

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (selanjutnya disebut UU KIP) Nomor 14 Tahun 2008 adalah salah satu mekanisme formal legal yang mengatur komunikasi dan hubungan antara pemerintah dan publiknya dalam hal informasi. Informasi, khususnya yang berasal dari pihak pemerintah kepada masyarakat sangat mempengaruhi hajat hidup orang banyak. Pengaturannya memerlukan mekanisme formal tersendiri dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Lahirnya UU KIP Nomor 14 Tahun 2008 kemudian berfungsi untuk mengatur menjamin: pertama, Hak Atas Informasi masyarakat dapat diwujudkan. Kedua, mewajibkan pemerintah (Badan Publik) Pusat dan Daerah serta Badan Publik lain sesuai ketentuan Undang-undang, membuka Informasi Publik yang dimilikinya agar dapat diakses publik.

Selain menjamin dan mengatur kedua hal diatas, UU KIP juga bertujuan mendorong partisipasi masyarakat (Pasal 3, klausul b dan c). UU ini terbit sebagai respon positif agar masyarakat mudah mengakses serta mendapatkan informasi dari lembaga-lembaga publik, sehingga masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam proses perencanaan, melakukan kontrol terhadap pelaksanaan, serta ikut mengevaluasi penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian, masyarakat tidak lagi hanya sebagai objek, tetapi sekaligus menjadi subyek dan ikut menentukan kemajuan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (<http://www.komisiinformasi.go.id/news/view/kesiapan-hadapi-keterbukaan-informasi-publik-kip>, 2013).

Hanya saja, permasalahan di lapangan berkaitan dengan partisipasi masyarakat justru berhubungan dengan kultur masyarakat sendiri yang cenderung pasif terhadap informasi (Widodo, 2013), belum mengetahui mengenai substansi UU KIP itu sendiri, hingga kesulitan akses teknologi komunikasi dan informasi. Hal itu terjadi ditingkat masyarakat awam. Sedangkan pada masyarakat yang telah

memahami UU KIP dan mencoba melakukan akses terhadap informasi publik, masalah muncul justru ketika berhadapan dengan kultur birokrasi yang masih diwarnai dengan ketertutupan dan asal-asalan dalam melakukan pelayanan informasi publik (Widodo, 2013). Kedua kondisi mendasar ini yang kemudian banyak mewarnai implementasi keterbukaan informasi publik selama kurun waktu enam tahun pelaksanaannya dan menimbulkan berbagai efek samping permasalahan terkait keterbukaan informasi publik, selain disebabkan karena ketidaksempurnaan UU KIP itu sendiri.

Puncaknya adalah timbulnya sengketa informasi publik yang diajukan ke Komisi Informasi sebagai wujud ketidakpuasan dari masyarakat (pemohon informasi) yang merasa tidak mendapat tanggapan yang diharapkan dari Badan Publik (pemerintah) (Pasal 35 ayat 1). Komisi Informasi Pusat mencatat selama lima tahun terakhir sejak 2010 hingga Maret 2014 terdapat sebanyak 1232 permohonan penyelesaian sengketa informasi (Komisi Informasi Pusat, 2014).

Sengketa informasi publik muncul dari adanya pengajuan sengketa dari pihak masyarakat kepada Komisi Informasi karena adanya ketidakpuasan seperti telah disebutkan diatas. Dari titik pandang “ketidakpuasan” tersebut dapat dilakukan penelitian lebih jauh mengenai kondisi dan upaya Badan Publik dalam melaksanakan pengelolaan pelayanan KIP. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi dan menjadi penghambat pengelolaan sehingga menimbulkan dampak ketidakpuasan dari masyarakat tersebut.

Beberapa penelitian sebelumnya terkait implementasi UU KIP di badan publik menunjukkan bahwa faktor komunikasi internal Badan Publik mempengaruhi efektifitas implementasi KIP yang dijalankan. Penelitian Rahadian (2011) di Kementerian Pertanian menunjukkan bahwa faktor komunikasi yang kurang efektif serta beberapa faktor lain menyebabkan kesulitan Badan Publik mengelola keterbukaan informasinya. Sedangkan penelitian Pratikno, dkk. (2011) menyimpulkan bahwa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan di daerah-daerah yang ditelitinya dipengaruhi oleh aspek kelembagaan, berupa terbatasnya kapasitas implementator dari segi pemahaman, komitmen dan teknis. Ketiga permasalahan tersebut biasanya berakar dari kurang atau terbatasnya

sosialisasi dan koordinasi dalam penanaman nilai-nilai KIP. Artinya, faktor komunikasi dalam organisasi terabaikan.

