



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**MANAJEMEN KOMUNIKASI PEMERINTAH DALAM  
KEBIJAKAN TRANSPARANSI INFORMASI  
(Studi Evaluasi Komunikasi Keterbukaan Informasi Publik pada  
Kementerian Komunikasi dan Informatika)**

**TESIS**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains.

**Nama : Marroli J. Indarto  
NPM : 1006797843**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI ILMU KOMUNIKASI  
KEKHUSUSAN MANAJEMEN KOMUNIKASI**

**JAKARTA  
JUNI 2012**

**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI ILMU KOMUNIKASI  
MANAJEMEN KOMUNIKASI  
PROGRAM PASCASARJANA**

**LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS**

**Nama: Marroli J. Indarto**

**NPM: 1006797843**

**Judul Tesis: Manajemen Komunikasi Pemerintah dalam Kebijakan  
Transparansi Informasi : Studi Evaluasi Komunikasi Keterbukaan  
Informasi Publik pada Kementerian Komunikasi dan Informatika**

**PEMBIMBING TESIS**

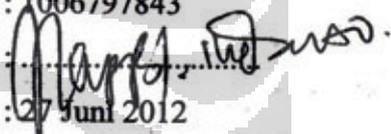
**(DR. Nia Sarinastiti, MA)**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah  
Hasil karya saya sendiri  
Seluruh sumber yang dikutip ataupun dirujuk  
Telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Marroli J. Indarto

NPM : 1006797843

Tanda Tangan : 

Tanggal : 27 Juni 2012

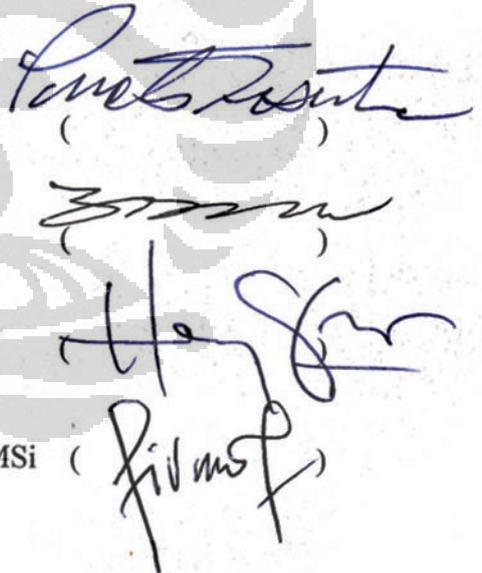
## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Marroli J. Indarto  
NPM : 1006797843  
Program Studi : Ilmu Komunikasi  
Kekhususan : Manajemen Komunikasi  
Judul Tesis : Manajemen Komunikasi Pemerintah dalam  
Kebijakan Transparansi Informasi : Studi Evaluasi  
Komunikasi Keterbukaan Informasi Publik pada  
Kementerian Komunikasi dan Informatika

**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Ilmu Komunikasi Program Pascasarjana, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.**

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Dr. Pinckey Triputra, M.Sc  
Pembimbing : DR. Nia Sarinastiti, MA  
Penguji Ahli : Henry Faizal Noor, SE.,MBA  
Sekretaris Sidang : Ir. Firman Kurniawan Sujono, MSi



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 27 Juni 2012

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan rahmat-Nya yang tidak terhitung, sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan Tesis dengan baik dan tepat pada waktunya.

Tesis yang berjudul **Manajemen Komunikasi Pemerintah dalam Kebijakan Transparansi Informasi** ini disusun sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi guna memenuhi syarat kelulusan serta untuk memperoleh gelar *Magister Sains* pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Dalam proses penulisan Tesis ini, penulis menyadari bahwa tulisan ini jauh dari sempurna. Oleh karena itu, berbagai saran dan kritik membangun sangat penulis harapkan untuk memperbaiki segala ketidaksempurnaan itu.

Selama proses penulisan, Penulis telah menerima bimbingan, nasehat dan semangat dari berbagai pihak. Maka pada kesempatan ini, Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. DR. Pinkey Triputra, selaku Ketua Jurusan Program Pasca Sarjana, Departemen Ilmu Komunikasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
2. Drs. Eduard Lukman, MA, selaku Sekretaris Jurusan Program Pasca Sarjana, Departemen Ilmu Komunikasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
3. DR. Nia Sarinastiti, MA, selaku dosen pembimbing Tesis yang dengan sabar melayani pertanyaan-pertanyaan penulis. Terimakasih atas arahan, bimbingan serta penjelasan yang diberikan kepada penulis untuk penyelesaian Tesis ini.
4. Dosen-dosen Pasca Sarjana Manajemen Komunikasi Universitas Indonesia yang telah memberikan ilmu yang sangat berguna dan berharga selama saya kuliah.
5. Informan Penelitian antara lain Dirjen Informasi dan Komunikasi Publik Kominfo, Heny S. Widianingsih, M.Si , Ramly Amin Simbolon, DR. Subagio, Soekartono, M.Si, DR. Halomoan Harahap, Jamiludin Ritonga, M.Si dan Frans H, Sembiring, MM.

6. Keluarga tercinta, istri Khairunnisa Nasution dan anakku, Farezky Arsa.
7. Teman diskusi tesis, DR. Ramon Ka'ban, Tito Edy Priandono, Adelisa dan Wildan Hakim;
8. Tim penyedia data dari Sekretariat Bakohumas, ex. Dit. Kelembagaan Komunikasi Pemerintah, Dit. Kemitraan Komunikasi, dan Dit. Komunikasi Publik Kemenkominfo;
9. Seluruh pihak yang telah banyak membantu penulis untuk menyelesaikan penulisan ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi dunia pendidikan tinggi dalam bidang ilmu komunikasi di Indonesia. penulis berharap penelitian ini dapat memberikan kontribusi berarti yang berkaitan dengan media baru dan perkembangannya di masa yang akan datang.

Jakarta, Juni 2012

Marroli J. Indarto

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Marroli J. Indarto  
NPM : 1006797843  
Program Studi : Magister Manajemen Komunikasi  
Departemen : Ilmu Komunikasi  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

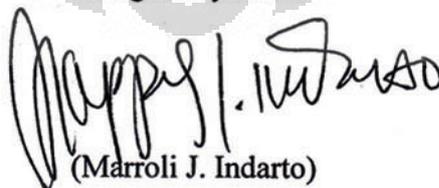
**Manajemen Komunikasi Pemerintah dalam Kebijakan Transparansi  
Informasi : Studi Evaluasi Komunikasi Keterbukaan Informasi Publik pada  
Kementerian Komunikasi dan Informatika**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada Tanggal : Juni 2012

Yang Menyatakan

  
(Marroli J. Indarto)

## ABSTRAK

**Nama : Marroli J. Indarto**  
**Program Studi : Magister Manajemen Komunikasi**  
**Judul : Manajemen Komunikasi Pemerintah Dalam Kebijakan**  
**Transparansi Informasi : Studi Evaluasi Komunikasi Keterbukaan**  
**Informasi Publik oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika**

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh rendahnya penerapan keterbukaan informasi pada badan publik dan minimnya partisipasi masyarakat menggunakan hak untuk tahu (*Rights to Know*) oleh karena itu perlu adanya manajemen komunikasi pemerintah dari Ditjen Informasi dan Komunikasi Publik (IKP) yang efektif. Tujuan penelitian untuk mengetahui bagaimana metode manajemen dan evaluasi komunikasi pemerintah dalam kebijakan transparansi informasi. Metodologi penelitian menggunakan paradigma positivis dengan perspektif manajemen pada pendekatan kualitatif studi kasus. Metode manajemen komunikasi dibahas dengan proses empat langkah metode manajemen Cutlip, Center, dan Broom, Metode Transparansi Rawlin dan teori pengait yaitu teori pemangku kepentingan. Hasil penelitian menemukan bahwa komunikasi pemerintah sudah menerapkan metode manajemen dalam menganalisis dimensi transparansi dan belum maksimal. Disimpulkan bahwa manajemen komunikasi pemerintah mempunyai perencanaan yang komprehensif dan terstruktur, akan tetapi ada kelemahan dalam melakukan identifikasi masalah, aksi dan komunikasi serta evaluasi.

Kata kunci: Manajemen, Komunikasi Pemerintah, Kebijakan Transparansi Informasi

## ABSTRACT

**Name : Marroli J. Indarto**  
**Study Program : Master of Communication Management**  
**Title : Government Communication Management in**  
**Information Transparency Issue : Evaluation Study Communication of**  
**Public Information Transparency by Ministry of Communications and**  
**Information Technology**

The research was motivated by the lack of implementation in the information transparency in public institutions and the lack of public participation in using their right to know. therefore, it needed an effective government communication management from the Directorate General of Information and Public Communication. The purpose of this research is to find out how the government communication evaluation and management method in information transparency policy. The methodology in this research is positivist with a management perspective on qualitative case study. The method of communication management that is used are the four steps management process of Cutlip, Center and Broom, The Rawlin Transparency Method and related theory on stakeholder. Result of the study shows that the government's implementation on transparency management has not been on the maximum. It is concluded that government communication management has a comprehensive and organized plan but there are some weaknesses in identifying the problem, action, communication and evaluation.

Key words: Communication Management, Government Communications, Information Transparency

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS</b> .....	iii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iv
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	v
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH</b> .....	vii
<b>ABSTRAK</b> .....	viii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	x
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xii
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xiii
<b>DAFTAR SINGKATAN</b> .....	xiv
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xv
<b>1. PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	3
1.3 Rumusan penelitian .....	8
1.4 Pertanyaan penelitian .....	9
1.5 Tujuan penelitian .....	9
1.6 Manfaat dan Signifikansi .....	9
1.6.1 Signifikansi Akademis .....	9
1.6.2 Signifikansi Praktis .....	10
1.7 Sitematika Penulisan .....	10
<b>2. KERANGKA TEORI</b> .....	11
2.1 Diskursus akan Keterbukaan Informasi .....	11
2.2 Komunikasi Pemerintah .....	14
2.3 Humas sebagai Fungsi Manajemen .....	18
2.4 Manajemen Komunikasi Pemerintah .....	20
2.5 Proses Manajemen Dalam Aktivitas Komunikasi .....	24
2.6 Transparansi Dalam Kepemerintahan .....	28
2.7 Evaluasi Program Komunikasi .....	32
2.8 Kerangka Penelitian .....	34
<b>3. METODE PENELITIAN</b> .....	37
3.1 Pendekatan Kualitatif .....	37
3.2 Studi Kasus .....	39
3.3 Metode Pengumpulan Data .....	41
3.4 Informan Penelitian .....	42
3.5 Teknik Analisa Data .....	42
3.6 Kredibilitas Penelitian .....	45
3.7 Batasan Penelitian .....	45

<b>4. ANALISIS DAN INTERPRETASI.....</b>	<b>46</b>
4.1 Analisa Situasi .....	46
4.1.1 Tugas, Pokok, Fungsi Kementerian Komunikasi dan Informatika .....	51
4.1.2 Implikasi UU KIP Bagi Badan Publik .....	53
4.1.3 Pemahaman Institusi Akan Transparansi Informasi .....	56
4.1.4 Analisis Indikator Transparansi .....	57
4.1.5 Analisis Organisasional Badan Publik .....	61
4.1.6 Analisis Publik .....	65
4.2 Perencanaan Komunikasi .....	68
4.2.1 Perencanaan Komunikasi Dalam Transparansi Informasi .....	69
4.2.2 Perencanaan Target Publik .....	70
4.2.3 Strategi Komunikasi Kebijakan Transparansi .....	72
4.2.4 Perencanaan Media .....	73
4.2.5 Jadwal dan Anggaran .....	75
4.2.6 Antisipasi Kendala .....	76
4.3 Aksi dan Komunikasi .....	79
4.3.1 Implementasi Periode 2006-2007 .....	79
4.3.2 Implementasi Periode 2008-2010 .....	82
4.3.2.1 Sosialisasi UU KIP .....	83
4.3.2.2 Sosialisasi Kepada Pejabat Kehumasan.....	86
4.3.2.3 Kemitraan Strategis Media Massa .....	89
4.3.3 Implementasi Periode 2011- Awal 2012 .....	89
4.3.4 Kendala Implementasi Komunikasi .....	91
4.4 Evaluasi Komunikasi .....	93
4.4.1 Pemohon Informasi Masih Eksklusif .....	96
4.4.2 Pembentukan PPID Minim .....	97
4.4.3 Klaim Atas Hasil Nyata .....	101
4.4.4 Keluaran Komunikasi .....	102
4.5 Bahasan atau Diskusi .....	104
4.5.1 Model Faktor Terkait Organisasi .....	104
4.5.1 Model Faktor Terkait Komunikasi .....	105
<b>5. KESIMPULAN DAN SARAN</b>	<b>107</b>
5.1 Kesimpulan .....	107
5.2 Saran .....	108
<b>DAFTAR REFERENSI .....</b>	<b>110</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Tipe-tipe Evaluasi .....	33
Tabel 2.2	Operasionalisasi Kerangka Penelitian .....	35
Tabel 4.1	Analisa Situasi Hasil Penelitian .....	66
Tabel 4.2	Karakteristik Media Komunikasi Tatap Muka .....	77
Tabel 4.3	Aspek Perencanaan Komunikasi Hasil Penelitian .....	77
Tabel 4.4	Kegiatan Sosialisasi UU KIP Tahun 2008 .....	84
Tabel 4.5	Kegiatan Sosialisasi UU KIP Tahun 2009 .....	85
Tabel 4.6	Kegiatan Sosialisasi UU KIP Tahun 2010 .....	86
Tabel 4.7	Aspek Aksi dan Komunikasi Hasil Penelitian .....	92
Tabel 4.8	Total dan Prosentase PPID yang telah Terbentuk .....	98
Tabel 4.9	Aspek Evaluasi Komunikasi Hasil Penelitian .....	103
Tabel 4.10	Faktor Penentu Keberhasilan Dimensi Organisasi .....	104
Tabel 4.11	Faktor Penentu Keberhasilan Dimensi Komunikasi .....	106

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Metode Manajemen Cutlip, Center dan Broom .....	24
Gambar 2.2	Kerangka Penelitian .....	35
Gambar 3.1	Alur Kerja Analisis Data Kualitatif .....	44
Gambar 4.1	Kendala Pembentukan PPID di Badan Publik .....	91
Gambar 4.2	Jumlah Badan Publik Yang Membentuk PPID .....	97

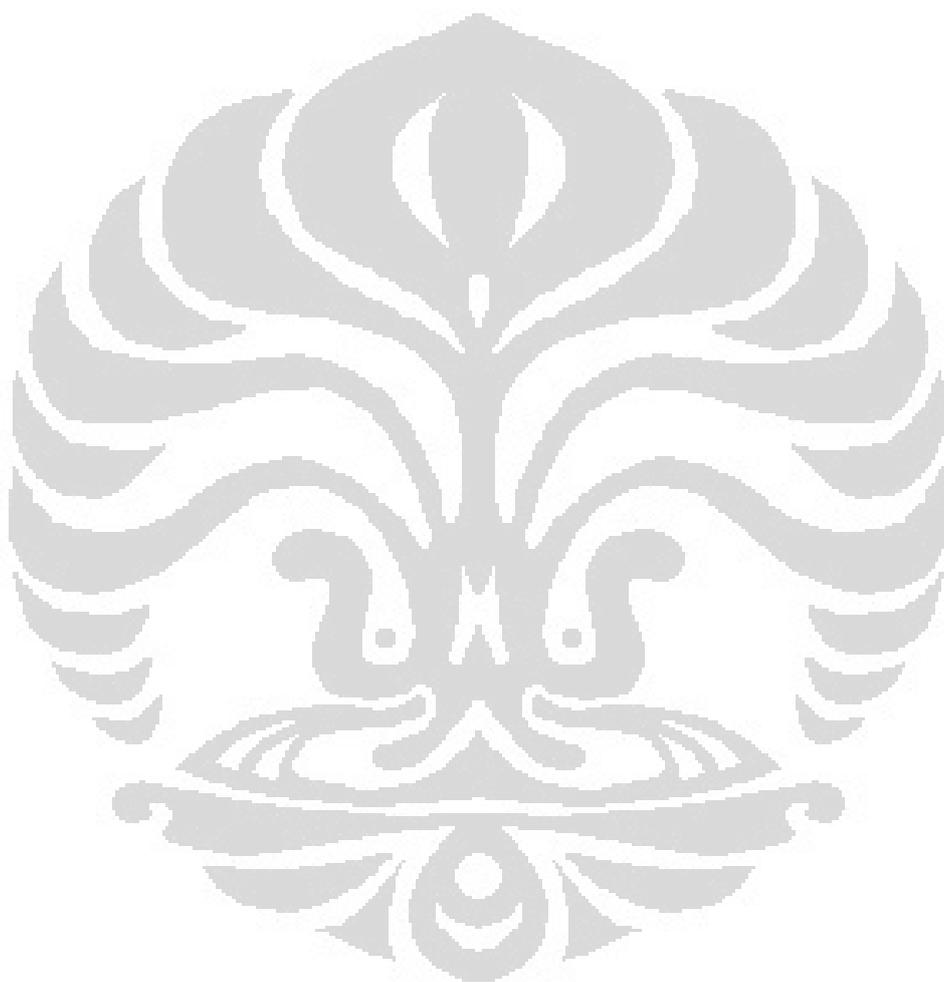


## DAFTAR SINGKATAN

APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Bakohumas	Badan Koordinasi Kehumasan Pemerintah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
DIM	Daftar Inventaris Masalah
Ditjen IKP	Direktorat Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik
DUHAM	Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
HAM	Hak Asasi Manusia
Kemenkominfo	Kementerian Komunikasi dan Informatika RI
KI	Komisi Informasi
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
PERKI	Peraturan Komisi Informasi
PPID	Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi
UU	Undang-Undang
UU KIP	Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Daftar Pertanyaan .....	xiii
Lampiran 2 Transkrip Wawancara.....	xiv



# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia kini menuju era informasi masyarakat terbuka, suatu masa dimana tidak ada lagi sekat pembeda (*borderless*) terkait hak publik yaitu hak memperoleh informasi (*right to know*). Salah satu implementasinya dalam konteks regulasi adalah munculnya Undang-Undang No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) yang disahkan DPR pada 3 April 2008 dan diundangkan pemerintah 30 April 2008. UU KIP menjadikan Indonesia sebagai negara ke-5 di Asia dan ke-76 di dunia yang secara resmi mengadopsi prinsip-prinsip keterbukaan informasi.

Seperti halnya beberapa negara lain di Asia, dorongan akan transparansi informasi publik dimulai ketika krisis ekonomi melanda kawasan Asia. Di Indonesia, inisiasi dari masyarakat sipil dan daerah lebih dulu memberlakukan kebijakan tersebut sebelum adanya undang-undang di tingkat nasional.

Dibutuhkan delapan tahun bagi Indonesia untuk pengesahan RUU keterbukaan informasi publik, dan berlaku efektif dua tahun kemudian tahun 2010, berarti diperlukan sepuluh tahun pemberlakuan jaminan Keterbukaan Informasi di Indonesia sejak amandemen terhadap penerapan Undang-undang Dasar 1945.

Pada dasarnya, pemerintahan di negara-negara demokrasi telah menyadari bahwa terciptanya keterbukaan dalam memperoleh informasi bagi publik dapat memberikan dampak positif bagi kehidupan sosial, politik, ekonomi, dan hukum di negaranya.

Kebebasan informasi menjadi semangat demokratisasi yang menawarkan kebebasan sekaligus tanggung jawab secara melekat. Kebijakan ini diharapkan mampu mendorong akses publik terhadap informasi secara luas. Kebebasan ini juga melahirkan *governability* dimana negara dapat memfungsikan dirinya secara efektif dan efisien tanpa mengesampingkan prinsip-prinsip demokrasi.

Hak atas kebebasan memperoleh informasi publik merupakan hak asasi manusia yang dijamin baik dalam ketentuan internasional maupun nasional. Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) PBB menyebutkan hak atas informasi adalah hak hakikat, yang ada sejak manusia lahir. Jadi, pengakuan hak atas informasi adalah realisasi terhadap pengakuan hak untuk hidup dan hak atas kemerdekaan.

Di Indonesia, Pasal 28 F Undang-Undang Dasar 1945 (pasca perubahan) menegaskan adanya jaminan hak setiap orang untuk memperoleh informasi. Ini mengindikasikan, dalam konteks yuridis ada jaminan mendasar terkait hak atas kebebasan memperoleh informasi publik menjadi bagian dari hak asasi manusia dalam bidang sipil-politik.

UU KIP menjadi sarana bagi masyarakat untuk turut serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pelibatan aktif masyarakat adalah pada hal perumusan kebijakan pemerintah yang akan ditetapkan. Pemerintah berasumsi partisipasi masyarakat hanya bisa dilakukan jika bisa mengakses dan mendapatkan informasi publik yang memadai.

Bagi pemerintah, ciri transparansi menjadi kebutuhan mutlak untuk tata kelola pemerintahan yang baik. Pada prinsipnya, jaminan hak atas kebebasan memperoleh informasi publik merupakan sarana dan strategi untuk mendorong pemerintahan yang terbuka.

Ada dua aspek yang ditekankan yaitu mendorong tata pemerintahan yang baik terutama transparansi pengelolaan informasinya dan menginisiasi partisipasi masyarakat sebagai pemilik kedaulatan dalam negara untuk mengontrol tindakan penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam perspektif pengembangan masyarakat demokratis dan informatif, praktek komunikasi pemerintah setidaknya mengacu pada tiga proposisi utama: *Pertama*, dalam struktur politik demokrasi harus menekankan aspek kebebasan transaksi ide dan informasi akurat agar masyarakat dan pemerintah mempunyai variasi referensi pilihan informasi.

*Kedua*, pemerintah yang demokratis harus melaporkan dan mendorong akuntabilitas badan publik kepada masyarakat yang dilayani. *Ketiga*, Masyarakat, sebagai pembayar pajak, mempunyai hak konstitusional atas informasi pemerintahan, tapi dengan beberapa pengecualian terutama informasi. (Baker dalam Claywood, 1997:456).

## **1.2 Perumusan Masalah**

Era transparansi informasi ditandai dengan disyahkannya UU KIP pada tanggal 31 April 2008, efektif berlaku dua tahun kemudian, tepatnya 31 April 2010. Pemerintah kemudian mengeluarkan PP No.61 Tahun 2010 tentang Peraturan Pelaksanaan KIP maka dilakukan ekstensi hingga Bulan Agustus 2011.

Dalam negara demokrasi kebebasan memperoleh informasi merupakan hal mutlak agar prinsip-prinsip penyelenggaraan negara berjalan. Implementasi peningkatan transparansi dibawa melalui Undang-Undang Kebebasan Informasi, dan produk hukum yang menjamin keterbukaan informasi serta transparansi (Frost, 2003:31).

Namun dalam perjalanannya, UU ini belum dikenal dengan baik oleh masyarakat luas dan sebagian institusi pemerintah baik pusat maupun daerah. Dari data yang diperoleh peneliti menunjukkan pemohon informasi masih eksklusif, total ada 495 sengketa informasi yang mana hampir setengahnya diajukan oleh satu orang. Sementara itu, jumlah Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) sebagai indikator implementasi kebijakan ini masih minim, baru mencapai 18.8 persen dari seluruh tingkatan pemerintahan di Indonesia .

Rendahnya implementasi memang tidak terlepas dari manajemen komunikasi pemerintah yang belum menyesuaikan pada karakteristik komunikasi negara demokrasi. Aspek lain yaitu kurang maksimalnya komunikasi kebijakan pemerintah tidak terlepas dari lunturnya kepercayaan publik terhadap penyelenggara negara. J.A Heise (1985:209) mengungkapkan

penurunan kepercayaan dalam pemerintahan adalah konsekuensi atas komunikasi yang kurang baik antara pemerintah dan masyarakat.

Dimana publik merasa bahwa lembaga pemerintah tidak merealisasikan kegiatan sesuai struktur politik demokrasi. Mereka tidak mendapatkan variasi informasi akurat mengenai aktivitas pemerintah. Akuntabilitas kinerja pemerintah juga kurang maksimal. Dalam konteks yang lebih spesifik, budaya transparansi rendah dan partisipasi publik dalam penyusunan kebijakan minim. Hal itu menjadi masalah serius karena terkait dengan akuntabilitas pemerintahan.

Dalam konteks strategis, terdapat perbedaan mendasar aktivitas komunikasi antara institusi swasta dengan institusi publik. Pemangku kepentingan dalam aktivitas komunikasi pemerintah sangat luas dan beragam baik itu internal maupun eksternal dan masyarakat luas, mereka juga mempunyai agenda kepentingan berbeda-beda (Baker dalam Claywood, 1997:454).

Karakteristik komunikasi pemerintah juga harus membutuhkan penyesuaian ketika harus menghadapi faktor keunikan budaya masyarakat dan struktur politik pemerintahan. Sebagai contoh, Pemerintah Indonesia telah bersepakat membuat regulasi UU No. 14 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik tentu akan berbeda praktik komunikasi pemerintah dengan Negara Malaysia yang belum mengadopsi kebijakan global tersebut. Manajemen komunikasi pemerintah dibutuhkan untuk inisiasi partisipasi lembaga negara dan antisipasi dari masyarakat atas kebijakan transparansi tersebut.

Transparansi memainkan peran penting bagi kemampuan organisasi dalam mendapatkan dan mempertahankan kepercayaan publik (Bunting, 2004:6). Ia menggarisbawahi untuk mendapatkan dan memegang kepercayaan, pemerintah harus membuka akses kesempatan pengawasan oleh publik. Selain terbuka dalam membagi informasi, transparansi juga membutuhkan organisasi yang mampu memahami dan responsif terhadap kebutuhan publik.

Kementerian Komunikasi dan Informatika yang secara konstitusional sebagai pembantu presiden bidang kominfo, salah satunya tugas pokok dan fungsinya adalah diseminasi informasi kepada pemangku kepentingan berkewajiban menginisiasi implementasi kebijakan transparansi informasi. Untuk itu, dalam konteks masyarakat informasi, menurut J.A Heise model komunikasi dalam kebijakan administrasi publik yang terbuka dan responsif menjadi efektif dalam meningkatkan kepercayaan publik.

Finel dan Lord (1999) mendefinisikan transparansi pemerintah sebagai berikut:

Transparansi terdiri dari struktur hukum, politik, dan kelembagaan yang memuat informasi akurat karakteristik dari pemerintah dan masyarakat yang tersedia untuk pihak lain baik di dalam dan di luar sistem politik dalam negeri. Transparansi dapat dikembangkan dengan mekanisme keterbukaan informasi kepada publik. (hal. 316).

Menurut Brad L. Rawlins (2009), dalam komunikasi organisasi modern, pemangku kepentingan meminta organisasi untuk transparan dalam memberikan informasi, jujur dan akurat, tidak hanya sekadar mengungkapkan tapi komitmen mencapainya. Ia menambahkan dalam transparansi yang dibutuhkan adalah kepercayaan, terutama hubungan resiprokal dalam tanggung jawab informasi.

Rawlin kemudian mengembangkan alat pengukuran yang memungkinkan pemangku kepentingan bisa mengevaluasi kebijakan transparansi organisasi. Model transparansi itu mengandung empat dimensi yaitu partisipasi, informasi penting, akuntabilitas, dan kerahasiaan.

Model komunikasi simetris dua arah yang diidentifikasi oleh Grunig dan Hunt (1984:23) menggambarkan bahwa organisasi dalam praktik komunikasi efektif berusaha memahami dan melibatkan publik dalam proses pengambilan keputusan terutama pemahaman akan karakter organisasi.

Untuk efektivitas komunikasi, praktisi humas bertindak sebagai penghubung antara manajemen dan publik untuk mengembangkan dan memelihara hubungan. Melalui manajemen hubungan, humas menjadi

penasihat bagi pimpinan organisasi dalam proses pengambilan keputusan. Bila perlu publik dilibatkan dalam konsepsi organisasi pengambilan keputusan.

Berdasarkan teori pemangku kepentingan Guthrie et al, 2004 dalam Erwansyah, 2009 menyatakan bahwa manajemen perusahaan diharapkan untuk dapat melakukan aktivitas sesuai yang diharapkan pemangku kepentingan dan melaporkannya kepada mereka. Teori ini menyatakan bahwa para pemangku kepentingan memiliki hak untuk mengetahui semua informasi baik informasi *mandatory* (karena legalitas) maupun *voluntary* (sukarela). Dampak aktivitas perusahaan kepada pemangku kepentingan dapat diketahui melalui pertanggungjawaban yang diberikan perusahaan berupa informasi keuangan dan non keuangan (sosial).

Oleh karena itu, teori pemangku kepentingan pada dasarnya melihat dunia luar dari perspektif manajemen (Gray, Kouhydan Lavers, 1995b). Cara-cara yang dilakukan oleh manajemen tergantung pada strategi yang diadopsi perusahaan (Ullman, 1985). Konsepsi manajemen pemangku kepentingan menguraikan secara lengkap bagaimana manajer harus mengambil peran dalam meningkatkan kesadaran dan ketanggapan pemangku kepentingan: mengidentifikasi kelompok dan individu yang terpengaruh oleh atau memiliki dampak pada organisasi, memahami keinginan dan kebutuhan mereka, dan melibatkan mereka dalam proses pengambilan keputusan ((Business Ethics Quarterly, 2002:67).

Organisasi yang mampu mengidentifikasi pemangku kepentingan dan menemukan kebutuhan mereka secara baik akan lebih siap mengambil tindakan tepat dalam proses pengambilan keputusan yang diharapkan berdampak pada peningkatan keberhasilan organisasi (Freeman, 1984:31).

Untuk suatu efektivitas pengorganisasian komunikasi kebijakan perlu dilakukan manajemen komunikasi pemerintah dengan prinsip resiprokal yang terpadu, terarah dan tepat sasaran. Manajemen komunikasi yang mampu memaksimalkan proses pengelolaan sumberdaya komunikasi untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas pertukaran pesan yang terjadi dalam berbagai konteks komunikasi (individual, organisasional, govermental, sosial, atau internasional).

Pada prinsipnya komunikator pemerintah dapat ditemukan di semua tingkatan pemerintahan baik pusat maupun daerah. Mereka berkewajiban menjaga akses publik terhadap informasi, meningkatkan kesadaran mengenai kebijakan publik dan proses didalamnya, memfasilitasi umpan balik dan komunikasi dua arah dengan publik, dan menggunakan informasi tersebut untuk meningkatkan kinerja lembaga serta akuntabilitas (Avery dkk 1995;. Garnett, 1997 ).

Dalam praktiknya, diseminasi materi transparansi informasi tidaklah mudah, muncul banyak resistensi baik dalam maupun luar badan publik. Resistensi yang muncul dari pihak eksternal adalah apatisme, politisasi dan itikad baik (*goodwill*). Dari aspek internal kelembagaan pemerintah seperti ketidaksiapan pembentukan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), sistem layanan informasi belum ada, apriori berlebihan terhadap pemohon informasi, lambatnya kategorisasi informasi hingga prasangka ada lembaga independen pemerintah yang ‘bermain’ dalam setiap sengketa informasi (*DIM dan Evaluasi Implementasi UU KIP, Kemenkominfo, 2011*).

Dalam konteks masyarakat yang lebih luas, konsep transparansi informasi ini belum dipahami dengan baik. Konsekuensinya keberadaan UU keterbukaan informasi ini kurang populer dan implementasinya jauh dari harapan. Padahal banyak pihak berharap hadirnya regulasi ini mampu mendorong iklim keterbukaan yang luas di berbagai badan publik.

Masalah utama komunikasi pemerintah adalah tidak munculnya prinsip resiprositas antara pelayan publik dengan publiknya itu sendiri. Idealnya, publik mengetahui informasi atas kegiatan untuk publik (*public affairs*) dan terpenuhinya hak untuk mengetahui (*right to know*) masalah publik. Pelayanan informasi konvensional ini akhirnya sangat tergantung pada faktor manusia dalam kontrol mekanisme struktural dan dorongan kultural, selain ketentuan regulasi.

Dalam konteks komunikasi kebijakan keterbukaan informasi adalah bagaimana metode manajemen dan evaluasi komunikasi yang dilakukan pemerintah untuk mereduksi resistensi penerapan keterbukaan informasi badan publik. Masalah lain yang juga penting yaitu penyamaan persepsi mengenai keterbukaan informasi yang multi tafsir agar meminimalisir sengketa baik antar badan publik maupun antara badan publik dengan masyarakat.

Kementerian Komunikasi dan Informatika melalui Direktorat Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik (Ditjen IKP) mempunyai kebijakan diseminasi keterbukaan informasi. Pemerintah wajib mensosialisasikan kebijakan ini kepada publik secara luas agar implementasinya berjalan dengan harapan dan semangat undang-undang ini.

Manajemen komunikasi pemerintah diarahkan dua target sasaran publik yaitu internal dan eksternal. Kepada internal bertujuan menggugah kesadaran akan pentingnya transparansi melalui keberadaan UU KIP, komitmen implementasi dan akuntabilitas pemerintah. Pada target publik eksternal memiliki tujuan antara lain melakukan edukasi, inisiasi partisipasi dan pemberdayaan masyarakat mengenai hak konstitusional akan informasi sebagai perwujudan negara demokrasi.

Keberhasilan kegiatan komunikasi banyak ditentukan oleh manajemen komunikasi yang diterapkan. Di lain pihak jika tidak ada manajemen komunikasi yang baik, efek dari proses komunikasi (terutama komunikasi media massa) bukan tidak mungkin akan menimbulkan pengaruh negatif.

Untuk obyektifitas penelitian atas manajemen komunikasi pemerintah terkait isu keterbukaan informasi, maka akan dilakukan penelitian terhadap pemangku kepentingan diluar pemerintah salah satunya, akademisi;

### **1.3 Rumusan Penelitian**

Penelitian ini diarahkan untuk mengkaji secara metodologis dan ilmiah rumusan metode manajemen dan evaluasi komunikasi pemerintah terkait kebijakan publik. Kebijakan yang dikaji dalam penelitian ini adalah spesifik mengenai transparansi informasi.

#### **1.4 Pertanyaan penelitian**

1. Bagaimana metode identifikasi masalah, program dan perencanaan, implementasi serta evaluasi komunikasi pemerintah dalam mengkomunikasikan kebijakan transparansi informasi?
2. Bagaimana mengevaluasi manajemen komunikasi pemerintah yang telah dilakukan Direktorat Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik dalam mengkomunikasikan kebijakan transparansi informasi?

#### **1.5 Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui tugas, fungsi, dan peran pemerintah dalam mengidentifikasi permasalahan terkait komunikasi kebijakan transparansi informasi baik organisasional maupun publik.
2. Memperoleh gambaran mengenai program dan perencanaan yang dilakukan dalam komunikasi kebijakan transparansi informasi.
3. Mendapatkan referensi aplikasi praktis terkait implementasi dan komunikasi kebijakan transparansi informasi publik.
4. Mengetahui bagaimana menyusun metode evaluasi program komunikasi pemerintah dan memperoleh menjadikannya masukan dalam perencanaan komunikasi dimasa mendatang.

#### **1.6 Manfaat dan Signifikansi**

##### **1.6.1 Signifikansi akademis**

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi referensi bagi pengayaan khasanah ilmu komunikasi khususnya kajian komunikasi korporasi. Dalam konteks yang spesifik adalah mendapatkan pengetahuan bagaimana pemerintah melakukan evaluasi mengenai metode manajemen komunikasi dalam isu strategis nasional yang membutuhkan sinergitas sumber daya (*extraordinary resources*) misalkan kebijakan transparansi informasi.

### 1.6.2 Signifikansi praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan praktis dalam hal bagaimana pemerintah mengevaluasi metode manajemen komunikasi kebijakan, khususnya pemerintah dengan memahami secara *consociate* (menyeluruh) bukanlah secara *comtemporary* atau sebagian saja.

## 1.7 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah kualitatif dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

1. BAB I Pendahuluan, yang meliputi latar belakang masalah, rumusan penelitian, tujuan penelitian dan kegunaan penelitian;
2. BAB II Tinjauan Pustaka, yang berisikan fokus penelitian dengan satu konsep dimana mengkaji aspek/dimensi/komponen/bentuk/gejala yang akan dijadikan indikator dari konsep penelitian dimaksud
3. BAB III Metode Penelitian yang elemennya berupa subyek penelitian, tahap-tahap penelitian, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, keabsahan dan keajegan penelitian;
4. BAB IV merupakan Hasil Penelitian dan analisa tentang manajemen komunikasi pemerintah;
5. BAB V Penutup yang berisikan simpulan hasil penelitian dan saran untuk penelitian yang menggunakan metode sama dimasa mendatang.

## **BAB II**

### **KERANGKA TEORI**

#### **2.1 Diskursus Keterbukaan Akan Informasi**

Penelitian tentang keterbukaan informasi sudah dilakukan oleh beberapa lembaga, namun masih bersifat parsial. Penelitiannya antara lain : *Pertama*, Penelitian Studi Implementasi UU KIP di Jawa Timur oleh Puslitbang PPI Kemenkominfo Tahun 2011. Pendekatan Kualitatif dengan model analisis implementasi kebijakan oleh George Edward dan Van Meter Van Horn. *Kedua*, Studi Kesiapan Pengelolaan Informasi Publik Pada Lembaga Kemitraan Kominfo di Daerah oleh Puslitbang Aptel-SKDI Kominfo di enam kota. Penelitian ini mencoba mengkaji aspek keterbukaan informasi dalam sisi manajemen komunikasi pemerintah terhadap kebijakan transparansi.

Niklas Luhmann (1997: 71) dalam teori sistem *autopoiesis* mengatakan masyarakat bukanlah hasil interaksi sosial antar individu, juga bukan teks dan tidak ditopang oleh konsensus tertentu, melainkan sistem sosial yang terus menerus menciptakan dirinya melalui komunikasi dengan lingkungan.

Menurut Jurgen Habermas dalam Hardiman (1993: 128-129) membayangkan adanya situasi dimana munculnya ruang publik, dalam konteks ini komunikasi dilakukan dalam wilayah sosial yang bebas dari sensor dan dominasi. Dalam esainya, *The Public Sphere*, Habermas melihat perkembangan wilayah sosial macam itu dalam sejarah masyarakat modern.

Dunia publik yaitu wilayah kehidupan sosial kita yang memungkinkan pembentukan opini publik dimana semua orang terlibat didalamnya. Publik ini berisikan personal, bukan orang dengan kepentingan bisnis atau profesional, bukan pejabat atau politikus, tetapi percakapan mereka membentuk suatu publik yang membicarakan kepentingan umum tanpa paksaan. Mereka memiliki jaminan untuk berkumpul, berserikat dan beropini secara bebas.

Secara filosofis, Habermas dalam *The Structural Transformation of The Public Sphere* (1997: 27) tujuan akhir evolusi sosial adalah terwujudnya masyarakat rasional yang memiliki sistem komunikasi terbuka, baik dari gagasan maupun kritik. Rasionalitas disini berarti mereduksi penghalang yang menyebabkan distorsi komunikasi di masyarakat, membebaskan komunikasi dari dominasi kekuatan tertentu.

Rasionalisasi tindakan komunikasi juga berarti memerdekakan dan membuka ruang komunikasi, yaitu memberikan penghargaan atau emansipasi terhadap individu, dan menyingkirkan penghalang komunikasi. Komunikasi turut memberikan konstruksi atas realitas sosial.

Peter L. Berger dan Thomas Luckmann (1966 : 3) dalam *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociological of Knowledge*. Mereka menggambarkan proses sosial melalui tindakan dan interaksinya, dimana individu secara intens menciptakan suatu realitas yang dimiliki dan dialami bersama secara subjektif.

Menurut pemikiran Habermas perlu upaya melenyapkan perintang komunikasi bebas. Keterbukaan Komunikasi adalah tuntutan sejarah dan keniscayaan evolusi sosial. Karenanya cepat atau lambat, pasti akan datang. Orang yang tidak setuju hanya bisa menunda, memperlambat sejarah tapi arah sejarah tidaklah bisa dirubah oleh siapapun.

Keterbukaan informasi juga untuk mengeliminasi budaya kerahasiaan yang mana ditengarai banyak orang hidup dari budaya ketertutupan, Dampaknya adalah muncul “penyelewengan”. Disini asumsi yang mendasari adalah sebagai *tool of social engineering*.

Secara teoritis, hak informatif merupakan diskursus modernitas yang tidak kunjung selesai. Modernitas ,menurut Habermas, adalah sistem yang diarahkan oleh masyarakat kapitalis kepada totalitarianisme birokratis demi kepentingan akumulasi modal. Birokrasi dengan berbagai kerangka kerja institusionalnya menjadi alat korporasi dan modal untuk memperkokoh sistem akumulasi dalam satu tatanan pemerintahan. Dalam praktek negara yang totalitarian, birokrasi pasti menutup rapat akses publik terhadap praktek kebohongan.

