proyek riset berikutnya.

DAFTAR PUSTAKA

Creswell, J.W. (2013). *Research Design: Qualitative, and Mixed Methods Approaches*. Terjemahan

Achmad Fawaid. NewYork: Sage Publications Inc.

De Vries, H.A., Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L.G. (2014). *Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda*. Speyer: EGPA conference.

Kodama, M. (2015). *Collaborative Innovation: Developing Health Support Ecosystem*. New York: Routledge

Milner, E.M. (2000). *Managing Information and Knowledge in the Public Sector*. London: Routledge.

Monino, J.L. & Sedkaoui, S. (2016). *Big Data, Open Data, and Data Development*. London: ISTE Ltd.

Mulgan, G. & Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. London: Nesta.

Osborne, S.P. & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.

Røste, R. (2004). *Studies of innovation in the public sector, a literature review*. Working Paper. Oslo: Publin.

Stagar, M. (2016). *Open Data in Southeast Asia*. Singapore: Springer Nature.

One Data. (tanpa tahun). "Perkenalan Inisiatif Satu Data". Diunduh di: <<https://data.go.id/konten/perkenalan-inisiatif-satu-data/#dasar-hukum>> tanggal 4 Juni 2017

Mulgan, G. & Albury, D. (2003). Working Paper: *Innovation in the Public Sector*. London: Nesta.

Open Government Indonesia (OGI). 2015. Laporan Pelaksanaan Open Government Indonesia 2014. Jakarta: OGI

Open Knowledge Foundation (OKFN). 2010. Open Data Handbook. Diunduh di: <https://okfn.org/about/our-impact/handbook/> tanggal 23 Oktober 2016.

Open data Kota Bandung. Diunduh di: <http://data.bandung.go.id/> tanggal 19 April 2019

Safaria, A.F. (2018) *Manajemen Perubahan Inovasi Open Data Dalam Layanan Informasi Publik Pada Pemerintah Kota Bandung* (2015-2018). Disertasi. Bandung: Pasca Sarjana FISIP Unpad.

Peraturan Komisi Informasi No. 1 tahun 2017 tentang Pengklasifikasian Informasi Publik.