UU KIP dan peraturan-peraturan turunannya telah memberikan panduan umum dalam melaksanakan Keterbukaan Informasi Publik. Misalnya, dengan menunjuk Pejabat Pengelola Informasi Publik (PPID), mengatur tugas PPID, mengatur hak dan kewajiban Pemohon dan Penyedia (PPID) Informasi Publik dan seterusnya. Akan tetapi, kenyataannya dinamika dalam pelaksanaan keterbukaan informasi akan selalu ada.

Dinamika seperti ini terjadi hampir disetiap Badan Publik, baik di tingkat Pusat dan Daerah, sehingga kajian mengenai pengelolaan keterbukaan informasi publik menjadi isu yang selalu menarik dan dinamis seiring potret perkembangan implementasi KIP di Indonesia dari tahun ke tahun. Salah satu yang menarik adalah mengenai perkembangan keterbukaan informasi publik bidang SDA berbasis hutan dan lahan khususnya sektor kehutanan dan lingkungan hidup.

Data dari Komisi Informasi Pusat per November 2015 menunjukkan bahwa sengketa informasi publik paling banyak terjadi di sektor sumberdaya alam yaitu 29 persen, disusul sektor pendidikan 10 persen, dan sektor pelayanan publik 9 persen (*Forest Watch Infonesia*, 2015). Sinyalemen ini menimbulkan kekhawatiran mengenai indikasi adanya ketertutupan informasi publik, salah satunya di bidang kehutanan dan lingkungan hidup. Padahal, ketertutupan informasi pada sektor ini sesungguhnya mempengaruhi efektifitas tata kelola hutan (*forest governance*). Lawan dari ketertutupan, yakni transparansi merupakan salah satu indikator penilaian Indeks Tata Kelola Hutan. Nilai Indeks Tata kelola hutan mencerminkan kondisi hutan Indonesia. Indeks Tata Kelola Hutan dan Lahan 2014 yang dikeluarkan oleh UNDP menyatakan bahwa indikator transparansi masih kurang terutama dalam pengeluaran izin penggunaan hutan.

Salah satu aktor dalam pelaksana tata kelola hutan di Indonesia mewakili unsur pemerintah pusat dalam hal ini, terdapat Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). KLHK cukup menjadi sorotan masyarakat nasional dan dunia internasional terkait isu pengelolaan lingkungan dan hutan di Indonesia

yang tidak pernah terlepas dari berbagai masalah mulai dari deforestasi hingga ancaman perubahan iklim akibat isu karbon dan kebakaran hutan.

Berkaitan dengan pelaksanaan UU KIP maka sesuai amanat UU KIP, Pasal 1 dan 3, Kemenhut (pada saat itu) tahun 2011 membentuk perangkat pelaksana Undang-Undang KIP berupa Tim PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi) yang bertugas sebagai pengelola keterbukaan informasi publik lingkup Kemenhut. Pada tahun yang sama, Kemenhut telah berhasil menduduki peringkat terbaik ke-2 dari 10 kementerian/lembaga, berdasarkan penilaian Komisi Informasi Pusat.

Namun selama enam tahun implementasi UU KIP tersebut, PPID KLHK tidak masuk lagi dalam daftar peringkat dan beberapa tahun belakangan terlibat dalam sengketa informasi publik dengan organisasi masyarakat sipil. Beberapa kasus yang berpengaruh adalah sengketa informasi dengan LSM *Forest Watch Indonesia* (FWI), *Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL), LSM Mata Ummat dan terakhir LSM *Greenpeace*.