Informasi merupakan alat yang mengantarkan diskursus publik dan melakukan penilaian terhadap berbagai unsur dalam informasi. Peniadaan informasi berarti peniadaan terhadap diskursus dan wacana publik terhadap berjalannya satu kesepakatan sistem. Konteks itulah yang diperalat rezim “*privat*” untuk membangun jejaring, kekuasaan dan penguatan akumulasi modal didalamnya. Sistem yang tertutup merupakan ajang konspirasi dan penyalahgunaan kekuasaan satu rezim.

Keterbukaan informasi atau jaminan atas akses publik terhadap informasi, sistem negara yang demokratis (*democratic state*) dan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan tiga konsep yang saling terkait satu dengan lainnya.

Kebebasan informasi menjadi semangat demokratisasi yang menawarkan kebebasan sekaligus tanggung jawab secara melekat. Kebebasan ini juga melahirkan *governability* dimana negara dapat memfungsikan dirinya secara efektif dan efisien tanpa mengesampingkan prinsip-prinsip demokrasi.

Jaminan terhadap akses publik atas informasi dan atau kebebasan informasi dijamin konstitusi dunia. Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia tahun 1948, dimana Pemerintah Indonesia menjadi bagian di dalamnya, pasal 19 berbunyi

“Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat, dalam hak ini termasuk kebebasan mempunyai pendapat-pendapat dengan tidak mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan- keterangan dan pendapat-pendapat dengan cara apapun dan dengan tidak memandang batas-batas”.

Demikian juga diatur dalam Pasal 21 TAP MPR XVII/1998 tentang HAM dan Pasal 10 (h) Konvensi International Penghapusan segala bentuk Diskriminasi terhadap Wanita. Dalam pasal 28 F UUD 1945 dinyatakan bahwa

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”

Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak asasi manusia Pasal 14 ayat 1 mengatakan bahwa

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya”.

Undang-Undang No. 12 tahun 2005 tentang Hak Sipil dan Politik, pasal 19 ayat 2 yang merupakan revisi konvenan internasional Hak-Hak Sipil dan Politik atau ICCPR mengatakan

“Setiap orang berhak untuk menyatakan pendapat/ mengungkapkan diri; dalam hal ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan memberi informasi/keterangan dan segala macam gagasan tanpa memperhatikan pembatasan-pembatasan, baik secara lisan maupun tulisan atau tercetak, dalam bentuk seni, atau sarana lain menurut pilihannya sendiri”.

Pada prinsipnya, jaminan hak atas kebebasan memperoleh informasi publik merupakan sarana dan strategi mendorong pemerintahan terbuka. Tipe pemerintahan ini yaitu mengedepankan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dengan ciri transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Ada dua aspek yang ditekankan yaitu mendorong pemerintah transparan dalam pengelolaan informasinya dan memberdayakan masyarakat sebagai pemilik dan pelaku kedaulatan dalam negara dapat turut berpartisipasi dalam mengontrol tindakan penyelenggaraan pemerintahan.

## **2.2 Komunikasi Pemerintah**

Komunikasi pemerintahan itu terdiri dari dua kata yaitu komunikasi dan pemerintahan. Objek materiil ilmu komunikasi ialah perilaku manusia, yang dapat merangkum perilaku individu, kelompok dan masyarakat. Sedangkan objek formalnya ialah situasi komunikasi yang mengarah pada perubahan sosial termasuk pikiran, perasaan, sikap dan perilaku individu, masyarakat, dan pengaturan kelembagaan.

Komunikasi dimaksudkan untuk menyampaikan pesan, pengetahuan, perasaan, dan pengalaman kepada orang lain, dan komunikasi dapat dikatakan efektif bila ada kesamaan makna dan bahasa. Sendjaja (2004:25) kesamaan tidak dimaksudkan menciptakan pemahaman bersama tapi antara dua pihak atau lebih memiliki kesamaan pada karakteristik tertentu.

Komunikasi adalah penciptaan makna antara dua orang atau lebih lewat penggunaan simbol-simbol atau tanda-tanda, komunikasi disebut efektif apabila makna yang tercipta relatif sesuai dengan yang diinginkan komunikator (Mulyana, 1999 : 49)

“Komunikasi adalah upaya yang sistematis untuk merumuskan secara tegas azas-azas penyampaian pesan dan informasi serta pembentukan pendapat dan sikap. Lebih khusus lagi bahwa komunikasi adalah proses merubah perilaku orang lain. (Effendy, 1997:10)

Komunikasi mempunyai tujuan dan fungsi. Tujuannya adalah perubahan sikap, pendapat, perilaku, sosial. Sedangkan fungsinya komunikasi yaitu menyampaikan informasi, mendidik, menghibur dan mempengaruhi (Effendy,2000:8).

Drs. Musanef (1989:7) memberikan definisi ilmu pemerintahan sebagai berikut. Pertama, Ilmu pengetahuan yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan antara pemerintah dan yang di perintah, dapat diukur sedemikian rupa sehingga dapat dihindari timbulnya berbagai pertentangan antara pihak yang satu dengan pihak yang lain, dan mengusahakan agar terdapat keserasian pendapat serta daya tindak efektif atau efisien dalam pemerintahan.

Prof. DR.U. Rosenthal dalam Sumargono (1995) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang kinerja internal dan eksternal dan struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum. Pemerintahan umum dapat didefinisikan sebagai keseluruhan struktur dan proses dimana keputusan-keputusan yang mengikat diambil.

Adapun komunikasi pemerintahan dari gabungan dua pengertian diatas yaitu komunikasi pemerintahan adalah proses penyampaian ide-ide, gagasan-gagasan dan program pemerintah kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan negara yaitu kesejahteraan rakyat.

Dalam konteks strategis, terdapat perbedaan mendasar aktivitas komunikasi antara institusi swasta dengan institusi pemerintah. Pemangku kepentingan dalam aktivitas komunikasi pemerintah sangat luas dan beragam baik itu internal maupun eksternal dan masyarakat luas, mereka juga mempunyai agenda yang berbeda-beda (Baker dalam Claywood, 1997:454).

Brent Baker (1997:456-457) menjelaskan ada empat pendekatan strategik komunikasi pemerintah yaitu : Pertama, komunikasi politik, bertujuan untuk mempersuasi dan mendapatkan legitimasi baik dalam maupun luar negeri mengenai rezim pemerintahan. Hal ini berimplikasi pada pengajuan anggaran, penegakan hukum dan kebijakan. Kedua, pelayanan informasi, yaitu memberikan pelayanan informasi kepada publik mengenai informasi penting pemerintahan dan menyediakan fasilitas agar publik dapat mengakses informasi strategis.

Ketiga, membangun dan mempertahankan citra positif institusi, tujuannya untuk menginformasikan dan mempengaruhi publik agar memberikan dukungan positif baik jangka pendek maupun jangka panjang pada semua tingkatan pemerintahan. Keempat, menghasilkan umpan balik dari masyarakat, tujuannya untuk memastikan pemerintah mendapatkan informasi terbaru dan meminta masukan dalam proses pembuatan kebijakan dari masyarakat.

Dalam hal ini, pemerintah di asumsikan sebagai komunikator dan publik sebagai komunikan, namun bila merujuk pada komunikasi model sirkular, masyarakat pun dapat menjadi memberikan ide atau gagasan pada pemerintah atau sering dikatakan dengan proses umpan balik terhadap setiap kebijakan atau pesan yang dikeluarkan pemerintah terhadap rakyat.

Model komunikasi simetris dua arah Grunig dan Hunt (1984:23) mengidentifikasi bahwa praktek organisasi komunikasi efektif berusaha memahami dan melibatkan publik dalam proses pengambilan keputusan terutama membantu publik memahami karakter organisasi kita. Model ini menuntut penyesuaian hubungan antara organisasi dan publiknya dengan pendekatan komunikasi interaktif dua arah. Dimana fokusnya pada interaksi pertukaran informasi agar publik secara komprehensif memahami keberadaan organisasi.

Untuk efektivitas komunikasi, praktisi humas bertindak sebagai penghubung antara manajemen dan publik untuk mengembangkan dan memelihara hubungan. Melalui manajemen hubungan, humas menjadi penasihat bagi pimpinan organisasi dalam proses pengambilan keputusan. Bila perlu publik berusaha dilibatkan dalam konsepsi organisasi pengambilan keputusan.

Avery dkk. (1995:173) mengidentifikasi fungsi utama dari pejabat komunikasi pemerintah yaitu :

“Meningkatkan kesadaran masyarakat, mengubah perilaku personal yang bertentangan, menjaga agar legislatif mendapat informasi maksimal, menyediakan 'strategi keluar' bagi para pimpinan instansi dan memfasilitasi komunikasi dua arah antara instansi dan warga negara”.

Selain itu, Garnett (1992:172) menyarankan komunikasi pemerintah dengan publik dalam upaya untuk menyediakan mereka informasi terkait "kebijakan, prosedur, persyaratan dan kondisi". Secara garis besar pilihan komunikasi pemerintah berkonsekuensi atas keberhasilan dan kegagalan yang akan terjadi (hal.3). Pemerintah dalam berkomunikasi selainya jujur agar kepercayaan publik meningkat (hal.8).

Garnett (1997:8) mengatakan tindakan pemerintah seperti mengkristalisasi, menghalangi dan berkelit pada suatu masalah diklaim sebagai alibi kewaspadaan pemerintah. "Pemerintah menggunakan komunikasi untuk mempengaruhi opini publik, apakah itu dianggap propaganda ataupun tidak, dengan metode tersebut telah melahirkan ketidakpercayaan di banyak negara". Komunikasi yang tidak jujur atau menyesatkan berdampak ketidakpercayaan kepada pemerintah.

J. Arthur Heise (1985) mengusulkan metode komunikasi efektif kepada publik ada lima prinsip. Pertama, pejabat pemerintah harus mempublikasikan semua informasi baik positif atau negatif. Diseminasi informasi harus tepat waktu dan benar-benar akurat.

Kedua, pejabat pemerintah berkomunikasi dengan publik melalui saluran komunikasi yang menjangkau publik. Ketiga, tidak terus bergantung pada sekelompok kecil organisasi yang aktif dalam politik dan individu untuk umpan balik parsial dan bias, komunikator pemerintah perlu mengembangkan saluran efektif untuk mengumpulkan perspektif dan umpan balik dari semua kelompok penyusunnya.

Keempat, pejabat publik senior harus menggunakan sumber daya publik dan saluran komunikasi untuk masukan pembuatan kebijakan, tanpa bias terhadap kepentingan politik praktis. Kelima, pelaksanaan pendekatan komunikasi publik perlu menjadi tanggung jawab administrator yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan komunikasi instansi bersangkutan.

Fairbanks dkk. (2007) Meskipun banyak komunikator pemerintah menyadari pentingnya transparansi namun dalam kenyataannya ada faktor lain yang mempengaruhi yaitu kebijakan teknis komunikasi institusi, dukungan organisasi untuk transparansi, dan sumber daya manusia.

### **2.3 Hubungan Masyarakat Sebagai Fungsi Manajemen**

Pakar ilmu manajemen, G.R Terry (1972:50) mengatakan bahwa manajemen adalah

“Proses yang khas terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber lainnya ”

Sedangkan menurut Drs. Melayu P. Hasibuan (2007:1) mengatakan manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber lainnya secara efektif dan efisien dalam mencapai suatu tujuan tertentu.

Pelaksanaan tugas hubungan masyarakat bukan semata melakukan aksi, melainkan membutuhkan rencana hingga evaluasi dalam konteks strategi manajemen.

Menurut Cutlip, Center and Broom (2006:4) dalam buku “*Effective Public Relation*” mengatakan humas adalah fungsi manajemen yang mengenali, mendirikan dan memperbaiki hubungan yang saling menguntungkan antara organisasi dan berbagai macam publik dimana keefektifannya akan menentukan kesuksesan atau kegagalan.

Sementara itu, Grunig and Hunt (1984 :7) mengatakan sebagai fungsi manajemen, humas mempunyai dua kegiatan utama yaitu Pertama, praktisi humas harus bisa memberi masukan kepada manajemen untuk melakukan keputusan organisasi agar mendapat persetujuan publik. Kedua, praktisi PR juga harus meyakinkan masyarakat bahwa organisasinya layak mendapatkan persetujuan.

Sebagai fungsi manajemen, humas meliputi beberapa hal menurut Public Relations Society of America (PRSA) dalam ‘*official statement on public relations*’, antara lain :

1. Mengantisipasi, menganalisis dan menginterpretasi opini publik, tingkah laku dan isu yang mungkin berdampak, baik buruk atau baik, terhadap operasional dan perencanaan organisasi;
2. Memberikan nasihat kepada manajemen semua level dalam organisasi yang berkenaan dengan keputusan, petunjuk jalan untuk bertindak, bagaimana cara berkomunikasi dan menumbuhkan tanggung jawab sosial organisasi;
3. Melakukan penelitian, aplikasi dan evaluasi secara berkesinambungan, mempunyai program untuk aksi, mengkomunikasikannya untuk meraih pemahaman informasi yang baik bagi publik karena hal ini penting bagi tujuan perusahaan secara makro. Didalamnya melibatkan pemasaran, keuangan, pencarian dana, pekerja, komunitas, pemerintah, dll;
4. Merencanakan dan mengimplementasikan usaha organisasi untuk mempengaruhi atau merubah kebijakan publik;

5. Membuat obyektif, perencanaan, anggaran, memasukan dan melatih staf, membangun fasilitas agar usaha-usaha diatas bisa direalisasikan;
6. Contoh-contoh pengetahuan yang mungkin dibutuhkan oleh praktisi kehumasan profesional antara lain seni, ilmu politik, dan psikologi. Keterampilan dan pengetahuan praktis yang mendukung profesionalisme kinerja yaitu penelitian, analisis isu publik, hubungan media, dll.

Dalam konteks transparansi, humas mempunyai peran signifikan dalam meningkatkan pemahaman publik mengenai kebijakan tersebut. Banyak bahwa "tindakan komunikasi yang jelas dan jujur sangat penting untuk membangun, mempertahankan, atau memulihkan hubungan berdasarkan kepercayaan" (Goodman, 2002, p.205).

Penggunaan transparansi sebagai praktek komunikasi telah dianjurkan dalam hubungan masyarakat selama beberapa dekade. Ide transparansi dapat ditelusuri kembali ke tahun 1890 dan Henry Adams Carter yang mendorong penggunaan publisitas untuk mengekang korupsi di perusahaan (Stoker & Rawlins, 2003 Dalam Jenille Fairbank, 2005:20).

Ivy Lee, seorang praktisi dari model informasi publik kehumasan, disarankan perusahaan untuk secara terbuka berbagi informasi tentang praktek bisnis mereka dengan masyarakat, jika masalah yang ditemukan, maka organisasi harus menerima tanggung jawab dan memperbaiki masalah (Grunig & Hunt, 1984 ).

## **2.4 Manajemen Komunikasi Pemerintah**

Banyak definisi manajemen komunikasi dari berbagai pakar atau ahli. Menurut Michael Kaye (1994:8) "Bagaimana individu atau manusia mengelola proses komunikasi melalui penyusunan kerangka makna dalam hubungannya dengan orang lain dalam berbagai lingkup komunikasi dengan mengoptimalisasi sumberdaya komunikasi dan teknologi yang ada".

Proses penggunaan berbagai sumberdaya komunikasi secara terpadu melalui proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengontrolan unsur-unsur komunikasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Parag Diwan, 1999).

Pengaplikasian penggunaan sumberdaya manusia dan teknologi secara optimal untuk meningkatkan dialog diantara manusia (Egan dan Cowan, 1997). Jadi secara umum, definisi manajemen komunikasi adalah proses pengelolaan sumberdaya komunikasi yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas pertukaran pesan yang terjadi dalam berbagai konteks komunikasi (individual, organisasional, governmental, sosial, atau internasional).

Menurut Mc Elreath dalam Cutlip and Centre (1982) "Manajemen humas berarti penelitian, perencanaan, pelaksanaan dan pengevaluasian suatu kegiatan komunikasi yang disponsori oleh organisasi, mulai dari pertemuan kelompok kecil hingga berkaitan dengan konferensi pers, dari pembuatan brosur hingga kampanye, dari penyelenggaraan acara *open house* sampai kampanye politik, dari pengumuman pelayanan publik hingga menangani manajemen krisis.

Menurut Baker dalam Claywood (1997 :461-463) mengatakan manajemen komunikasi pemerintah secara taktikal meliputi tiga hal : Pertama, identifikasi isu secara fokus menyangkut kebijakan atau program pemerintah. Kedua, menyusun perencanaan komunikasi mengacu pada isu yang sudah dikemas sesuai karakteristik yang diinginkan. Ketiga, mengeksekusi perencanaan komunikasi.

Ada perbedaan mendasar antara manajemen komunikasi pemerintah dengan institusi swasta. Dalam sektor swasta manajemen komunikasi meliputi empat proses yaitu riset untuk referensi, perencanaan, aksi komunikasi dan evaluasi. Biasanya tahapan riset dan evaluasi dalam manajemen komunikasi pemerintah sering diabaikan dengan berbagai alasan.

Berdasarkan teori pemangku kepentingan Guthrine et al, 2004 dalam Erwansyah, 2009 menyatakan bahwa manajemen perusahaan diharapkan untuk dapat melakukan aktivitas sesuai yang diharapkan pemangku kepentingan dan melaporkannya kepada mereka.

Teori ini menyatakan bahwa para pemangku kepentingan memiliki hak untuk mengetahui semua informasi baik informasi *mandatory* (karena legalitas) maupun *voluntary* (sukarela). Dampak aktivitas perusahaan kepada pemangku kepentingan dapat diketahui melalui pertanggungjawaban yang diberikan perusahaan berupa informasi keuangan dan non keuangan (sosial).

Oleh karena itu, teori pemangku kepentingan pada dasarnya melihat dunia luar dari perspektif manajemen (Gray, Kouhydan Lavers, 1995b). Cara-cara yang dilakukan oleh manajemen tergantung pada strategi yang diadopsi perusahaan (Ullman, 1985).

Menurutnya ada dua postur strategis yang akan diadopsi perusahaan. Bersikap aktif (*active posture*), merupakan strategi yang berusaha mempengaruhi hubungan organisasi dengan pemangku kepentingan yang dipandang berpengaruh atau penting.

Hal ini menunjukkan bahwa *active posture* tidak hanya mengidentifikasi pemangku kepentingan tetapi juga menentukan pihak mana yang memiliki kemampuan terbesar dalam mempengaruhi alokasi sumber ekonomi perusahaan. Perhatian yang besar terhadap pemangku kepentingan akan mengakibatkan tingginya tingkat pengungkapan informasi sosial dan tingginya kinerja social perusahaan.

Strategi yang kedua adalah bersikap pasif (*passive posture*). Strategi yang cenderung tidak terus menerus memonitor aktivitas pemangku kepentingan dan secara sengaja tidak mencari strategi optimal untuk menarik perhatian mereka. Kurangnya perhatian terhadap pemangku kepentingan akan mengakibatkan rendahnya tingkat pengungkapan informasi sosial dan rendahnya kinerja sosial perusahaan.

Konsepsi manajemen pemangku kepentingan menguraikan secara lengkap bagaimana manajer harus mengambil peran dalam meningkatkan kesadaran dan ketanggapan pemangku kepentingan : mengidentifikasi kelompok dan individu yang terpengaruh oleh atau memiliki dampak pada organisasi, memahami keinginan dan kebutuhan mereka, dan melibatkan mereka dalam proses pengambilan keputusan ((Business Ethics Quarterly, 2002:67).

Organisasi yang mampu mengidentifikasi pemangku kepentingan dan menemukan kebutuhan mereka secara baik akan lebih siap mengambil tindakan tepat dalam proses pengambilan keputusan yang diharapkan berdampak pada peningkatan keberhasilan organisasi (Freeman, 1984:31).

Proses manajemen tidak terlepas dari strategi komunikasi, menurut Effendy dalam bukunya, Ilmu, Teori dan Filsafat Komunikasi, yaitu :

“Strategi pada hakikatnya adalah perencanaan dan manajemen untuk mencapai suatu tujuan. Tetapi untuk mencapai tujuan tersebut, strategi tidak berfungsi sebagai peta jalan yang hanya menunjukkan arah saja, melainkan harus menunjukkan bagaimana taktik operasionalnya. (Effendy, 2003 : 32)”

Selanjutnya menurut Effendi strategi komunikasi terdiri dari dua aspek, yaitu: secara makro (*Planned multi-media strategy*) dan secara mikro (*single communication medium strategy*). Kedua aspek tersebut mempunyai fungsi ganda, yaitu : Menyebarluaskan pesan komunikasi yang bersifat informatif, persuasif dan instruktif secara sistematis kepada sasaran untuk memperoleh hasil yang optimal.

Jadi merumuskan strategi komunikasi, berarti memperhitungkan kondisi dan situasi baik ruang maupun waktu yang dihadapi dan yang akan mungkin dihadapi di masa depan, guna mencapai efektivitas. Dengan strategi komunikasi ini, berarti dapat ditempuh beberapa cara memakai komunikasi secara sadar untuk menciptakan perubahan pada diri khalayak dengan mudah dan cepat.

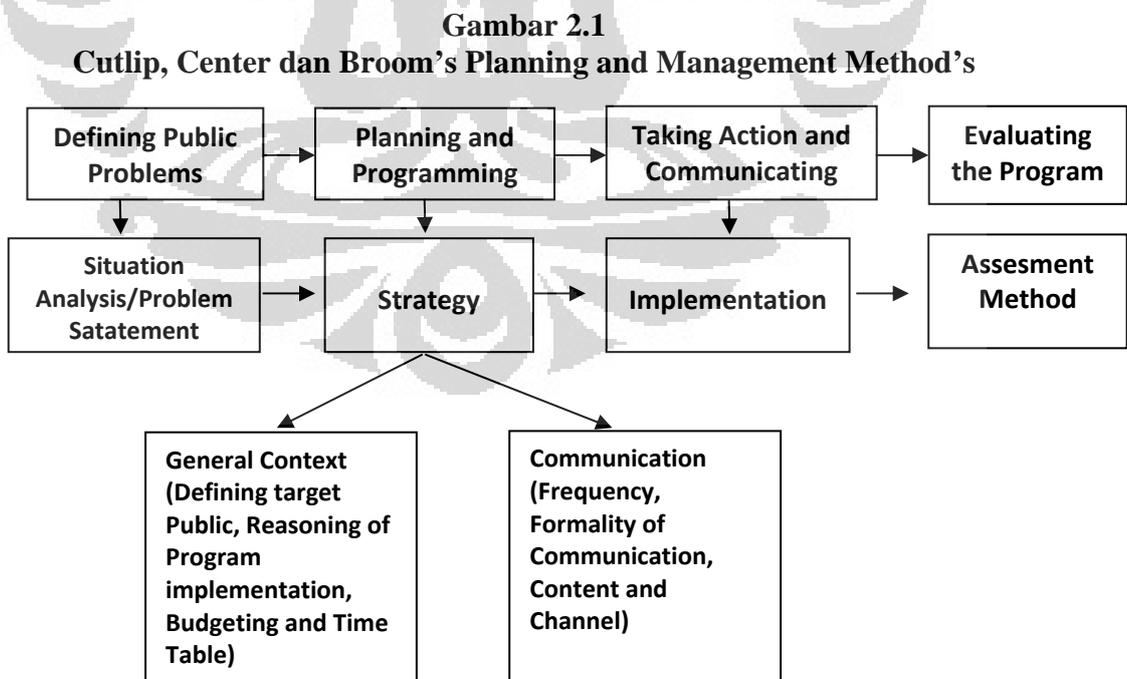
Komunikasi persuasif, paling tidak, memiliki tiga tujuan, yakni membentuk, memperkuat, dan mengubah tanggapan. Secara umum, sasaran persuasi dapat diidentifikasi berdasarkan umur, jenis kelamin, pendidikan, pekerjaan, keanggotaan dalam kelompok primer, dan minat khusus sasaran. Selain itu, dapat pula dilihat dari aspek sasaran pedestrian, sasaran pasif dan kelompok diskusi, sasaran terpilih, sasaran kesepakatan, dan sasaran terorganisasi.

## 2.5 Proses Manajemen Dalam Aktivitas Komunikasi

Edward J Robinson seperti dikutip Cutlip, Center dan Broom (2009:285) mengatakan pendekatan komunikasi dengan “*flying by the seat of the pants*” (melakukan sesuatu tanpa basis keilmuan, kemampuan dan pengalaman-pen) untuk memecahkan masalah komunikasi telah habis sejak tahun 1969. Ia kemudian menganjurkan kepada praktisi komunikasi untuk menggunakan pendekatan ilmiah dan sosial terapan dengan penelitian dalam mencari solusi masalah komunikasi.

Komunikasi adalah bagian keilmuan yang ilmiah bagi pemecahan masalah dan proses perubahan organisasi. Salah satunya adalah fakta ilmiah bagi praktisi komunikasi mengatasi kedua masalah tersebut dengan Empat langkah proses pemecahan masalah.

Empat langkah manajemen komunikasi secara operasional mengacu pada pendekatan **Cutlip, Center dan Broom’s Planning and Management Method’s**. Proses perumusan manajemen komunikasi secara umum dapat dilakukan melalui pendekatan antara lain :



Sumber : Cutlip, Center and Broom. (2006). *Effective Public Relations*,

Pertama, Mendefinisikan masalah, dimana hal tersebut meliputi : latar deskripsi belakang masalah, identifikasi kebutuhan publik, dan melakukan penyelidikan dan memonitor opini. Menurut Cutlip, Center dan Broom (2009:288) mengatakan analisis situasi harus berdasarkan metodologi riset yang ilmiah dan pendekatan formal bukan sekadar intuitif.

Riset ilmiah penting untuk mendapatkan informasi dalam rangka merumuskan perencanaan strategis. Tanpa riset, maka praktisi komunikasi akan mendapatkan keterbatasan dalam memahami situasi dan memberikan solusi. Riset tidak selalu menjawab semua pertanyaan atau masalah, namun menjadi pondasi penting dalam merumuskan perencanaan komunikasi yang efektif karena mampu mengurangi ketidakpastian.

Proses riset terbagi menjadi dua yaitu metode informal atau eksplorasi dan metode formal. Untuk yang pertama bisa dilakukan dengan komunikasi personal, mewawancarai narasumber penting, *Focus Group Discussion* (FGD), survey telepon, mencari data melalui media online, dan laporan lapangan. Sedangkan metode formal meliputi analisis *database*, survai, dan analisis isi. (Hal.297-306).

Organisasi yang mampu mengidentifikasi pemangku kepentingan dan menemukan kebutuhan mereka secara baik akan lebih siap mengambil tindakan tepat dalam proses pengambilan keputusan yang diharapkan berdampak pada peningkatan keberhasilan organisasi (Freeman, 1984:31).

Pernyataan suatu masalah adalah sebuah pertanyaan yang bisa menggambarkan masalah yang terjadi karena harus memenuhi tiga kriteria yaitu (1) bisa menggambarkan situasi sekarang. (2) mampu dijelaskan konteks yang spesifik, bisa diukur dan detail. (3) berisikan pernyataan solusi langsung.

Analisis situasi membutuhkan investigasi dimana akan menghasilkan buku fakta yang seringkali dalam bentuk informasi yang melibatkan pemangku kepentingan internal maupun eksternal. Untuk konteks internal biasanya menghasilkan audit komunikasi. Namun, konteks eksternal mempunyai dimensi positif dan negatif dimata publiknya.

Kedua, Membuat perencanaan dan program, dalam membuat perencanaan sebaiknya humas harus menjadi bagian dari harapan manajemen dan berfikir strategis. Konsep berfikir ini fokus pada penentuan tujuan dasar jangka panjang, mengadopsi tindakan dan alokasi sumber daya yang tepat untuk melaksanakan tujuan.

Ada dua tipe perencanaan yaitu *planning mode* dan *evolutionary mode*. Pada mode perencanaan, strategi merupakan rencana sistematis dan panduan untuk mencapai tujuan organisasi. Sedangkan *evolutionary mode*, strategi yang diterapkan sepanjang masa dan mencirikan pola keputusan yang mampu menyesuaikan pada peluang atau ancaman organisasi (Cutlip, Center and Broom, 2009:314).

Perencanaan strategis dalam manajemen komunikasi adalah melingkupi pengambilan keputusan tentang objektif dan tujuan program,, mengidentifikasi publik, membuat kebijakan atau panduan dalam menyeleksi strategi dan menetapkan strategi itu sendiri.

Perencanaan komunikasi meliputi antara lain tujuan komunikasi, identifikasi target publik, perencanaan pesan, strategi tindakan dan komunikasi, pertimbangan strategik dan taktik, jadwal dan anggaran.

Dalam menentukan target publik, James Grunig (1983:81) membaginya dalam empat target publik yaitu Pertama, *Latent Public*, mereka yang kurang peduli dengan situasi yang terjadi pada organisasi. Kedua, *Non-public*, orang atau kelompok yang tidak terkena dampak secara langsung. Ketiga, *Aware public*, mereka yang peduli terhadap masalah yang terjadi. Keempat, *active public*, mereka tidak hanya peduli dan terpengaruh terhadap organisasi tapi mengikutinya secara progresif.

Ketiga, aksi dan Komunikasi, mengimplementasikan program tindakan dan komunikasi yang didesain mencapai tujuan spesifik. Kesesuaian, prioritas, dan pengukuran hasil yang tepat dalam setiap aktivitas adalah titik poin utama yang akan menentukan keberhasilan dalam implementasinya.

Beberapa hal yang ada dalam konsep aksi dan komunikasi yaitu Pertama, tindakan nyata, mengambil langkah strategis dan taktis berdasarkan analisa SWOT, dimana salah satu pertimbangannya adalah target jangka waktu.

Kedua, komunikasi, prinsip utamanya adalah terjadi kesamaan makna dan mampu meminimalisir bias.

Terakhir, Identifikasi faktor yang menjadi halangan atau dukungan, dalam terminologi ini berkaitan dengan hal apa yang menjadi halangan dan pendukung dalam implementasi manajemen komunikasi pemerintah. Dimana faktor-faktor tersebut akan dijadikan patok duga (benchmarking) dalam penanganan komunikasi kebijakan dimasa mendatang.

Menurut Cutlip, Center, Broom (2009:436-441) mengatakan setidaknya ada tiga faktor utama yang menjadi kendala dalam efektivitas komunikasi pemerintah dengan publik yaitu kredibilitas komunikator, apatisme publik dan kekurangharmonisan antar lembaga pemerintah, terutama legislatif.

Masalah kredibilitas tidak terlepas dari aktivitas komunikasi pemerintah yang sering melemparkan isu menjengkelkan (*irksome issue*) kepada publik. Hal ini menyebabkan komunikator pemerintah sering mendapatkan label yang merendahkan (*pejorative label*) seperti mesin propaganda, *spin doctor* ataupun *flacks*.

Apatisme publik muncul akibat minimnya pemberian informasi pemerintahan yang komprehensif bagi publik untuk mereka jadikan referensi. Sedangkan kekurangharmonisan dengan legislatif lebih disebabkan kepentingan politik.

Keempat, evaluasi, semua bentuk aktivitas kehumasan baik kuantitatif maupun kualitatif harus bisa diukur untuk menentukan tingkat efektivitas perencanaanya, implementasi dan dampak terhadap publik. Menurut Prof. James Bissland of Bowling dari Green State University mendefinisikan, “membuat perkiraan yang sistematis terhadap program dan hasilnya”.

Sedangkan menurut Prof. Glen Broom dan David Dozier dalam Buku *Using research Of Public Relations* mengatakan setiap program dimaksudkan untuk mengetahui dampak yang dihasilkan. Hal ini berguna untuk mendapatkan masukan sekaligus perubahan terhadap situasi sehingga harus memakai riset untuk mengukut dan dokumentasi efek program.

Melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap program dimana sangat menekankan umpan balik dan penyesuaian. Komponen yang dilakukan adalah menyusun indikator kinerja dan metodologi evaluasi. Kegiatan evaluasi yang dilakukan dalam komunikasi antara lain klaim hasil nyata (*judgemental assesment*), keluaran komunikasi (*communication output*), evaluasi tingkat kesadaran, evaluasi tingkat penerimaan dan evaluasi tingkat partisipasi (Ronald D. Smith, 2005:244-251).

## 2.6 Transparansi dalam Pemerintahan

Dalam literatur penelitian *Transparency and City Government Communications*, transparansi berarti membuat proses pemerintahan dan pembuatan hukum lebih mudah dipahami oleh publik. Aspek lain juga untuk memberikan umpan balik atas kegiatan pemerintah. Menurut Mardiasmo, transparansi berarti keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak – pihak yang membutuhkan informasi.

Transparansi adalah berbagi informasi secara terbuka tentang organisasi baik positif atau negatif, sehingga mampu meningkatkan akuntabilitas organisasi dimata pemangku kepentingan (Hatcher,2003: 32).

Sebuah subjek disebut transparan adalah "bebas dari kepura-puraan atau kebohongan" dapat "dengan mudah dideteksi atau dilihat " serta "mudah dimengerti" (Miriam-Webster, 2005).

Finel dan Lord (1999) mendefinisikan transparansi pemerintah sebagai berikut:

Transparansi terdiri dari struktur hukum, politik, dan kelembagaan yang memuat informasi akurat karakteristik dari pemerintah dan masyarakat yang tersedia untuk pihak lain baik di dalam dan di luar sistem politik dalam negeri. Transparansi dapat dikembangkan dengan mekanisme keterbukaan informasi kepada publik. (hal. 316).

Karena orang yang terpengaruh oleh keputusan yang dibuat oleh badan pemerintah, mereka memiliki hak untuk mengetahui bagaimana keputusan dibuat. Balkin (1999) mengidentifikasi tiga tujuan utama untuk transparansi: memberikan informasi penting untuk publik, meningkatkan partisipasi publik, dan menjadikan organisasi akuntabel.

Ketiga tujuan tersebut tercermin dalam (1999) definisi Cotterrell tentang transparansi yaitu ketersediaan informasi mengenai hal-hal yang menjadi perhatian publik, kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi dalam keputusan politik, dan akuntabilitas pemerintah untuk opini publik atau proses hukum (p 414).

Menurut Brad L. Rawlins (2008), dalam komunikasi organisasi modern, pemangku kepentingan meminta organisasi untuk transparan dalam memberikan informasi secara jujur dan akurat, tidak hanya sekadar mengungkapkan tapi juga komitmen mencapainya. Rawlins menambahkan dalam transparansi yang dibutuhkan adalah kepercayaan dan bermanfaat dalam menumbuhkan hubungan resiprokal dalam tanggung jawab informasi.

Rawlin mengutip definisi dari J.A Heise (1985:5) mengatakan Transparansi adalah upaya sengaja untuk menyediakan informasi publik yang berkekuatan hukum -baik positif maupun negatif- dengan karakteristik akurat, tepat waktu, seimbang, dan tegas, yang mana bertujuan untuk meningkatkan kemampuan penalaran publik dan akuntabilitas terkait dengan kegiatan, kebijakan dan praktek " (hal. 5).

Rawlin kemudian mengembangkan alat pengukuran yang memungkinkan pemangku kepentingan dapat mengevaluasi kebijakan transparansi organisasi. Model transparansi itu mengandung empat dimensi yaitu partisipasi, informasi penting, akuntabilitas, dan kerahasiaan.

Partisipasi masyarakat menurut Isbandi (2007: 27) adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi aktual di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.

Partisipasi menurut Migley (1986:15-21) sebagai upaya memperkuat kapasitas individu dan masyarakat untuk mendorong mereka dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Partisipasi tidak semata pada keterlibatan politik, tapi juga adopsi langkah-langkah yang memungkinkan seseorang mampu berbagi dan berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Sedangkan menurut Cotterrell (2000:419) dalam konteks transparansi, partisipasi didefinisikan sebagai partisipasi aktif dalam memperoleh, mendistribusikan dan menciptakan pengetahuan" (hal. 419). Dimensi partisipasi meliputi pernyataan tentang pelibatan aktif, umpan balik, informasi mendetail dan kemudahan akses informasi.

Terkait informasi substantif, pada prinsipnya organisasi harus memberikan akses kepada pemangku kepentingan baik internal maupun eksternal agar mendapatkan informasi yang bermanfaat, tidak sekadar informasi simbolik.

Menurut Heise (1985:209), pemangku kepentingan harus mendapatkan informasi publik yang legal, positif maupun negatif, dengan tetap mengedepankan akurasi, tepat waktu, seimbang, dan tegas. Dimensi ini mempunyai indikator informasi relevan, kejelasan, kelengkapan, akurasi, kehandalan dan legalitas informasi.

Transparansi juga menuntut akuntabilitas, mewujudkan akuntabilitas pemerintahan indikasinya adalah mendapatkan legitimasi publik rezim pemerintahan tersebut. Menurut *The Oxford Advance Learner's Dictionary* sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (2001: 22-23), akuntabilitas diartikan sebagai sesuatu yang diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan.

Tuntutan akan akuntabilitas yaitu kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/ badan hukum /pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Akuntabilitas diartikan bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Stanbury:2003 dalam Mardiasmo : 2006:3).

Menurut Rawlin, dimensi akuntabilitas mempunyai antara lain berisikan sejauh mana informasi organisasi menuai kontroversi, dampak bagi organisasi ketika tidak disampaikan dengan baik, mengakui kesalahan, dan komparasi dengan acuan yang terstandarisasi.

Terakhir dimensi kerahasiaan meliputi pernyataan yang mencerminkan tingkat keterbukaan atau kerahasiaan, tingkat bias informasi dalam penggunaan bahasa oleh organisasi dan tingkat pengungkapan informasi dikaitkan dengan kebutuhan organisasi.

Tanggung jawab untuk berbagi informasi yang memungkinkan untuk pemerintahan menjadi transparan menjadi urusan pejabat komunikasi di instansi pemerintah. Komunikator pemerintah dapat ditemukan di semua tingkatan pemerintahan baik pusat maupun daerah.

Mereka berkewajiban menjaga akses publik terhadap informasi, meningkatkan kesadaran mengenai kebijakan publik dan prosesnya itu sendiri, memfasilitasi umpan balik dan komunikasi dua arah dengan publik, dan memanfaatkan informasi tersebut sebagai bagian dalam meningkatkan kinerja dan akuntabilitas lembaga (Avery dkk 1995;. Garnett, 1997 ). Intinya dengan transparansi maka akan muncul partisipasi publik dalam perumusan dan pengawasan kebijakan pemerintah. Hal tersebut memunculkan akuntabilitas bagi penyelenggara negara terutama dalam memperoleh legitimasi atas penyelenggaraan suatu rezim pemerintahan.

## 2.7 Evaluasi Program Komunikasi

Evaluasi program adalah proses menentukan kualitas suatu program secara sistematis dan bagaimana program tersebut dapat ditingkatkan (Sanders dan Sullins, 2006: 1). Racangan untuk suatu evaluasi didukung oleh (1) seperangkat pengukuran kinerja program secara kuantitatif atau kualitatif (2) seperangkat analisis yang digunakan pengukuran untuk menjawab pertanyaan kunci tentang kinerja program.

Evaluasi dirancang termasuk cara untuk menggambarkan sumber program, aktivitas program, dan *outcomes* program sebanding dengan metode untuk mengestimasi pengaruh aktivitas program, yaitu, perbedaan antara *outcomes* program dan *outcomes* yang telah terjadi tanpa program (Wholey, Harty, Newcomer, 1994: 11)

Menurut Cutlip, Center and Broom dalam buku *Effective Public Relations* (2009:375) mengatakan dalam penelitian kehumasan secara akademis meliputi tiga hal yaitu *input*, *output* dan *outcome*. Selanjutnya mereka membagi evaluasi komunikasi kedalam tiga tingkatan yaitu evaluasi persiapan, evaluasi dalam pelaksanaan dan evaluasi terkait dampak.

Pendekatan ini menjadikan evaluasi komunikasi menjadi lebih sederhana dan mampu dimonitor dalam setiap tingkat pencapaian. Dimana setiap fase berkontribusi dalam meningkatkan informasi dan pemahaman untuk melihat efektivitas program.

Dalam tingkatan persiapan, evaluasi berguna untuk mengukur kualitas dan kecukupan informasi yang dibutuhkan dalam membuat taktik dan strategi program. Evaluasi pelaksanaan, fokus dalam mengawasi usaha dan meningkatnya implementasi program. Terakhir, evaluasi dampak menjadi signifikan dalam mengukur akibat dan tingkat respon dari suatu program yang mana nantinya disesuaikan dengan target tujuan dan obyektif.