Secara makro, sengketa informasi publik dapat dipandang sebagai salah satu gejala dari disfungsi dalam sistem pada pengelolaan keterbukaan informasi publik itu sendiri. Pengelolaan KIP sebagai bagian dari komunikasi pemerintah kepada publiknya terkait transparansi pada dasarnya memperlihatkan berbagai dinamika komunikasi yang tidak hanya terbatas pada tuntunan UU KIP semata. Dengan melihat pencapaian yang telah dilakukan oleh PPID KLHK maka diharapkan dapat memotret gambaran pengelolaan keterbukaan informasi publik melalui dinamika komunikasi yang terjadi pada Badan Publik tersebut. Sehingga harapannya dapat diketahui kekurangan dan kelebihan yang telah dicapai sebagai dasar pijakan pengembangan kedepan.

Selain alasan-alasan fundamental pengelolaan diatas, peneliti mencermati bahwa penelitian mengenai dinamika pengelolaan KIP di Badan Publik Pusat hingga saat ini masih tergolong jarang. Sebelumnya baru segelintir penelitian KIP yang pernah dilakukan. Sehingga penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah penelitian pengelolaan KIP di Badan Publik Pusat khususnya sektor lingkungan hidup dan kehutanan. Beberapa penelitian mengenai dinamika

pengelolaan KIP pada Kementerian Kehutanan seperti FWI (2013, 2015) dan kementerian yang mengelola SDA berbasis lahan lainnya (*Human Rights Watch*, 2013; Komnas HAM, 2015) yang dilakukan LSM ataupun kajian keterbukaan informasi sektor kehutanan, lingkungan dan lahan yang ada saat ini lebih banyak mengangkat dari sisi eksternal (sudut pandang eksternal) dibanding dari segi internal Badan Publik seperti pada penelitian ini. Berangkat dari hal tersebut juga diharapkan penelitian ini memberikan warna pada khasanah sejenis yang ada.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka pokok rumusan permasalahan “Bagaimana pengelolaan keterbukaan informasi publik dari sisi komunikasi internal di lingkup Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.” Hal tersebut kemudian digali lebih jauh melalui beberapa pertanyaan penelitian berikut ini:

- 1) Bagaimana situasi kelembagaan PPID KLHK dalam mengelola keterbukaan informasi publik?
- 2) Bagaimana perencanaan pengelolaan keterbukaan informasi publik yang telah dilakukan?
- 3) Bagaimana pelaksanaan pengelolaan keterbukaan informasi publik yang telah dilakukan?

3. Tujuan Penelitian

Mengetahui pengelolaan keterbukaan informasi publik yang dilakukan oleh PPID KLHK di lingkup Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

4. Manfaat dan Signifikansi Penelitian

4.1 Manfaat akademis

- a) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan perspektif ilmu komunikasi terutama komunikasi pemerintah secara teoritis dalam konteks masalah penerapan keterbukaan informasi publik di instansi pemerintah/badan publik yang diteliti.
- b) Diharapkan penelitian ini dapat menjadi referensi yang baik untuk para peneliti sesudahnya.

4.2 Manfaat praktis

- a) Penelitian ini diharapkan dapat memberi rekomendasi dan kontribusi pemikiran dalam mensukseskan keterbukaan informasi publik pada badan publik yang diteliti.
- b) Penelitian ini diharapkan dapat menambah kecakapan peneliti dan pembaca dalam hal isu keterbukaan informasi publik.

5. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran berisi tentang pemahaman mendasar mengenai konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian. Didalamnya terdapat penjelasan-penjelasan terkait konsep tersebut serta ruang lingkup penelitian ini yakni komunikasi pemerintah sebagai pendekatan pada pengelolaan keterbukaan informasi publik.

5.1 Keterbukaan Informasi Publik

Menurut UU RI Nomor 14 Tahun 2008, keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik. Keterbukaan informasi publik juga merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan Badan Publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik.

Fungsi tersebut sesuai dengan pendapat Mendel (2003; 2007) yang menyebutkan bahwa kebebasan informasi publik adalah sebuah alat untuk memerangi korupsi dan tindakan salah yang dilakukan pemerintah. Mengingat, praktik korupsi, kolusi dan nepotisme tumbuh subur dalam rezim tertutupan.

Dari dua penjelasan diatas, terdapat dua istilah yang mewakili dua konsep yang berbeda yakni istilah “keterbukaan” dan istilah “kebebasan.” “Keterbukaan”, merupakan suatu konsep yang digunakan di Indonesia oleh DPR ketika mensahkan UU KIP pada tanggal 30 April 2008. Konsep awal dari ide mengenai “keterbukaan” ini adalah usulan mengenai adanya “kebebasan” informasi, yang telah lebih dahulu berkembang pada beberapa negara di dunia. Namun, DPR pada saat itu menyatakan bahwa konsep “keterbukaan” lebih tepat untuk diterapkan,

karena konsep “kebebasan” dinilai kurang memiliki batas yang jelas. Sedangkan konsep “keterbukaan” pada akhirnya memberi kesempatan munculnya pasal-pasal “peredam” yang tidak dapat muncul dalam konsep “kebebasan.”

Konteks dari konsep “keterbukaan” yang dirumuskan oleh DPR tersebut adalah adanya keterbukaan atas informasi publik. Artinya, terdapat jaminan atas akses informasi publik (*Right to Know*) yang dikuasai oleh pemerintah -sebagai pemegang amanat rakyat- untuk diberikan kepada rakyat yang sesungguhnya adalah pemilik informasi tersebut. Serta adanya kewajiban bagi pemerintah untuk membuka informasi (*Obligation to Tell*) sesuai ketentuan perundang-undangan.

Informasi Publik tersebut pada hakikatnya adalah milik rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Namun, pengelolaan dan produksinya dilakukan oleh pemerintah selaku Badan Publik yang mendapat pembiayaan dari APBN/APBD untuk menyelenggarakan negara. Informasi publik didefinisikan sebagai informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu Badan Publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan Badan Publik lainnya yang sesuai dengan Undang-undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik (Pasal 1 ayat 2).

Cakupan informasi publik meliputi segala informasi yang dihasilkan, dikelola, atau dihimpun dari kegiatan yang didanai oleh Badan Publik dalam berbagai bentuk (hutan, sumberdaya alam, pajak, dll). Memiliki prinsip utama bersifat terbuka dan dapat diakses. Sedangkan kerahasiaan/pengecualian bersifat ketat, terbatas, dan tidak mutlak/tidak permanen (Komisi Informasi Pusat dan ICEL, 2009).

Informasi publik ini biasanya berbentuk dokumen. Menurut *Media Right Agenda (MRA) Report* (seperti dikutip Diso dalam buku Lynden dan Wu, 2008), dokumen publik adalah dokumen dalam bentuk apapun yang telah digunakan, diterima, diproses, di bawah kendali badan publik atau badan swasta yang berkaitan dengan berbagai masalah menyangkut kepentingan umum, termasuk di dalamnya berbagai bahan tulisan atau materi, informasi yang direkam dan disimpan, dilabeli atau ditandai agar mudah diidentifikasi dalam bentuk buku,

kartu, peta, renstra, gambar, foto, film, negatif, mikrofilm, *tape recorder*, dan perangkat lain yang memiliki satu atau lebih citra visual sehingga mampu dengan atau tanpa bantuan suatu alat, direproduksi.

5.2 Komunikasi Pemerintah

Mengelola kebebasan dan keterbukaan informasi memerlukan teori komunikasi. Untuk menyebarkan informasi, hak kebebasan dan hak untuk tahu dibutuhkan teori komunikasi yang memiliki unsur *source, message, and destination*. Hak-hak tersebut perlu dikomunikasikan dengan benar, apalagi telah diatur secara apik oleh negara (komisiinformasi.go.id, 2016).

Pernyataan ini menunjukkan bahwa keterbukaan informasi publik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu bentuk komunikasi, khususnya upaya pengkomunikasian informasi yang dimiliki/dikuasai oleh pemerintah dalam rangka memenuhi hak rakyat untuk tahu (*Right to Know*) dan Hak Kebebasan Informasi (*Right to Freedom of Information*). Singkatnya, keterbukaan informasi publik merupakan suatu bentuk komunikasi pemerintah dengan rakyatnya (publiknya).

Definisi komunikasi pemerintah menurut Canel dan Sanders (2013: 4) antara lain:

The role, practice, aims and achievements of communication as it takes place in and on behalf of public institution(s) whose primary end is executive in the service of political rationale, and that are constituted on the basis of the people's indirect or direct consent and charges to enact their will.