Smith (2005: 11) mengemukakan bahwa terdapat beberapa jenis riset yang dapat digunakan dalam program komunikasi, diantaranya adalah *formative research* dan *evaluative research*. Sementara Coffman, J dalam May. 2002: 13 secara spesifik mengkategorisasikan tipe riset evaluasi dalam *public communication campaign* seperti table 2.1 berikut:

**Tabel 2.1 : Tipe-tipe evaluasi**

Evaluation Type	Definition/Purpose	Example Questions
1) Formative	Assesses the strengths and weaknesses of campaign materials and strategies before or during the campaign's implementation.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- How does the campaign's target audience think about the issue?</li> <li>- What messages work with what audiences?</li> <li>- Who are the best messengers?</li> </ul>
2) Process	Measures effort and the direct outputs of campaigns – what and how much was accomplished. Examines the campaign's implementation and how the activities involved are working.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- How many materials have been put out?</li> <li>- What has been the campaign's reach?</li> <li>- How many people have been reached?</li> </ul>
3) Outcome	Measures effect and changes that result from the campaign. Assesses outcomes in the target populations or communities that come about as a result of grantee strategies and activities. Also measures policy changes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Has there been any affective change (beliefs, attitudes, social norms)?</li> <li>- Has there been any behavior change?</li> <li>- Have any policies changed?</li> </ul>
4) Impact	Measures community-level change or longer-term results that are achieved as a result of the campaign's aggregate effects on individuals' behavior and the behavior's sustainability. Attempts to determine whether the campaign caused the effects.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Has the behavior resulted in its intended outcomes (e.g. lower cancer rates, less violence in schools)?</li> <li>- Has there been any systems-level change?</li> </ul>

Tabel 2.2 memperlihatkan bahwa dalam mengevaluasi program komunikasi terdapat beberapa jenis tipe evaluasi. *Pertama*, evaluasi yang bertipe Formatif, evaluasi ini biasanya dilakukan pada awal dan pada proses kampanye untuk melihat kekuatan dan kelemahan dari strategi dan komponen-komponen kampanye yang ada didalamnya.

Kedua, adalah evaluasi program yang bertipe proses atau *output* langsung dari kampanye yang telah dilakukan. Pada tipe evaluasi ini, penekanan ukuran dilakukan kepada pengukuran usaha dan dampak langsung dari kampanye. Hal-hal yang biasanya ditanyakan pada evaluasi ini biasanya lebih bersifat kuantifikasi, misalnya sudah berapa banyak pamphlet yang disebar, berapa orang yang menghadiri penyuluhan, berapa orang yang terpapar media yang digunakan, dan lain-lain.

Ketiga, adalah evaluasi yang ditekankan pada pengukuran efek dan perubahan yang dihasilkan dari kampanye. Evaluasi ini bertipe evaluasi

*outcome* atau hasil yang bersifat jangka menengah dari kampanye. Penggalian akan lebih ditekankan kepada apakah ada perubahan yang terjadi dalam tataran afektif, behavioral, dan juga tataran kebijakan.

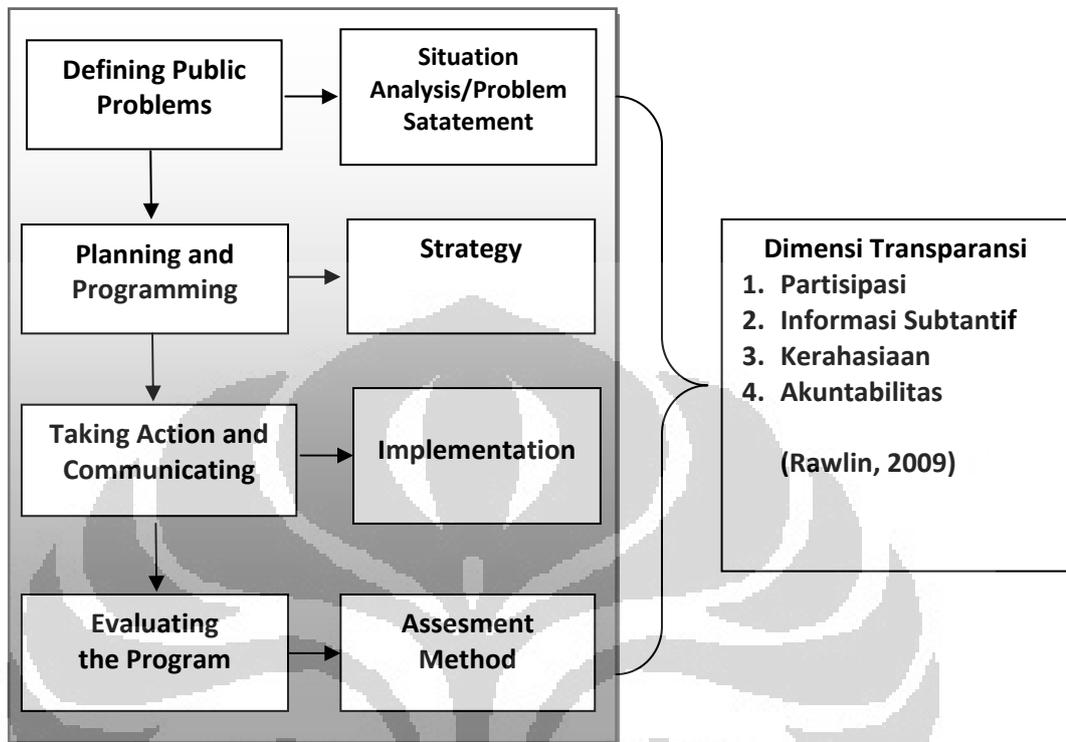
Keempat, adalah evaluasi yang ditekankan kepada pengukuran dampak kampanye ditingkat yang lebih besar dari sekedar perubahan perilaku individu. Evaluasi ini umumnya dilakukan untuk melihat apakah kampanye yang telah berjalan dalam waktu yang lama telah berhasil untuk mendapatkan tujuan yang diinginkan pada awal perencanaan komunikasi. Evaluasi ini bertipe evaluasi *Impact*.

Bila mengacu pada table diatas, maka penelitian ini mengevaluasi pada awal dan pada proses komunikasi untuk melihat kekuatan dan kelemahan dari strategi dan komponen-komponen kampanye yang ada didalamnya.

## **2.8 Kerangka Penelitian**

Penelitian ini bermaksud menjawab bagaimana metode manajemen dan evaluasi komunikasi pemerintah dalam diseminasi kebijakan transparansi informasi mengacu pada model Empat langkah proses manajemen Cutlip, Center dan Broom serta model transparansi oleh Rawlins. Sedangkan teori pengait (*anchor theory*) yang digunakan adalah teori pemangku kepentingan oleh Guthrine et al. Teori tersebut kemudian dimodifikasi oleh Freeman menjadi model manajemen pemangku kepentingan. Hasil yang diharapkan dapat mendeskripsikan kesesuaian antara kerangka teori dengan penemuan lapangan.

**Gambar 2.2. Kerangka Penelitian**



**Tabel 2.2. Operasionalisasi Kerangka Penelitian**

<b>Dimensi</b>	<b>Ruang Lingkup Analisis</b>	<b>Sumber Data</b>
<b>Analisis situasi</b>	Identifikasi masalah yang meliputi kajian umum, organisasional dan publik mengenai kebijakan komunikasi transparansi informasi	Dokumen , studi kepustakaan dan wawancara
<b>Perencanaan dan program</b>	Strategi umum dan komunikasi terkait diseminasi transparansi informasi oleh kementerian Komunikasi dan Informatika	Dokumen , studi kepustakaan, dan wawancara
<b>Implementasi</b>	Implementasi kebijakan komunikasi terkait diseminasi transparansi informasi oleh kementerian Komunikasi dan Informatika	Dokumen , studi kepustakaan, dan wawancara

<b>Evaluasi program</b>	Rencana evaluasi atas kebijakan komunikasi terkait diseminasi transparansi informasi yang meliputi klaim hasil nyata dan keluaran komunikasi	Dokumen , studi kepustakaan, dan wawancara.
-------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------

Dimensi transparansi menurut Rawlin antara lain :

1. Partisipasi dengan indikator yaitu pernyataan pelibatan aktif, umpan balik, informasi mendetail dan kemudahan akses informasi.
2. Informasi substantif dengan indikator yaitu relevansi informasi, kejelasan, kelengkapan, akurasi, kehandalan dan legalitas informasi.
3. Akuntabilitas mempunyai indikator yaitu sejauh mana informasi organisasi menuai kontroversi, komparasi informasi dengan acuan yang terstandarisasi.
4. Kerahasiaan yang indikatornya adalah pernyataan yang mencerminkan tingkat keterbukaan atau kerahasiaan, tingkat bias informasi dalam penggunaan bahasa oleh organisasi dan tingkat pengungkapan informasi dikaitkan dengan kebutuhan organisasi.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Pendekatan Kualitatif**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan perspektif manajemen. Menurut Kaye (1994) manajemen komunikasi lahir karena adanya tuntutan untuk menjembatani antara teoritis dengan praktisi komunikasi. Para teoritis menghadapi keterbatasan dalam mengaplikasikan pengetahuan yang dimilikinya. Sementara para praktisi komunikasi mengalami keterbatasan pada rujukan teoritis atau ilmu komunikasi.

Perspektif manajemen yang digunakan adalah pengaruh sosial, sudut pandang ini menekankan pada pentingnya penerapan fungsi-fungsi manajemen komunikasi dan memiliki fokus perhatian kepada perubahan (pendapat, sikap, kepercayaan, perilaku). Komunikasi merupakan faktor penentu keberhasilan persuasi. Komunikasi memiliki kemampuan untuk mengubah sikap dan perilaku. Penelitian dalam konteks ini adalah perihal metode manajemen dan evaluasi komunikasi pemerintah dalam kebijakan transparansi informasi studi evaluasi komunikasi Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik.

Paradigma positivis sebagai metode yang terorganisir untuk mengkombinasikan *deductive logic* dengan pengamatan empiris, guna secara probabilistik menemukan atau memperoleh konfirmasi tentang hukum sebab akibat yang bisa dipergunakan memprediksi pola-pola umum gejala sosial.

Dalam kasus-kasus tertentu, perbedaan antara penelitian kualitatif dan kuantitatif mungkin hanyalah perbedaan dalam penggunaan metode serta data yang digunakan, atau perbedaan tahap penelitian (tahap eksploratif, deskriptif, dan eksplanatif). Paradigma klasik dalam metodologi kualitatif yaitu peneliti hanya menggunakan pola pikir dari metodologi penelitian kuantitatif yang meliputi sistem, cara analisis, dan penyusunannya.

Namun yang menjadi tolok ukurnya adalah memanfaatkan kemampuan metodologi penelitian kuantitatif yaitu : mengakomodasikan teks deskripsi verbal menggantikan angka atau menggabungkan olahan data statistik dengan olahan verbal, namun tetap dengan pola pikir kuantitatif.

Menurut Mantra (2008. 37) berikut ini adalah beberapa contoh penelitian kualitatif yang menggunakan pendekatan positivisme, atau biasa dikenal dengan penelitian positivisme yaitu penelitian survei dan studi kasus. Untuk penelitian survei meliputi deskriptif, eksploratif dan eksplanatif.

Penelitian kualitatif positivisme mengambil langkah-langkah penelitian dapat dirinci sebagai berikut : memilih masalah, studi pendahuluan, merumuskan masalah, merumuskan hipotesis, memilih pendekatan, menentukan variable, menyusun instrumen, mengumpulkan data, analisis data, menarik kesimpulan dan menulis laporan.

Kirk dan Miller dalam Moleong (1999:3) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan manusia dalam kawasan sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan peristilahannya.

Menurut Creswell (2003:1) penelitian kualitatif adalah sebuah proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia, berdasarkan pada penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan disusun dalam sebuah latar alamiah.

Tujuan dari penelitian kualitatif adalah menggambarkan sebuah susunan perspektif atau informasi dari sebuah masalah. Kriteria redudansi diperoleh ketika inklusi atau penambahan responden tidak akan signifikan menambah informasi baru atau pemahaman masalah (Vanderstoep dan Johnston, 2009:188).

Dalam penelitian kualitatif, peneliti berhubungan dengan yang diteliti, hubungan ini dalam bentuk tinggal bersama atau mengamati informan dalam periode yang lama, atau kerjasama nyata. Ringkasnya, peneliti berusaha meminimalkan jarak antara dirinya dan yang diteliti (Creswell, 2003:5).

Strauss dan Corbin (1998:13) mengungkapkan penelitian jenis ini yang menghasilkan penemuan yang tidak diperoleh berdasarkan prosedur statistik atau cara-cara kuantifikasi lainnya. Alasan pemilihan pendekatan kualitatif karena obyek penelitian yang dibahas harus digali secara mendalam sehingga mampu mengangkat jawaban yang diinginkan dari permasalahan penelitian.

Penelitian kualitatif mempunyai beberapa karakteristik yang membedakan dengan pendekatan lain, yaitu : latar ilmiah dengan keutuhan dan pelibatan konteks, manusia sebagai instrumen, memunculkan kepekaan, analisis induktif, deskriptif, mementingkan hasil daripada proses, ada batas yang telah ditentukan, desain bersifat sementara dan hasilnya dirundingkan bersama.

Desain kualitatif adalah desain yang tidak memiliki "peraturan" dan "prosedur" tetap, tetapi lebih terbuka dan terus berkembang. Desain ini membutuhkan individu yang bersedia mengambil resiko yang melekat dalam prosedur yang rancu (Creswell, 2003:6). Dipilihnya penelitian kualitatif karena peneliti merasa tidak memiliki informasi yang memadai terhadap objek yang diteliti, yaitu manajemen komunikasi pemerintah dalam kebijakan transparansi informasi.

Hal ini sesuai dengan pandangan Creswell (2003:9), untuk penelitian kualitatif masalah penelitian harus digali karena hanya tersedia sedikit informasi mengenai topik tersebut.

Variabel-variabel tidak diketahui secara luas dan peneliti harus memusatkan perhatian pada konteks yang dapat membentuk pemahaman mengenai fenomena yang sedang diteliti. Dalam banyak penelitian kualitatif, sebuah dasar teori tidak menuntun penelitian karena teori yang ada tidak mencukupi, tidak lengkap atau hilang.

### **3.2 Studi Kasus**

Penelitian mengenai manajemen komunikasi kebijakan ini menggunakan pendekatan studi kasus eksploratif. Alasan yang mendasar penggunaan pendekatan tersebut karena permasalahan yang ada membutuhkan penggalian mendalam terhadap fakta dan data.

Studi kasus dapat digunakan dengan tiga aliran yang berbeda, yaitu positivistik, interpretatif, dan studi kritis (Myers 2009). Dalam pendekatan positivistik, peneliti studi kasus berusaha memenuhi semua persyaratan penelitian kuantitatif. Studi kasus digunakan sebagai alat menguji dan menyempurnakan hipotesis dalam suatu kasus nyata. Yin (2009) menekankan pentingnya validitas (*construct*, internal, eksternal) dan realibilitas seperti yang dijumpai dalam penelitian kuantitatif.

Menurut Yin (2003:12) mendefinisikan studi kasus sebagai sebuah penelitian ilmiah yang menginvestigasi sebuah fenomena kontemporer di dalam konteks kehidupan khususnya ketika batas antara fenomena dan konteks tidak jelas. Penelitian studi kasus adalah sebuah strategi penelitian yang terdiri atas metode yang mencakup semua- meliputi logika desain, teknik koleksi data, dan pendekatan spesifik terhadap analisis data.

Dalam kata lain, studi kasus tidak saja sebuah taktik mendapatkan data semata atau hanya sebuah bentuk desain saja tetapi strategi penelitian yang bersifat komprehensif (Stoeker dalam Yin, 2003:13).

Yang dimaksud studi kasus adalah pendekatan yang memusatkan perhatian pada suatu kasus secara intensif dan rinci (Surachman, 1982:143). Sementara itu, Vredenberg (1987:38) dan Ary (1982:322) sifat studi kasus ialah pendekatan yang bertujuan untuk mempertahankan keutuhan (*wholeness*) dari obyek, artinya data yang dikumpulkan dalam rangka studi kasus dipelajari sebagai suatu keseluruhan yang terintegrasi, dimana bertujuan mengembangkan pengetahuan yang mendalam mengenai obyek yang bersangkutan yang berarti bahwa studi kasus harus disifatkan sebagai penelitian yang eksploratif dan deskriptif.

Menurut Patton (1980), Cronbach dkk (1980) dan Guba dan Lincoln (1981:371) ada empat aplikasi penting dalam studi kasus, yaitu :

1. Menjelaskan keterkaitan kausal dalam intervensi kehidupan nyata yang terlalu kompleks bagi strategi survai atau eksperimen;
2. Mendeskripsikan konteks kehidupan nyata dimana intervensi yang telah terjadi;

3. Evaluasinya bisa memberikan keuntungan dalam bentuk deskriptif tentang intervensi itu sendiri;
4. Bisa digunakan untuk mengeksplorasi situasi-situasi dimana intervensi yang akan dievaluasi tidak memiliki struktur hasil yang jelas dan tunggal;

### 3.3 Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini menggunakan beberapa jenis pengumpulan data, antara lain:

1. Wawancara mendalam, yaitu memberikan pertanyaan terbuka yang mana memotivasi individu untuk mendiskusikan suatu masalah, isu atau suatu pertanyaan yang disesuaikan dengan term mereka (G.M Broom dan DM Dozer, 1990 : 145).

Dalam penelitian ini, peneliti akan cenderung menggunakan teknik wawancara berpanduan *guided interview*. Pada tahap awal wawancara tersebut akan dilakukan kepada narasumber inti, sebagai titik awal *snowball*. Dari informan penelitian awal tersebut, kemudian dikembangkan wawancara lanjutan dengan informan-informan penelitian lain yang telah diidentifikasi informan awal. ;

2. Studi dokumentasi, mengumpulkan dan mencari data relevan dengan penelitian. Hal ini digunakan sebagai penambah bukti dengan rincian yang spesifik;
3. Studi pustaka, yaitu mencari literatur dan data pendukung penelitian dengan mencari referensi kepustakaan;
4. Rekaman arsip, dimana hal tersebut bisa memberikan data kepada peneliti baik dalam bentuk data kuantitatif (numerik) maupun kualitatif (non numerikal).

### 3.4 Informan Penelitian

Dalam penelitian studi kasus ini, peneliti menggunakan teknik sampel purposif dengan objek penelitian utama pejabat pemerintah, pejabat lembaga pemerintah independen (*quasi-department*) dan akademisi dalam bidang komunikasi serta menjadi bagian dalam proses komunikasi kebijakan transparansi informasi.

Teknik sampling memungkinkan peneliti untuk memilih sampel untuk sesuai dengan tujuan penelitian. Peneliti mungkin memiliki pengetahuan sebelumnya yang menunjukkan bahwa kelompok tertentu adalah penting untuk penelitian kita dan kita memilih mereka subyek yang kita rasakan yang 'khas' contoh masalah yang ingin kita teliti (Alston dan Bowles ,2003:89-90).

Dalam penelitian ini akan menggunakan beberapa narasumber dari tiga elemen yaitu pemerintah, lembaga kuasi negara dan akademisi, antara lain :

1. Direktur Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik (NS-1)
2. Mantan Direktur Kelembagaan Komunikasi Pemerintah (NS-2);
3. Komisioner Subkomisi Informasi Hukum, Peradilan & HAM (NS-3);
4. Komisioner Subkomisi Informasi Legislasi (NS-4);
5. Tenaga Ahli Direktorat Kemitraan Komunikasi sekaligus akademisi (2 orang/NS-5 dan NS-6);
6. Direktorat Komunikasi Publik (NS-7)
7. Pusat Informasi dan Humas (NS-8)

### 3.5 Teknik Analisis Data

Stake dalam Creswell (2007:165) menyarankan empat bentuk analisa dan interpretasi data dalam penelitian studi kasus. Pertama, agregasi kategorikal, peneliti mencari sebuah koleksi contoh dari data, dan berharap bahwa pemaknaan terhadap isu terkait akan muncul. Kedua, interpretasi langsung, pada satu sisi, peneliti studi kasus mencari contoh tunggal dan kemudian memaknainya tanpa melihat dari banyak contoh lain.

Hal ini merupakan sebuah proses menyatukan data-data yang terpisah dan menaruhnya bersama-sama agar menjadi bermakna. Ketiga, peneliti harus menetapkan pola dan melihat hubungannya antara dua atau lebih kategori. Keempat, peneliti harus mengembangkan generalisasi alamiah dari menganalisa data, kesimpulan bahwa orang dapat belajar dari kasus.

Salah satu persoalan utama dalam penelitian kualitatif adalah ragamnya analisa data yang digunakan, ini merupakan kelebihan sekaligus kekurangan terutama bagi peneliti pemula.

Miles dan Huberman (1994:10-12) berpendapat analisis penelitian kualitatif terdiri dari tiga tahapan: reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), gambaran kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing and verification*).

1. Reduksi data yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data mentah yang muncul dari pengamatan di lapangan. Reduksi data berkaitan juga dengan prinsip semuanya itu merupakan pilihan analitis (Milles dan Huberman, 1992:163).

Reduksi data terjadi secara terus menerus sepanjang proses penelitian kualitatif. Bahkan sebelum data dikumpulkan, reduksi data ini terjadi pada saat peneliti memutuskan (selalu tanpa kesadaran penuh) kerangka konseptual apa yang digunakan, kasus apa yang diteliti, pertanyaan-pertanyaan penelitian yang diajukan, dan pendekatan pengumpulan data yang digunakan.

Setelah pengumpulan data berlangsung, tahapan selanjutnya dari reduksi data terjadi (penulisan kesimpulan, *coding*, pembuatan kluster, pembuatan partisi, penulisan memo). Reduksi data atau proses transformasi berlanjut setelah pekerjaan lapangan, sampai penulisan akhir selesai;

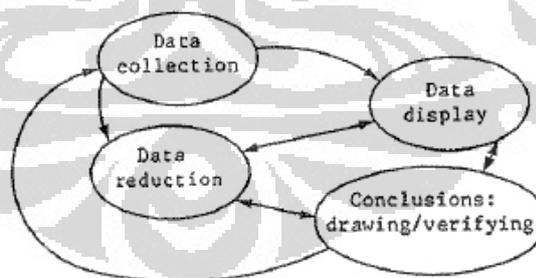
2. Penyajian data, yaitu sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data dalam hal ini antara lain berbagai tipe matriks, grafik, bagan, dll. Semuanya didesain untuk membentuk informasi yang

terorganisasi sehingga mudah dipahami, bentuk sederhana sehingga peneliti dapat melihat apa yang terjadi atau mengambil kesimpulan atau bergerak ke tahapan analisis lanjutan. Seperti halnya reduksi data, penciptaan dan penggunaan penyajian data tidak terpisah dari analisis. Hal ini bagian dari analisis. Mendesain sebuah penyajian data- memutuskan kolom dan baris dari matriks untuk data kualitatif dan memutuskan data mana, dalam bentuk apa, yang harus dimasukkan ke dalam matriks- adalah aktivitas analisis;

3. Menarik kesimpulan atau verifikasi dari awal peneliti mencari arti benda-benda dengan mencatat keteraturannya, pola-pola, penjelasan, konfigurasi yang memungkinkan, alur sebab akibat dan proporsi.

Kesimpulan akhir mungkin tidak akan muncul sampai selesainya pengumpulan data, bergantung pada ukuran catatan lapangan: koding, storage, metode pengumpulan data yang digunakan, tingkat kepuasan peneliti, dan kebutuhan dana. Gambaran kesimpulan, dalam pandangan, masihlah belum utuh. Gambaran kesimpulan masih perlu diverifikasi oleh peneliti. Kesimpulan yang muncul dari data-data penelitian harus dites dari segi masuk akal nya, kekokohan, dan bisa dikonfirmasi.

**Gambar 3.1 Alur Kerja Analisa Data Kualitatif**



**Sumber: Miles dan Huberman (1994:12)**

Penelitian studi kasus ini menggunakan analisis logika penjadohan pola yaitu membandingkan suatu pola yang didasarkan atas data empiris dengan pola yang diprediksikan (atau dengan beberapa prediksi alternatif). Dimana validitas internal ditentukan berdasarkan persamaan pola yang terjadi.

Dalam studi kasus deskriptif penjadwalan pola masih akan relevan sepanjang pola variabel spesifik yang diprediksikan ditentukan sebelum pengumpulan data. Dimana munculnya variabel dependen non-ekivalen bila ditemukan selama penelitian berlangsung dapat dijadikan pola.

### **3.6 Kredibilitas Penelitian**

Eisner (Cresswell, 2007:204) tidak menggunakan istilah "validitas" penelitian, tetapi menggunakan istilah kredibilitas penelitian kualitatif. Eisner mengkonstruksi tiga standar kredibilitas penelitian kualitatif sebagai berikut: bukti-bukti kuat struktural, validasi konsensual dan terakhir kecukupan petunjuk.

Pertama, dalam bukti-bukti kuat struktural, peneliti menghubungkan berbagai jenis tipe data untuk mendukung atau mengkontradiksi interpretasi. Eisner menggambarkan proses kerja peneliti seperti proses kerja detektif, peneliti mengkompilasi satu demi satu bukti dan kemudian memformulasi menjadi satu kesatuan yang utuh.

Kedua dalam validasi konsensual, peneliti mencari pendapat-pendapat dari pihak lain. Terakhir, kecukupan petunjuk, menyarankan pentingnya kritisisme, dan Eisner menggambarkan tujuan kritisisme adalah memperjelas masalah dan membawa kepada tataran pemahaman dan persepsi manusia kepada taraf yang lebih kompleks dan peka.

### **3.7 Batasan Penelitian**

Penelitian ini hanya dilakukan dengan melakukan penelitian terhadap evaluasi metode manajemen komunikasi yang menjadi Tugas Pokok dan Fungsi Direktorat Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik, Kementerian Komunikasi dan Informatika. Dan konsepsi melibatkan pendapat dari lembaga pemerintah independen dan akademisi untuk menguji relevansi konsepsi manajemen yang telah ditetapkan.

## BAB IV

### ANALISIS DAN INTERPRETASI

#### 4.1. Analisis Situasi

Bagi sebagian besar masyarakat Indonesia isu Keterbukaan Informasi Publik tergolong baru. Sebagaimana telah disebut di bab pertama, isu ini mulai muncul ketika krisis ekonomi melanda kawasan Asia pada periode 1997 – 1998 silam. Di Indonesia, inisiasi untuk melahirkan Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik membutuhkan waktu bertahun-tahun. Meski begitu, Indonesia menjadi negara ke-5 di Asia yang mengesahkan Undang-undang KIP pada 30 April 2008 lalu. Ini jelas menunjukkan bahwa Indonesia termasuk negara Asia yang responsif terhadap dorongan demokratisasi informasi.

Langkah pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-undang KIP ini sejalan dengan fenomena global yang disebut “*access to government records and information.*” Fenomena tersebut mendorong setiap negara untuk makin terbuka dan memberi akses terhadap informasi-informasi yang sangat diperlukan oleh publik atau masyarakat.

Kelahiran fenomena keterbukaan informasi ini setidaknya bisa dirujuk pada pendapat David Banisar dalam bukunya berjudul: “*Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World.*” Banisar menyatakan, “*A new era of government transparency has arrived. It is now widely recognized that the culture of secrecy that has been the modus operandi of governments for centuries is no longer feasible in a global age of information. Government in the information age must provide information to succeed.*”

(Sebuah era baru yakni transparansi pemerintahan telah tiba. Sebagaimana telah diketahui secara luas, budaya kerahasiaan menjadi modus operandi dalam pemerintahan selama berabad-abad tak lagi layak di era informasi global. Pemerintahan di era informasi harus menyediakan informasi untuk berhasil).

Pendapat Banisar di atas kian menegaskan arti pentingnya keterbukaan informasi untuk publik yang harus dijalankan oleh pemerintah. Senada dengan Banisar, sosiolog Jurgen Habermas juga menyebut bahwa keterbukaan komunikasi merupakan tuntutan sejarah dan keniscayaan evolusi sosial. Karenanya cepat atau lambat, keterbukaan komunikasi ini pasti akan datang. Orang yang tidak setuju hanya bisa menunda, memperlambat sejarah tapi arah sejarah tidaklah bisa diubah oleh siapapun.

Dari sisi konstitusi di Indonesia, hak publik untuk bisa mendapatkan informasi sebetulnya sudah mendapatkan pondasi yang kuat. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 F disebutkan

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”.

Transparansi informasi juga terkait dengan Hak asasi Manusia (HAM) bagi seseorang untuk mengatur penyelenggaraan negara.

“Keterbukaan informasi berarti Indonesia sudah mulai menghargai Hak asasi manusia. HAM yang sudah diatur dalam UU adalah Hak asasi mendapatkan informasi juga HAM. Sementara sudah diatur dalam UUD pasal 28 F. Indonesia mulai membuka diri bahwa keterbukaan informasi membuat orang bisa lebih diawasi dan dikawal dalam penyelenggaraan negara” (NS-3).

Dalam konteks penyelenggaraan negara, transparansi akan informasi diharapkan mendorong partisipasi masyarakat dalam kerangka perumusan kebijakan, “Keterbukaan informasi mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik. Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan” (NS-4).

Dalam praktiknya, proses menuju era transparansi informasi mengalami periode panjang negosiasi antara pemerintah dengan publiknya, terutama dalam pengesahan UU Keterbukaan Informasi Publik. Inisiasi keterbukaan informasi berasal dari LSM Koalisi Kebebasan Informasi Publik (KKIP).

Menurutnya ketiadaan aturan hukum seputar keterbukaan informasi publik akan menimbulkan sejumlah masalah ketika publik hendak mengakses informasi dari pemerintah. Disisi lain, pejabat pemerintahan yang akan menyampaikan informasi maupun menolak keinginan publik dalam mengakses informasi tertentu juga tidak memiliki perlindungan hukum. Praktis, informasi publik yang disampaikan sangat bergantung pada kemurahan hati para pejabat, atau dari *whistle blower*.

Tidak adanya kepastian hukum yang mengatur keterbukaan informasi publik itulah rakyat tidak pernah mendelegasikan wewenangnya pada siapapun untuk memutuskan apa yang baik dan tidak baik untuk diketahui. Sementara, pada saat publik hendak mengakses informasi publik dan ditolak oleh pejabat yang dimintai informasi, praktis juga tidak ada hak banding terhadap penolakan itu.

Proses negosiasi dalam perumusan RUU kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP) dapat digambarkan peneliti ketika mewawancarai narasumber-2, “Sekitar akhir 2002, Pansus DPR menyelesaikan draftnya, kemudian draftnya dikirim kepada Pemerintah. Namun dulu, Ampres (amanat presiden-red) belum juga terbit hingga masa jabatan DPR berakhir (periode 1999-2004-red). Selanjutnya DPR periode 2004-2009 kembali mengirimkan draft RUU KMIP kepada Pemerintah. Baru pertengahan akhir 2005 keluarlah Ampres sekaligus Daftar Inventaris Masalah (DIM) RUU KMIP versi Pemerintah. Melalui ampres tersebut, Menteri Komunikasi dan Informatika dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia ditunjuk sebagai wakil Pemerintah dalam pembahasan dengan DPR pada hari-hari selanjutnya”.

Narasumber 3 juga mengomentari tentang proses tarik menarik kepentingan akan keterbukaan informasi pada badan publik, “Berkaca dari sejarah, perjuangan pembentukan UU ini sangatlah panjang, hampir 10 tahun sejak 1998, kemudian 1999 UU tentang HAM kemudian koalisi bergerak dari tahun 2000-2001 muncul tarik menarik sangat kuat, dari masa kegelapan yang rahasia menjadi terbuka, hal itu sangatlah menarik untuk mas roli teliti”.

RUU KMIP setelah melalui proses pembahasan panjang antara pemerintah dengan DPR hingga dua periode masa jabatan, kemudian ditetapkan pada tanggal 30 April 2008. Pasca pengesahan implementasi UU ini tidak bisa serta merta dilakukan, perlu dua tahun pemberlakuan efektif. “Pemerintah meminta waktu ekstensi bagi badan publik bisa menyiapkan diri, tujuannya mencegah terjadinya stagnasi jalannya pemerintahan bila banyak terjadi sengketa informasi(NS-5)”.

Pasca penetapan RUU KIP, Kementerian Kominfo mempunyai empat tugas utama, menurut narasumber 2 dijabarkan sebagai berikut:

“Penetapan RUU KIP menjadi undang-undang berimplikasi pada wakil pemerintah yaitu Depkominfo antara lain harus mensosialisasikan kebijakan transparansi yang diprediksi menimbulkan resistensi, membuat peraturan pemerintah pelaksanaan UU KIP, membentuk komisi informasi pusat dan membuat standar layanan informasi bagi badan publik, termasuk pedoman pembentukan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID). Keempatnya harus selesai dalam kurun waktu dua tahun”.

Dalam perjalanannya Kementerian Kominfo telah melaksanakan amanat atas pemberlakuan UU KIP. Pertama, peraturan pemerintah telah terbit dengan munculnya PP No. 61 Tahun 2010 tentang peraturan Pelaksana UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Kewajiban badan publik dalam menjalankan UU KIP adalah membentuk pejabat PPID. “PPID penting karena bertugas mengolah, menyimpan dan melayani informasi (NS-7)”.

Akan tetapi, dengan munculnya PP No. 61 tahun 2010, pemerintah mengajukan ekstensi kembali penerapan keterbukaan informasi. Bahkan, pemerintah tidak begitu tegas mensyaratkan pembentukan ini kemudian masih membuka kesempatan untuk ‘mangkir’ pada Pasal 21 ayat (2) yang mengatakan Dalam hal PPID belum ditunjuk, tugas dan tanggung jawab PPID dapat dilakukan oleh unit atau dinas di bidang informasi, komunikasi, dan/atau kehumasan.

Menurut Narasumber 8 dalam menjelaskan fenomena ekstensi implementasi pembentukan PPID mengungkapkan “Bila PPID belum terbentuk, dalam PP 61 bisa di-cover oleh humas. Selama itu masih dalam pelayanan tidak masalah. Akan tetapi menjadi masalah ketika terjadi sengketa informasi, untuk pengecualian informasi dan sengketa harus ada yang namanya PPID, UU mengatakan demikian”

Kedua, pembentukan Komisi Informasi, komisi ini memiliki sejumlah fungsi yaitu: menjalankan UU KIP dan peraturan pelaksanaannya, Menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau adjudikasi non-litigasi.

Ketiga, membuat standar layanan informasi, perbedaan atas interpretasi UU akhirnya menyerahkan poin ini kepada Komisi Informasi, pemerintah fokus pada membuat panduan untuk pembentukan PPID dan standar-standar lainnya seperti pemahaman UU KIP, pedoman uji konsekuensi informasi, panduan sengketa informasi, dsb.

Keempat, sosialisasi kepada publik. Menurut narasumber-3 “Tahun 2008-2010 sosialisasi secara menyeluruh serta fokus sosialisasi pada perubahan paradigma bukan sekadar kesadaran. Sosialisasi berperan penting untuk membangun kesadaran (awareness) badan publik seperti kementerian dan lembaga negara untuk mematuhi sejumlah peraturan yang tertuang dalam UU KIP”.

Dalam sosialisasinya, Depkominfo juga menekankan perlunya menghormati hak publik untuk bisa mengakses informasi sebagaimana yang diatur dalam UU KIP. Hak atas informasi yang dimiliki publik diyakini turut mendorong terbukanya penyelenggaraan negara.

#### **4.1.1. Tugas Pokok Fungsi Kementerian Komunikasi dan Informatika**

Selaku sektor pelaku utama dalam sosialisasi UU KIP, Kementerian Komunikasi dan Informatika – yang selanjutnya disebut Kemenkominfo – terus melakukan pembenahan internal agar kian profesional dalam menjalankan peran sentralnya di bidang komunikasi. Pembenahan ini menjadi keharusan seiring tuntutan profesionalisme dalam dunia komunikasi yang bergerak dinamis dari waktu ke waktu. Kondisi tersebut berdampak pada struktur kelembagaan komunikasi pemerintah.

Perubahan maupun pembenahan internal ini juga tak lepas dari visi Kemenkominfo untuk mewujudkan masyarakat informasi yang sejahtera melalui penyelenggaraan komunikasi dan informatika yang efektif dan efisien dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih jauh lagi, dinamika dunia komunikasi yang berjalan cepat menuntut Kemenkominfo menjalankan secara serius 2 (dua) dari 11 (sebelas) misi utamanya yakni:

- a. Meningkatkan kapasitas layanan informasi dan pemberdayaan potensi masyarakat dalam rangka mewujudkan masyarakat berbudaya informasi.
- b. Meningkatkan kualitas pengawasan menuju terselenggaranya pemerintahan yang baik.

Kedua misi di atas merupakan titik tolak bagi Kemenkominfo untuk terus menyosialisasikan UU KIP baik kepada Badan Publik maupun publik Indonesia secara keseluruhan.

Untuk diketahui, sepanjang 2006 – 2012, direktorat di Kemenkominfo yang melaksanakan tugas sosialisasi UU KIP telah mengalami perubahan nomenklatur maupun fungsi. Perubahan ini terjadi dalam dua periode yaitu 2006 – 2010 dan 2010 – 2012.

Pada periode tahun 2006 – 2010, fungsi sosialisasi ini berada di bawah koordinasi Direktorat Jenderal Sarana Komunikasi dan Diseminasi Informasi (SKDI). Ditjen SKDI dalam perjalanannya melebur dengan sebagian fungsi Direktorat Pos dan Telekomunikasi dan berubah menjadi Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Pos dan Informatika pada 2011.

Perubahan tersebut berdampak pada tugas pokok dan fungsi atau tupoksi kelembagaan spesifik. Di sini, sebagian fungsi komunikasi pemerintah yang berada dalam naungan Ditjen SKDI digabungkan dengan Badan Informasi Publik (BIP). Pada 2011, penggabungan ini melahirkan Direktorat Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik (IKP).

Semasa di bawah Ditjen SKDI, implementasi dari keterbukaan informasi di Kemenkominfo dijalankan oleh Direktorat Kelembagaan Komunikasi Pemerintah. Dalam menjalankan tugasnya, Direktorat Kelembagaan Komunikasi Pemerintah dibantu oleh sejumlah sub direktorat teknis yang terdiri dari: informasi politik hukum dan keamanan (Polhukam), informasi kesejahteraan rakyat, informasi perekonomian serta Informasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Dalam perjalanannya, Direktorat Kelembagaan Komunikasi Pemerintah berubah menjadi Direktorat Komunikasi Pemerintahan. Perubahan ini ikut mengubah tugas pokok dan fungsinya menjadi informasi lembaga negara, lembaga pemerintah, lembaga pemerintah daerah dan lembaga internasional. Pasca dileburnya Direktorat Komunikasi Pemerintahan ke dalam Ditjen IKP, tugas sosialisasi keterbukaan informasi publik berada di bawah koordinasi Direktorat Komunikasi Publik dan Direktorat Kemitraan Komunikasi.

Sesuai yang digariskan Kemenkominfo, Direktorat Komunikasi Publik mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang komunikasi publik. Fungsinya menyiapkan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyiapan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyiapan pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang komunikasi publik.

Sementara, Direktorat Kemitraan Komunikasi mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang kemitraan komunikasi dan hubungan masyarakat pemerintah.

Fungsinya penyiapan perumusan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan, penyiapan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyiapan pemberian bimbingan teknis, dan evaluasi di bidang kemitraan pemerintah dan lembaga negara, kemitraan media dan dunia usaha, dan kemitraan organisasi kemasyarakatan dan kelompok-kelompok profesi.

#### **4.1.2. Implikasi UU KIP terhadap Badan Publik**

Pemberlakuan kebijakan transparansi melalui Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) berdampak nyata terhadap Badan Publik di Indonesia. Ada tiga aspek nyata yang menjadi implikasi dari pelaksanaan UU KIP yaitu: transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Menurut Narasumber 1 dalam dokumen transkrip dari Kegiatan “*Pemahaman bersama implementasi UU KIP antara humas pemerintah dengan Komisi informasi*” mengungkapkan:

“Eksistensi utama UU KIP ini adalah transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Kita percaya tentang keterbukaan informasi publik maka akan memunculkan inisiatif partisipasi masyarakat terutama dalam perumusan dan pelaksanaan UU KIP.

Partisipasi akan berefek pada akuntabilitas yaitu akuntabilitas program yang dihasilkan (program yang sesuai kebutuhan masyarakat, tidak hanya pencitraan elit) dan akuntabilitas penyelenggara negara. Dimana partisipasi publik maka penyelenggara negara akan memenuhi kewajiban yang disesuaikan dengan tata peraturan perundang-undangan. Namun satu hal, keterbukaan bukan berarti ketelanjangan informasi bagi badan publik”.

Selain itu juga selaras dengan agenda perubahan nasional “Dengan keterbukaan informasi ada tiga agenda negara sudah dilaksanakan yaitu reformasi birokrasi dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik yaitu profesionalisme (baik) dan sesuai kaidah perundangan (benar). Kedua, dengan akuntabilitas maka kita selaras dengan agenda publik yaitu pemberantasan korupsi.

Terakhir, agenda demokrasi, indikatornya dilihat dari partisipasi publik. Sekarang setiap konsep kebijakan harus dikonsultasikan kepada publik, ini bagian keterbukaan yang menimbulkan partisipasi masyarakat” (NS-1).

Sejumlah peraturan dalam UU KIP secara tegas mendorong transparansi pemerintahan. Selain itu, kebijakan transparansi ini juga mendorong budaya keterbukaan dan dokumentasi pelayanan informasi. Narasumber 2 mengungkapkan “Dengan undang-undang ini kan diharapkan muncul keterbukaan informasi yang berujung pada transparansi. Keterbukaan informasi artinya dapat memberikan akuntabilitas atau pertanggung jawaban badan publik mengenai apa yang dilakukan?, apa yang dikerjakan?,intinya mereka mendapatkan informasi penting terkait kegiatan yang dilakukan pemerintah. dan itu harus disampaikan ke publik. Juga membongkar budaya ketertutupan yang selama ini dominan pada badan publik. Dalam konteks lebih luas adalah budaya dokumentasi dan pelayanan informasi”.

Pada akhirnya, pemberlakuan UU KIP juga bertujuan menginisiasi partisipasi masyarakat mengontrol pemerintah. “Esensi menjadikan setiap orang untuk mengakses informasi terhadap penyelenggaraan negara. Partisipasi juga untuk mengikuti proses penyelenggaraanya. Ketika bisa diakses, dikawal dan dievaluasi maka penyelenggaraan negara tidak seperti era ketertutupan dulu” (NS-3).

Optimalisasi pengawasan muncul seiring makin meningkatnya daya kritis masyarakat terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan terutama pelayanan publik. “Jika transparansi dan akuntabilitas sudah terjadi maka partisipasi akan muncul. Kalau tidak ada informasi, masyarakat tidak mengetahui meraka akan melakukan apa, harapan keterbukaan informasi adalah memunculkan partisipasi positif”. (NS-5).

Selain itu menurut Narasumber 3 “Diharapkan dengan pengawasan muncul tata penyelenggaraan pemerintah yang baik. Kalau kita terbuka maka informasi apapun mudah didapat dan publik ikut dalam proses penyelenggaraan negara.”

Dampak lebih lanjut, keterbukaan bisa berkorelasi bagi kesejahteraan masyarakat.

“Kewajiban penyediaan informasi yang berkualitas, informasi yang ada nilai tambah bagi peningkatan kesejahteraan ekonomi rakyat, informasi publik yang seharusnya diterima itu adalah yang mempunyai *added value* atau nilai tambah, sehingga jadi informasi itu diperoleh kemudian bisa dijadikan rujukan untuk mengembangkan kesejahteraan masyarakat”(NS-2).

Narasumber 7 juga menguatkan pentingnya informasi yang berkualitas untuk publik “Idealnya yang pemerintah sosialisasikan adalah informasi yang mempunyai nilai tambah agar masyarakat mau berperan serta dalam proses implementasi kebijakan pemerintah. Masyarakat jangan hanya dilibatkan sebagai simbolik saja. Dimana ide-ide masyarakat tidak tersalurkan dalam dialog tersebut”

Pemberlakuan UU KIP secara otomatis mendorong badan publik melakukan sejumlah persiapan. Langkah persiapan ini menjadi bagian penting sejalan dengan meningkatnya daya kritis dan pengetahuan masyarakat tentang hak-hak mereka dalam pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Menurut Narasumber 8 mengenai persiapan pelaksanaan keterbukaan informasi, “Hal yang mendesak untuk disiapkan oleh badan publik adalah pembentukan pejabat PPID, penetapan informasi yang dikecualikan, dan membuat standar layanan informasi”

### 4.1.3. Pemahaman Institusi Akan Transparansi Informasi

Dalam perjalanannya, kebijakan transparansi informasi melalui implementasi Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) belum berjalan sesuai rencana serta harapan yang digariskan. “Terus terang hasilnya belum optimal dan jauh dari yang diharapkan. Kita masih banyak mendapat keluhan masyarakat karena keterbukaan informasi masih belum dilaksanakan lembaga pemerintah, bahkan ditingkat pusat.” (NS-1).

Masalah rentang waktu juga menjadi pertimbangan, di banyak negara pemberlakuan UU keterbukaan informasi membutuhkan jangka waktu hingga puluhan tahun. “Pemberlakuan UU dari 2008-2010 sangatlah sempit untuk sebuah momentum perubahan yang besar sekali, paradigma budaya birokrasi. Ini momentum lompatan yang jauh sekali bagi Indonesia.” (NS-3).

Hal yang sama diamini oleh narasumber 2 yang merupakan tim perwakilan pemerintah dalam pembahasan UU KIP mengungkapkan:

“Perjalanan UU KIP baru tiga tahun, di beberapa negara bisa mencapai lima tahun, sepuluh tahun. bahkan di Thailand, undang-undang sudah disahkan tapi tidak dijalankan. Beberapa hal yang menjadi kendala seperti kehendak politik pimpinan badan publik, pola pikir dan pemahaman akan UU itu sendiri” (NS-2)

Arah kebijakan transparansi informasi yang belum jelas dan terarah juga menjadi indikasi minimnya partisipasi badan publik dalam kebijakan ini. “Arah kebijakan keterbukaan belum jelas sampai saat ini? Padahal memberikan informasi publik adalah suatu kewajiban, namun dalam implementasinya masih ada keraguan untuk pelayanan informasi publik ini. Pemerintah cenderung mengulur-ulur waktu” (NS-5).

Meski kegiatan sosialisasi dilakukan secara bertahap dan dirancang dengan strategi yang berbeda, respon badan publik terhadap penerapan UU KIP belum maksimal. Berdasarkan data yang diperoleh Kemenkominfo, belum semua badan publik membuat standar layanan informasi, merespon permintaan informasi publik dan membentuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi sebagaimana diamanatkan UU KIP.

Narasumber 8 menyayangkan rendahnya kepatuhan badan publik dalam merealisasikan UU KIP ini, ia menjelaskan :

“Ketiadaan PPID di sebagian besar Badan Publik menunjukkan bahwa pimpinan Badan Publik belum menganggap penting pembentukannya. Padahal, keberadaan PPID menjadi indikator awal kesiapan sebuah badan publik untuk melayani informasi akan diakses oleh pemohon informasi. PPID juga memberikan jaminan kepastian hukum manakala terjadi sengketa informasi antara Badan Publik dengan pemohon informasi. Ingat lho, kesadaran publik untuk memanfaatkan hak memperoleh informasi seperti diatur dalam UU KIP diperkirakan akan meningkat dari waktu ke waktu”.

Ketiadaan PPID dipastikan memperumit rangkaian sengketa informasi yang muncul. Berdasarkan gambaran itulah, diperlukan analisis situasi, organisasi, dan publik untuk bisa melihat secara lebih jernih sumber kendala maupun langkah tindak yang ditempuh Kemenkominfo dalam menyosialisasikan UU KIP ini.

#### **4.1.4. Analisis Indikator Transparansi**

Isu keterbukaan informasi tergolong asing bagi pemerintah maupun publik Indonesia pada umumnya. Terlebih di masa orde baru yang identik dengan budaya sentralistis dan tertutup. Budaya kerahasiaan pada penyelenggara pemerintahan yang begitu kuat selama orde baru menjadikan isu keterbukaan informasi sulit diterima dan disadari arti pentingnya bagi pembangunan demokrasi di tanah air.

Namun, sejatinya keterbukaan informasi bukanlah hal baru pasca runtuhnya era Soeharto, banyak undang-undang yang mengarah pada tata kelola penyelenggaraan negara yang baik. Menurut Narasumber 4 dalam kegiatan kesepahaman antara humas dengan komisi informasi mengungkapkan:

“Keterbukaan informasi sejatinya bukanlah hal baru, pemerintah telah membuat banyak peraturan tentang penyelenggaraan negara yang baik dan

terkait dengan keterbukaan informasi. Kebijakan tersebut antara lain UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, UU no. No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian diubah dengan UU No.20 Tahun 2001, Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2000, UU No.15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, dan UU No.30 Tahun 2002 tentang KPK' (NS-4).

Kebijakan keterbukaan merupakan indikator suatu keberhasilan negara demokrasi. Penting diingat bahwa keterbukaan informasi merupakan salah satu syarat bagi tegaknya demokrasi itu sendiri. "Indikatornya dilihat dari partisipasi publik. Sekarang setiap konsep kebijakan harus dikonsultasikan kepada publik, ini bagian keterbukaan yang menimbulkan partisipasi masyarakat" (NS-1).

Artinya, pemerintah telah memasukkan indikator ruang partisipasi publik sebagai indikasi berhasil atau tidaknya keterbukaan informasi. Bila ditelusuri lebih jauh, belum maksimalnya implementasi UU KIP dipengaruhi oleh paradigma ketertutupan yang masih dianut oleh Badan Publik.

Sebagian besar Badan Publik cenderung mengabaikan dan menolak permintaan informasi oleh pemohon. Menurut narasumber 6 dalam wawancaranya mengatakan, "Badan Publik terlampaui curiga terhadap aktivitas transaksi informasi. Khususnya, prediksi mengenai penggunaan informasi untuk kepentingan tertentu hingga kecurigaan mendiskreditkan lembaga dengan memanfaatkan informasi yang telah diperoleh pihak tertentu. Badan Publik belum bisa membedakan antara kritik dan diskredit".

Padahal dalam konteks demokrasi, kritik terhadap berbagai kebijakan merupakan tindakan yang sah sebagai bentuk kontrol publik. UU KIP secara eksplisit membuka ruang bagi publik untuk memberikan input, termasuk kritik dalam kebijakan, baik dari mulai level perencanaan hingga evaluasi. Ada kesan, badan publik mengabaikan permintaan informasi karena hal itu dinilai bukan bagian dari pelayanan publik pada umumnya. "Masih ada paradigma ketakutan atas keterbukaan informasi seperti kritik, protes dan persaingan tidak sehat. Pemerintah baru melayani bila ada yang meminta, bukan membuka informasi seluas-luasnya" (NS-5).

Namun realitanya, ada beragam alasan dari Badan Publik dalam menolak permohonan informasi. Mulai dari identitas pemohon hingga tata aturan lainnya. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa Badan Publik belum memahami dengan baik prosedur penolakan informasi. Sementara, jika menilik pada peraturan bakunya, penolakan permohonan informasi bisa dilakukan karena dua alasan yaitu prosedural dan substantif.

Alasan prosedural tidak memberikan informasi mengacu pada Pasal 6 ayat (2) yaitu: “Badan Publik berhak menolak memberikan Informasi Publik apabila tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Artinya memang pemohon informasi tidak secara prosedural meminta informasi kepada badan publik.

Sedangkan, penolakan secara substantif diatur dalam Pasal 6 ayat (1) yaitu : “Badan Publik berhak menolak memberikan informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pengaturan mengenai pengecualian substantif ini kemudian diatur dalam pasal 17 UU KIP.

Badan publik tidak berhak menolak permohonan informasi selama tidak mengacu pada peraturan yang berlaku. “Proses permintaan informasi memang lama, tapi kita berhak menolak informasi yang belum dikuasai dan didokumentasikan” (NS-2). Hal tersebut merupakan konsekuensi atas pemberlakuan kebijakan transparansi “Dimana pun pemberlakuan keterbukaan informasi selalu muncul permintaan informasi yang menjengkelkan, tetap harus dilayani. Kedepannya akan kita atur dalam Peraturan Komisi Informasi (Perki). Beberapa kemungkinan juga disiapkan seperti pemohon informasi adalah pengguna informasi langsung” (NS-4).

Dalam perjalannya, badan publik juga masih menghadapi kendala untuk penetapan informasi yang dikecualikan. Menurut narasumber 4 yang juga komisioner Komisi Informasi mengatakan dalam makalahnya :

“Uji Konsekuensi adalah suatu kajian yuridis untuk memutuskan apakah suatu konsekuensi yang membahayakan kepentingan yang dilindungi oleh Undang-Undang masih relevan jika informasi dibuka (relevansi yuridis)”  
Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan Undang Undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian

tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya (Pasal 2 ayat 4 UU KIP).

“Konsekuensi yang timbul” adalah konsekuensi yang membahayakan kepentingan yang dilindungi berdasarkan Undang Undang ini apabila suatu Informasi dibuka. Suatu Informasi yang dikategorikan terbuka atau tertutup harus didasarkan pada kepentingan publik. Jika kepentingan publik yang lebih besar dapat dilindungi dengan menutup suatu Informasi, Informasi tersebut harus dirahasiakan atau ditutup dan/atau sebaliknya.

Sosialisasi berperan penting untuk membangun kesadaran (*awareness*) Badan Publik seperti kementerian dan lembaga negara guna mematuhi sejumlah peraturan yang tertuang dalam UU KIP.

Menurut narasumber 3 seharusnya sosialisasi menyentuh aspek yang luas “Kita tahu di Komunikasi, ada strategi untuk setiap levelnya. Tahun 2010 diberlakukan itu terlalu pendek, sempit dan apalagi cara bersosialisasinya kurang maksimal. Pemerintah seharusnya memikirkan tekniknya sampai konasi. Untuk itu perlu sosialisasi masif karena berperan penting memberikan kesempatan kepada publik untuk mengetahui hak informasi yang bisa diakses dan hak tersebut dijamin secara konstitusional”.

Implikasinya pembentukan pembentukan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) masih minim karena sosialisasi kurang maksimal. Menurut Narasumber 2 sosialisasi masih dalam tataran pemerintah pusat atau provinsi.

“Saya pikir belum maksimal, baru sebagian. Secara keseluruhan baru pada pusat, seluruh provinsi dan sebagian kabupaten serta kota. Secara keseluruhan belum terjangkau terhadap target untuk mendapat sosialisasi UU di berbagai daerah, mereka banyak yang belum memahami, pimpinan maupun dinas kominfo banyak yang tidak memahami tentang keterbukaan informasi publik”.

Sosialisasi yang dilakukan belum mengeliminasi kekhawatiran badan publik mengenai keamanan informasinya. “Sosialisasi sudah dilakukan semua baik pusat atau daerah dari tahun 2008-2010. Namun hasilnya belum sampai 50 persen PPID terbentuk, ini merupakan suatu gambaran akan keraguan. Kalau mereka ditanya tentang UU KIP, saya yakin pasti mengerti, tapi untuk menjalankan yang agak susah dan muncul keraguan. Terutama dalam keamanan informasi pemerintah” (NS-5).

Belum maksimalnya pembentukan pejabat pengelola informasi dan dokumentasi atau PPID di tingkat pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota juga memunculkan permasalahan tersendiri. Sebab, kondisi ini membuat tidak adanya kepastian hukum bagi pemohon informasi yang berpotensi menimbulkan sengketa informasi.

Di luar itu, Badan Publik juga masih dihadapkan pada kendala koordinasi yang terjadi antara Komisi Informasi Pusat dengan Komisi Informasi Daerah terkait penyelesaian sengketa informasi.

Menurut narasumber 8 ketiadaan pejabat PPID dan tidak terkoordinasinya antar komisi informasi berpotensi menimbulkan sengketa. “Bila dibiarkan, maka hal ini berpotensi menimbulkan polemik atas sengketa informasi yang terjadi antara Badan Publik dengan pemohon informasi sebagai akibat tidak adanya keseragaman keputusan dan kebijakan”.

#### **4.1.5. Analisis Organisasional Badan Publik**

Pelaksanaan UU KIP di masing-masing Badan Publik tak semudah yang direncanakan. Ada sejumlah kendala yang menghadang. Kendala ini terpilah menjadi 2 (dua) aspek yakni kendala antarlembaga pemerintahan serta kendala internal di masing-masing Badan Publik.

Untuk kendala antarlembaga pemerintahan masalah yang muncul menurut narasumber 2 yaitu “ hambatan antar lembaga pemerintahan itu komunikasi antarlembaga dan tumpang tindihnya fungsi diseminasi. Kan kita tahu ada dinas kominfo sama humas pada masing-masing Badan Publik, terutama di daerah”.

Ia juga menambahkan mengenai permasalahan internal kelembagaan dari hasil kajian terkait lemahnya manajemen komunikasi pemerintah.

“Untuk kendala internal di masing-masing Badan Publik adalah ketidaksiapan untuk mengubah pola pikir, minimnya alokasi anggaran pelayanan informasi, belum adanya regulasi yang mengatur akses informasi publik, belum maksimalnya penerapan Standar Layanan Informasi Publik, minimnya informasi dasar pada publikasi informasi yang bersifat proaktif serta masih kuatnya ego sektoral antar satuan kerja di masing-masing badan publik”.

Sementara itu Narasumber 6 mempunyai perspektif lain mengenai tidak maksimalnya komunikasi pemerintah dalam sosialisasi kebijakan publik. “Masalah kita adalah mengalirkan informasi dari pemerintah ke masyarakat, jujukan aliran informasi ini tidak tersedia dalam sistem informasi nasional. Pengelolaan konten dan pengemasan informasi mampu dilaksanakan tapi ketika memberikan layanan hingga sampai ke masyarakat tidak tepat waktu” (NS-6).

Ia menambahkan “Sistem informasi nasional yang tidak tersedia menjadi masalah serius ketika diberlakukannya otonomi daerah. Ada kebijakan politik seolah-olah sebuah informasi bisa dikotak-kotakan antara pusat, provinsi kabupaten/kota. Padahal hakekat informasi adalah zigzag (tidak bisa dikotakkan), dimana masuk ke masyarakat bisa dari multiarah. Karena tidak ada sisfonas maka komunikasi zigzag tidak tercapai” (NS-6).

Tidak mengherankan jika kemudian komunikasi struktural antarlembaga relatif terhambat dan bahkan nyaris terputus. Komunikasi antarlembaga pada akhirnya lebih bersifat fungsional. Yakni, berdasarkan fungsi pelayanan dan diseminasi informasi yang disesuaikan dengan kebutuhan.

Aktivitas ini tidak bisa terukur bila mengacu pada rentang kendali birokrasi. Ini dikarenakan tidak sanksi bagi masing-masing lembaga terkait dengan negosiasi maupun implementasi dari aktivitas diseminasi informasinya.

Dalam dokumen hasil kajian Badan Koordinasi kehumasan (Bakohumas) tentang implementasi keterbukaan informasi pada Badan Publik mengungkapkan :

“Tumpang tindih fungsi turut berkontribusi terhadap hambatan komunikasi antarlembaga. Ini bermula dari penafsiran atas PP Nomor 41 Tahun 2007 yang mengatur tentang organisasi perangkat daerah. Di sini, Direktorat Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik, Kemenkominfo mengalami hambatan sosialisasi UU KIP khususnya di bidang komunikasi, informasi dan kehumasan.

Sesuai dengan PP Nomor 41 Tahun 2007, kehumasan menjadi fungsi staf yang berada di sekretariat daerah. Sedangkan komunikasi dan informasi merupakan fungsi lini yang berada di dinas daerah. Dalam pasal 22 ayat 4 butir d ditegaskan bahwa bidang ini masuk dalam rumpun perhubungan, komunikasi dan informasi.

Padahal, jika mengacu pada PP Nomor 38 Tahun 2007, urusan komunikasi dan informasi dipisahkan dari urusan perhubungan dan masuk dalam urusan wajib. Akibatnya terjadi tumpang tindih pelaksanaan fungsi kehumasan pemerintah, komunikasi, dan informasi. Humas dan Dinas Kominfo mempunyai tugas pokok dan fungsi sama.

Secara teoretis fungsi ini seharusnya digabungkan untuk menangani masalah komunikasi internal dan eksternal. Ada beberapa contoh pemerintah daerah yang telah menggabungkan fungsi komunikasi, informasi dan kehumasan. Bila tidak diberikan kajian dan perhatian serius maka keberadaan organisasi perangkat daerah bidang kominfo dan kehumasan akan jauh dari prinsip efisien, efektif dan simplifikasi sebagaimana yang menjadi cita ideal dalam peraturan pemerintah yang mengatur hal tersebut”.

Kendala penerapan UU KIP muncul juga dari belum siapnya Badan Publik mengubah budaya tertutupan menuju budaya keterbukaan. Secara teknis, aparat di Badan Publik belum siap menyediakan dokumentasi pekerjaan dan pelayanan yang profesional. Menurut Narasumber 2, kendala tersebut yaitu :

“Kendala penerapan UU KIP antara lain Pertama, kemauan politik pimpinan badan publik, apakah keterbukaan informasi suatu keharusan? Apakah kita sudah siap melaksanakan UU tersebut?. Kegamangan ini penyebabnya UU KIP tersebut tidak dipahami sepenuhnya oleh pimpinan

badan publik. Kedua, Masalah kesiapan badan publik itu sendiri. Merubah paradigma pelayanan publik dari dilayani (*to be served*) menjadi melayani (*to serve*) bukanlah hal yang gampang. Hal ini berkaitan dengan budaya, selama ini kita enak-enak menutup informasi, tapi akibat UU ini harus menjadi terbuka, disitulah membutuhkan proses panjang.

Ketiga, Pemahaman terhadap UU itu sendiri, Badan publik itu puluhan ribu dari pusat hingga daerah bahkan sampai tingkat desa. Apakah pimpinan sudah mengetahui UU KIP? apakah mereka mengerti tahapan UU?. Untuk itu perlu sosialisasi UU tersebut kepada badan publik supaya siap melaksanakan pelayanan informasi. Dalam konteks luas, publik juga harus tahu bahwa dia punya hak dalam menerima informasi. Keempat, sumber daya manusia atau SDM terutama dalam pelayanan informasi”.

Kemampuan dan kompetensi sumber daya PPID belum maksimal dalam melayani informasi publik. Padahal, PPID membutuhkan kemampuan utama berupa: kategorisasi informasi, pendokumentasian informasi, serta pelayanan informasi yang mengacu pada interpretasi undang-undang.

Hal lain yang juga signifikan adalah legalitas atas kebijakan keterbukaan informasi. Menurut narasumber 3, “Dari sisi legalitas, sebagian besar Badan Publik belum bisa memberikan jaminan akses informasi dalam bentuk peraturan lembaga. Kepastian ini menjadi penting karena bisa menginisiasi efektivitas pelayanan informasi baik internal maupun eksternal”.

Komisi Informasi Pusat sebenarnya telah membuat Peraturan Komisi Informasi (PERKI) No. 1 Tahun 2010 tentang standar layanan informasi publik. Akan tetapi, belum banyak Badan Publik menggunakannya sebagai referensi dalam membuat perencanaan pelayanan publik.

Implikasi teknisnya tidak maksimalnya penerapan Standar Layanan Informasi Publik berdampak pada keputusan perihal pengecualian informasi. “Dimana, muncul ketidakseragaman materi informasi yang dikecualikan meskipun pemohon informasi mengajukan subyek yang sama kepada Badan Publik. Sebagai contoh permohonan informasi seputar DIPA atau RKAK-L” (NS-3).

Sejumlah Badan Publik menolak permohonan informasi tersebut. Namun, ada Badan Publik lain yang memberikan atau mengambil sikap mengarahkan pemohon informasi kepada Kementerian Keuangan selaku koordinator perencanaan anggaran pemerintah. Menurut narasumber 5, “Hal ini memang tidak terlepas dari komunikasi antar lembaga pemerintah yang belum terbuka dan terkoordinasi dengan baik. Kelembagaan fungsional seperti Bakohumas di Kemenkominfo sejauh ini tergolong efektif mengkonsolidasikan pimpinan tingkat menengah tapi bukan pucuk pimpinan Badan Publik”.

#### **4.1.6. Analisis Publik**

Secara umum subyek-subyek yang diatur dalam UU KIP menurut Narasumber 3 yaitu “Warga negara, Badan Publik, dan Komisi Informasi”. Ia menjelaskan, Ketiga subyek hukum UU KIP tersebut harus terus didorong untuk menjalankan peran dan fungsinya masing-masing.

Warga negara adalah setiap orang yang secara yurisdiksi hukum Republik Indonesia sah diakui sebagai warga negara. Warga negara menurut UU KIP dijamin haknya untuk dipenuhi kebutuhannya oleh Badan Publik.

Sedangkan Komisi Informasi adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk menyelesaikan persoalan jika terjadi sengketa antara warga negara dan Badan Publik dalam kaitannya dengan pemenuhan hak atas informasi.

Badan publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

Sedangkan badan publik negara, adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. (PP 61 Tahun 2010 Pasal 1).

Dalam implementasi transaksional ketiganya memang memunculkan resistensi, alasanya menurut Narasumber 3 yaitu “Suasana ketertutupan dalam tata pemerintahan yang cukup lama di masa rezim Orde Baru lalu juga berdampak buruk bagi masyarakat sendiri. Meskipun kini sudah ada UU KIP yang menjamin hak masyarakat atas informasi, tidak serta merta masyarakat menjadi aktif melakukan akses informasi. Kalau itu disebut resistensi maka iya, tapi resistensi masih bisa diredam. Tapi ada dua hal bahwa badan publik belum siap dan masyarakat belum sadar itu terjadi”

Sedangkan menurut Narasumber 5 publik masih menghadapi ketertutupan rezim yang secara tidak langsung memunculkan apatisisme.

“Masyarakat tidak berani menuntut hak-haknya sebagai warga negara, ya.. pada akhirnya menimbulkan sikap apatis atau masa bodoh. Sikap ini tanpa disadari lama kelamaan menjadi budaya tersendiri. Upaya untuk mengubah kultur tersebut lebih sulit dibandingkan melakukan perubahan secara struktural. Akibatnya, UU KIP yang sekarang ini ada praktis baru dimanfaatkan oleh kelompok masyarakat sipil atau kalangan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat-red) saja”.

**Tabel 4.1 Analisis Situasi Hasil Penelitian**

Konteks	Kajian Situasi
Partisipasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Badan Publik wajib memenuhi hak tahu publik karena representasi struktur politik demokrasi;</li> <li>• Akses masyarakat akan informasi strategis pemerintah;</li> <li>• Pelibatan publik dalam perumusan dan pengawasan kebijakan pemerintah</li> <li>• Kesadaran akan hak informasi meningkat seiring waktu</li> </ul>

Informasi Substantif	Badan publik dituntut menyediakan informasi substantif, berkualitas dan mempunyai nilai tambah bagi kesejahteraan masyarakat
Akuntabilitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Badan publik harus membentuk PPID, membuat standar layanan informasi dan menetapkan informasi yang dikecualikan;</li> <li>• Kehendak politik dan pemahaman substansi mengenai keterbukaan informasi dapat meningkatkan legitimasi publik terhadap badan publik;</li> </ul>
Budaya kerahasiaan	Badan publik masih lekat dengan budaya ketertutupan, misalnya curiga atas permintaan informasi, pemberian informasi ketika diminta oleh pemohon, belum menerapkan sistematis penolakan informasi baik substantif maupun prosedural dan kapabilitas dalam uji konsekuensi rendah
Analisis situasi dalam kontek teoretis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasil penelitian dalam dimensi analisis situasi, identifikasi masalah dalam pengumpulan informasi oleh Kemenkominfo tidak didasarkan pada riset formal, tapi penelitian informal. Kegiatan riset yang dilakukan adalah studi dokumen, wawancara dan <i>Focus Group Discussion</i> (FGD).</li> <li>• Hasil penelitian menunjukkan analisis pemangku kepentingan tidak dilakukan secara komprehensif. Kominfo hanya fokus pada kebutuhan badan publik, tidak kepada publik secara luas.</li> <li>• Analisis situasi juga mendapatkan informasi, sosialisasi keterbukaan informasi masih pada tataran kognisi. Komunikasi yang efektif seharusnya sampai dalam perubahan perilaku.</li> </ul>

## 4.2. Perencanaan Komunikasi

Perencanaan dan program komunikasi yang dijalankan pemerintah akan seharusnya mengacu pada dua jenis strategi yakni prosedural dan substansi. Kedua strategi tersebut diprediksi menjadikan komunikasi pemerintah menjadi efektif, menurut narasumber 5 :

“Strategi prosedural lebih menekankan pada aspek kelembagaan, tujuannya itu agar aktivitas diseminasi informasi dapat berjalan lancar dari pusat hingga daerah. Komunikasi ini tidak sebatas pada rancangan konten informasi. Namun juga melibatkan penyesuaian aktor dan transformasi jaringan. Ini relatif susah karena membutuhkan dua komponen utama yaitu pengemasan substansi informasi dan interaksi antar lembaga. Dalam poin interaksi lembaga pemerintah masih lemah.

Kalau strategi substantif menekankan sisi instrumen atau mekanisme yang mengandalkan pada pengaruh langsung atau tidak langsung terhadap pihak yang terkait dalam pengemasan informasi. Tujuannya untuk mengubah perilaku pihak tersebut secara langsung agar mampu mengirimkan pesan komunikasi kepada masyarakat luas. Bahasa gampangnya itu *agenda setting* kebijakan dan pembuatan rencana komunikasi yang mengedepankan *partnership*”.

Perencanaan komunikasi yang efektif memuat unsur menurut Narasumber 6 yaitu “Dalam perencanaan setidaknya memuat lima unsur yaitu efek, komunikasi, pesan, saluran dan khalayak. Idealnya harus menyesuaikan antara efek dan khalayak sasaran, kalau tujuannya A maka siapa khalayak A? Siapa narasumbernya? Media apa yang cocok?”.

Namun demikian, perencanaan komunikasi pemerintah secara hanya bagus ditataran konsep semata. Narasumber 6 menambahkan :

“Komunikasi pemerintah yang ideal biasanya hanya ditataran konsep atau perencanaan semata, tapi ketika dalam implementasi sangatlah lemah. Karena ini terkait laporan pelaksanaan kegiatan makanya kejar tayang. Perencanaan keluaran (*output*) dan dampak nyata bagi masyarakat (*outcome*) pun sangat tergantung pada tuntutan APBN. Evaluasi yang

dituntut kuantitatif dengan mengabaikan aspek kualitatif, jadi jumlah kegiatan sama dengan serapan anggaran. Ini secara akademik menjadi masalah”.

Narasumber 7 juga mengungkapkan hal terkait minimnya manajemen komunikasi pemerintah “Pemerintah banyak diseminasi melalui media namun arahnya monolog. Interaksi yang tercipta hanya simbolik. Kita melihat Jawaban klasik, “masukan bapak/ibu akan ditampung atau jadikan masukan dalam penyusunan kebijakan tahun selanjutnya”. Tipe dialog tersebut belum memberikan jawaban yang secara substantif meyakinkan ide itu tersalur”

#### **4.2.1. Perencanaan Komunikasi Dalam Transparansi Informasi**

Perencanaan dalam mengkomunikasi indikator transparansi tidaklah mudah, Kemenkominfo memprediksi akan menghadapi resistensi terutama inisiasi atas keterbukaan informasi badan publik.

Menurut narasumber 2 tujuan komunikasi pemerintah secara umum terkait kebijakan transparansi adalah “Terjadinya proses perubahan mind set dan cultural set di Badan Publik. Yakni, perubahan budaya Badan Publik yang biasa dilayani (*to be served*) menjadi pihak yang melayani (*to serve*), mengeliminasi budaya rahasia (*culture of secrecy*) dan membangun pengumpulan, pengolahan, penyediaan serta pelayanan informasi”.

Dalam dimensi partisipasi, menurut Narasumber 2 perencanaan komunikasi ditujukan pada dua pihak baik badan publik ataupun publiknya itu sendiri. “Terutama badan publik harus memahami kesulitan apa yang dihadapi dalam implementasi keterbukaan?. Selain itu pemerintah juga harus memberi inisiasi dan pencerahan mengenai hak untuk tahu (*right to know*). Partisipasi publik tidak harus aktif dalam permohonan informasi atau fisik, tapi ketika memberikan ide, kritik, dan saran itu juga partisipasi”.

Perencanaan untuk inisiasi partisipasi publik juga mengeliminasi citra pemerintah yang birokratis. Menurut narasumber 3 yaitu “Merubah paradigma bahwa sesuatu lama, bertele-tele, uang dan apatis harus dirubah. Makanya tugas perencanaan komunikasi menjadi berat”.

Dimensi informasi substantif, perencanaan komunikasi menekankan pada strategi pengemasan konten yang dibedakan berdasarkan tingkat urgensi pelaksanaan. Narasumber 2 mengungkapkan “ Agar badan publik, yang terutama mereka harus paham kebijakan keterbukaan secara filosofis dan teknis. Mereka harus tahu dengan jelas, sadar dan melaksanakan maka perlu informasi teknis dan detail”.

Terkait dimensi akuntabilitas, perencanaan komunikasi diarahkan agar badan publik harus menerapkan kebijakan keterbukaan karena indikasi tanggung jawab atas tata kelola pemerintahan yang baik.

Menurut Narasumber 2 akuntabilitas “Badan publik merealisasikan implementasi kebijakan keterbukaan informasi dan mensosialisasikan secara efektif kepada publik. Ouputnya juga jelas, publik dari tidak tahu menjadi tahu dan muncul partisipasi”.

Terakhir dalam dimensi kerahasiaan, menurut narasumber 3 yaitu “Pemberlakuan UU KIP dari 2008-2010 sangatlah sempit untuk sebuah momentum perubahan yang besar sekali, terutama paradigma dan budaya. Transformasi dari masa kegelapan ke keterbukaan adalah lompatan yang besar. Perencanaan komunikasi harus diarahkan tidak sebatas awareness, tapi harus perubahan sikap”. Narasumber 2 menambahkan, “konten komunikasi membongkar mind set dan culture harus lebih menggunkan pemahaman teknis”.

#### **4.2.2. Perencanaan Target Publik**

Publik yang menjadi target komunikasi kebijakan transparansi dengan UU keterbukaan informasi publik dibagi menjadi dua segmen yaitu target utama dan target untuk kemitraan. Menurut penuturan narasumber 5 mengacu pada strategi komunikasi pemerintah, pemilihan target dijabarkan sebagai berikut.

“Target utama adalah badan publik baik eksekutif, yudikatif maupun legislatif. Sasaran utamanya adalah pejabat level menengah yang menangani kehumasan, bidang informasi dan komunikasi, dan tentunya pejabat PPID. Sedangkan target kemitraan meliputi LSM, partai politik,

perguruan tinggi, BUMN/BUMD dan yang tak kalah penting adalah media massa. Media mempunyai peran signifikan dalam menyebarkan kepada masyarakat secara luas”.

Akan tetapi, pemerintah lebih menitik beratkan pada target publik badan publik negara, alasannya menurut narasumber 2, “Badan publik harus diprioritaskan sosialisasi UU KIP agar mereka mempersiapkan diri terutama membuat standar layanan informasi, penunjukan PPID dan menetapkan informasi yang dikecualikan. Dikhawatirkan jika publik mengetahui lebih dahulu dan mereka menggunakan hak atas informasi bisa terjadi *chaos*, pasti banyak sengketa”.

Menetapkan bagian kehumasan, komunikasi dan informasi pada instansi pemerintah masih efektif untuk sebatas diseminasi pada efek menggugah kesadaran. Menurut Narasumber 3 seharusnya atasan humas atau PPID juga harus disosialisasikan. “Dari pengalaman dan pengamatan kita, itu namanya humas dan PPID itu wajib ada sangat paham dengan UU KIP. Tapi tidak sedemikian mudah karena masih ada atasan PPID, makanya butuh *goodwill* yang belum dimengerti”.

Narasumber 3 juga tidak sepakat dengan narasumber 2 mengenai fokus komunikasi pemerintah yang mengedepankan sosialisasi UU KIP kepada badan publik semata, ia beralasan:

“Fokus pada badan publik semata sebetulnya tidak salah, tapi menjadi tidak fair. UU ini harus menyentuh dua sisi yaitu BP dan masyarakat. Kalau hanya badan publik yang diberi tahu tapi masyarakat tidak maka UU ini tidak berjalan. Karena UU ini akan jalan apabila ada pemohon informasi. Sekarang badan publik siap, pemohon tidak ada tapi apa yang dia lakukan?”.

### 4.2.3. Strategi Komunikasi Kebijakan Transparansi

Penerapan strategi komunikasi yang proaktif, menurut Narasumber 6 “Pemerintah menerapkan strategi jemput bola atau pro aktif, bukan reaktif. Kalau pro aktif, pemerintah telah melakukan antisipasi atas apa yang diprediksikan terjadi. Makanya manajemen komunikasi yang ideal tidak reaktif tapi antisipatif”.

Kementerian Kominfo dalam sosialisasi kebijakan transparansi informasi juga mengedepankan komunikasi langsung dan tidak langsung. Dalam penjelasannya narasumber 2 mengungkapkan :

“Komunikasi langsung ditujukan kepada Badan Publik agar segera mengimplementasikan amanat UU KIP. Sedangkan komunikasi tidak langsung yaitu memberikan prinsip-prinsip panduan yang akan dijadikan pedoman bagi komunikator dan pemangku kepentingan lainnya dalam mencapai tujuan sosialisasi”.

Pemerintah juga menerapkan lima komponen dalam komunikasi kebijakan transparansi agar efektif menysasar target publik yang meliputi sosialisasi, edukasi, advokasi, intervensi dan teknik siasat komunikasi. Narasumber 2 menjelaskan secara lebih detail:

“Sosialisasi bertujuan memberikan pemahaman yang baik dan mendalam. Edukasi fokus pada terjadinya proses perubahan sikap dan perilaku khalayak sasaran. Sedangkan advokasi ditujukan pada perubahan sikap dan perilaku di tingkat pengambil kebijakan. Intervensi efektif dalam memengaruhi opini publik melalui media online tentang kebijakan keterbukaan informasi melalui teknologi rekayasa. Terakhir, teknik siasat bertujuan mempersiapkan Badan Publik agar bisa menyiasati pembentukan PPID sesuai UU KIP”.

Ia juga menambahkan dalam strategi isi komunikasi kebijakan keterbukaan informasi yaitu “Konten harus mewakili kebijakan pemerintah, pengemasan pesan dengan pendekatan emosional (kualitatif) dan statistik (kuantitatif)”. Dalam teknis komunikasi pemerintah sudah mempertimbangkan pemilahan pesan utama dan pendukung. Pesan kunci yang disebarkan kepada publik yaitu

“Keterbukaan Informasi Untuk Demokrasi”. Sedangkan pesan pendukung berisikan informasi detail suatu kebijakan untuk mendukung pesan utama dan difokus pada komunikasi persuasif.

Dalam konteks yang regulatif, strategi komunikasi kebijakan harusnya diarahkan pada penerapan sanksi, narasumber 5 menjelaskan “Ada dua metode yang paling memungkinkan yaitu kita kembali membuat instruksi agar pemerintah daerah terutama bisa melaksanakan UU KIP. Atau yang kedua, menyadarkan masyarakat mengenai hak-hak atas informasi jadi badan publik kembali jalan dan sanksi bisa ditetapkan”.

Menurut narasumber 3, komunikasi pemerintah seharusnya sudah mengarah ke tingkatan afeksi dan perubahan perilaku. “Okay, pada saat medio 2008-2010 memang masih dibutuhkan kesadaran, namun untuk tingkatan sekarang harus fokus pada perubahan perilaku. Mereka harus mendapatkan sosialisasi teknis tentang UU KIP” tandasnya.

#### **4.2.4. Perencanaan Media**

Perencanaan penggunaan media dalam komunikasi kebijakan transparansi informasi pada prinsipnya menggunakan semua jenis media mengacu pada kebutuhan yang dijadikan target komunikasi. Menurut narasumber 2, “Pada prinsipnya dalam sosialisasi keterbukaan informasi kita menggunakan semua jenis media. Akan tetapi masih belum terkoordinasi dan terkooptasi sehingga dampaknya masih belum maksimal”.

Narasumber 2 menambahkan penggunaan media memang ada yang diposisikan mengacu pada tingkat kontrol dan efektivitas media tersebut.