Artinya, komunikasi pemerintah meliputi peran, pelaksanaan, tujuan, pencapaian dalam komunikasi atas nama kepentingan institusi publik yang tujuan utamanya adalah melaksanakan pelayanan umum berkaitan dengan pemerintahan (*political rationale*), dan secara konstitusional berfungsi mewakili aspirasi warga secara langsung maupun tak langsung untuk mewujudkan keinginan rakyat.

Dalam konteks KIP, pemerintah sebagai Badan Publik dapat melakukan aktifitas komunikasi pemerintah dan membangun upaya menjalin hubungan dengan publik melalui tiga cara menurut Fairbanks (2005), yaitu pertama, cara

komunikator pemerintah agar berfungsi sebagai *gate keeper* (pengelola) informasi publik; kedua, bagaimana komunikator pemerintah merespon publik; dan ketiga, mengenai cara informasi disebarluaskan.

Tuntutan UU KIP sendiri telah mencakup ketiga cara yang disebutkan oleh Fairbanks mengenai fungsi komunikator sebagai pengelola informasi publik dan juga cara merespon publik atau menanggapi permohonan informasi publik serta mengenai cara informasi tersebut disebarluaskan.

Fungsi-fungsi komunikasi pemerintah diatas kemudian dilaksanakan oleh Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) sesuai dengan amanat Pasal 13 ayat 1 UU KIP. Sedangkan rincian tugas serta tanggungjawabnya dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 yakni: pertama, penyediaan, penyimpanan, pendokumentasian, dan pengamanan informasi; kedua, pelayanan informasi sesuai dengan aturan yang berlaku; ketiga, pelayanan Informasi Publik yang cepat, tepat, dan sederhana; keempat, penetapan prosedur operasional penyebarluasan Informasi Publik; kelima, pengujian Konsekuensi; keenam, pengklasifikasian Informasi dan/atau pengubahannya; ketujuh, penetapan Informasi yang dikecualikan yang telah habis jangka waktu pengecualiannya sebagai Informasi Publik yang dapat diakses; dan kedelapan, penetapan pertimbangan tertulis atas setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap orang atas Informasi Publik. Fungsi-fungsi tersebut masuk ke dalam kategori bentuk pengelolaan informasi dan juga bentuk pelayanan publik.

Semua proses dan fungsi-fungsi tersebut, diawali dalam bentuk komunikasi internal di lingkup PPID itu sendiri. Komunikasi internal adalah proses komunikasi yang diadakan dalam sebuah organisasi dan antara anggota organisasi tersebut. Komunikasi internal dikaitkan dengan mencapai efektivitas dalam proses komunikasi kerja dan membawa harmoni di organisasi. Salah satu tugas komunikasi internal adalah bahwa semua karyawan menerima informasi yang benar dan penting untuk pekerjaan mereka pada waktu yang tepat (Rahajeng, 2012). Menurut Cutlip, Center dan Broom (2006), komunikasi internal bahkan lebih penting untuk dibina daripada komunikasi eksternal. Sebab, kualitas

komunikasi internal menentukan bagaimana organisasi menghadapi tantangan lingkungannya (eksternal).

Terdapat berbagai teori komunikasi pemerintah yang digunakan oleh para ahli dalam menangkap fenomena dan digunakan sebagai pendekatan untuk memotret pengelolaan keterbukaan informasi publik/transparansi seperti yang disebutkan sebelumnya. Namun, terdapat suatu model kerangka kerja komunikasi pemerintah yang cukup presisi dalam memetakan bagaimana pelebagaan internal pengelolaan keterbukaan informasi publik seharusnya dilakukan, yakni teori Canel dan Sanders (2013) mengenai kerangka kerja komunikasi pemerintah.

Jika digambarkan, maka model kerangka kerja komunikasi pemerintah Canel dan Sanders (2013) adalah sebagai berikut:

STRUCTURE	Administration	Formal rules	Organizational charts Legislation Policies and guidance
		Financial resources	Budgets Reward systems
	Human resources	Skills Knowledge Values	Professional profiles Training Recruitment
PROCESS	Communication	Information gathering and analysis	Research work (commissioned or internally undertaken) Coordination and planning mechanisms and routines
		Information dissemination	Briefings, meetings, press conferences Digital media Campaigns and advertising
		Information evaluation	Feedback mechanisms Media analysis Communication metrics (ROI measures)

Gambar 1.1 Model Kerangka Kerja Komunikasi Pemerintah

Sumber: Canel dan Sanders (2013)

Dalam pendekatan kerangka kerja komunikasi internal pemerintah diatas terdapat beberapa yang perlu diperhatikan menurut Canel dan Sanders (2013), antara lain:

a) Pertama, meliputi bagaimana “struktur” komunikasi internal di lingkungan kerja, yang diwujudkan dalam bentuk kelembagaan.