“Pertama, jaringan kelembagaan dengan kelembagaan komunikasi, informasi dan kehumasan. Kedua, media organisasi, bertujuan sebagai pelengkap dalam sosialisasi tatap muka maupun aktivitas lainnya dan bertujuan memberikan informasi yang detail dan argumentatif. Media publikasinya berupa: informasi UU KIP, Surat Edaran, panduan memahami UU KIP, dan Panduan pelayanan informasi. Ketiga, Media Tatap Muka, ditujukan kepada komunikan spesifik dengan perencanaan

matang, meminimalisir salah pengertian, dan kontrol terhadap pesan yang disampaikan. Metodenya berupa: sosialisasi terbatas, forum edukasi, *training of trainers* (TOT), forum *sharing* antarlembaga dan workshop. Keempat, media massa, terutama media lokal. Media ini mampu menjangkau relatif massa lebih luas, keserempakan, dan berdampak nyata. Terakhir, media ini dipilih seiring makin luasnya penggunaan media daring sebagai saluran penyebaran informasi alternatif yang mudah diakses oleh publik. Caranya dengan pembuatan *blog* keterbukaan informasi, *update* berita tentang pelaksanaan keterbukaan informasi melalui *website*, dan kanal khusus PPID”.

Dalam dokumen pemaparan mengenai peran *Government Public Relations* (GPR) yang merupakan amanat peraturan presiden menyebutkan tentang pentingnya peranan jaringan kelembagaan. Ada empat perannya antara lain : Pertama, sebagai simpul pelaksana diseminasi/ penyebaran informasi sesuai desain Pelayanan Informasi dan Komunikasi Publik atau *Government Public Relations* (GPR). Kedua, media realisasi *agenda setting* guna memperkaya informasi publik agar masyarakat memperoleh alternatif informasi di tengah dominasi *agenda setting* media massa.

Ketiga, jaringan kelembagaan berperan mendiseminasikan informasi yang berorientasi pada pemenuhan hak tahu publik (*public right to know*), dengan cara penyajian informasi publik yang mendidik, memberdayakan, mencerahkan, menginspirasi, serta menumbuhkan rasa cinta tanah air (NKRI).

Keempat, Memanfaatkan jaringan Dinas Komunikasi dan Informatika atau sebutan lain serta Badan Koordinasi Kehumasan (Bakohumas) Pemerintah dan Bakohumas Daerah (Bakohumasda).

Narasumber 3 menjelaskan mengenai pentingnya strategi pemilihan media disesuaikan dengan karakter publik yang seharusnya tidak lagi mendapatkan pemahaman secara filosofis, pemaparannya sebagai berikut:

“Kalau kita berkomunikasi harus melalui *awareness*, afeksi dan konasi. Kalau komunikasi apabila mau menuju dampak yang lebih besar merubah paradigma tidak hanya dilakukan dengan media massa, tapi seharusnya banyak ditatap muka. Media massa harus tetap gencar, untuk sampai

konasi maka diterpa terus menerus yang diambil *prime time*. Kita tidak punya iklan layanan yang menyentuh jam tersebut dan itu dana komisi informasi dengan keterbatasan. Sehingga kalau saya analisa masih tidak efektif. Karena efektivitas tergantung penggunaan media. Jadi media massa tetap, ditambah komunikasi interpersonal dan dimanaje dari siapa yang bicaranya. Yang sekarang dibutuhkan badan publik itu PPID seperti apa? Tidak lagi bicara filosofi UU KIP tersebut. Jangan lupa kita itu Peraturan Komisi Informasi (PERKI) 1, sudah sampai juklak atau juknis UU. Bukannya tidak mau pakai peraturan pemerintah, karena kita sudah sampai konasi”.

#### **4.2.5. Jadwal dan Anggaran**

Jadwal Pelaksanaan kegiatan sosialisasi keterbukaan informasi publik dilaksanakan sejak RUU ini dibahas. Hingga tahun 2012, kebijakan komunikasi keterbukaan informasi masih dianggarkan dalam Daftar Isian Pelaksana Anggaran (DIPA) Kementerian Komunikasi dan Informatika. Namun narasumber 5 mempunyai argumentasi mengenai fleksibilitas jadwal pelaksanaan, “Anggaran pemerintah biasanya efektif mulai bulan April, banyak waktu yang terbuang, jadi jadwal kegiatan ada yang terjadwal dan ada yang insidental. Namun lebih banyak insidental, apalagi bila ada crash program, tingkat fleksibilitas pelaksanaan kegiatan tinggi karena fokusnya pada realisasiasi kegiatan saja”.

Terkait anggaran, pemanfaatannya tidak sekadar merealisasikan konsep penyerapan sebagaimana praktik lazim selama ini. Karakteristik anggaran pemerintah di bidang sosialisasi publik memang mengikuti prinsip *follow the money*. Artinya, kegiatan akan disesuaikan dengan anggaran yang telah ditetapkan. “Jadi, manajemennya masih ada uang = ada kegiatan. Padahal kan kita punya target berapa? Stasiun TV ada berapa? Tapi tidak terencana dengan baik, sosialisasi tidak terintegrasi” (NS-2)

#### 4.2.6. Antisipasi Kendala

Berangkat dari perencanaan di atas, Kemenkominfo memanfaatkan beragam media komunikasi dalam sosialisasi UU KIP. Penggunaan beragam media komunikasi ini bertujuan untuk memaksimalkan dampak yang diharapkan. Menurut Narasumber 2, “Pada prinsipnya dalam sosialisasi keterbukaan informasi kita menggunakan semua jenis media. Akan tetapi masih belum terkoordinasi dan terkoordinasi sehingga dampaknya masih belum maksimal”.

Meski demikian, Kemenkominfo mengantisipasi kendala yang diperkirakan muncul dari penggunaan media massa. Diakui, penggunaan media massa mempunyai keterbatasan dalam hal waktu, berbiaya besar, dan memerlukan detail dalam produksi khususnya dalam hal pengemasan pesan. Selain itu, upaya memberikan pemahaman keterbukaan informasi ke publik secara langsung dianggap suatu “perjudian.” Sebab, langkah tersebut berpotensi memicu banyaknya permohonan dan sengketa informasi.

Bila hal itu terjadi, maka kegiatan sosialisasi UU KIP akan menjadi hal yang destruktif ketika Badan Publik belum menyiapkan regulasi, sumber daya manusia dan infrastruktur. Sadar dengan kendala yang bakal muncul, Kemenkominfo menggunakan metode *press tour*, konferensi pers, *media gathering* dan dialog interaktif dalam aktivitas sosialisasi melalui media massa.

Sementara itu, dalam pemanfaatan media tatap muka yang terpilah ke dalam 5 jenis kegiatan, Kemenkominfo menerapkan metode penekanan pesan yang berbeda untuk setiap jenis kegiatan. Narasumber 3 menambahkan, “Tanpa meninggalkan media yang media menyentuh awarens, tapi untuk segera menuju ke konasi. Konasi ini pendekatannya melalui tatap muka dan personal seperti *workshop*, dialog publik, advokasi atau pendampingan. Jadi tidak lagi ke sosialisasi atau seminar”.

Ini bertujuan agar masing-masing kegiatan bisa memberikan dampak yang saling melengkapi sehingga menciptakan pemahaman yang utuh seputar penerapan UU KIP di Indonesia berikut konsekuensi logis yang harus dihadapi

oleh seluruh Badan Publik. Berikut adalah detail teknis kelima jenis kegiatan sosialisasi melalui tatap muka:

**Tabel 4.2. Karakteristik Media Komunikasi Tatap Muka**

Kegiatan	Karakteristik
Sosialisasi terbatas	Publik khusus, cenderung satu arah, penyampaian pesan padat, ada tanya jawab.
Forum edukasi dan advokasi	Publik khusus, komunikasi dua arah, informatif, dan menggali permasalahan.
TOT	Publik khusus, komunikasi dua arah, informasi padat, menyiapkan komunikator keterbukaan informasi dan bersertifikasi.
Forum Sharing	Publik khusus, komunikatif-interaktif, berbagi pengalaman dan pengetahuan, fokus pada <i>best practice</i> .
Workshop	Publik khusus, materi mendalam, fokus pada tupoksi PPID, sistem layanan informasi dan persiapan menghadapi sengketa informasi.

Sumber : Diolah dari strategi komunikasi kebijakan pemerintah, (Bakohumas, 2010)

**Tabel 4.3. Aspek Perencanaan Komunikasi Hasil Penelitian**

Konteks	Temuan Penelitian
Partisipasi	Perencanaan komunikasi diarahkan untuk mengeliminasi citra birokrasi tertutup. Konten yang diberikan yaitu perubahan paradigma dari yang dilayani ke melayani ( <i>mind set</i> ) dan budaya terbuka ( <i>cultural set</i> ). Target publik yaitu badan publik negara, LSM, Perguruan tinggi dan media. Media menggunakan saluran komunikasi massa seperti televisi dan radio. Selain itu, forum dialog interaktif terbatas dengan badan publik negara.

Informasi Substantif	Perencanaan konten komunikasi masih menitikberatkan pada informasi filosofis, tidak teknis. Badan publik perlu informasi teknis agar mereka dapat mengimplementasikan UU KIP dan menjawab hak konstitusional publik akan informasi. Target fokus pada badan publik negara dengan media tatap muka.
Akuntabilitas	Perencanaan komunikasi terkait akuntabilitas ditujukan kepada badan publik dengan menitikberatkan pada implementasi keterbukaan informasi. Kegiatan ini menjadi indikator pencapaian kinerja lembaga pemerintah. Mediana adalah dialog interaktif pada radio maupun televisi dan tatap muka.
Budaya kerahasiaan	Perencanaan komunikasi ditujukan kepada badan publik dengan konten informasi mengenai uji konsekuensi. Informasi yang dikecualikan harus mengacu undang-undang, kepatutan dan kepentingan umum. Kegiatan komunikasinya melalui media tatap muka terbatas.
Perencanaan Komunikasi dalam kontek teoretis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perencanaan komunikasi pemerintah fokus dan terarah, namun lemah dalam implementasinya.</li> <li>• Model perencanaan yang diterapkan adalah <i>evolutionary mode</i>, membuat rencana jangka panjang dengan tetap menyediakan ruang akan penyesuaian ketika menghadapi dinamika penerapan UU keterbukaan informasi.</li> <li>• Identifikasi karakter publik berdasarkan kepentingan atas kebijakan dilakukan, tapi tidak dinyatakan dalam dokumen legal.</li> </ul>

### 4.3. Aksi dan Komunikasi

Pada tahapan implementasi, konsistensi terhadap prinsip dan perencanaan komunikasi harus dilakukan dengan baik. Aktivitas komunikasi ini terpilah ke dalam tiga periode yang berjalan sejak 2006 hingga sekarang. Adapun aktivitas sosialisasi sesuai periodisasinya dijelaskan lebih detail dibawah ini.

#### 4.3.1. Implementasi Periode 2006-2007

Inilah periode awal sosialisasi isu transparansi informasi publik. Pada periode ini, isu keterbukaan informasi publik mulai bergulir dan berusaha mendapatkan partisipasi aktif baik dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun pemerintah. Isu transparansi informasi mendapatkan sambutan positif ketika isu tersebut mulai dibahas secara serius dalam bentuk Rancangan Undang-undang (RUU) Kebebasan Memperoleh Informasi Publik.

Selama pembahasan RUU, peneliti menemukan data dengan analisis dokumen. Publik yang menjadi target utama sosialisasi adalah perguruan tinggi terutama departemen hukum, lembaga pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, media dan *opinion leader* yang berasal dari tokoh agama, tokoh masyarakat, dan tokoh pemuda.

Perguruan tinggi pelaksana di antaranya Universitas Airlangga, UIN Syarif Hidayatullah, Universitas Tanjung Pura, Universitas Pattimura, dan lembaga lainnya juga turut menjadi target sosialisasi guna mendapatkan masukan maupun pendapat seluas mungkin seputar RUU Keterbukaan Informasi Publik.

Dalam kacamata narasumber 6 bahwa "*Pelibatan elemen masyarakat dan akademisi untuk mendapatkan respon positif dan legitimasi atas RUU tersebut*". Pelibatan ini juga menegaskan kaitan dengan dimensi kerahasiaan dan informasi substantif, bahwa semua informasi yang dimiliki oleh Badan Publik adalah terbuka dan dapat diakses kecuali yang dikecualikan dalam RUU dimaksud dan dalam Undang-Undang lainnya. Pelibatan kalangan akademisi agar RUU KIP benar-benar aspiratif dan mendapatkan masukan yang bermanfaat.

“Sosialisasi pada saat itu mengenai rancangan RUU, sampai materi rancangan UU tersebut saat itu menjadi materi pembahasan di DPR. Tahun 2005, sosialisasi RUU dan naskah akademiknya. Kemudian dilakukan *pre-conditioning* supaya semua pihak dapat bersiap – siap akan ada UU yang mengatur informasi” (NS-2).

Pesan-pesan yang disampaikan pada tahap ini ditekankan pada aspek kognisi. Yakni, memberikan pengetahuan akan lahirnya undang-undang tentang keterbukaan informasi publik. Ini juga sekaligus memberikan peringatan (*warning*) kepada Badan Publik untuk mulai mempersiapkan regulasi, sumberdaya manusia dan infrastruktur agar pelayanan informasi publik bisa dilakukan optimal sebagaimana diharapkan.

Sejalan dengan hal itulah, Depkominfo dalam analisis dokumen yang peneliti peroleh menerapkan strategi sosialisasi dalam bentuk:

- a. Menjaring aspirasi pembuat pendapat (*opinion maker*) sekaligus memperkuat basis komitmen mengenai isu tinformasi terutama dari kalangan akademisi dan lembaga swadaya.
- b. Mencari dukungan publik untuk memperkuat basis negosiasi isu dan materi krusial RUU Keterbukaan Informasi Publik yang diajukan oleh pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam pembahasan nanti. Akademisi dan LSM diharapkan bisa menjadi pembicara dan penulis yang mendukung (*proponent*) yang mendukung dan memberi jalan bagi usulan pemerintah.
- c. Memanfaatkan jalur diseminasi berdasarkan simpul atau *dissemination by proxy*. Sosialisasi semacam ini dilakukan melalui kemitraan strategis.
- d. Penyampaian pesan sosialisasi secara konsisten yang terpilah ke dalam 4 (empat) hal yaitu: perkembangan pembahasan, isu strategis RUU KIP, dampak positif RUU KIP, dan ketentuan peralihan yang diatur dalam RUU KIP. Masing-masing pesan di atas memiliki pesan kunci yang terpilah sebagai berikut:

- Perkembangan pembahasan antara lain dampak inventarisasi masalah (DIM) dari pemerintah yang berjumlah 366 masalah, Rapat pembahasan RUU KIP antara pemerintah dengan DPR yang sudah dimulai pada 15 Mei 2006, Perubahan judul RUU dari Kebebasan Informasi Publik menjadi Keterbukaan Informasi Publik dan Pengesahan RUU KIP pada 3 April 2008.
- Isu strategis RUU KIP melingkupi definisi Badan Publik, Informasi yang dikecualikan, Peraturan pemerintah sebagai *implementing regulation*, Keberadaan Komisi Informasi dan penyelesaian sengketa informasi serta Ketentuan sanksi dan ketentuan peralihan.
- Dampak positif RUU KIP antara lain : Transparansi dan akuntabilitas Badan Publik, Percepatan pemberantasan KKN, Optimalisasi perlindungan hak masyarakat terhadap pelayanan publik, Terciptanya persaingan yang sehat dalam pengadaan barang dan jasa di Badan Publik, Akselerasi demokratisasi dan Terpenuhinya tuntutan masyarakat global terhadap pemenuhan informasi.
- Ketentuan peralihan yang diatur dalam RUU KIP. UU KIP baru berlaku 2 (dua) tahun setelah diundangkan oleh pemerintah sesuai dengan pertimbangan berupa: perlunya penyusunan PP sebagai *implementing regulation*, pembentukan Komisi Informasi, perlunya penyusunan petunjuk teknis oleh Komisi Informasi, sosialisasi, dan penyiapan infrastruktur berbasis teknologi informasi dan komunikasi.

Sosialisasi RUU KIP para periode awal ini ditempuh dengan taktik sosialisasi tertutup seperti forum seminar, diskusi publik, presentation setting, dan komitmen bersama. Narasumber 6 menambahkan “Kebijakan komunikasi terbatas agar lebih fokus dan intensif dalam memberi pengayaan bagi analisis Daftar Inventaris Masalah”.

Semua aktivitas tersebut dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Sarana Komunikasi dan Diseminasi, Kementerian Komunikasi dan Informatika. Sedangkan, Tim sosialisasi beranggotakan : Anggota Komisi I DPR RI, Tim Interdep Pembahasan RUU KIP, Koalisi Kebebasan Memperoleh Informasi dan akademisi.

#### **4.3.2. Implementasi Periode 2008-2010**

Periode kedua sosialisasi dimulai pasca pengesahan RUU KIP menjadi undang-undang oleh Pemerintah Republik Indonesia bersama DPR. Seperti telah dijelaskan di atas, UU KIP baru berlaku efektif 2 (dua) tahun setelah diundangkan.

Pemerintah masih memerlukan waktu untuk mempersiapkan dan menyusun peraturan turunan yang akan dijadikan acuan bagi seluruh Badan Publik serta melakukan sosialisasi yang intensif kepada Badan Publik selaku subyek hukum dalam UU KIP.

Narasumber 2 menjelaskan bahwa alokasi anggaran untuk periode kedua sosialisasi ada namun terbatas dan terdesentralisasi ke beberapa satuan kerja.

“Sampai tahun 2008 masih dilakukan sosialisasi UU keterbukaan informasi. Cuma dulu tidak ada lokasi anggaran terkait RUU KIP pada tahun 2005-2008, jadi disisipkan saja. Pada tahun 2008 ada alokasi anggaran untuk sosialisasi UU tapi terbatas. Bentuknya forum, *workshop*, penyebaran melalui media massa baik cetak maupun elektronik tapi harus diakui targetnya masih belum terjangkau semua. Kita sudah melakukan sosialisasi, tapi tidak dievaluasi efektivitasnya. Kita juga pasang di TVRI, RRI dan TV lokal tapi apakah masyarakat melihat atau mendengar? Itu yang terkadang kita lupa lupakan yaitu efektivitas sosialisasi, tidak ada keseimbangan antara penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*). Kita hanya melakukan *supply* terus”

Selama masa transisi ini pemerintah melakukan serangkaian kegiatan komunikasi maupun pembenahan organisasi. Peneliti melakukan kajian dokumen kegiatan dari tahun 2008-2010 mendapatkan informasi kegiatan yang dilaksanakan sesuai urutannya tersaji sebagai berikut:

- a. Sosialisasi kebijakan transparansi dengan subyek UU No. 14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik dilaksanakan oleh Departemen Kementerian Komunikasi dan Informasi (Depkominfo) bekerjasama dengan koalisi Lembaga Swadaya masyarakat. Kegiatan yang dilakukan antara lain menyusun buku panduan sosialisasi KIP, materi Question and Answer (Q&A) dan materi presentasi untuk penyelenggaraan sosialisasi di berbagai daerah.
- b. Pembentukan Komisi Informasi Pusat (KIP), panitia pelaksana oleh Depkominfo dengan menyusun dasar hukum pembentukan Panitia Seleksi. Selain itu, membuat panduan rekrutmen calon anggota Komisi Informasi Pusat dan jadwal pembentukan Komisi Informasi.
- c. Penyusunan Peraturan Pemerintah Pelaksana UU KIP, dilakukan tim interdep yang beranggotakan departemen Hukum dan HAM, Departemen Pertahanan, Departemen Keuangan, Sekretaris negara, kementerian negara PAN, Lembaga Sandi Negara dan Bank Indonesia.

Narasumber 2 menambahkan bahwa “Sosialisasi tahun 2008 sampai 2010 menyasar Badan Publik Negara, metodenya *dissemination by proxy* yaitu dengan kemitraan strategis dengan memanfaatkan jaringan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)”.

#### **4.3.2.1 . Sosialisasi UU KIP**

Sosialisasi UU KIP diselenggarakan secara berkesinambungan di berbagai daerah terutama tingkat provinsi, harapannya pemerintah provinsi akan mendiseminasikan kepada tingkat pemerintahan di bawahnya. Sejumlah daerah yang belum tersosialisasi hingga tahun 2010 yaitu Sulawesi Utara, Kalimantan

Timur, Bengkulu, Bangka Belitung, Maluku Utara, Sulawesi Tenggara dan DI Yogyakarta.

**Tabel 4.4**  
**Kegiatan Sosialisasi UU KIP Tahun 2008**

No.	Lokasi	Waktu	Media Sosialisasi	Peserta	Mitra kerja
1.	Jakarta (Pembekalan Tim Sosialisasi KIP)	15-5-2008	Tatap Muka	Pemda, LSM, Parpol, yayasan perguruan tinggi, BUM/BUMD	Dit. KKP
2.	Surabaya, Jatim	16-10-2008	Tatap muka, Dialog TV/radio dan penerbitan	Pemda, LSM, Parpol, yayasan, BUM/BUMD	Pemda
3.	Serang, Banten	21-10-2008	IDEM	IDEM	LSM
4.	Kupang, NTT	23-10-2008	IDEM	IDEM	Pemda
5.	Semarang	27-10-2008	IDEM	IDEM	PTN
6.	Palangkaraya	28-10-2008	IDEM	IDEM	PTN
7.	Bali	28-10-2008	IDEM	IDEM	Pemda
8.	Lampung	29-10-2008	IDEM	IDEM	LSM
9.	Padang	6-11-2008	IDEM	IDEM	PTN
10.	Pontianak	10-11-2008	IDEM	IDEM	LSM
11.	Mamuju, Sulbar	16-11-2008	IDEM	IDEM	Pemda
<b>Total Anggaran</b>		<b>Mengacu pada DIPA 2008</b>			

Sumber : Diolah dari Laporan Kinerja Dit. Komunikasi Pemerintah, 2008

**Tabel 4.5**  
**Kegiatan Sosialisasi UU KIP Tahun 2009**

No.	Lokasi	Waktu	Media Sosialisasi	Peserta	Mitra kerja
1.	Soppeng, Sulsel	22-2-2009	Tatap muka, Dialog TV/radio dan penerbitan	Pemda, LSM, Parpol, yayasan perguruan tinggi, BUM/BUMD	Pemda
2.	Ambon, Maluku	26-2-2009	IDEM	IDEM	LSM
3.	Pangkal Pinang	16-3-2009	IDEM	IDEM	Pemda
4.	Jambi	24-3-2009	IDEM	IDEM	PTN
5.	Salatiga, Jateng	31-3-2009	IDEM	IDEM	PTS
6.	Jawa Barat	21-4-2009	IDEM	IDEM	LSM
7.	Internal Kominfo	19-5-2009	IDEM	IDEM	Dit. KKP
8.	Mabes TNI	19-5-2009	IDEM	IDEM	TNI
9.	Batam	27-5-2009	IDEM	IDEM	PTN
10.	Palembang	20-10- 2009	IDEM	IDEM	LSM
11.	Mataram, NTB	12-11- 2009	IDEM	IDEM	LSM
<b>Total Anggaran</b>		<b>Mengacu pada DIPA 2009</b>			

Sumber : Diolah dari Laporan Kinerja Dit. Komunikasi Pemerintah, 2009

**Tabel 4.6**  
**Kegiatan Sosialisasi UU KIP Tahun 2010**

No.	Lokasi	Waktu	Media Sosialisasi	Peserta	Mitra kerja
1.	Banjarmasin	11-2-2010	Tatap muka, Dialog TV/radio dan penerbitan	Pemda, LSM, Parpol, yayasan perguruan tinggi, BUM/BUMD	PTN
2.	Palu, Sulteng	18-2-2010	IDEM	IDEM	LSM
3.	Makassar, Sulsel	11-3-2010	IDEM	IDEM	Pemda
4.	Gorontalo	15-3-2010	IDEM	IDEM	PTN
5.	Medan, Sumut	16-3-2010	IDEM	IDEM	PTN
6.	Pekanbaru	21-4-2010	IDEM	IDEM	Pemda
7.	Malang	26-4-2010	IDEM	IDEM	Pemda
8.	Nanggroe Aceh	20-5-2010	IDEM	IDEM	LSM
9.	Manokwari	16-6-2010	IDEM	IDEM	Pemda
<b>Total Anggaran</b>		<b>Mengacu pada DIPA 2010</b>			

Sumber : Diolah dari Laporan Kinerja Dit. Komunikasi Pemerintah, 2010

#### 4.3.2.2 . Sosialisasi Kepada Pejabat Humas

Dalam praktiknya, kegiatan sosialisasi UU KIP saat itu banyak ditujukan kepada pejabat humas pemerintah. Berdasarkan realitas di seluruh lembaga pemerintah, pejabat humas berada di posisi manajemen menengah.

Posisi strategis itulah yang memungkinkan pejabat humas bertindak sebagai salah satu agen pengubah kebijakan khususnya yang terkait dengan pelaksanaan UU KIP.

Upaya memberikan pemahaman dan menggerakkan pejabat humas juga bisa dilakukan secara efektif dengan memanfaatkan simpul komunikasi melalui Badan Koordinasi Humas (Bakohumas) yang dikelola oleh Kemenkominfo.

Untuk itulah, sosialisasi keterbukaan informasi publik terhadap humas pemerintah baik pusat maupun daerah dilakukan melalui empat forum utama yang diwadahi Badan Koordinasi Kehumasan (Bakohumas) Pemerintah. Bakohumas merupakan wadah keterpaduan humas-humas pemerintah dengan pola penyampaian informasi yang terkoordinasi, terintegrasi dan sinkronisasi.

Profesionalisme dan kinerja humas pemerintah sejauh ini juga terus ditingkatkan melalui dengan pelatihan-pelatihan teknis maupun pembinaan terhadap isi pesan yang disampaikan kepada publik melalui media massa. Media komunikasi Bakohumas menggunakan empat saluran yaitu bimbingan teknis, forum tematis, forum regional dan koordinasi nasional.

Saluran tersebut mempunyai perbedaan karakteristik baik dari segi penyampaian pesan maupun keluaran yang hendak dicapai. Deskripsi lengkap untuk masing-masing sebagai berikut:

- a. Forum Bimbingan Teknis, Media komunikasi terbatas guna meningkatkan kualitas pengetahuan dan kemampuan teknis aparatur humas pemerintah tentang keterbukaan informasi;
- b. Forum Tematis, Forum diseminasi informasi isu strategis sektoral bagi anggota humas instansi pemerintah pusat atau kantor perwakilan daerah. Isu yang dibahas adalah isu dari kementerian/ LPNK yang disebarakan secara bersama-sama melalui media yang dimiliki anggota Bakohumas pusat. Dalam konteks keterbukaan informasi menjadi sarana untuk berbagi informasi pencapaian implementasi kebijakan transparansi;
- c. Forum Regional Bakohumas, Forum konsolidasi untuk penyatuan visi dan misi serta sinergitas diseminasi informasi. Bakohumas membagi dalam tiga regional yaitu Barat, Tengah dan Timur;
- d. Pertemuan Tahunan Nasional Bakohumas, Media konsolidasi dan ajang apresiasi kehumasan pemerintah. Pesertanya meliputi pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/ kota, Badan Usaha Milik

Negara (BUMN) dan Perguruan Tinggi Negeri (PTN). Berikut deskripsi teknis pencapaian sosialisasi Bakohumas dari tahun 2008-2010, yaitu :

- Tahun 2008, anggota bakohumas menyetujui rekomendasi antara lain : Komitmen untuk membangun sistem layanan informasi yang terintegrasi sesuai amanat dalam UU KIP, Pembuatan panduan umum pemahaman tentang substansi UU KIP dan penguatan kompetensi pejabat dan praktisi humas di Badan Publik;
- Tahun 2009, pertemuan anggota humas pemerintah secara nasional menghasilkan kesepakatan membuat Sistem Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi (Sispindok) bagi Badan Publik. Sispindok merupakan pedoman umum bagi setiap Badan Publik dalam menyusun dan mengembangkan sistem pengelolaan informasi dan dokumentasi, serta penetapan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) baik instansi pusat maupun daerah.
- Tahun 2010, Kemenkominfo melakukan kajian tentang persiapan pelaksanaan UU KIP. Kajian ini lebih ditekankan untuk mengenali kendala dan potensi yang bisa menghambat atau mendukung pelaksanaan UU KIP. Adapun hasilnya diharapkan bisa menjadi input bagi tim komunikasi untuk membuat pedoman teknis yang sifatnya replikasi. Teknik replikasi menjadi penting karena berkaitan dengan kultur birokrasi yang serba gampang, mudah dan cepat.

Berdasarkan pola dan target komunikasinya, terlihat tidak terjadi banyak perubahan sepanjang tiga tahun sosialisasi UU KIP yang dijalankan oleh Bakohumas. Pejabat humas di pemerintah tetap menjadi sandaran utama bagi Kemenkominfo untuk dijadikan agen perubahan di instansinya masing-masing dalam hal pelaksanaan UU KIP.

Menempatkan pejabat humas sebagai sosok strategis dalam sebuah lembaga bisa dinilai sebagai hal yang tepat. Namun perlu diingat, belum semua pejabat humas di pemerintahan menjalankan fungsi strategisnya sebagai humas. Sejumlah pejabat humas di pemerintahan bahkan terjebak pada fungsi teknis dan administratifnya belaka. Kondisi terakhir inilah yang seharusnya diantisipasi oleh Kemenkominfo untuk tidak menjadikan pejabat humas sebagai aktor utama di instansinya dalam mendorong terlaksananya UU KIP.

#### **4.3.2.3 . Kemitraan Strategis Dengan Media Massa**

Menurut narasumber 2, kemitraan dengan media massa efektif dalam mendiseminasikan keterbukaan informasi kepada masyarakat luas. “Kemenkominfo memilih media massa sebagai salah satu mitra strategis. Sebab, media massa berperan penting sebagai pilar keempat dalam menyebarkan informasi yang edukatif tentang demokrasi di Indonesia. Metode yang digunakan adalah mengundang wartawan dalam setiap kegiatan sosialisasi, mendistribusikan siaran pers secara berkala, dan konferensi pers”.

Narasumber 5 juga menguatkan tentang pentingnya peran pers, “Media karena kemampuannya menjangkau publik dalam magnitudo yang lebih besar dan luas. Sifat keserempakan yang menjadi ciri media massa memungkinkan edukasi publik tentang keterbukaan informasi bisa masif.”

#### **4.3.3. Periode Tahun 2011-Awal 2012**

Periode ketiga sosialisasi UU KIP bisa dikatakan menjadi tantangan tersendiri bagi Kemenkominfo untuk membuktikan keberhasilan program komunikasinya. Pada periode ini, Kemenkominfo telah menetapkan satu indikator yakni terbentuknya PPID di masing-masing Badan Publik. Untuk itulah aktivitas program komunikasi pada 2011-2012 lebih diarahkan untuk membangun kesadaran seluruh pimpinan Badan Publik agar segera membentuk PPID.

Pada kenyataannya, menyadarkan pimpinan Badan Publik untuk membentuk PPID bukan pekerjaan mudah. Dorongan membentuk PPID yang disampaikan Kemenkominfo melalui para pejabat humas pemerintah ternyata tak selalu bersambut positif. Ini menunjukkan belum semua pimpinan Badan Publik di Indonesia yang menyadari perlunya pembentukan PPID sebagai konsekuensi dari pemberlakuan UU KIP.

Narasumber 2 mempunyai alasan tersendiri mengenai pelaksanaan sosialisasi keterbukaan informasi tahun 2011-2012 “Menyosialisasikan UU KIP kepada pimpinan Badan Publik dari berbagai level yang jumlahnya mencapai ribuan orang. Sangatlah wajar jika tingkat kesadaran pimpinan Badan Publik terhadap konsekuensi hukum dari UU KIP tidak merata”.

Dalam analisis dokumen yang dilakukan oleh peneliti, kegiatan sosialisasi masih menggunakan media yang sama dengan tahun-tahun sebelumnya. Sosialisasi kepada anggota Bakohumas mengalami perubahan metode dengan konsep forum sharing mengenai kendala-kendala penerapan UU KIP dengan Komisi Informasi, tujuannya mencari kesepahaman. Bakohumas juga memberikan “panggung” kepada kementerian/lembaga yang berhasil menerapkan untuk memaparkan kepada institusi lain agar mereka terpacu menerapkan keterbukaan informasi.

Hingga penelitian ini berakhir, Kementerian Kominfo bekerjasama dengan Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) berencana menjadikan kebijakan *Open Government Initiative* (OGI) salah satunya implementasi keterbukaan informasi sebagai indikator pengukuran kinerja. Targetnya pada tanggal 28 September 2012, semua instansi pemerintah pusat tidak ada alasan untuk membuat Surat Keputusan (SK) tentang pembentukan PPID di instansinya masing-masing.

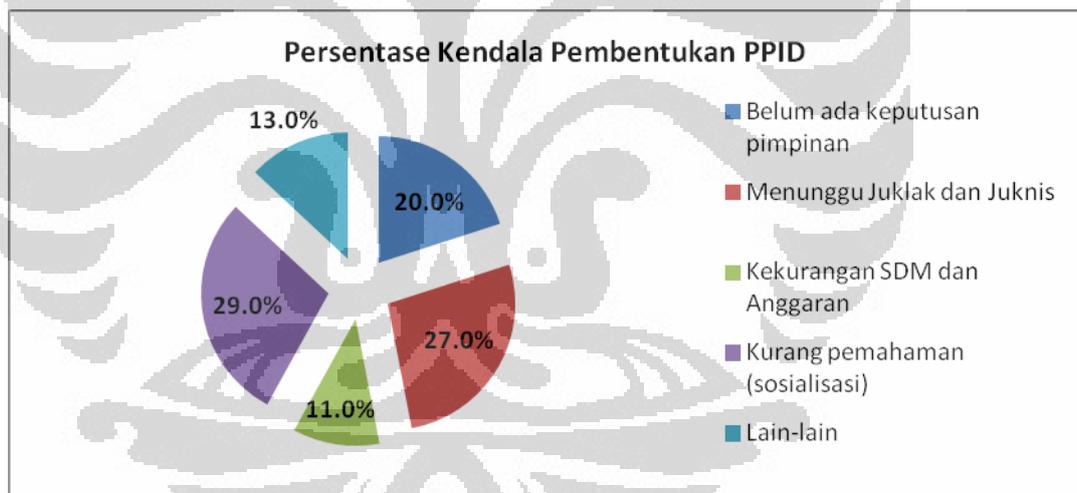
Kegiatan yang dilakukan antara lain *Focus Group Discussion* (FGD) para sekretaris jenderal kementerian/lembaga, asistensi pembentukan oleh Kominfo bekerja sama dengan pihak eksternal dan membuat *Help Desk* untuk konsultasi mengenai implementasi UU KIP.

#### 4.3.4. Kendala Implementasi Komunikasi

Kondisi tersebut mendorong Kemenkominfo selaku *leading sector* dalam UU KIP melakukan penelitian deskriptif guna menemukenali kendala pembentukan PPID. Dalam penelitian terhadap 94 Badan Publik yang terdiri dari: kementerian, lembaga negara, badan negara, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/ kota ditemukan bahwa kendala pembentukan PPID dikarenakan oleh kurangnya pemahaman atau sosialisasi.

Kendala terbesar kedua adalah menunggu adanya petunjuk pelaksanaan (juklak) serta petunjuk teknis (juknis). Untuk lebih lengkapnya, persentase kendala pembentukan PPID berdasarkan hasil penelitian deskriptif Kemenkominfo bisa dilihat pada grafik berikut.

**Gambar 4.1**  
**Kendala Pembentukan PPID di Badan Publik**



Sumber : Diolah dari Monev Implementasi UU KIP, Bakohumas 2010

Grafik di atas juga memperlihatkan, kendala pembentukan PPID di Badan Publik juga dikarenakan oleh belum adanya keputusan dari pimpinan. Secara implisit, kenyataan ini menunjukkan bahwa belum semua Badan Publik memiliki kesiapan internal untuk mengimplementasikan UU KIP ditinjau dari kehendak (*goodwill*) maupun kepentingan politik dari masing-masing pimpinannya. Bila ditelusuri lebih jauh, ketiadaan kehendak untuk membentuk

PPID ini juga dipengaruhi oleh situasi yang dihadapi oleh masing-masing Badan Publik.

Di mana, jumlah pemohon informasi publik tidak merata serta masih minimnya partisipasi masyarakat. Badan Publik yang nyaris tidak pernah atau jarang dimintai informasi publik. Akibatnya, Badan Publik akan dengan mudah beralasan untuk tidak membentuk PPID terlebih dahulu. Adapun waktu pelaksanaan maupun jumlah anggaran yang diserap untuk kegiatan sosialisasi UU KIP periode kedua ini bisa dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 4.7 Aspek Aksi dan Komunikasi Hasil Penelitian**

Konteks	Temuan Penelitian
Partisipasi	Dialog interaktif dilakukan sejak uji publik RUU kepada lembaga pemerintah, perguruan tinggi, LSM, <i>opinion leader</i> dan media massa. Tujuannya untuk menampung aspirasi dan legitimasi publik. Untuk lembaga pemerintah selain sosialisasi juga konsultasi khusus. Hal ini perlu dikomunikasi agar bersiap diri menghadapi keterbukaan informasi. Konferensi pers dan siaran pers diarahkan kepada media massa.
Akuntabilitas	Komunikasi kepada badan publik dilakukan dari tahun 2007-2012 dengan tujuan menerapkan pasal 13 UU KIP, membentuk Pejabat PID. Sosialisasi <i>road show</i> diseluruh provinsi dan sebagian kecil kabupaten/kota di Indonesia. Komunikasi melalui Forum kehumasan pemerintah baik regional, nasional dan tematik. Publik yang dituju adalah pejabat bidang komunikasi, informasi dan kehumasan.
Informasi Substantif	Selain melalui sosialisasi umum dan forum kehumasan pemerintah, juga ada forum khusus untuk membahas implementasi keterbukaan informasi dengan Komisi Informasi. Kominfo membuka klinik konsultasi pembentukan PPID dan penetapan informasi yang dikecualikan.
Budaya kerahasiaan	

Aksi dan komunikasi dalam konteks teoretis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementasi komunikasi kominfo ditujukan untuk hasil yang general (umum), tidak spesifik.</li> <li>• Kegiatan dan metode komunikasi kominfo dalam sosialisasi keterbukaan informasi masih konvensional dan umum. Adapun target spesifik hanya kepada badan public dengan membuka konsultasi khusus pembentukan PPID dan penetapan informasi yang dikecualikan.</li> <li>• Kendala implementasi komunikasi yang dominan adalah kredibilitas lembaga karena lemahnya regulasi dan apatisme masyarakat.</li> </ul>
--------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### 4.4. Evaluasi

Evaluasi merupakan komponen penting dalam manajemen komunikasi pemerintah untuk mengukur sejauh mana keberhasilan atau kegagalan program pemerintah. Muncul dua pertanyaan mendasar dari evaluasi. Pertama, apa efek yang ditimbulkan dari program komunikasi? Kedua, bagaimana cara mengetahui efek yang dimaksud?.

Kondisi nyata di lapangan sering menimbulkan kesenjangan antara perencanaan dan pelaksanaan, serta harapan publik dengan tujuan instansi pemerintah. Program evaluasi merupakan pengukuran sistematis terhadap hasil nyata (*outcomes*) yang bermanfaat bagi masyarakat dari suatu proyek atau kegiatan yang telah ditetapkan tujuannya.

Evaluasi juga mencakup proses perencanaan strategis, membangun konstruksi atau metode tepat dan implementatif berkorelasi pada optimalisasi hasil yang selaras dengan perencanaan, ide dan rekomendasi. Menurut Ken Gofton (1999), evaluasi terkait humas seharusnya selain mengukur tingkat terpaan juga lebih jauh mengkaji profil audiens, pemantauan perubahan tingkah laku dan memperkirakan dampak yang terjadi.

Proses evaluasi program melingkupi tiga hal yaitu: laporan implementasi, laporan perkembangan dan laporan akhir. Laporan implementasi terfokus pada penerapan setiap taktik komunikasi yang telah direncanakan dan dilaporkan dalam bentuk dokumen. Sementara, laporan perkembangan menekankan pada perkembangan setiap poin indikator taktik yang diterapkan.

Laporan perkembangan memungkinkan terjadinya modifikasi strategi. Adapun evaluasi akhir merupakan kajian total dari program dengan mengukur dampak nyata dan manfaat bagi masyarakat.

Menurut Narasumber 2, evaluasi komunikasi pemerintah masih harus banyak diperbaiki, UKP4 dalam hal kegiatan komunikasi menuntut adanya efek nyata bagi masyarakat (*outcome*).

“Evaluasi komunikasi memang belum maksimal, selama ini masih hanya sebatas klaim nyata hasil kegiatan dan berapa banyak material diseminasi yang dibuat. Dalam konteks sosialisasi UU KIP, pertama, aspek kelembagaan. Berapa banyak PPID yang telah terbentuk? Dikonversi dari total puluhan ribu PPID di Indonesia. Berapa banyak pemohon informasinya? Ini untuk merefleksikan bahwa komunikasi pemerintah itu paralel antara badan publik dengan masyarakat. Terkait dengan kebijakan komunikasi paralel, dulu diharapkan terjadi seperti itu tapi kemampuan anggaran tidak memungkinkan”.

Harus diakui, budaya mengevaluasi suatu program komunikasi berdasarkan tahapan yang terukur dan disepakati secara global belum berjalan maksimal di birokrasi pemerintahan. Evaluasi masih dipersepsikan sebagai laporan berkala atas suatu aktivitas dan belum menyentuh aspek akuntabilitas kinerja yang sejatinya merupakan salah satu bagian dari reformasi birokrasi.

“Evaluasi itu ada tapi orientasinya bukan mengetahui pencapaian output atau outcome, tapi evaluasi dijadikannya dasar kelanggengan suatu kegiatan. Secara akademik evaluasi terbagi menjadi tiga yaitu evaluasi formatif pada tahapan perencanaan sampai persiapan, evaluasi proses yaitu ketika berjalannya kegiatan dan evaluasi sumatif ketika berakhirnya kegiatan. Jadi dalam Evaluasi berusaha mendapatkan justifikasi atas

kegiatan yang dilakukan agar mendapatkan anggaran tahun berikutnya, kalau bisa malah ditingkatkan. Evaluasi tidak sama dengan outcome tapi output hanya kegiatan, sedangkan tujuan akhir tidak” (NS-6).

Laporan tahunan kinerja sebatas data dan informasi yang disampaikan kepada pimpinan tentang realisasi pelaksanaan program/ kegiatan sebagaimana yang telah tertuang dalam Anggaran DIPA pada tahun berjalan. Laporan seputar aktivitas program komunikasi biasanya hanya sebatas deskripsi realisasi kegiatan dan anggaran yang terserap dan belum menjelaskan pengukuran yang sistematis maupun ilmiah. Laporan tersebut berisikan informasi yang melingkupi antara lain:

- a. Pendahuluan, yang menguraikan tentang latar belakang dibuatnya laporan tahunan, maksud, dan tujuan, serta sasaran akhir yang diinginkan dari terbitnya laporan ini;
- b. Rencana dan realisasi program kerja tahun;
- c. Deskripsi institusi yang melingkupi tugas dan fungsi, susunan organisasi, sumber daya manusia, alokasi anggaran yang tersedia, sarana dan prasarana.

“Monitoring dan evaluasi ada, tapi parsial, evaluasi belum dilakukan dengan ritme kerja yang komprehensif, belum ada koordinasi efektif antar sektor. Evaluasi seharusnya meliputi tujuan komunikasinya untuk apa? Siapa target utamanya?. Sosialisasi khalayaknya juga tidak fokus, pesan belum disesuaikan dengan target khalayak, medianya bagaimana? Dan yang penting kompetensi narasumber” (NS-5).

Menurut Narasumber 7 terkait evaluasi komunikasi “Kita harusnya berkaca pada yang dilakukan korporasi, idealnya kita melihat proses komunikasi yang dijalankan tidak pernah *dicustomisasi* padahal kita belajar komunikasi. Bahwa komunikasi harus menyesuaikan dengan konteks, dengan siapa berkomunikasi? Baik verbal ataupun non verbal. Kita melakukan komunikasi dengan bentuk konvensional, jadi susah melakukan kustomisasi, kegiatan kita homogen agar memudahkannya dalam penganggaran”

#### 4.4.1. Pemohon Informasi Masih Eksklusif

Sengketa informasi yang sedang ditangani Komisi Informasi cukup tinggi, namun pihak yang bersengketa dari pemohon informasi hanya beberapa pihak saja. Data Per Mei 2012 menunjukkan, dari total 495 sengketa informasi yang mencapai ajudikasi sebanyak 29 kasus, selesai melalui mediasi 56 kasus dan yang ditolak 152. Sementara itu dalam proses pemeriksaan pendahuluan 106 kasus, proses pemeriksaan mediasi 120 kasus dan proses pemeriksaan ajudikasi 32 kasus.

Narasumber 1 menjelaskan “Kalau lihat potensi sengketanya sangat tinggi, dari 500 kasus yang terjadi klasifikasi pemohon informasi oleh satu orang sebanyak 50% sengketa. Terjadi disparitas yang signifikan, ada satu orang yang peduli sekali dan sama sekali tidak peduli”.

Hal tersebut juga diamini oleh narasumber 4 mengenai minimnya partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan keterbukaan informasi, alasannya

“Kesalahpahaman UU ini juga reaksi individu dari masyarakat, dari 495 sengketa informasi hampir 310 adalah permohonan satu orang. Namun itu sudah bergeser, data terbaru 617 permohonan sengketa informasi, 52 persen telah diselesaikan, 48 persen masih dalam proses. Permohonan satu orang terganjal, karena kelakukannya sendiri melaporkan 5 dari 7 orang komisioner dilaporkan ke polisi. Sehingga apabila ada sengketa informasi yang meibatkan dia maka semua komisi informasi akan angkat tangan”.

Artinya partisipasi masyarakat yang diharapkan muncul atas keterbukaan informasi ini masih dinikmati segelintir pihak dengan kepentingan tertentu. Namun, banyak juga lembaga swadaya masyarakat nasional yang menggunakan hak atas informasi untuk meminta informasi kebijakan tertentu.

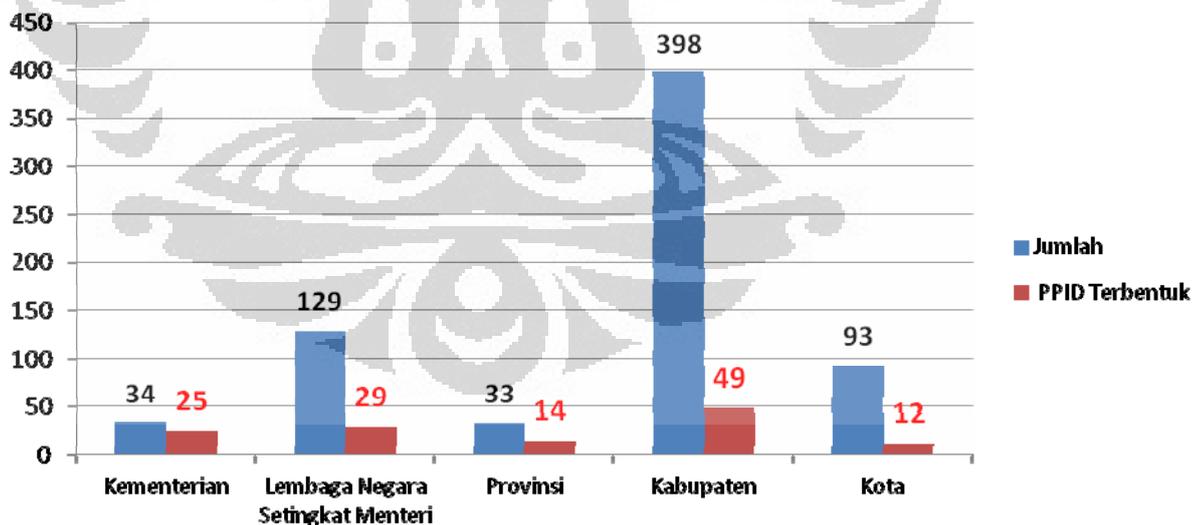
#### 4.4.2. Pembentukan PPID Minim

Data Kementerian Komunikasi dan Informatika per Januari 2012 memperlihatkan, belum semua Badan Publik di tingkat kementerian yang membentuk PPID. Dari 34 kementerian, baru ada 25 kementerian yang membentuk PPID atau baru 73,53 persen dari total kementerian yang ada. Untuk lembaga negara atau lembaga setingkat menteri yang jumlahnya mencapai 129, bahkan baru terbentuk 29 PPID atau hanya 22,48 persen. Sementara, dari 33 provinsi, baru terbentuk 14 PPID atau hanya 42,42 persen.

Capaian persentase ini sedikit lebih baik bila dibandingkan dengan jumlah PPID yang terbentuk di tingkat kabupaten dan kota. Di kedua tingkat pemerintahan tersebut, persentase pembentukan PPID-nya jauh dari yang diharapkan yakni masih di bawah 15 persen. Perbandingan antara jumlah Badan Publik dengan PPID yang telah dibentuk bisa dilihat pada grafik berikut:

**Gambar 4.2**

**Jumlah Badan Publik Yang sudah Membentuk PPID**



Sumber Data: Diolah dari Direktorat Komunikasi Publik Kemenkominfo, 2012

Sementara itu, data perbandingan jumlah Badan Publik dan persentase pembentukan PPID-nya bisa dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 4.8 Total dan Prosentase PPID yang Telah terbentuk**

No	Lembaga	Jumlah	PPID Terbentuk	Persentase (%)
1	Kementerian	34	25	73.53%
2	Lembaga Negara Setingkat Menteri	129	29	22.48%
3	Provinsi	33	14	42.42%
4	Kabupaten	398	49	12.31%
5	Kota	93	12	12.90%
	Total	687	129	18.78%

Sumber Data: Direktorat Komunikasi Publik Kemenkominfo 2012

Data capaian pembentukan PPID di Badan Publik dari tingkat pusat hingga ke daerah di atas bisa memberikan gambaran bahwa implementasi UU KIP tidak serta merta diikuti dengan pembentukan PPID dalam waktu dekat. Padahal, keberadaan PPID menjadi penting sebagai pintu awal keterbukaan informasi Badan Publik.

Tanpa diiringi dengan pembentukan PPID, pemberlakuan UU KIP akan kehilangan manfaatnya manakala publik tidak mendapatkan kepastian hukum atas informasi publik yang hendak diakses. Dampaknya, upaya demokratisasi guna membuka ketertutupan pemerintah juga terhambat.

Belum adanya PPID bisa pula dimaknai sebagai resistensi Badan Publik terhadap pemberlakuan UU KIP. Lebih tegasnya, ada “perlawanan” dari Badan Publik yang menganut paradigma tertutup terhadap keterbukaan informasi publik yang telah digulirkan.

Dalam konteks manajemen komunikasi perubahan, rendahnya adaptasi atas situasi untuk berubah masih dalam tingkatan rendah yaitu ajakan untuk berpartisipasi terutama untuk badan publik. Belum siapnya sebagian Badan Publik dalam mengimplementasikan UU KIP ini dipastikan akan

mempengaruhi persepsi publik terhadap pemerintah yang dalam hal ini adalah Badan Publik itu sendiri.

Disini, tuntutan Direktorat Jenderal Informasi dan Kebijakan Publik Kementerian Komunikasi dan Informatika untuk terus menyosialisasikan UU KIP berperan sentral agar kesadaran terhadap implementasi UU KIP kian meningkat dari waktu ke waktu.

Kesadaran ini tak hanya dibangun di level Badan Publik semata, namun juga dibangun di level publik. Kesadaran tersebut harus dibangun secara simultan agar menciptakan kondisi yang saling mempengaruhi. Artinya, partisipasi publik untuk menjadi pemohon informasi harus terus didorong agar Badan Publik makin menyadari arti penting keterbukaan informasi untuk publik dan bersegera membentuk PPID. Selain mempermudah layanan informasi publik, pembentukan PPID juga akan memberikan kepastian hukum bagi Badan Publik ketika ada permohonan informasi publik.

Di sisi lain, seluruh pimpinan di Badan Publik harus diyakinkan bahwa keberadaan PPID merupakan salah satu cara mengurangi ketidakpercayaan (*distrust*) publik terhadap Badan Publik terkait dengan isu keterbukaan informasi publik. Tentunya, bukan pekerjaan mudah menghilangkan ketidakpercayaan publik terhadap Badan Publik. Karena itulah diperlukan sosialisasi secara sistematis dan terus-menerus kepada seluruh Badan Publik. Sosialisasi ini dimaksudkan untuk menanamkan pemahaman (*internalisation*) yang kemudian melahirkan kesadaran (*awareness*) dan berbuah pada tindakan (*action*).

Analisis dari tim Direktorat Komunikasi Publik Kemenkominfo menyebutkan, minimnya pembentukan PPID juga tidak lepas dari masalah organisasi (*organizational problem*) yang dipicu oleh beberapa faktor antara lain:

- a. Adanya persepsi negatif terhadap UU KIP, undang-undang ini masih dipandang sebagai “pengganggu” stabilitas keberadaan informasi pemerintah yang masih dilingkupi budaya kerahasiaan. Budaya semacam ini harus diakui sudah berjalan sistemik dan sangat lama. Sejarah mencatat budaya ini turut menyuburkan budaya korupsi, kolusi dan

nepotisme (KKN). Banyak kalangan mengatakan minimnya respon Badan Publik menerapkan UU KIP lebih dikarenakan belum selesainya transformasi pola pikir bahwa masyarakat juga berhak mendapatkan informasi tentang penyelenggaraan negara. Dalam perspektif Komisioner Komisi Informasi, Henny Widyaningsih, ketakutan akan transparansi informasi menjadi sangat wajar karena rezim keterbukaan baru saja bergulir. Sebagai informasi, keberadaan UU KIP menjadi lompatan besar keterbukaan informasi bagi Badan Publik setelah melalui proses negosiasi yang panjang di Indonesia.

- b. Belum adanya kesamaan pemahaman seputar pembentukan PPID, dalam konteks kelembagaan dan fungsional, nomenklatur kelembagaan PPID memang bervariasi. Ini dikarenakan tidak ada standarisasi instansi yang menanganinya. Peraturan pemerintah mengatur apabila PPID belum terbentuk maka fungsinya akan ditangani bidang komunikasi dan informasi. Hal yang paling mendasar terhambatnya pembentukan PPID adalah rendahnya pimpinan Badan Publik membuat regulasi penetapan lembaga ini.
- c. Belum adanya pemahaman yang memadai seputar:
  - Penetapan informasi publik yang dikecualikan. Ketentuan rahasia ini harus mengacu pada tiga hal yaitu: berdasarkan undang-undang lainnya, kepatutan, dan kepentingan umum yang didasarkan pada pengujian konsekuensi. Pada praktiknya Badan Publik menggunakan undang-undang lain sebagai alasan menutup informasi. Hal ini kemudian memicu timbulnya masalah ketidakseragaman informasi yang dikecualikan pada Badan Publik negara. Padahal, pengecualian informasi seharusnya mengacu pada undang-undang yang sama yakni UU KIP. Perbedaan ini berpotensi memunculkan sengketa informasi.
  - Pelayanan informasi yang baik. Pelayanan seharusnya dapat mengacu pada standar layanan informasi yang tertuang dalam peraturan komisi informasi. Tapi poin yang utama adalah budaya

melayani (*services*) masih menjadi barang mahal di Badan Publik pemerintah.

- Penanganan keberatan. Kendala utama adalah silang persepsi informasi yang dikecualikan, administrasi keberatan pemohon informasi dan tanggapan keberatan dari atasan PPID.

d. Terbatasnya SDM yang kompeten, sarana dan prasarana, anggaran pendukung operasional, serta kelembagaan yang menangani bidang komunikasi dan informasi.

#### **4.4.3. Klaim atas Hasil Nyata (*Judgemental Assesment*)**

Metode evaluasi ini berdasarkan observasi peneliti yang mengacu pada penilaian dan pengalaman subyektif. Untuk bidang humas, tipenya adalah umpan balik informal yang disampaikan oleh pejabat humas dari masing-masing Badan Publik.

Menurut Narasumber 2, sosialisasi UU KIP yang dilaksanakan Kemenkominfo sudah berjalan dengan baik dan efektif terutama sejak tahun 2008. Namun, masih belum bisa menyentuh target publik yang diharapkan yakni pimpinan Badan Publik. Dalam konteks pemerintahan, sosialisasi tidak terlepas dari anggaran yang telah disediakan. Masalah menjadi muncul ketika anggaran sosialisasi tidak tersentralisasi pada lembaga tertentu, tapi terpecah-pecah ke berbagai direktorat dengan tingkat variasi kegiatan yang tinggi.

Anggota Komisi Informasi Dono Prasetyo berpendapat lain. Menurutnya sosialisasi UU KIP yang dilaksanakan Kemenkominfo selama ini sebatas substansi Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 dan belum menyentuh pada teknis prosedur pelayanan informasi. Untuk itulah, selaku *leading sector*, Kemenkominfo harus didorong terus untuk menyosialisasikan teknis pelayanan informasi publik.

“Artinya tidak hanya sekedar kulitnya saja dari Undang-undang itu. Tetapi harus betul-betul sudah mengarah ke dalam substansi dan suatu prosedur tentang informasi publik, bagaimana kapasitas dan kapabilitas seorang PPID juga harus betul-betul memenuhi standar-standar yang ada didalam peraturan

Komisi Informasi tentang standar informasi publik. Karena di situlah tanggung jawab pintu utama dari Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi,” jelas Dono Prasetyo. ([www.kbr68h.com](http://www.kbr68h.com), 2 Agustus 2011).

Menurut Dirjen Informasi dan Komunikasi Publik, Freddy H Tulung seperti dikutip dari LKBN Antara, sosialisasi UU KIP telah dilaksanakan di seluruh provinsi di Indonesia. Namun kegiatan tersebut masih menyisakan kendala yakni sosialisasi dari provinsi ke kabupaten dan dari kabupaten ke kecamatan. Freddy menegaskan, peran dinas komunikasi dan informatika menjadi sangat penting untuk penyadaran masyarakat. Lembaga tersebut seharusnya menggugah kesadaran masyarakat mengenai perlunya keterbukaan karena mereka belum tahu apa yang menjadi hak apalagi kewajiban mereka.

“Sebetulnya pemerintah menargetkan dalam sosialisasi bahwa begitu UU KIP diperlukan harus jalan. Akibat respon minim dari Badan Publik negara kini terjadi banyak sengketa tanpa Badan Publik mengerti. Mereka baru sadar kalau dalam posisi tergugat,” jelas Freddy H Tulung (Antara, 17 Februari 2012).

#### **4.4.4. Keluaran Komunikasi**

Metode ini melakukan pengukuran terhadap produk komunikasi dan distribusinya. Fokusnya adalah mengembangkan dan mempresentasikan pesan, di mana dalam konteks yang lebih jauh adalah mengkalkulasi biaya dan nilai ekuivalensi atas kegiatan publikasi.

Keluaran komunikasi penting, tapi sangat tidak efektif untuk melakukan evaluasi secara keseluruhan. Dari data yang didapat untuk produksi pesan yang meliputi Buku UU Keterbukaan Informasi Publik, Panduan Memahami UU KIP, Tanya Jawab UU KIP dan Sistem Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi masing-masing diproduksi sekitar 3000 eksemplar.

**Tabel 4.9. Aspek Evaluasi Hasil Penelitian**

Konteks	Temuan Penelitian
Partisipasi	Partisipasi publik baik sebagai pemohon maupun pengguna informasi masih minim. Dari data sengketa informasi sebanyak 495 kasus sekitar 50 persen dilakukan oleh satu orang.
Akuntabilitas	Pembentukan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) masih minim, jumlah total 687 badan publik hanya 18,7% yang sudah menjalankan.
Informasi Substantif	Evaluasi mengenai jumlah badan publik yang menetapkan informasi yang dikecualikan jauh lebih kecil bila mengacu pada jumlah PPID yang telah terbentuk.
Budaya kerahasiaan	Evaluasi mengenai indikasi keterbukaan badan publik masih rendah bila mengacu pada indikator partisipasi dan akuntabilitas.
Evaluasi komunikasi dalam kontek teoretis	<ul style="list-style-type: none"><li>• Evaluasi atas kegiatan komunikasi Kemenkominfo belum dilakukan. Evaluasi dilakukan untuk mengukur sisi permintaan (<i>demand</i>) karena pemerintah sudah memenuhi (<i>supply</i>) informasi kepada masyarakat.</li><li>• Evaluasi komunikasi hanya sebatas melaporkan kegiatan yang telah dilakukan.</li><li>• Evaluasi komunikasi yang dilakukan yaitu klaim hasil nyata (<i>judgmental assessment</i>) dan keluaran komunikasi (<i>communication output</i>)</li></ul>

## 4.5. Bahasan atau Diskusi

Berdasarkan hasil penelitian, dapat dipaparkan bahwa manajemen komunikasi pemerintah dalam sosialisasi keterbukaan informasi publik relatif berhasil untuk pemerintahan pusat, yaitu kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian. Namun, tidak dengan halnya pemerintahan daerah baik provinsi, kabupaten dan kota yang masih sangat minim merealisasikan keterbukaan informasi ini. Untuk itu peneliti mencoba membuat model faktor penentu keberhasilan yang dikategorikan dalam keberhasilan terkait organisasi dan komunikasi.

### 4.5.1. Model Faktor Terkait Organisasi

Penyebab masih minimnya realisasi terkait organisasi secara umum antara lain Pertama, belum berubahnya pola pikir yang dilayani (to be served) menjadi melayani (to serve). Kedua, masalah budaya organisasi yang masih tertutup. Terakhir, keinginan politis pimpinan badan publik merealisasikan kebijakan keterbukaan informasi. Hal lain juga penting seperti rentang kendali, struktur birokrasi, kepemilikan informasi penting, sengketa informasi, akuntabilitas dan keberadaan komisi informasi

**Tabel 4.10. Faktor Penentu Keberhasilan Dimensi Organisasi**

<b>Faktor</b>	<b>Pemerintah Pusat (Relatif Berhasil)</b>	<b>Pemerintah Daerah (Kurang Maksimal)</b>
Rentang kendali koordinasi	Pendek karena masih dalam lingkaran pemerintahan pusat	panjang dan jauh hampir 537 pemerintah daerah di Indonesia
Strukturasi birokrasi	Lebih cepat dan mudah karena menteri sebagai pembantu presiden	Munculnya otonomi daerah menjadikan daerah sudah dikontrol dan minimal wewenangnya

Kepemilikan Informasi penting	Informasi pemerintah pusat relatif banyak dan mereka mempunyai kepentingan untuk mengamankan informasi strategis	Informasi rahasia tidak banyak di daerah karena terkoordinasi dan terkonsentrai di pusat
Sengketa informasi	Sengketa informasi antara pemohon dan badan publik banyak terjadi di pusat. Mereka membutuhkan PPID untuk menanganinya.	Sengketa informasi di daerah relatif minim. Banyak tugas PPID diserahkan kepada humas (mengacu PP 61 Pasal 21 ayat b)
Akuntabilitas	Pemerintah pusat mempunyai akuntabilitas relatif baik, mayoritas predikat CC	Akuntabilitas Pemerintah daerah masih harus diperbaiki karena sangat minim
Komisi Informasi	Sudah terbentuk dan banyak menangani kasus sengketa informasi	Masih sedikit terbentuk, untuk sengketa terkadang langsung diselesaikan melalui kepolisian

#### 4.5.2. Model Faktor Terkait Komunikasi

Sama halnya dengan masalah pada aspek organisasi, keberhasilan aspek komunikasi juga masih minim. Hal tersebut terjadi karena disebabkan oleh Pertama, belum adanya sistem diseminasi informasi pemerintahan yang disepakati bersama. Kedua, sosialisasi masih fokus pada dimensi awareness atau kesadaran semata. Terakhir, diseminasi informasi hanya ditujukan pada badan publik, belum ke masyarakat secara umum.

**Tabel 4.11. Faktor Penentu Keberhasilan Dimensi Komunikasi**

<b>Faktor</b>	<b>Pemerintah Pusat (Relatif Berhasil)</b>	<b>Pemerintah Daerah (Kurang Maksimal)</b>
Perencanaan komunikasi	K/L menjadi target utama diseminasi informasi	Diseminasi melalui kemitraan oleh provinsi, LSM ataupun media
Strategi diseminasi	Langsung, intensif dan komprehensif	Tidak langsung, kemitraan, dan rawan bias informasi
Strategi isi informasi	Ada panduan keterbukaan informasi khusus yang meliputi penetapan informasi dikecualikan, sengketa informasi dan uji konsekuensi.	Karena variabilitas dan keunikan tiap daerah maka informasi masih bersifat general
Media komunikasi	Tatap muka dan konsultasi khusus	Media massa dan tatap muka
Intensitas tatap muka	Sering, melalui forum tematis, forum pimpinan tertinggi, forum eselon I di setwapres dan forum insidental terbatas	Masih minim, setahun hanya dua kali forum kehumasan, yaitu regional dan nasional
Forum sharing khusus PPID	Ada, setahun hampir tiga kali dan sering dijadikan forum kesepahaman antar badan publik maupun dengan Komisi Informasi	Belum ada, konsultasi khusus terjadi ketika pejabat daerah melakukan kunjungan ke pusat
Target sasaran	Pimpinan tertinggi, pejabat eselon satu dan eselon II badan publik	Masih pada pejabat level menengah
Evaluasi Komunikasi	Keterbukaan informasi menjadi indikator bagi UKP4 sehingga membutuhkan penanganan maksimal	Keterbukaan informasi belum menjadi indikator

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1. Kesimpulan

Dalam upaya menjawab pertanyaan penelitian tentang bagaimana tugas, fungsi, dan peran pemerintah dalam mengidentifikasi permasalahan, merencanakan dan menyusun program, mengkomunikasikan dan menyusun rencana evaluasi komunikasi kebijakan keterbukaan informasi publik, dapat disimpulkan antara lain :

1. Muncul ketidakpastian hukum dalam konteks transaksi informasi karena interpretasi akan regulasi keterbukaan informasi dan tumpang tindihnya eksekutor kebijakan. Badan publik masih mengeluhkan tugas pokok dan fungsi utama tidak maksimal karena harus menghadapi implikasi hukum keterbukaan informasi publik.
2. Komunikasi pemeritahan dalam kebijakan publik masih dalam aspek kognisi atau menumbuhkan kesadaran, namun belum maksimal untuk aspek afeksi maupun konasi atau perubahan perilaku.
3. Analisis Situasi oleh Kemenkominfo dalam kebijakan transparansi informasi masih berdasarkan riset metode informal. Analisis pemangku kepentingan tidak dilakukan secara komprehensif dimana fokus pada kebutuhan badan publik negara semata. Kegiatan riset yang dilakukan adalah studi dokumen, wawancara dan *Focus Group Discussion* (FGD).
4. Model perencanaan yang diterapkan adalah *evolutionary mode*, membuat rencana jangka panjang dengan tetap menyediakan ruang akan penyesuaian ketika menghadapi dinamika penerapan UU keterbukaan informasi. Perencanaan komunikasi pemerintah relatif bagus dan terarah, namun lemah dalam implementasinya.

5. Kegiatan, metode dan tujuan komunikasi Kemenkominfo dalam sosialisasi keterbukaan informasi masih konvensional dan tidak spesifik. Target khusus hanya kepada badan publik dengan metode konsultatif. Kendala implementasi komunikasi adalah kredibilitas lembaga karena lemahnya regulasi dan apatisme masyarakat.
6. Evaluasi atas kegiatan komunikasi Kemenkominfo secara metodologis baik kuantitatif maupun kualitatif terkait kebijakan transparansi informasi belum dilakukan. Evaluasi komunikasi yang sudah berjalan adalah klaim hasil nyata atau *judgmental assessment* dan keluaran komunikasi.

## 5.2. Saran

Dari hasil kesimpulan di atas, maka peneliti memberikan saran terkait manajemen komunikasi pemerintah dalam kebijakan transparansi informasi antara lain:

1. Berdasarkan hasil penelitian, kebijakan keterbukaan informasi masih mendapatkan resistensi tinggi dan minim partisipasi dari masyarakat. Untuk itu perlu diadakan penelitian lebih mendalam terkait proses komunikasi pemerintah dari era tertutup ke era keterbukaan.
2. Perlunya diskusi ilmiah mengenai desain komunikasi pemerintahan secara nasional karena aliran informasi antar pemerintah maupun dengan publik masih belum maksimal;
3. Dalam konteks komunikasi, pemerintah membutuhkan sistem diseminasi informasi nasional antar pemerintah pusat, antara pusat dengan daerah, antar pemerintah daerah dan pemerintah dengan publik. Sistem tersebut meliputi suprastruktur, infrastruktur, infostruktur dan sumber daya manusia profesional.
4. Dalam rangka mempertajam analisa situasi kebijakan publik, Kemenkominfo perlu menggunakan pendekatan riset formal seperti survey, analisis konten, polling, dsb. Pendekatan ini efektif untuk mendapatkan informasi obyektif dan mengurangi ketidakpastian dalam menyusun perencanaan komunikasi.

5. Implementasi kebijakan transparansi membutuhkan tujuan dan metode komunikasi yang spesifik dan terukur bukan umum dengan media konvensional. Sosialisasi fokus mengubah perilaku badan publik dan masyarakat dengan penggunaan komunikasi massa, forum advokasi, konsultasi khusus, dsb;
6. Manajemen komunikasi pemerintah sebaiknya fokus pada pengukuran dampak yang terarah dan terukur dengan indikator akademik yang ketat. Efektivitas komunikasi keterbukaan informasi publik belum menyentuh pada aspek terpaan pesan (*message exposure*), evaluasi tingkat kesadaran (*awareness*), penerimaan dan partisipasi.



## DAFTAR PUSTAKA

Alston, Margaret dan Bowles Wendy (2003). *Research for Social Workers: an Introduction to Methods*. Routledge.

Arifin Anwar. (1984 ). *Strategi Komunikasi : Suatu Pengantar Ringkas*, Bandung : Armico

Ary, D. (1982). *Pengantar penelitian dan Pendidikan*, Surabaya : Usaha Nasional.

Avery, G.D., Bedrosian, J.M., Brucci, S.J., Dennis, L.B., Keane, J.F., & Koch, G. (1995).

Public affairs in the public sector. In L.B. Dennis (Ed.), *Practical public affairs in an era of change: A communications guide for business, government, and college* (157-177). New York: Public Relations Society of America and University Press of America, Inc

Banisar, David. (2007). *Government Secrecy*, Washington : PFAW Foundation

Berger, Peter L. and Thomas Luckmann. (1990). *Tafsir Sosial atas Kenyataan: Risalah tentang Sosiologi Pengetahuan*, Jakarta : LP3ES.

Berger, P. L. and T. Luckmann. (1989). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York : Doubleda

Broom, G., & Dozier, D. (1990). *Using Research in Public Relations*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall

Bunting, R. (2004). *The new peer review watchword*. *The CPA Journal*, 74(10), 6-9.

Coffman, J. (2002, May). *Public communication campaign evaluation: An environmental scan of challenges, criticisms, practice, and opportunities*. Cambridge, MA: Harvard Family Research Project.

Creswell, John. W. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design : Choosing Among Five Traditions*, London : SAGE Publications

Cronbach, L.J. (1980). *Toward Reform of program Evaluation*, San Francisco, CA: Jossey-Basse

Cutlip, Center and Broom. (2006). *Effective Public Relations*, Jakarta: Prenada Media

Djuarsa Sendjaja, Sasa Dkk, (2001). *Pengantar Komunikasi*, Jakarta : Pusat Penerbitan Universitas Terbuka

Effendy, Onong Uchjana (1986), *Dimensi-Dimensi Komunikasi*, Bandung : Alumni

Effendy, Onong Uchyana. (2000). *Dinamika Komunikasi*, Bandung : PT Citra Aditya Bakti

Effendy, Onong Uchyana. (2003). *Ilmu, teori dan filsafat Komunikasi*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti

Effendy, Onong Uchyana. (1997). *Komunikasi Teori dan Praktek*, Bandung : PT Remaja Rosda Karya

Fairbanks, J. (2005). *Transparency in Government Communication*. Department of Communications, Brigham Young University

Fairbanks, J., Plowman K.D., & Rawlins, B.L. (2007). Transparency in Government Communication. *Journal of Public Affairs*, 7(10), 23-37.

Finel, B. I. & Lord, K. M. (1999). The surprising logic of transparency. *International Studies Quarterly*, 43, 315-339.

Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management : A Pemangku kepentingan Approach*, Marshfield: Pitman Books Limited.

Garnett, J. L. (1992). *Communicating for results in government*. San Fransisco: Jossey- Bass Publishers.

Garnett, (1997). Administrative communication: Domain, threats, and legitimacy. In J.L

Garnett & A. Kouzmin (Eds.), *Handbook of public administration* (7-20). New York: Marcel Dekker, Inc.

George R terry. (2006). *Prinsip-Prinsip Manajemen*, Jakarta : Bumi aksara

Gruning, J.E. & Hunt, T. (1984). *Managing public relations*, New York: Holt, Rinehart and Winston.

Guba, E.G. & Lincoln, Y.S. (1981). *Effective Evaluation*, San Francisco, CA: Jossey-Basse.

Hatcher, M. (2003). *New Corporate Agendas*. *Journal of Public Affairs*, 3(1)

Hardiman, Budi F. (2009). *Menuju Masyarakat Komunikatif*, Yogyakarta: Kanisius

Hasibuan, S.P, Melayu. (2007). *Manajemen Sumber Daya Cetakan Kesepuluh*, Jakarta: Bumi Aksara

Heise, J. A. (1985). *Toward closing the confidence gap: An alternative approach to communication between public and government. Public Affairs Quarterly*, 9(2)

Isbandi Rukminto Adi. (2007). *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: dari Pemikiran Menuju Penerapan*. Depok: FISIP UI Press

Kulvisaechana, Somboon. (2001). *The Role of Communication Strategies in Change Management Process: A Case Study of Consignia Brand and Business Status Introduction* : Cambridge

Klitgaard, Maclean and Linsey Paris. (2002). *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*, Jakarta : Yayasan Obor

Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). (2000). *Akuntabilitas Dan Good Governance*, Jakarta: LAN dan BPKP.

Luhmann, N. (1997). "The control of intransparency." *Systems Research and Behavioral Science* 14(6)

Mantra, Ida Bagoes (2008). *Filsafat dan Metode Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Midgley, J. With Hall, A. Hardiman, M. And Narine, D. (1986). *Community Participation, Social Development and the State*. London: Menthuen and Co. Ltd.

Miles, M. B., and A. M. Huberman. (1994). *Qualitative data analysis*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

Moleong. (1999). *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Rosdakarya

Mulyana, Dedy. (1999). *Nuansa-Nuansa Komunikasi (Meneropong Politik dan Budaya Komunikasi Masyarakat Kontemporer)*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya

Musanef. (1989). *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : haji Mas Agung

Patton, M.Q. (1980), *Qualitative Evaluation Methods*, Beverly Hill: SAGE Publication, Inc

Pearce, J.A. and R.B. Robinson (1997), *Strategic Management : Formulation, Implementation and Control*, Irwin, Homewood.

Rawlins, B. L. (2009). Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Pemangku kepentingan Measurement of Organizational Transparency. *Journal of Public Relations Research*, Vol. 21, pp. 71-99.

Sanders, J.R and Sullins, C.D. (2006). *Evaluating School Programs*. Thousand Oaks, California: Corwin

Sarosa, Samiaji, SE.,M.Sc.,PhD.(2012).*Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif*. Jakarta : Indeks. hal 118-119.

Schermerhorn, John R., *et al.* (1982). *Managing Organizational Behavior*. New Yor: John Wiley & Sons, Inc

Seltiz, C., Wrightsman, L.S.,Cook, S.W. (1976). *Research Methods in Social relations, 3rd ed.* New York.

Siagian, Sondang P. (1985). *Organisasi Kepemimpinan Perilaku Administratif*, Jakarta : Gunung Agung

Smith, Ronald D. (2002). *Strategic Planning for Public Relations*. London : Lawrence Erlbaum Associates

Strauss, A. & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.

Stanbury, W.T. (2003). 'Accountability to Citizens in the Westminster Model of Government: More Myth Than Reality', Canada : Fraser Institute Digital Publication.

Strauss, A and Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research : Techniques and procedures for developing Grounded Theory*, Thousand Oaks, CA : SAGE

Sumargono. (1995) . *Jati Diri Ilmu Pemerintahan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.

Surachman, Winarno. (1982). *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar, Metode, Teknik*, Bandung : Tarsito

Terry, George R. (1972). *Principles of Management 6th edition*, Illionis : Richard D Irwin Home Wood

Vanderstoep, Scott W dan Johnston, Deidree D. (2009) *Research Methods for Everyday Life* Jose Bass.

Wasistiono, Sadu. (2003). *Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokus Media.

Wilson, L.J. & Ogden. J. (2004). *Strategic program planning for effective public relations campaigns (4th ed.)*, Dubuque, IA: Kendall/Hunt Publishing.

Vredenberg, J. (1987). *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia.

Yin, Robert. K. (1989). *Case Study Research Design and Methods*, Washington : COSMOS Corporations

### **Referensi Tambahan**

Munawar, Sofian, 2012. *Keterbukaan Informasi Publik dalam Perspektif Governability*. <http://politik.kompasiana.com/2012/01/28/keterbukaan-informasi-publik-dalam-perspektif-governability/> . Diakses tanggal 2 Februari 2012.

Soedarsono, Dewi K, 2007. *Manajemen Komunikasi dan Pengaruhnya terhadap Kinerja Sumber Daya Manusia di radio Siaran Swasta*. <http://jurnal.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/102071932.pdf> . Diakses tanggal 20 April 2012

Ardianto, Elvinaro, 2010. *Komunikasi Organisasi, Budaya Organisasi dan Birokrasi di Indonesia* [http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/82101132\\_1412-5900.pdf](http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/82101132_1412-5900.pdf) Diakses tanggal 20 April 2012

**DR. Subagio, MS (Mantan Ketua Pelaksana Bakohumas dan Dir. Komunikasi Pemerintah)**

***Bagaimana saudara mendeskripsikan mengenai esensi keterbukaan informasi publik?***

Keterbukaan informasi publik berdasarkan Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 adalah bertujuan untuk pemerintahan terbuka. Filosofinya informasi publik harus dikelola dengan baik, bagaimana publik itu mendapatkan informasi atau akses informasi tentang badan publik, oleh karena itu didalam undang-undang diatur secara umum bagaimana informasi itu dapat dikelola dengan baik agar badan publik mempunyai kewajiban atau *obligation* untuk menyampaikan informasi yang dikelolanya atau dikuasanya untuk memenuhi hak publik akan informasi.

Di dalam undang-undang diatur informasi apa saja yang wajib diumumkan, tersedia setiap saat, disampaikan secara serta merta dan juga informasi apa saja yang boleh atau tidak boleh disampaikan. Kewajiban penyediaan informasi yang berkualitas, informasi yang ada nilai tambah atau *added value* bagi peningkatan kesejahteraan ekonomi rakyat, informasi publik yang seharusnya diterima itu adalah yang mempunyai *added value* atau nilai tambah, sehingga jadi informasi itu diperoleh kemudian bisa dijadikan rujukan untuk mengembangkan kesejahteraan masyarakat. Disitu letaknya esensi atau pentingnya informasi itu harus dikelola dengan baik. Kemudian ada mekanisme, prosedur bagaimana informasi dapat di akses oleh publik, maka di atur bagaimana cara menyampaikannya? , bagaimana cara mengumpulkannya? bagaimana mengklarifikasi?, bagaimana cara menyampaikan kepada publik. Proses permintaan informasi memang lama, tapi kita berhak menolak informasi yang belum dikuasai dan didokumentasikan”

***Bagaimana Proses perjalanan UU KIP ini sejak proses inisiasi hingga penetapan?***

(Sambil melihat dokumen) - Sekitar akhir 2002, Pansus DPR menyelesaikan draftnya, kemudian draftnya dikirim kepada Pemerintah. Namun dulu, Ampres (amanat presiden-red) belum juga terbit hingga masa jabatan DPR berakhir (periode 1999-2004-red). Selanjutnya DPR periode 2004-2009 kembali mengirimkan draft RUU KMIP kepada Pemerintah. Baru pertengahan akhir 2005 keluarlah Ampres sekaligus Daftar Inventaris Masalah (DIM) RUU KMIP versi Pemerintah. Melalui ampres tersebut, Menteri Komunikasi dan Informatika dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia ditunjuk sebagai wakil Pemerintah dalam pembahasan dengan DPR pada hari-hari selanjutnya”.