Struktur tersebut juga meliputi pengaturan administrasi, pengaturan peran sumberdaya manusia serta penganggaran. Ketiga peran dalam struktur tersebut sangat vital karena menunjukkan adanya dukungan internal dari organisasi/lembaga induk. Bahkan dapat dikatakan bahwa ketiga peran tersebut adalah fungsi manajemen dalam pengelolaan keterbukaan informasi publik. Suatu fungsi yang mengendalikan fungsi-fungsi lainnya karena berisi pembagian kerja sumberdaya manusia, fungsi penganggaran, pengaturan melalui peraturan internal serta fungsi administrasi yang merupakan perwujudan dukungan internal organisasi.

Selain pada posisi sebagai dukungan dari organisasi di atasnya, kehadiran struktur dalam organisasi formal, diperlukan dan secara sengaja dirancang untuk mengantisipasi dan mengarahkan interaksi dan kegiatan-kegiatan anggota (Pace dan Faules, 1993). Apalagi dalam birokrasi yang merupakan sistem yang rumit dengan beragam tupoksi, tanpa adanya pembentukan struktur dengan pembagian dan perlekatan tugas dan tanggungjawab pada tiap anggota, maka pelaksanaan tugas akan terabaikan. Ketika terdapat struktur maka dengan sendirinya terbentuk jaringan komunikasi. Jaringan komunikasi terbentuk ketika setiap individu dalam jaringan berbicara sesuai dengan peranannya. Peranan tersebut juga berpengaruh terhadap arah aliran informasi sesuai dengan pola aliran komunikasi tiap organisasi yang bersifat unik.

Aspek struktur tersebut juga dipengaruhi oleh aspek lain yang tak kasat mata namun berpengaruh signifikan, yaitu aspek kultur. Aspek ini lahir dari suatu budaya yang tidak dapat terlepas dari pribadi-pribadi sebagai anggota organisasi dan secara notabene mereka merupakan orang-orang yang mengisi struktur organisasi (Sunandar, 2012).

b) Kedua, merupakan aspek “proses.” Proses komunikasi meliputi bagaimana informasi dikumpulkan dan dianalisis; didiseminasikan dan dievaluasi.

Canel dan Sanders (2013) menyebutkan bahwa beberapa hasil yang dituju dari kerangka kerja “proses” adalah koordinasi dan perencanaan mekanisme rutin pengelolaan komunikasi. Hal-hal tersebut merupakan salah satu faktor kunci dalam proses pengelolaan keterbukaan informasi publik. Koordinasi, sosialisasi dan perencanaan merupakan kegiatan yang harus dilakukan oleh PPID manapun agar dapat memberikan dan melayani permintaan informasi publik sesuai kriteria UU KIP yakni cepat, tersedia setiap saat (tepat waktu), biaya ringan, sederhana.

Koordinasi dan perencanaan komunikasi dalam internal organisasi berhubungan dengan adanya aliran informasi pada organisasi pemerintah itu sendiri. Ringkasnya, kedua kegiatan ini pada dasarnya berhubungan/meliputi dua hal yakni bagaimana informasi disampaikan keseluruh organisasi serta bagaimana menerima informasi dari seluruh organisasi. Aliran informasi pada suatu organisasi merupakan suatu proses yang dinamis, terus menerus, dan berubah secara konstan (Pace dan Faules, 1993). Bagian ini merupakan salah satu tantangan terbesar dalam komunikasi organisasi mengingat upaya mewujudkannya merupakan sebuah proses panjang secara terus menerus yang memerlukan waktu dan usaha secara pengetahuan, mental, sistem, teknologi, dan berbagai dorongan.