***Implikasi UU ini bagi tupoksi Kominfo, apa yang harus dipersiapkan?***

Penetapan RUU KIP menjadi undang-undang berimplikasi pada wakil pemerintah yaitu Depkominfo antara lain harus mensosialisasikan kebijakan transparansi yang diprediksi menimbulkan resistensi, membuat peraturan pemerintah pelaksanaan UU KIP, membentuk komisi informasi pusat dan membuat standar layanan informasi bagi badan publik, termasuk pedoman pembentukan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID). Keempatnya harus selesai dalam kurun waktu dua tahun

***Pertanyaan selanjutnya kalau di kaitkan dengan transparansi, akuntabilitas dan partisipasi?***

“Dengan undang-undang inikan diharapkan muncul keterbukaan informasi yang berujung pada transparansi. Keterbukaan informasi artinya dapat memberikan akuntabilitas atau pertanggung jawaban badan publik mengenai apa yang dilakukan?, apa yang dikerjakan? intinya mereka mendapatkan informasi penting terkait kegiatan yang dilakukan pemerintah. dan itu harus disampaikan ke publik. Juga membongkar budaya ketertutupan yang selama ini dominan pada badan publik. Dalam konteks lebih luas adalah budaya dokumentasi dan pelayanan informasi”. Kalau akuntabilitas, Badan publik merealisasikan implementasi kebijakan keterbukaan informasi dan mensosialisasikan secara efektif kepada publik. Ouputnya juga jelas, publik dari tidak tahu menjadi tahu dan muncul partisipasi makanya itu konten komunikasi membongkar mind set dan culture harus lebih menggunkan pemahaman teknis. Agar badan publik, yang terutama mereka harus paham kebijakan keterbukaan secara filosofis dan teknis. Mereka harus tahu dengan jelas, sadar dan melaksanakan maka perlu informasi teknis dan detail”.

***Bagaimana keterbukaan informasi ini nantinya memicu partisipasi publik atau peranan partisipasi publik?***

Dalam wujud transparansi berarti adanya informasi yang diketahui oleh publik, misalnya informasi tentang badan publik itu informasi yang sesuai dengan tugas dan fungsi. Kalau informasi secara jelas dan umum. Informasi adalah segala sesuatu yang dapat memberikan kejelasan, mengurangi ketidakpastian, memberikan alternative atas suatu permasalahan. Kalau Badan publik transparan atau terbuka maka akan muncul kejelasan terkait kekurangan atau kelemahan dan kelebihan. disitulah publik mendapatkan informasi komprehensif dan diharapkan muncul partisipasi ketika informasi utuh diperoleh.

***Jadi UU KIP Ini diharapkan memunculkan partisipasi publik?***

Ya, mendorong kearah sana,. Setelah mendapatkan informasi, maka publik memperoleh alternatif solusi atas permasalahan untuk mengurangi ketidakpastian. Jadi tranparansi informasi akan memunculkan partisipasi publik, dimana hal tersebut menjadi sarana untuk mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik. Informasi adalah oksigen informasi. Bila informasi tidak transparan maka demokrasi tidak akan jalan. Artinya, bahwa dengan informasi yang baik dan jelas maka partisipasi akan muncul. “Terutama badan publik harus memahami kesulitan apa yang dihadapi dalam implementasi keterbukaan?. Selain itu pemerintah juga harus memberi inisiasi dan pencerahan mengenai hak untuk tahu (right to know). Partisipasi publik tidak harus aktif dalam permohonan informasi atau fisik, tapi ketika memberikan ide, kritik, dan saran itu juga partisipasi”.

***Didalam perjalanannya UU KIP yang dicetuskan pada tahun 2008 dan penerapannya 2010 kemudian muncul PP 61 tahun 2010 yang mengekstensi satu tahun. Jadi dalam rentang total empat tahun ternyata masih banyak masalah dalam penerapan, apa yang menjadi penyebab masalah? (dari segi substansi maupun komunikasi)***

Undang – undang ini sudah berusia tiga tahun sejak disahkan di DPR dalam sidang paripurna tanggal 30 April 2008. UU ini mengamatkan satu tahun setelah disahkan maka perlu dibentuk komisi informasi. Kemudian, setelah dua tahun pada 1 Mei 2010 bahwa sudah harus berlaku artinya sudah harus dijalankan oleh badan publik apa yang telah diamankan didalam UU. Teknis melakukan keterbukaan informasi yaitu memperbaiki prosedur pendokumentasian, klasifikasi informasi publik dan pemberian pelayanan informasi.

PP 61 tentang pelaksanaan UU keterbukaan informasi disahkan tanggal 23 Agustus 2010. Setelah satu tahun, tepatnya 23 Agustus 2011 semua pengelola badan publik harus mempunyai Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) dimaksudkan agar pelayanan informasi terkait badan publik bisa dilakukan dengan baik. Tapi dalam perjalanannya tiga tahun memang belum berjalan baik. pengalaman di berbagai negara yang telah memiliki UU keterbukaan informasi yang ada di 30 negara juga membutuhkan proses perjalanan yang panjang.

Perjalanan UU KIP baru tiga tahun, di beberapa negara bisa mencapai lima tahun, sepuluh tahun. bahkan di Thailand, undang-undang sudah disahkan tapi tidak dijalankan. Beberapa hal yang menjadi kendala seperti *political will* pimpinan badan publik, *cultural mindset* dan pemahaman akan UU itu sendiri.

Pertama, Political will pimpinan badan publik, apakah keterbukaan informasi suatu keharusan? Apakah kita sudah siap melaksanakan UU tersebut?. Kegagalan ini penyebabnya UU KIP tersebut tidak dipahami sepenuhnya oleh pimpinan badan publik. “*Menyosialisasikan UU KIP kepada pimpinan Badan Publik dari berbagai level yang jumlahnya mencapai ribuan orang. Sangatlah wajar jika tingkat kesadaran pimpinan Badan Publik terhadap konsekuensi hukum dari UU KIP tidak merata*”.

Kedua, Masalah kesiapan badan publik itu sendiri. Merubah paradigma pelayanan publik dari dilayani (*to be served*) menjadi melayani (*to serve*) bukanlah hal yang gampang. Hal ini berkaitan dengan budaya, selama ini kita enak-enak menutup informasi, tapi akibat UU ini harus menjadi terbuka, disitulah membutuhkan proses panjang.

Ketiga, Pemahaman terhadap UU itu sendiri, Badan publik itu puluhan ribu dari pusat hingga daerah bahkan sampai tingkat desa. Apakah pimpinan sudah mengetahui UU KIP? apakah mereka mengerti tahapan UU?. Untuk itu perlu sosialisasi UU tersebut kepada badan publik supaya siap melaksanakan pelayanan informasi. Dalam konteks luas, publik juga harus tau bahwa dia punya hak dalam menerima informasi. Keempat, sumber daya manusia atau SDM, fokus utamanya adalah merubah *cultural* dan *mind set* dengan proses pelatihan dan pelayanan informasi. Memang banyak juga alasan yang kadang sering tidak rasional seperti keterbatasan sarana dan prasarana dalam pelayanan informasi yang sebetulnya bukan jadi alasan karena di undang-undang tersebut seharusnya menjadi kewajiban pelayanan.

Secara substansi seperti belum dipahaminya substansi UU ini, misalkan sosialisasi KIP, tapi sasarannya kepada siapa? Sifatnya masih parsial sesuai alokasi anggaran. Sosialisasinya tidak masif pada periode tertentu. Idealnya sosialisasinya paralel antara badan publik dan masyarakat sehingga mereka mengetahui hak dan kewajibannya. Disinilah informasi bisa berguna dan bermanfaat.

### ***Sosialisasi pemerintah terhadap UU ini? apakah sudah efektif atau maksimal?***

Saya pikir belum maksimal, baru sebagian. Secara keseluruhan baru pada pusat, seluruh provinsi dan sebagian kabupaten serta kota. Secara keseluruhan belum terjangkau terhadap target untuk mendapat sosialisasi UU di berbagai daerah, mereka banyak yang belum memahami, pimpinan maupun dinas kominfo banyak yang tidak memahami tentang keterbukaan informasi publik. Kemudian dari aspek operasional, Ada pasal – pasal yang seharusnya dipahami badan publik, informasi yang wajib diumumkan atau disediakan minimal enam bulan sekali informasi diperbaharui. kadang – kadang badan publik tidak tau informasi yang diumumkan masih terjadi kebingungan, secara umum dicantumkan bahwa informasi yang disediakan secara berkala tentang visi misi, struktur organisasi, kinerja, nama pejabat, program, kinerja, laporan keuangan dan sebagainya harus disosialisasikan dengan berbagai bentuk terhadap informasi yang dengan kategori informasi serta merta kadang – kadang belum mengerti tentang informasi badan publik.

Yang terpenting Badan publik harus menyediakan informasi setiap saat bahwa setiap operasional, kegiatan yang dilakukan oleh badan public harus dilakukan pencatatan data/kumpulan informasi tentang kegiatan yang tersedia setiap saat, jika ada permintaan dari public kita sudah memiliki informasi yang diberikan. Bagaimana dengan informasi yang dikecualikan? Ada kegamangan, keraguan atau ketidaktahuan atas informasi yang dikecualikan karena perbedaan penafsiran. Dalam Pasal 17, ada sepuluh kategori yang penjabarannya atau operasionalisasinya berbeda-beda. Informasi yang bisa mengganggu penegakan hukum itu seperti apa? Harus ada petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis oleh Komisi Informasi.

Pengecualian informasi caranya melalui tiga tahapan yaitu Pertama, Uji konsekuensi, harus ada undang-undang lain yang menutup infor tersebut. Kedua, dampak bagi kepentingan umum, pemahaman akan terganggunya kepentingan umum bila masyarakat mengetahui informasi tersebut, maka kita perlu melakukan pengecualian. Ketiga, pertimbangan lebih besar mana, manfaat dibandingkan mudharatnya?. Tapi hal yang jauh lebih penting adalah dokumentasi yang baik harus dilaksanakan lebih dahulu. Jadi sosialisasi secara umum dibagi menjadi dua yang sosialisasi substansi UU (hanya teks) dan operasionalisasi UU (penjabarannya).

### **Kenapa banyak fokus pada badan publik negara?**

Badan publik harus diprioritaskan sosialisasi UU KIP agar mereka mempersiapkan diri terutama membuat standar layanan informasi, penunjukan PPID dan menetapkan informasi yang dikecualikan. Dikhawatirkan jika publik mengetahui lebih dahulu dan mereka menggunakan hak atas informasi bisa terjadi chaos, pasti banyak sengketa

### ***Hal – hal apa saja yang dilakukan dalam sosialisasi dan komunikasi kepada publik ?***

Sosialisasi pada saat itu mengenai rancangan RUU, sampai materi rancangan UU tersebut saat itu menjadi materi pembahasan di DPR. Tahun 2005, sosialisasi RUU dan naskah akademiknya. Kemudian dilakukan pra-conditioning supaya semua pihak dapat bersiap – siap akan ada UU yang mengatur informasi. Sampai tahun 2008 masih dilakukan sosialisasi UU keterbukaan informasi. Cuma dulu tidak ada lokasi anggaran terkait RUU KIP pada tahun 2005-2008, jadi disisipkan saja. Pada tahun 2008 ada alokasi anggaran untuk sosialisasi UU tapi terbatas. Sosialisasi tahun 2008 sampai 2010 menyasar Badan Publik Negara, metodenya *dissemination by proxy* yaitu dengan kemitraan strategis dengan memanfaatkan jaringan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Pada prinsipnya dalam sosialisasi keterbukaan informasi kita menggunakan semua jenis media. Akan tetapi masih belum terkoordinasi dan terkoordinasi sehingga dampaknya masih belum maksimal. Bentuknya forum, workshop, penyebaran melalui media massa baik cetak maupun elektronik tapi harus diakui targetnya masih belum terjangkau semua. Kita sudah melakukan sosialisasi, tapi tidak dievaluasi efektivitasnya. Kita juga pasang di TVRI, RRI dan TV lokal tapi apakah masyarakat melihat atau mendengar? Itu yang terkadang kita lupa lupakan yaitu efektivitas sosialisasi, tidak ada keberimbangan antara penawaran (supply) dan permintaan (demand). Kita hanya melakukan supply terus.

### **Hal lain yang dilakukan dalam sosialisasi dan apa alasannya?**

Komunikasi langsung ditujukan kepada Badan Publik agar segera mengimplementasikan amanat UU KIP. Sedangkan komunikasi tidak langsung yaitu memberikan prinsip-prinsip panduan atau “*guiding principle*” yang akan dijadikan pedoman bagi komunikator dan pemangku kepentingan lainnya dalam mencapai tujuan sosialisasi. Sosialisasi bertujuan memberikan pemahaman yang baik dan mendalam. Edukasi fokus pada terjadinya proses perubahan sikap dan perilaku khalayak sasaran. Sedangkan advokasi ditujukan pada perubahan sikap dan perilaku di tingkat pengambil kebijakan. Intervensi efektif dalam memengaruhi opini publik melalui media online tentang kebijakan keterbukaan informasi melalui teknologi rekayasa. Terakhir, teknik siasat bertujuan mempersiapkan Badan Publik agar bisa menyiasati pembentukan PPID sesuai UU KIP. Konten harus mewakili kebijakan pemerintah, pengemasan pesan dengan pendekatan emosional (kualitatif) dan statistik (kuantitatif).

### **Sederhananya, menggunakan media komunikasi seperti apa? Bisakah dideskripsikan pak?**

*Pertama*, jaringan kelembagaan dengan kelembagaan komunikasi, informasi dan kehumasan. *Kedua*, media organisasi, bertujuan sebagai pelengkap dalam sosialisasi tatap muka maupun aktivitas lainnya dan bertujuan memberikan informasi yang detail dan argumentatif. Media publikasinya berupa: informasi UU KIP, Surat Edaran, panduan memahami UU KIP, dan Panduan pelayanan informasi. *Ketiga*, Media Tatap Muka, ditujukan kepada komunikan spesifik dengan perencanaan matang, meminimalisir salah pengertian, dan kontrol terhadap pesan yang disampaikan. Metodenya berupa: sosialisasi terbatas, forum edukasi, training of trainers (TOT), forum *sharing* antarlembaga dan workshop. *Keempat*, media massa, terutama media lokal. Media ini mampu menjangkau relatif massa lebih luas, keserempakan, dan berdampak nyata. *Terakhir*, media ini dipilih seiring makin luasnya penggunaan media daring sebagai saluran penyebaran informasi alternatif yang mudah diakses oleh publik. Caranya dengan pembuatan blog

keterbukaan informasi, *update* berita tentang pelaksanaan keterbukaan informasi melalui website, dan kanal khusus PPID.

### ***Hambatan apa yang muncul dalam diseminasi informasi pak?***

Hambatan antar lembaga pemerintahan itu komunikasi antarlembaga dan tumpang tindihnya fungsi diseminasi. Kan kita tahu ada dinas kominfo sama humas pada masing-masing Badan Publik, terutama di daerah”. “Untuk kendala internal di masing-masing Badan Publik adalah ketidaksiapan untuk mengubah *mind set*, minimnya alokasi anggaran pelayanan informasi, belum adanya regulasi yang mengatur akses informasi publik, belum maksimalnya penerapan Standar Layanan Informasi Publik, minimnya informasi dasar pada publikasi informasi yang bersifat proaktif serta masih kuatnya ego sektoral antar satuan kerja di masing-masing badan publik”.

### ***Apakah itu karakteristik komunikasi pemerintah, banyak eksekusi tapi minim evaluasi?***

Iya bener, istilahnya kita sosialisasi tapi tidak pernah dievaluasi secara ilmiah. Balitbang melakukan itu tapi tidak bisa digeneralisasi dan hanya untuk kategori tertentu semata.

### ***Apakah dengan rendahnya pembentukan PPID menunjukkan sosialisasi masih belum efektif?***

Iya betul, Apakah sosialisasi ini sudah efektif? Seharusnya sosialisasi sudah menjangkau semua target, dimana mempunyai beberapa unsur? Belum tahu, sudah tahu tapi ragu dan sudah tahu tapi tidak mau tahu. Kegamangan ini juga berlanjut ketika badan publik diminta untuk membuat PPID. Seharusnya kita memberikan pemahaman UU KIP secara komprehensif Agar badan publik, yang terutama mereka harus paham kebijakan keterbukaan secara filosofis dan teknis. Mereka harus tahu dengan jelas, sadar dan melaksanakan maka perlu informasi teknis dan detail

### ***Manajemen Komunikasi Pemerintah Terhadap Kebijakan Keterbukaan Informasi?***

Secara umum belum efektif, terutama dalam perencanaan kan seharusnya didukung alokasi anggaran tapi bentuknya masih sangat minim. Jadi, kegiatan komunikasi sesuai dengan kemampuan alokasi. Prinsip kegiatan mengacu pada lokasi mengeliminasi kegiatan yang terjadwal, kreatif dan total. Jadi kalau di Kominfo, kegiatan sosialisasi terpecah-pecah dan setiap direktorat mempunyai anggaran sosialisasi. Bagaimana metode seperti ini bisa di *follow up* atas hasilnya?. Jadi, manajemennya masih ada uang = ada kegiatan. Padahal kan kita punya target berapa? Stasiun TV ada berapa? Tapi tidak terencana dengan baik, sosialisasi tidak terintegrasi.

### ***Kenapa media massa masih dianggap strategis dalam sosialisasi keterbukaan informasi pak?***

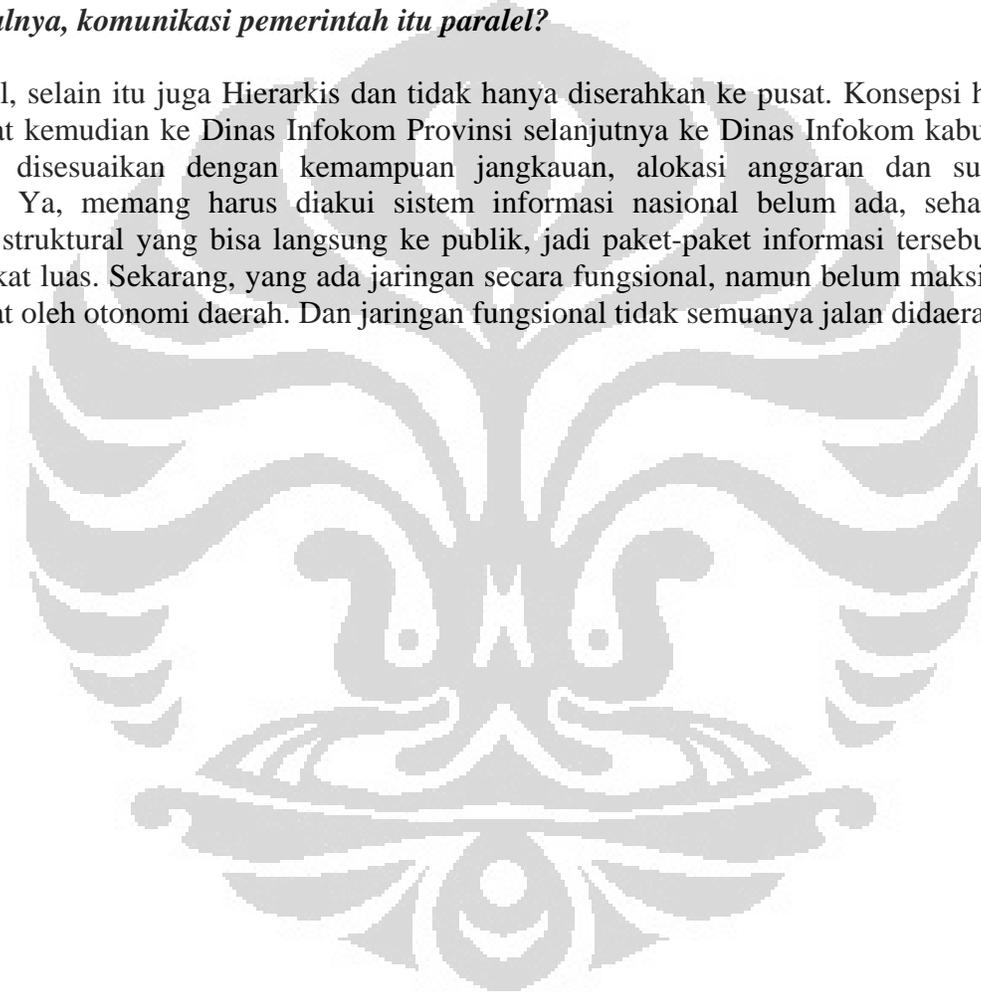
Kemenkominfo memilih media massa sebagai salah satu mitra strategis. Sebab, media massa berperan penting sebagai pilar keempat dalam menyebarkan informasi yang edukatif tentang demokrasi di Indonesia

***Poin-poin apa saja yang bisa dimasukkan sebagai referensi dalam evaluasi komunikasi?***

Evaluasi komunikasi memang belum maksimal, selama ini masih hanya sebatas klaim nyata hasil kegiatan dan berapa banyak material diseminasi yang dibuat. Dalam konteks sosialisasi UU KIP, pertama, aspek kelembagaan. Berapa banyak PPID yang telah terbentuk? Dikonversi dari total puluhan ribu PPID di Indonesia. Berapa banyak pemohon informasinya? Ini untuk merefleksikan bahwa komunikasi pemerintah itu paralel antara badan publik dengan masyarakat. Terkait dengan kebijakan komunikasi paralel, dulu diharapkan terjadi seperti itu tapi kemampuan anggaran tidak memungkinkan

***Jadi idealnya, komunikasi pemerintah itu paralel?***

Iya betul, selain itu juga Hierarkis dan tidak hanya diserahkan ke pusat. Konsepsi hierarkis ini dari pusat kemudian ke Dinas Infokom Provinsi selanjutnya ke Dinas Infokom kabupaten/kota, tentunya disesuaikan dengan kemampuan jangkauan, alokasi anggaran dan sumber daya manusia. Ya, memang harus diakui sistem informasi nasional belum ada, seharusnya ada jaringan struktural yang bisa langsung ke publik, jadi paket-paket informasi tersebut diketahui masyarakat luas. Sekarang, yang ada jaringan secara fungsional, namun belum maksimal karena terhambat oleh otonomi daerah. Dan jaringan fungsional tidak semuanya jalan di daerah.



**FRANS H. SEMBIRING, MM (Dit. Komunikasi Publik)**

**Bagaimana mendeskripsikan esensi keterbukaan informasi, buat apa sebetulnya?**

Keterbukaan informasi bagi pihak mana? Terutama mengenai penyelenggaraan negara dalam mengimplementasikan kewajiban negara yang diamanatkan oleh konstitusi dan digariskan undang-undang dimana disepakati oleh stakeholder. UU pelaksanaannya dijabarkan dalam peraturan pemerintah. Jadi informasi yang disampaikan ke publik ini seharusnya merupakan informasi implementasi kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam produk hukum, apapun salah satunya Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). RPJM merupakan konsepsi yang telah disepakati antara pemerintah dengan DPR dimana implementasi rencana ini yang seharusnya dikomunikasi kepada masyarakat. Tujuannya agar masyarakat turut berpartisipasi. Idealnya kebijakan pemerintah itu disosialisasikan secara baik kepada masyarakat maupun internal pemerintahan. Karena masyarakat juga bagian dari pemerintah. Keterbukaan informasi publik bisa menjadi solusi koordinasi informasi yang strategis karena kita tahu ego sektoral masih tinggi. PPID mendorong kesiapan badan publik pemerintah agar pengelola informasi menjadi benar dan tersedia dengan baik.

**Dalam perjalanannya UU ini tidak efektif atau on the right track?**

Dalam perjalanannya memang seperti itu. Beberapa waktu lalu ada pertemuan sekjen, sestama maupun sekretaris di LPNK diminta komitmennya dalam melaksanakan tiga hal. Satu, rencana pengeluaran Inpres percepatan pembangunan. Kedua, implementasi Inpres No. 17 tahun 2011 RAN korupsi. Ketiga, didorong badan publik untuk *open government*. Ketiganya sangat membutuhkan semangat keterbukaan pada petinggi negara. Wapres mengatakan mungkin diperlukan unit kerja di tingkat kementerian yang mengevaluasi implementasi pembangunan supaya tepat guna yang akselerasinya sesuai dengan kebutuhan publik. Wapres mengatakan perlu keterbukaan penyelenggara negara dan peran humas signifikan terutama untuk menjadi *spoke person* untuk mensosialisasikan implementasi kebijakan yang diambil. Sehingga ada kesempatan kepada masyarakat untuk mengevaluasi kebijakan yang diambil. Muncul respon para sekjen yang kelihatannya belum bisa memahami semangat keterbukaan pada UU KIP. Jadi sekjen kominfo bersedia memfasilitas dan *advise* bagi K/L yang kesulitan mengimplementasi UU di lingkungan kerjanya. Berhubung dari 34 K/L baru terbentuk 22 K/L, LPNK sebanyak 30 (data 22 Januari 2012). Kata lain, banyak pihak di penyelenggara negara yang tidak aware terhadap UU ini.

**Secara makro apakah komunikasi yang dipakai sudah efektif dalam mensosialisasikan isu strategi ke masyarakat?**

Pemerintah harusnya berkaca apakah isu yang ditetapkan bermanfaat bagi masyarakat atau tidak? Bermanfaat atau tidak? Pemerintah harusnya secara aktif melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Idealnya yang pemerintah sosialisasikan adalah informasi yang mempunyai nilai tambah agar masyarakat mau berperan serta dalam proses implementasi kebijakan pemerintah. Seharusnya aspek partisipasi masyarakat adalah aspek utama dalam

berkomunikasi dengan masyarakat. Kekurangan di masa lalu, masyarakat hanya dilibatkan sebagai simbolik saja. Dimana ide-ide masyarakat tidak tersalurkan dalam dialog tersebut.

### **Tapi bagaimana kenyataannya?**

Proses komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat diruang publik, kita lihat dimedia massa, penyiaran, online, cetak dan tatap muka. Media cetak, Pernahkan kita melihat pemerintah itu mengelola satu kolom yang menjadi media dialog antara masyarakat dengan pemerintah terkait seperti korporasi swasta, BCA, Danamon. Kolom ini adalah memberikan solusi atas masalah yang dihadapi customernya terkait penyelenggaraan usaha yang mereka lakukan, misal perbankan. Pemerintah masih kurang melakukan itu

### **Problemnya di media cetak kita tidak unik?**

Pemerintah banyak diseminasi media cetak dengan artikel, atau PSA. Monolog hanya satu arah. Bagaimana meletakkan ide pemerintah pada media yang diakses publik namun masih monolog. Selanjutnya ke media penyiaran atau broadcasting, kita melihat berbagai rupa dialog interaktif yang dikelola beberapa kementerian seperti kemedikbud, kemenkes, kemenkominfo. Secara simbolik memunculkan pelibatan masyarakat dengan penyediaan dialog interaktif melalui *phone* atau SMS. Disini sudah ada respon baik masukan atau kritikan dari publik kenarasumber. Kita kan bertanya Komunikasi kan baru nyambung apabila adanya penyaluran pemenuhan ide atau kebutuhan. Tentunya kita melihat apakah ini terfasilitasi pemenuhan terhadap dua hal tadi. Kita melihat Jawaban klasik, “masukan bapak/ibu akan ditampung atau jadikan masukan dalam penyusunan kebijakan tahun selanjutnya”. Tipe dialog tersebut belum memberikan jawaban yang secara substantif meyakinkan ide itu tersalur. Sebenarnya yang dibutuhkan adalah interaksi yang sempurna, ada pertanyaan dan jawaban jadi loopnya sempurna. Di wapres kemaren, UKP4 website lapor dan bisa melalui SMS dimana publik yang melihat kejanggalan dari implementasi proyek pemerintah didaerahnya dapat melaporkannya dengan mengirimkan gambar dan lokasi. Nanti UKP4 akan melakukan koordinasi dengan pemerintah setempat untuk verifikasi laporan tersebut.

### **Kominfo menjadi bridging dengan instansi terkait “meet and need”, apakah IKP menjawab pertanyaan masyarakat?**

Dari pendekatan birokrasi yang ada tidak salah menjawab merespon pertanyaan atau permintaan masyarakat mengenai penyelenggara negara yang berdasarkan kewenangannya merupakan tugas dan fungsi K/L lain kita mengarahkannya agar masukannya langsung disampaikan ke penyelenggara negara tersebut.

### **IKP menjadi bridging, sebagai liason officer?**

Karena ada satu hal belum adanya posisi hukum yang memberikan kewenangan kepada Kominfo menyelenggarakan fungsi komunikasi rezim pemerintahan (sektor lain) terhadap masyarakat. Tapi dalam hal memfasilitasi kebutuhan masyarakat terhadap implementasi kebijakan dari suatu fungsi penyelenggaraan negara yang bukan kewenangan kominfo.

**Kominfo sebagai tempat mengeluh bisa, tapi kita mengarahkan saja karena tidak ada dasar hukum?**

Karena untuk melaksanakan fungsi itu sudah ada humas masing instansi untuk menjadi saluran komunikasi antara masyarakat dengan pengambil kebijakan di lembaga tersebut. Kominfo hanya sebatas menjadi pendukung (*supporting*) kalau ada yang kurang. Slot, space atau air time yang dimiliki oleh kominfo pemanfaatnya diserahkan sebagai media komunikasi bagi narasumber pengambil kebijakan di tempat lain dan memanfaatkannya sebagai saluran komunikasi mereka. Tapi kominfo tidak bertanggung jawab terhadap pemenuhan kebutuhan atau ide masyarakat terkait substansi antara pengambil kebijakan yang menjadi narasumber.

**Kominfo sebagai fasilitator?**

Ya... kenyataannya memang demikian

**Terkait masalah evaluasi, apakah IKP melakukan evaluasi yang benar terhadap aktivitas komunikasi mereka?**

Kita berkaca pada yang dilakukan korporasi, idealnya kita melihat proses komunikasi yang dijalankan tidak pernah dicustomisasi padahal kita belajar komunikasi. Bahwa komunikasi harus menyesuaikan dengan konteks, dengan siapa berkomunikasi? Baik verbal ataupun non verbal. Kita melakukan komunikasi dengan bentuk konvensional, jadi susah melakukan kustomisasi, kegiatan kita homogen agar memudahkannya dalam penganggaran. Masyarakat Papua adalah PLIK, di Sulawesi 5000 per jam masyarakat mau ada yang pakai, tapi bayangkan apa ada masyarakat asli Papua yang mau menggunakan PLIK meskipun itu gratis. PLIK di Papua bisa bermanfaat kalau diletakan kepada masyarakat transmigran.

## **Halomoan Harahap (Akademisi dan Tenaga Ahli Direktorat Kemitraan Komunikasi)**

### ***Esensi Keterbukaan informasi di Indonesia?***

Keterbukaan informasi pemerintah Indonesia sangat *urgent*, karena kalau masyarakat tidak tahu hal yang dilakukan pemerintah atau apapun program-program pemerintah, maka dukungan masyarakat tidak akan muncul. Dengan memberikan pelayanan informasi kepada publik, supaya publik ini bisa memberikan dukungan atau mengkritik pemerintah. Dari kritik tersebut memungkinkan kinerja pemerintah menjadi lebih baik kedepannya.

### ***Kolerasi keterbukaan informasi dalam menciptakan transparansi, akuntabilitas dan partisipasi?***

Jika transparansi dan akuntabilitas sudah terjadi maka partisipasi akan muncul. Kalau tidak ada informasi, masyarakat tidak mengetahui mereka akan melakukan apa, harapan keterbukaan informasi adalah memunculkan partisipasi positif. Pemerintah tidak lagi *top down*, tapi sudah turun ke bawah bagaimana pemerintah menampung kebutuhan masyarakat. Jadi kebutuhan publik merupakan representasi keserasian kebutuhan antara publik dengan pemerintah.

### ***Terkait masalah implementasi dan komunikasi komunikasi secara umum maupun ideologi mengenai UU KIP?***

Undang-undang No 14 tahun 2008, dimana informasi harus terbuka, kebijakan harus diberitahu kepada masyarakat. Arah kebijakan keterbukaan belum jelas sampai saat ini? Padahal memberikan informasi publik adalah suatu kewajiban, namun dalam implementasinya masih ada keraguan untuk pelayanan informasi publik ini. Pemerintah cenderung mengulur-ulur waktu. Apa karena paradigma/persepsi masa lalu? Pemerintah lebih dominan dibanding masyarakat, masih ada paradigma ketakutan atas keterbukaan informasi seperti kritik, protes dan persaingan tidak sehat. Pemerintah baru melayani bila ada yang meminta, bukan membuka informasi seluas-luasnya. Memang ada web yang menginformasikan secara berkala atau sertamerta tapi informasi jenis lainnya masih menunggu implementasi. Ada keraguan mendalam di badan publik. Untuk itu, Pemerintah meminta waktu ekstensi bagi badan publik bisa menyiapkan diri, tujuannya mencegah terjadinya stagnasi jalannya pemerintahan bila banyak terjadi sengketa informasi

### ***Menurut anda sosialisasi pemerintah tersebut sudah efektif apa belum?***

Sosialisasi sudah dilakukan semua baik pusat atau daerah dari tahun 2008-2010. Namun hasilnya belum sampai 50 persen PPID terbentuk, ini merupakan suatu gambaran akan keraguan. Kalau mereka ditanya tentang UU KIP, saya yakin pasti mengerti, tapi untuk menjalankan yang agak susah dan muncul keraguan. Pentingnya melayani informasi publik, mereka pasti tahu tapi terbentur masalah minimnya anggaran, unit belum terbentuk, pimpinan badan publik kurang perhatian. Dalam monev yang kita lakukan juga, gambarannya mereka pada mengerti tapi susah menjalankan. Hal ini memang tidak terlepas dari komunikasi antar lembaga pemerintah yang belum terbuka dan terkoordinasi dengan baik. Kelembagaan fungsional seperti Bakohumas di Kemenkominfo sejauh ini tergolong efektif mengonsolidasikan pimpinan tingkat menengah tapi bukan pucuk pimpinan Badan Publik.

***Bagaimana caranya menghantam keraguan, strategi humas apa yang harus dijalankan?***

Ini menjadi problematika bersama, dulu dengan sentralisasi aturan mudah dikendalikan dan ritme kerja baik. Tapi dengan pelaksanaan otonomi daerah, meskipun sudah ada UU keterbukaan informasi akan tetapi pemerintah daerah mempunyai kebijakan-kebijakan tersendiri. UU sebetulnya berlaku untuk mereka, akan tetapi karena tidak vertikal lagi, makanya banyak juga yang belum melaksanakan pembentukan PPID. Ada dua metode yang paling memungkinkan yaitu kita kembali membuat instruksi agar pemerintah daerah terutama bisa melaksanakan UU KIP. Atau yang kedua, menyadarkan masyarakat mengenai hak-hak atas informasi jadi badan publik kembali jalan dan sanksi bisa ditetapkan. Hal ini memang tidak terlepas dari komunikasi antar lembaga pemerintah yang belum terbuka dan terkoordinasi dengan baik. Kelembagaan fungsional seperti Bakohumas di Kemenkominfo sejauh ini tergolong efektif mengkonsolidasikan pimpinan tingkat menengah tapi bukan pucuk pimpinan Badan Publik.

***Menurut bapak, bagaimana strategi komunikasi atau diseminasi yang ideal mengacu referensi akademik?***

Strategi prosedural lebih menekankan pada aspek kelembagaan, tujuannya itu agar aktivitas diseminasi informasi dapat berjalan lancar dari pusat hingga daerah. Komunikasi ini tidak sebatas pada rancangan konten informasi. Namun juga melibatkan penyesuaian aktor dan transformasi jaringan. Ini relatif susah karena membutuhkan dua komponen utama yaitu pengemasan substansi informasi dan interaksi antar lembaga. Dalam poin interaksi lembaga pemerintah masih lemah. Kalau strategi substantif menekankan sisi instrumen atau mekanisme yang mengandalkan pada pengaruh langsung atau tidak langsung terhadap pihak yang terkait dalam pengemasan informasi. Tujuannya untuk mengubah perilaku pihak tersebut secara langsung agar mampu mengirimkan pesan komunikasi kepada masyarakat luas. Biasanya dalam konteks substansi pemerintah biasanya fokus pada upaya agenda setting kebijakan dan pembuatan rencana komunikasi yang mengedepankan partnership.

***Terkait media massa, apakah memang efektif untuk menjangkau publik yang luas?***

Media karena kemampuannya menjangkau publik dalam magnitude yang lebih besar dan luas. Sifat keserempakan yang menjadi ciri media massa memungkinkan edukasi publik tentang keterbukaan informasi bisa masif.

***Bagaimana tanggapan anda bahwa UU ini hanya dikonsumsi oleh beberapa pihak saja?***

Iya, seharusnya pemerintah mengajak media untuk mensosialisasikan kepada masyarakat sehingga mereka mempunyai kesadaran untuk meminta hak informasi meskipun waktunya sudah diundur. Masyarakat tidak berani menuntut hak-haknya sebagai warga negara, ya.. pada akhirnya menimbulkan sikap apatis atau masa bodoh. Sikap ini tanpa disadari lama kelamaan menjadi kultur tersendiri. Upaya untuk mengubah kultur tersebut lebih sulit dibandingkan melakukan perubahan secara struktural. Akibatnya, UU KIP yang sekarang ini ada praktis baru

dimanfaatkan oleh kelompok masyarakat sipil atau kalangan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat-red) saja”

### ***Sebetulnya siapa yang menjadi target publik dalam komunikasi kebijakan transparansi ini?***

Target utama adalah badan publik baik eksekutif, yudikatif maupun legislatif. Sasaran utamanya adalah pejabat level menengah yang menangani kehumasan, bidang informasi dan komunikasi, dan tentunya pejabat PPID. Sedangkan target kemitraan meliputi LSM, partai politik, perguruan tinggi, BUMN/BUMD dan yang tak kalah penting adalah media massa. Media mempunyai peran signifikan dalam menyebarkan kepada masyarakat secara luas”.

### ***Bagaimana evaluasi komunikasi pemerintah?***

Manajemen informasi pemerintah tidak ada sistem yang berjalan, artinya tidak ada perencanaan komunikasi kepada masyarakat. Yang ada menunggu atau bekerja bila sudah terjadi seperti pemadam kebakaran. Padahal jika ada perencanaan yang bagus maka suara-suara yang keras dapat diredam lebih dahulu. Suara minoritas tidak seharusnya keluar ke permukaan. Seharusnya komunikasi pemerintah diinfokan secara lugas, jangan sebagian dibuka tapi sebagian lagi ditutup. Terkadang ketidakbulatan pengambilan keputusan diantara pejabat tinggi pada suatu kebijakan menimbulkan polemik di masyarakat, interpretasi yang tidak terkoordinir.

### ***Bagaimana evaluasi terkait sosialisasi kegiatan?***

Monitoring dan evaluasi ada, tapi parsial, evaluasi belum dilakukan dengan ritme kerja yang komprehensif, belum ada koordinasi efektif antar sektor. Evaluasi seharusnya meliputi tujuan komunikasinya untuk apa? Siapa target utamanya?. Sosialisasi khalayaknya juga tidak fokus, pesan belum disesuaikan dengan target khalayak, medianya bagaimana? Dan yang penting kompetensi narasumber. Selama ini kan, Anggaran pemerintah biasanya efektif mulai bulan April, banyak waktu yang terbuang, jadi jadwal kegiatan ada yang scheduled dan ada yang insidental. Namun lebih banyak insidental, apalagi bila ada *crash* program, tingkat fleksibilitas pelaksanaan kegiatan tinggi karena fokusnya pada realisasiasi kegiatan saja.

**Dra. Henny Widianingsih, M.Si (Komisioner Komisi Informasi Pusat)**

*Wawancara dilakukan diruang kerja Komisioner KIP*

***Gambaran tentang Esensi keterbukaan Informasi Publik dikaitkan dengan transparansi, akuntabilitas dan partisipasi?***

Esensi keterbukaan informasi publik sangatlah panjang. Keterbukaan informasi berarti Indonesia sudah mulai menghargai Hak asasi manusia. HAM yang sudah diatur dalam UU adalah Hak asasi mendapatkan informasi juga HAM. Sementara sudah diatur dalam UUD pasal 28 F. Indonesia mulai membuka diri bahwa keterbukaan informasi membuat orang bisa lebih diawasi dan dikawal dalam penyelenggaraan negara. Diharapkan dengan pengawasan muncul tata penyelenggaraan pemerintah yang baik (*good governance*). Tata kelola yang baik muncul ketiga hal tersebut. Kalau kita terbuka maka informasi apapun mudah didapat dan publik takut dalam proses penyelenggaraan negara. Partisipasi tinggi selain dari masyarakat juga dari pihak lain, investor, dimana implikasinya pada kesejahteraan ekonomi. Esensi menjadikan setiap orang untuk mengakses informasi terhadap penyelenggaraan negara. Partisipasi juga untuk mengikuti proses penyelenggaraannya. Ketika bisa diakses, dikawal dan dievaluasi maka penyelenggaraan negara tidak seperti era tertutupan dulu.

**KIP citanya sangat ideal, tapi realitas bagaimana penerapannya UU KIP sejak tahun 2008 sampai sekarang?**

Berkaca dari sejarah, perjuangan pembentukan UU ini sangatlah panjang, hampir 10 tahun sejak 1998, kemudian 1999 UU tentang HAM kemudian koalisi bergerak dari tahun 2000-2001 muncul tarik menarik sangat kuat, dari masa kegelapan yang rahasia menjadi terbuka, hal itu sangatlah menarik untuk mas roli teliti. Ini momentum lompatan yang jauh sekali bagi Indonesia. Pemberlakuan UU dari 2008-2010 sangatlah sempit untuk sebuah momentum perubahan yang besar sekali, paradigma, budaya yang kita tahu kecuali di negara lain. Di Nepal, tidak ada pergerakan seperti kita. Indonesia harus tertutup dan warisan mengental, sementara dua tahun harus terbuka. Tahun 2008-2010 sosialisasi secara menyeluruh serta fokus sosialisasi pada perubahan paradigma bukan sekadar kesadaran (*awareness*). Sosialisasi berperan penting untuk membangun kesadaran (*awareness*) badan publik seperti kementerian dan lembaga negara untuk mematuhi sejumlah peraturan yang tertuang dalam UU KIP . Apalagi sampai afeksi dan konasi. Kita tahu di Komunikasi, ada strategi untuk setiap levelnya. Tahun 2010 diberlakukan itu terlalu pendek, sempit dan apalagi cara bersosialisasinya kurang maksimal.seharusnya pemerintah memikirkan tekniknya sampai konasi. Untuk itu perlu sosialisasi masif karena berperan penting karena memberikan kesempatan kepada publik untuk mengetahui hak informasi yang bisa diakses dan hak tersebut dijamin secara konstitusional. Di masyarakat, paradigma bahwa sesuatu lama, bertele-tele, uang dan apatis harus dirubah. Makanya tugas sosialisasinya menjadi berat. Sosialisasi dirubah dari *awareness* menjadi konatif, makanya sengketa terjadi karena *awareness* belum selesai, afeksi belum masuk, konasi harus dilakukan.

***Resistensi menjadi wajar apabila melihat jangka waktu yang pendek?***

Suasana tertutupan dalam tata pemerintahan yang cukup lama di masa rezim Orde Baru lalu juga berdampak buruk bagi masyarakat sendiri. Meskipun kini sudah ada UU KIP yang menjamin hak masyarakat atas informasi, tidak serta merta masyarakat menjadi aktif melakukan akses informasi. Kalau itu disebut resistensi maka iya, tapi resistensi masih bisa diredam. Tapi ada dua hal bahwa badan publik belum siap dan masyarakat belum sadar itu terjadi.

***Tapi masalah akan muncul yaitu ketika UU diberlakukan, badan publik belum siap, ada permohonan informasi kemudian terjadi sengketa informasi?***

Iya, kan dari tahun 2010 hingga tahun 2012 terjadi banyak sengketa informasi, sementara kesadaran belum selesai di Seluruh Indonesia. Dari sisi legalitas, sebagian besar Badan Publik belum bisa memberikan jaminan akses informasi dalam bentuk peraturan lembaga. Kepastian ini menjadi penting karena bisa menginisiasi efektivitas pelayanan informasi baik internal maupun eksternal.

***Strategi komunikasi pemerintah tidak simultan, jadi ada kekhawatiran kalau masyarakat tahu lebih dahulu tentang hak nyatapi badan publik belum siap secara SDM dan infrastruktur makanya badan publik diperbarui dahulu?***

Sebetulnya tidak salah, tapi menjadi tidak fair. UU ini harus menyentuh dua sisi yaitu BP dan masyarakat. Kalau hanya badan publik yang diberi tahu tapi masyarakat tidak maka UU ini tidak berjalan. Karena UU ini akan jalan apabila ada pemohon informasi. Sekarang badan publik siap, pemohon tidak ada tapi apa yang dia lakukan? Kemudian mengklaim telah terbuka. Indikasinya membuat laporan, padahal mengacu UU ini standar laporan tentang permohonan informasi yang mengacu pasal 9, akses informasi itu berapa? Kalau tidak ada, apa itu berhasil. Evaluasi dulu lebih fokus ke badan publik, baru sekarang ke grass root.

***Sebetulnya, siapa saja target publik UU KIP bu/***

Warga negara, Badan Publik, dan Komisi Informasi. Ketiga subyek hukum UU KIP tersebut harus terus didorong untuk menjalankan peran dan fungsinya masing-masing.

***Dalam level menengah sudah berjalan dengan baik, tapi pimpinan badan publik masih belum awareness terutama regulasi, penetapan PPID dan SOP?***

Dari pengalaman dan pengamatan kita, itu namanya humas dan PPID itu wajib ada sangat paham dengan UU KIP. Tapi tidak sedemikian mudah karena masih ada atasan PPID, makanya butuh *goodwill* yang belum dimengerti. Awalnya pada takut PPID karena ada sanksi 1 tahun atau 5 juta, namun setelah kita sosialisasikan intensif ternyata yang kena adalah atasan PPID. Nah, jadi klo PPID sudah sesuai dengan SOP tapi kendalanya pada atasan PPID maka di yang kena UU ini. Satu, *goodwill* memang belum ada.

### ***Sekjen sudah dipanggil wapres untuk menjalankan UU KIP?***

Kalau sekjen saya pikir sudah semuanya memahami UU ini karena sebagian mereka menjadi PPID, yang penting adalah nomor satunya. Kita sudah menjadikan keterbukaan informasi sebagai indikator keberhasilan oleh UKP4 tapi belum jitu banget. Yang kemudian dicantolkan ke OGI

### ***Komunikasi masih mengarah ke awareness belum sampai konasi, maksudnya apa?***

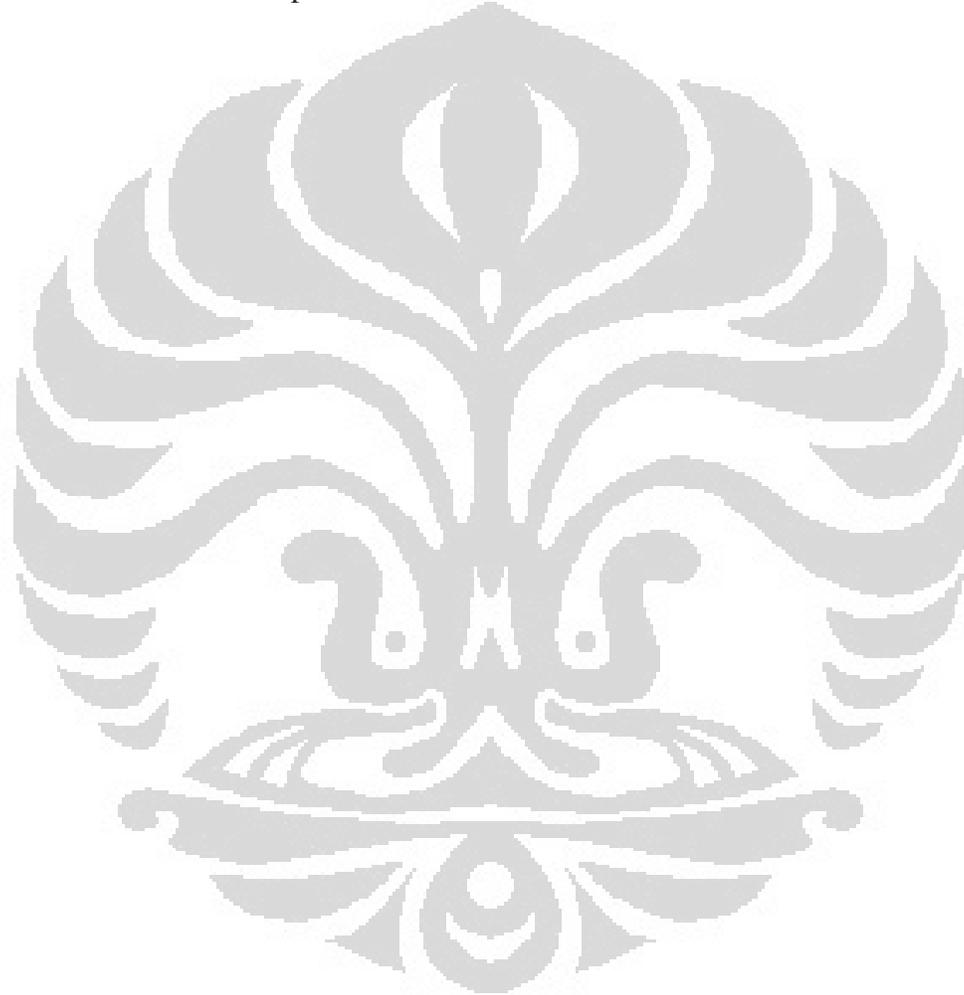
Kalau kita berkomunikasi harus melalui awareness, afeksi dan konasi. Kalau komunikasi apabila mau menuju dampak yang lebih besar merubah paradigma tidak hanya dilakukan dengan media, tapi seharusnya banyak ditatap muka. Tanpa meninggalkan media yang media menyentuh awareness, tapi segera menuju ke konasi. Konasi ini pendekatannya melalui tatap muka dan personal seperti workshop, dialog publik, advokasi atau pendampingan. Jadi tidak lagi ke sosialisasi atau seminar. Media massa harus tetap gencar, untuk sampai konasi maka diterpa terus menerus yang diambil prime time. Kita tidak punya iklan layanan yang menyentuh jam tersebut dan itu dana komisi informasi dengan keterbatasan. Sehingga kalau saya analisa masih tidak efektif. Karena efektivitas tergantung penggunaan media. Jadi media massa tetap, ditambah komunikasi interpersonal dan dimanaje dari siapa yang berbicaranya. Yang sekarang dibutuhkan badan publik itu PPID seperti apa? Tidak lagi bicara filosofi UU KIP tersebut. Jangan lupa kita itu perki 1, sudah sampai juklak atau juknis UU. Bukannya tidak mau pakai PP, karena kita sudah sampai konasi. Komunikator? Message tidak lagi filosofinya, tapi harus teknis? Channel tidak hanya media, tapi yang personal, pemilihan waktu.

### ***Tesis saya dengan periode waktu, dalam suatu diskusi dengan leader humas. Dimana muncul kekhawatiran badan publik ketika terjadi sengketa menganggap KI kurang fair dalam memposisikan ketika terjadi sengketa?***

Yang dimaksud kurang fair itu apa? Sengketa diselesaikan melalui dua cara yaitu mediasi dan adjudikasi. Kalau adjudikasi maka tidak pakai fair2an apa yang harus diklarifikasi. Periksa dan dibuktikan dimana pembuktian adanya pada termohon, jadi harus jelas dalam sisi mana?. Kalau adjudikasi ada empat tahap pertama sidang pemeriksaan, itu klarifikasi. Kedua, sidang pembuktian, dimana bisa dua kali, 4 kali, ketiga tahap pembuktian dan kesimpulan baru yang terakhir kesimpulan. Jadi, namanya sidang adjudikasi pada saat pembuktian adanya pada termohon, jadi pemohon tidak diapa-apain itu betul. Karena termohon tidak bisa melakukan pembuktian. Kalau mediasi itu kesepakatan para pihak dimana mediator tidak boleh berpihak. Didalam Perki 2 tentang prosedur penyelesaian sengketa KI disalah mengertikan kalau dia pemohon tidak hadir berturut-turut dan tidak ada informasi alasan apapun maka dia dianggap gugur itu tidak ada. Yang ada harus ditanya, apa maksudnya? Dimana dia punya hak untuk tidak hadir dalam mediasi. Dia punya hak untuk melakukan hak untuk keluar dari mediasi sehingga mediasi dianggap gagal. Perki 2 yang sekarang belum disahkan, dimana Perki yang 2 baru akan dinyatakan bila dia tidak datang maka bisa gugur. Mediasi itu tempat, tanggal dan waktu itu mereka sendiri yang menentukan. Selain itu media itu sukarela, jadi kalau dia tidak datang maka tidak masalah kemudian naik menjadi adjudikasi.

***Mungkin strateginya sosialisasi belum sampai hal yang teknis?***

Iya soalnya sosialisasi yang dilakukan kominfo belum sampai peraturan teknis, padahal PERKI ini amanah UU. Kominfo seharusnya mulai meninggalkan sosialisasi UU KIP secara umum karena akan menuju ke konasi. Harusnya badan publik diberi tahu kenapa terjadi sengketa? Bagaimana bentuk PPID yang ideal, dsb. Makanya message menjadi penting, kapan waktunya harus bicara ini dan itu?. Dimana, muncul ketidakseragaman materi informasi yang dikecualikan meskipun pemohon informasi mengajukan subyek yang sama kepada Badan Publik. Sebagai contoh permohonan informasi seputar DIPA atau RKAK-L.



**Jamiludin Ritonga (Akademisi dan Tenaga Ahli Dit. Kemitraan Komunikasi)**

***Bagaimana problem komunikasi Pemerintah di Indonesia?***

Masalah kita adalah mengalirkan informasi dari pemerintah ke masyarakat, jujuran aliran informasi ini tidak tersedia dalam sistem informasi nasional. Pengelolaan konten dan pengemasan informasi mampu dilaksanakan tapi ketika memberikan layanan hingga sampai ke masyarakat tidak tepat waktu.

***Dalam konteks komunikasi terutama kebijakan keterbukaan informasi?***

Sistem informasi nasional yang tidak tersedia menjadi masalah serius ketika diberlakukannya otonomi daerah. Ada kebijakan politik seolah-olah sebuah informasi bisa dikotal-kotakan antara pusat, provinsi kabupaten/kota. Padahal hakekat informasi adalah zigzag (tidak bisa dikotakkan), dimana masuk ke masyarakat bisa dari multiarah. Karena tidak ada sisfonas maka komunikasi zigzag tidak tercapai.

***Dengan adanya komunikasi yang zigzag dan bersumber multi arah, maka seharusnya sistem informasi tidak terganggu?***

Tidak mungkin efektif karena sistem informasi nasional tidak tersedia, nah Komisi informasi harus berperan, tapi belum tersedia di seluruh provinsi. Sistemnya belum terbuka, keterbukaan apapun tidak akan sampai ke masyarakat.

***Kalau menurut bapak, sistem informasi nasional seperti apa?***

Sistem informasi yang mengalirkan informasi dari pusat kedaerah ataupun sebaliknya. Infrastruktur IT dan keterkaitan antar lembaga. Bisa menggunakan media massa tapi orientasinya beda, akan dimuat bila mempunyai nilai konflik. Kita mau sosialisasi UU KIP tapi tak ada nilai konflik, hal itu tidak menarik. Dalam kultur demokrasi harusnya media massa tidak memandang informasi dari sudut konflik semata. Terkait dengan jejaring sosial, semenjak reformasi tidak terbentuk dan berjalan sendiri-sendiri, jadi tidak optimal juga. Internal maupun eksternal masih belum berjalan optimal.

***Begini pak, kalau menurut bapak siapa target publik untuk kebijakan keterbukaan informasi?***

Target utama adalah badan publik baik eksekutif, yudikatif maupun legislatif. Sasaran utamanya adalah pejabat level menengah yang menangani kehumasan, bidang informasi dan komunikasi, dan tentunya pejabat PPID. Sedangkan target kemitraan meliputi LSM, partai politik, perguruan tinggi, BUMN/BUMD dan yang tak kalah penting adalah media massa. Media mempunyai peran signifikan dalam menyebarkan kepada masyarakat secara luas.

### **Kalau dulu dalam uji publik dengan melibatkan masyarakat?**

Pelibatan elemen masyarakat dan akademisi untuk mendapatkan respon positif dan legitimasi atas RUU tersebut. Karena gini mas, kebijakan komunikasi terbatas agar lebih fokus dan intensif dalam memberi pengayaan bagi analisis Daftar Inventaris Masalah

### ***Terkait dengan keterbukaan informasi publik, pemerintah harusnya reaktif atau pro aktif?***

Pemerintah harusnya jemput bola atau pro aktif, bukan reaktif. Yang terjadi selama ini, bila muncul masalah baru melakukan tindakan seperti pemadam kebakaran. Kalau pro aktif, pemerintah telah melakukan antisipasi atas apa yang diprediksikan terjadi. Makanya manajemen komunikasi yang ideal tidak reaktif tapi antisipatif.

### ***Bagaimana pandangan bapak mengenai evaluasi komunikasi pemerintah dan idealnya apa yang harus dilakukan?***

Evaluasi itu ada tapi orientasinya bukan mengetahui pencapaian output atau outcome, tapi evaluasi dijadikannya dasar kelanggengan suatu kegiatan. Secara akademik evaluasi terbagi menjadi tiga yaitu evaluasi formatif pada tahapan perencanaan sampai persiapan, evaluasi proses yaitu ketika berjalannya kegiatan dan evaluasi sumatif ketika berakhirnya kegiatan. Jadi dalam Evaluasi berusaha mendapatkan justifikasi atas kegiatan yang dilakukan agar mendapatkan anggaran tahun berikutnya, kalau bisa malah ditingkatkan. Evaluasi tidak sama dengan outcome tapi output hanya kegiatan, sedangkan tujuan akhir tidak.

### ***Bagaimana pendapat anda tentang minimnya PPID?***

Evaluasi PPID juga sama, pemerintah dalam pelaksanaannya tidak perlu evaluasi tapi cukup monitoring. Sejatinya itu beda kalau evaluasi sudah ada penilaian, sedangkan monitoring belum sampai kesana. Pada pelaksanaan yang dilakukan *adjustment* penyempurnaan kegiatan baru kemudian diakhirnya dilakukan evaluasi.

### ***Kalau terkait dengan susahya permintaan informasi ke badan publik?***

Badan Publik terlampaui curiga terhadap aktivitas transaksi informasi. Khususnya, prediksi mengenai penggunaan informasi untuk kepentingan tertentu hingga kecurigaan mendiskreditkan lembaga dengan memanfaatkan informasi yang telah diperoleh pihak tertentu. Badan Publik belum bisa membedakan antara kritik dan diskredit

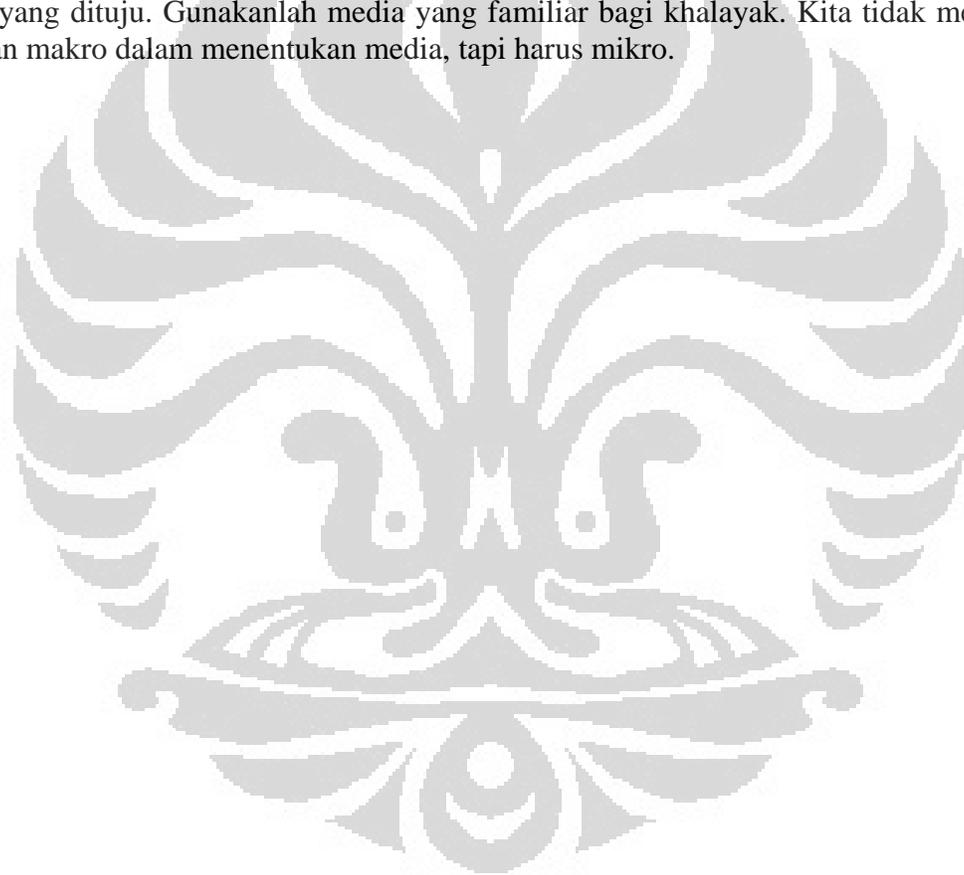
### ***Dalam komunikasi pemerintah, item apa saja yang harus dievaluasi?***

Banyak. Bisa media tracking, untuk melihat apakah kebijakan informasi melalui media massa sudah tercapai atau belum? Bagaimana juga kesiapan sumber daya manusia yang duduk di pelayanan informasi? Bila mereka tidak cakap maka akan jadi masalah. Bagaimana tingkat kecepatan pelayanan informasi dan ketersediaan informasinya. Hal yang juga penting adalah bagaimana kompetensinya? Hal ini tentunya sejalan dengan konsep pelayanan prima.

### ***Bagaimana perencanaan komunikasi yang ideal?***

Dalam perencanaan setidaknya memuat lima unsur yaitu efek, komunikasi, pesan, saluran dan khalayak. Idealnya harus menyesuaikan antara efek dan khalayak sasaran, kalau tujuannya A maka siapa khalayak A? Siapa narasumbernya? Media apa yang cocok?. Komunikasi pemerintah yang ideal biasanya hanya ditataran konsep atau perencanaan semata, tapi ketika dalam implementasi sangatlah lemah. Karena ini terkait laporan pelaksanaan kegiatan makanya kejar tayang. Perencanaan output dan outcome pun sangat tergantung pada tuntutan APBN.

Dimana APBN menuntut output bukan outcome. Evaluasi yang dituntut kuantitatif dengan mengabaikan aspek kualitatif, jadi jumlah kegiatan sama dengan serapan anggaran. Ini secara akademik menjadi problem. Variasi komunikasi pemerintah juga monoton karena tergantung khalayak yang dituju. Gunakanlah media yang familiar bagi khalayak. Kita tidak menggunakan pendekatan makro dalam menentukan media, tapi harus mikro.



**Soekartono, M.Si. (Kepala Bagian Pelayanan Informasi, Kominfo)**

*Wawancara dilaksanakan di dalam Pesawat Garuda saat perjalanan Jakarta-Manado*

**Pak, saya tanya sedikit untuk memperkuat bahan tesis saya. Terutama mengenai urgensi pembentukan PPID. Kan di PP 61 tahun 2010 Pasal 21 kalau seandainya PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi-red) belum terbentuk maka tugas boleh dilimpahkan kepada bidang komunikasi, informasi dan kehumasan? Efektif gak pak?**

Bila PPID belum terbentuk, dalam PP 61 bisa di-cover oleh humas. Selama itu masih dalam pelayanan tidak masalah. Akan tetapi menjadi masalah ketika terjadi sengketa informasi, untuk pengecualian informasi dan sengketa harus ada yang namanya PPID, UU mengatakan demikian. Kan amanatnya PPID terbentuk kemudian membentuk standar layanan informasi dan mengecualikan informasi. Kalau tidak ada, bagaimana bisa jalan?

**Jadi hal mendesak apa yang harus dipersiapkan oleh badan publik terkait implementasi UU KIP ini?**

Hal yang mendesak untuk disiapkan oleh badan publik adalah pembentukan pejabat PPID, penetapan informasi yang dikecualikan, dan membuat standar layanan informasi.

**Fenomena apa yang dapat bapak jelaskan terkait minimnya partisipasi pembentukan PPID oleh badan Publik, padahal sudah ditetapkan melalui undang-undang dan sengketa juga sudah banyak?**

Ketiadaan PPID di sebagian besar Badan Publik menunjukkan bahwa pimpinan Badan Publik belum menganggap penting pembentukannya. Padahal, keberadaan PPID menjadi indikator awal kesiapan sebuah badan publik untuk melayani informasi akan diakses oleh pemohon informasi. PPID juga memberikan jaminan kepastian hukum manakala terjadi sengketa informasi antara Badan Publik dengan pemohon informasi. Ingat lho, kesadaran publik untuk memanfaatkan hak memperoleh informasi seperti diatur dalam UU KIP diperkirakan akan meningkat dari waktu ke waktu.

**Apa konsekuensi yang terburuk bila pembentukan PPID tidak segera direalisasikan?**

Bila dibiarkan, maka hal ini berpotensi menimbulkan polemik atas sengketa informasi yang terjadi antara Badan Publik dengan pemohon informasi sebagai akibat tidak adanya keseragaman keputusan dan kebijakan

**NOTULASI DIALOG IMPLEMENTASI UU KIP  
ANTARA  
KOMISI INFORMASI PUSAT DENGAN ANGGOTA BAKOHUMAS**

**BOGOR, 1 MEI 2012**

---

**Dirjen Informasi dan Komunikasi Publik, Freddy H Tulung**

- Pelaksanaan UU No. 14 tahun 2008 tentang KIP dan ini mempunyai konsekuensi dengan eksistensi tugas humas yaitu *open government initiatives*. Untuk tingkat pemerintah, OGI diwakili oleh kantor kepresidenan UKP4.
- Filosofi dasar UU KIP itu sendiri, eksistensi utama UU KIP ini adalah transparansi, partisipasi dan akuntability. Kita percaya tentang keterbukaan informasi publik maka akan memunculkan inisiatif partisipasi masyarakat terutama dalam perumusan dan pelaksanaan UU KIP. Partisipasi akan berefek pada akuntabilitas yaitu akuntabilitas program yang dihasilkan (program yang sesuai kebutuhan masyarakat, tidak hanya pencitraan elit) dan akuntabilitas penyelenggara negara. Dimana partisipasi publik maka penyelenggara negara akan memenuhi kewajiban yang disesuaikan dengan tata peraturan perundang-undangan. Dari semua itu maka ada tiga agenda negara sudah dilaksanakan : reformasi birokrasi dengan prinsip GCG profesionalisme (baik) dan sesuai kaidah perundangan (benar). Kedua, dengan akuntabilitas maka kita selaras dengan agenda publik yaitu pemberantasan korupsi. Terakhir, agenda demokrasi, indikatornya dilihat dari partisipasi publik. Sekarang setiap konsep kebijakan harus dikonsultasikan kepada publik, ini bagian keterbukaan yang menimbulkan partisipasi masyarakat.
- Setelah dua tahun dilaksanakan seberapa jauh hasilnya? Tahun ini, pemerintah sudah wajib hukumnya melaksanakan evaluasi terhadap UU ini, terus terang hasilnya belum optimal dan jauh dari yang diharapkan. Kita masih banyak mendapat keluhan masyarakat karena keterbukaan informasi masih belum dilaksanakan lembaga pemerintah, bahkan ditingkat pusat. Dari data yang kami peroleh per april 2012 34 K/L baru 25 yang ada PPID (73%), 129 LPNK baru 29 (22,4%), provinsi baru 14, kabupaten/kota baru 13%. Ini adalah data yang tidak terelakan, inilah fakta. Sengketa informasi yang masuk KIP Pusat 495 sengketa/kasus yang sampai ajudikasi 29, mediasi 56 dan tidak sedikit yang ditolak 152 yang sekarang proses pemeriksaan pendahuluan 106, proses pemeriksaan mediasi 120 dan proses pemeriksaan ajudikasin 32. Kalau lihat potensi sengketanya sangat tinggi, dari 500 kasus yang terjadi klasifikasi pemohon informasi oleh satu orang sebanyak 50% sengketa. Terjadi disparitas yang signifikan, ada satu orang yang peduli sekali dan sama sekali tidak peduli.
- Manfaat UU ini adalah pilar demokrasi Indonesia itu ditunjukkan dengan tingginya dalam perumusan dan pelaksanaan pada kebijakan publik. Indikatornya dilihat dari partisipasi publik. Sekarang setiap konsep kebijakan harus dikonsultasikan kepada publik, ini bagian keterbukaan yang menimbulkan partisipasi masyarakat. Perbedaan mendasar antara humas perusahaan (citra kinerja korporasi baik) dan humas instansi (disamping menjaga

citra lembaga, juga menjaga kewibawaan pemerintah). Di pemerintah, kemendikbud kinerjanya bagus, tapi kementerian lain buruk maka pemerintah juga kena. Pencitraan bukan hanya ketika presiden memberikan pernyataan. Bagi pemerintah citra itu wajib hukumnya yaitu legitimasi, dimana tanpa itu tidak bisa melaksanakan tugas. Tugas kita adalah menjaga hal tersebut secara utuh, bukan hanya menjaga menteri semata. Ukuran demokrasi yang selama ini dipegang selalu dilihat pada tingkat keterpilihan atau elektabilitas. Tapi pada saat dia sudah terpilih, siapa yang mengawal janji-janji mereka? Padahal dengan transparansi maka muncul partisipasi masyarakat. Untuk itu perlu dilakukan pengawalan oleh publik, koridornya adalah UU KIP. **Jadi keterbukaan sebagai proses pembelajaran, bukan hanya sekadar terbuka.**

- Kita jangan sampai terjebak pada definisi informasi, terutama yang dikecualikan. Yang penting, bagaimana mengantar UU ini sebagai salah satu cara mengawal demokrasi. Peran serta masyarakat masih sangat minim, belum lagi kesalahpahaman badan publik dalam mengartikan UU ini, UU KIP bukan untuk menelanjangi badan publik maka diberikan tools Pasal 17. Tapi juga jangan dijadikan untuk alasan penutupan diri untuk itu perlu uji konsekuensi. Konklusi : kami berkeinginan untuk membentuk semacam paguyuban PPID dibawah fasilitasi Bakohumas. Karena banyak juga PPID yang ditunjuk badan publik bukan orang humas. Forum paguyuban PPID dimana diharapkan secara bergiliran, masing-masing PPID mempresentasikan manajemen penyelenggaraan keterbukaan informasi kemudian dilakukan diskusi bersama dimana mampu menjadi pembelajaran kita bersama juga pertukaran, pengalaman informasi.
- Atas inisiatif delapan negara (AS, Rusia, India, Turki, Brasil) menyusun strategi yang disebut dengan Inisiatif keterbukaan pemerintah. Ini merupakan fenomena global menghadapi tuntutan dimana pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat yang sangat berbeda. To govern berubah tidak berbeda jauh dengan konteks melayani, kemudian dibakukan oleh PBB kemudian digagas dengan kegiatan OGI. Kata kuncinya adalah partisipasi badan publik (pemerintah). Kemudian berubah menjadi OGP tapi yang paling terlihat adalah kemitraan pemerintah dengan LSM dunia. Tahun ini koordinatornya Amerika Serikat dan Brazil. Tahun depan, yaitu Indonesia. Kita mengeluarkan inpres tentang OGP. Kita harus jujur mengatakan kita sudah masih mendiskusikan yaitu Kominfo, UKP4, Bappenas, KIP, dan empat LSM tingkat nasional. Kami sedang menyusun agenda dan masih tarik menarik diantara kita. Istilahnya triple track strategy atau tiga jalur yang diambil. Kehadiran empat NGO siapa yang suruh? Kok bisa mewakili Indonesia?. **Track pertama**, *accelarating strengthening existing program*, percepatan program yang terkait transparansi bidang hukum dan monitoring. **Track kedua**, membangun keterbukaan melalui portal informasi, saya kurang sepakat karena keterbukaan menjadi *downgrade* hanya sebuah alat. *Institusional portal, citizen portal* dan *one map portal/samsat*. **Track ke tiga**, Pilot project terhadap beberapa provinsi Polisi, pajak dan imigrasi, dilayahnya Jawa Tengah, satu Sumatra dan Indonesia timur. Implementasi dari OGP akan dibuat dalam suatu peraturan tertentu. Basis OGP adalah UU no. 14 tahun 2008, jadi bagi institusi yang terkena jadi sample maka harus siap-siap.
- Hal ini, **Pertama**, penyelenggaraan UU KIP mendapatkan respon cukup baik tapi kita masih banyak PR terkait komitmen. **Kedua**, respon masyarakat, indikatornya dari sengketa informasi, penyebaran pengetahuan masih sangat minim. **Ketiga**, wadah komunikasi paguyuban PPID yang bernaung selama ini di Bakohumas untuk berbagi informasi

### **Komisi Informasi Pusat, Ramly Amin**

- Persoalan keterbukaan informasi adalah masalah sengketa maka banyak yang menunjuk bagian hukum bukan humasnya. Humas kerjanya penyusunan informasi, PPID juga masalah informasi kenapa harus dipisah? Maka perlunya forum PPID juga forum Bakohumas. Kita juga membuat sebuah model untuk sosialisasi antara pra test dengan post test. Banyak orang salah sangka tentang UU KIP dan sengketa informasi, tapi juga banyak badan publik yang alergi pada sidang. Padahal persidangan adalah ajang untuk mencari kebenaran. KI juga belum selalu bertindak benar, sehingga bisa dibanding juga. Seperti BOS dan rekening gendut POLRI, menolak saja sebelum 14 hari terus mengajukan ke PTUN.
- Kesalahpahaman UU ini juga reaksi individu dari masyarakat, dari 495 sengketa informasi hampir 310 adalah permohonan satu orang. Namun itu sudah bergeser, data terbaru 617 permohonan sengketa informasi, 52% telah diselesaikan, 48% masih dalam proses. Permohonan satu orang terganjal, karena kelakukannya sendiri melaporkan 5 dari 7 orang komisioner dilaporkan ke polisi. Sehingga apabila ada sengketa informasi yang meibatkan dia maka semua komisi informasi akan angkat tangan. Hal ini terjadi karena masalah imparialitas, kan bila terlaporkan maka ketika kita memutuskan sesuatu akan menjadi prasangka. Tapi kalau ICW, FITRA itu sangat santun permintaan informasinya.
- Kelemahan UU ini apakah seorang bidan berhak meminta informasi tentang pembelian alutsista? Apakah bidan layak? Kalau bapak/ibu keberatan maka tolak, tapi komisi informasi akan memenangkan pemohon informasi karena UU hanya mengatur masalah individu dan warga negara. **Penjelasan pasal 4 ayat 3** ini tidak ada, seharusnya ditanyakan alasan pemohon informasi. Mereka hanya mencantumkan alasannya tanpa ditanya patut atau tidak. Menurut hasil diskusi komisi informasi, bila kita memberikan kewenangan badan publik untuk menolak informasi maka bisa fatal akibatnya. Mungkin bisa saja, ada pejabat publik yang alergi. Badan publik bisa lanjut sampai Mahkamah Agung (MA) yang nantinya bisa menjadi yurispundensi.
- Penggunaan keterbukaan informasi juga dialami diseluruh negara yang menjalankan UU ini. Orang menjengkelkan tersebut juga ada. Maka dibuatlah **exception request** atau informasi yang menjengkelkan. Kita akan membuat pasal apakah permintaan di PERKI informasi itu obsesif (macam2)? Melahirkan tekanan pada staf? Memberikan beban yang tidak bertanggung dalam pada publik? Kedepannya agar bisa menjaga orang2 seperti itu. Karena kalau hanya menutup informasi maka nanti bisa jadi alasan bagi badan publik yang sebetulnya pegawainya malas maka dia akan menutup total informasi. **Kedepannya pemohon informasi adalah pengguna informasi langsung.**
- Kalau orang yang bersidang pada ajudikasi jangan was-was, banyak yang terjadi didelegasikan kepada bawahan yang tidak tahu masalah terjadi. Sehingga mereka di bentak-bentak saat mediasi ataupun ajudikasi. Betapa PPID yang dituntut dari UU ini masih tidak jalan. Masih banyak kepala daerah yang belum peduli, baru 14 Komisi Informasi Daerah. Pemahaman yang salah lagi, tidak semua yang duduk PPID adalah bagian humas, tapi bagian hukum. Itu memunculkan semacam resistensi untuk berperkara, padahal seharusnya dilakukan komunikasi persuasi.

- Tujuan UU mengacu Pasal 3, dan yang paling penting adalah mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan public; mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yg transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dpt dipertanggungjawabkan;
- “Keterbukaan informasi sejatinya bukanlah hal baru, pemerintah telah membuat banyak peraturan tentang penyelenggaraan negara yang baik dan terkait dengan keterbukaan informasi. Kebijakan tersebut antara lain UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, UU no. No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian diubah dengan UU No.20 Tahun 2001, Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2000, UU No.15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, dan UU No.30 Tahun 2002 tentang KPK. Jadi tidak tiba-tiba ada, meskipun diinisiasi dari LSM kemudian dijadikan inisiatif DPR tapi dalam suatu proses kenegaraan UU ini sudah lama ada. UU ini lahir dari seorang ibu yang tidak menghendaki anaknya lahir.
- Secara sederhana dapat dideskripsikan: UU KIP mengatur, bahwa masyarakat berhak mendapatkan informasi publik dari setiap Badan Publik, dan Badan Publik wajib menyediakan dan memberikannya. Apabila masyarakat (selaku pemohon informasi) tidak mendapatkan informasi publik yang dimintanya atau tidak puas atas pelayanan Badan Publik, dapat mengadukannya ke Komisi Informasi. Pasal 1 ayat 5 UU No.14 /2008 Sengketa Informasi Publik adalah sengketa yang terjadi antara badan publik dan pengguna informasi publik yang berkaitan dengan hak memperoleh dan menggunakan informasi berdasarkan undang-undang. Meminta informasi harus sabar selama 10 hari, dia juga wajib mengajukan keberatan pada atasan PPID, kadang itu tidak ditanggapi dalam 30 hari, baru 14 hari setelah jawaban diterima maka diajukan sengketa informasi ke Komisi informasi. Kita juga harus menghitung dengan jeli waktu tiap terjadi sengketa, jumlah harinya. **Kelemahan UU ini adalah menetapkan mediasi seperti mediasi pada pengadilan umum yang bersifat sukarela, padahal ini tidak wajib. Filosofinya adalah harus netral dan dibawah sumpah. 21:32**
- Pasal 1 UU KIP yang mengatur tentang Ketentuan Umum, pada ayat 10 menyebutkan: Orang adalah orang perseorangan, kelompok orang, badan hukum atau badan publik sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang ini. Pasal 1 ayat 6 Peraturan Komisi Informasi No.2 Tahun 2010 (Perki 2/2010) tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi menyebutkan: Pemohon Penyelesaian Sengketa Informasi ... Adalah *orang perseorangan warga Indonesia, kelompok orang Indonesia, atau badan hukum Indonesia* yang mengajukan permohonan penyelesaian PSI. (*Jadi, badan hukum asing atau pun warga negara asing tidak termasuk*). *Dalam praktek: saat bersengketa pemohon selalu dimintakan legal standing-nya seperti kartu identitas bagi individu atau pun kelompok orang, akte pendirian bagi badan hukum atau LSM. Karenanya tidak salah, jika ketika meminta informasi Badan Publik memintakan hal serupa kpd pemohon*).
- Ada kewajiban badan publik mendahulukan informasi yang dikecualikan, seharusnya informasi ini dikeluarkan bila ada permintaan informasi baru dilakukan uji konsekuensi, uji kepatutan dan kepentingan publik kalau tidak ya jangan, nanti mengada-ada. Yang terbuka atau tertutup itu sangat jelas, tapi bila pimpinan badan publik yakin maka boleh saja. **Pasal 2 UU KIP** Setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh

setiap Pengguna Informasi Publik; Informasi Publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas; Setiap Informasi Publik harus dapat diperoleh setiap Pemohon Informasi Publik dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana; Informasi Publik yang dikecualikan **bersifat rahasia** sesuai dengan **Undang Undang, kepatutan, dan kepentingan umum** didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.

- Dengan demikian informasi yang dikecualikan harus mengacu pada berdasarkan undang-undang, bersifat rahasia, berdasarkan kepatutan atau melalui pengujian atas konsekuensi yang ditimbulkan, dan berdasarkan kepentingan umum atau melalui pengujian atas kepentingan publik. Hanya informasi pribadi yang permanen yang dirahasiakan, diluar itu harus terbuka. Tapi dalam pasal 18 adalah pengecualian yang harus dikecualikan ketika seseorang tersebut adalah pejabat publik.

### Struktur Pengecualian dalam UU KIP



- **Uji Konsekuensi** adalah suatu kajian yuridis untuk memutuskan apakah suatu konsekuensi yang membahayakan kepentingan yang dilindungi oleh Undang-Undang masih relevan jika informasi dibuka (relevansi yuridis). **Penjelasan ayat (4)** Yang dimaksud dengan “**konsekuensi yang timbul**” adalah konsekuensi yang membahayakan kepentingan yang dilindungi berdasarkan UndangUndang ini apabila suatu Informasi dibuka. Suatu Informasi yang dikategorikan terbuka atau tertutup harus didasarkan pada kepentingan publik. Jika kepentingan publik yang lebih besar dapat dilindungi dengan menutup suatu Informasi, Informasi tersebut harus dirahasiakan atau ditutup dan/atau sebaliknya. **Pasal 2 ayat (4) UU KIP** Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan UndangUndang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada **pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat** serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.