Gambaran yang lebih jauh dari pemikiran diatas adalah adanya sebuah siklus hidup dalam suatu organisasi. Perencanaan tidak dapat dipisahkan dari berbagai proses dalam organisasi. Sedangkan proses dalam organisasi sangat ditentukan oleh adanya aturan. Aturan muncul setelah dibentuk suatu kelembagaan atau organisasi. Aturan tersebut juga yang kemudian membentuk struktur dalam suatu kelembagaan. Struktur tersebut pada akhirnya kembali lagi mempengaruhi proses (Pace dan Faules, 2001; Giddens, 1979, dalam Hidayat, Arifin, Putra, 2013).

Dalam konteks keterbukaan informasi publik, upaya-upaya koordinasi dan perencanaan komunikasi internal dilaksanakan dalam upaya pengumpulan data, pengelolaan informasi dan pelayanan informasi. Tujuan akhirnya adalah agar dapat menjalankan pelayanan informasi publik dengan cara menyebarluaskan informasi publik yang telah dikelola dalam kerangka pelayanan informasi.

Kerangka kerja “proses” juga meliputi bagaimana informasi didiseminasikan (disebarluaskan). Diseminasi berhubungan dengan saluran komunikasi yang digunakan. Heise (1985) menekankan pentingnya diseminasi dan saluran komunikasi dalam mencapai tujuan komunikasi yang efektif pada komunikasi pemerintah. Menurutnya, pejabat pemerintah harus mempublikasikan semua informasi baik positif ataupun negatif melalui diseminasi informasi yang tepat waktu dan akurat serta melalui saluran komunikasi yang menjangkau publik. Selain itu, komunikator pemerintah juga harus mengembangkan saluran komunikasi yang efektif untuk mengumpulkan perspektif dan umpan balik dari sasaran komunikasi. Tidak sampai disitu, saluran komunikasi yang dimiliki pejabat/komunikator pemerintah juga harus dapat menampung masukan dari publik untuk para pembuat kebijakan, tanpa boleh terpengaruh kepentingan politis. Kesimpulannya, diperlukan saluran komunikasi dan diseminasi yang interaktif, berdampak luas, tepat sasaran, tepat waktu, efektif dan efisien.

Ciri ini dimiliki oleh media massa yang memiliki sifat media baru, yakni internet yang disebut Petch (2004) sebagai media digital interaktif. Saluran media digital interaktif memiliki kelebihan berupa kemampuan dalam memuat data dalam jumlah besar, beragam dan dapat diterima serentak dalam waktu cepat. Beberapa contoh dari saluran media digital interaktif antara lain: situs web, *bulletin boards*, *newsgroup* dan media sosial. Namun, Petch (2004) dalam pendapatnya tetap menyatakan bahwa Saluran interpersonal merupakan jenis saluran yang paling persuasif karena komunikasi dilakukan secara langsung (*face to face*).

Berdasarkan deskripsi tersebut terlihat bahwa saluran media digital interaktif adalah yang paling sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan dalam rangka menjalankan komunikasi pemerintah yang berorientasi keterbukaan informasi publik. Meskipun tetap diperlukan saluran interpersonal. Kelebihan-kelebihan saluran media digital interaktif berada pada keterjangkauan publik yang sangat luas, kemampuan memutakhirkan data secara cepat dan serentak serta kemampuan menyediakan fitur (alat) umpan balik komunikasi (*chat*/obrolan,

email, media sosial) dapat membuat saluran ini menjadi ideal dalam rangka implementasi keterbukaan informasi publik.

Keunggulan lain saluran media digital interaktif adalah pada sifatnya yang langsung (*direct*). Artinya, pemerintah menyampaikan informasi secara langsung (*direct*) tanpa adanya tambahan dan perspektif pihak lain meskipun bentuknya hanya berupa jaringan terpasang/*online*/internet (Garnett, 1992).

Secara umum saluran komunikasi jenis apapun dapat mendukung adanya keterbukaan informasi bagi publik. Bentuk dan jenis saluran komunikasi dengan jumlah yang cukup banyak dan beragam dapat dimanfaatkan sebagai sarana diseminasi informasi publik. Hanya saja faktor saluran/media yang telah tersedia tetap memerlukan perpaduan dengan sumber daya lain dalam kerangka kerja strategi komunikasi.

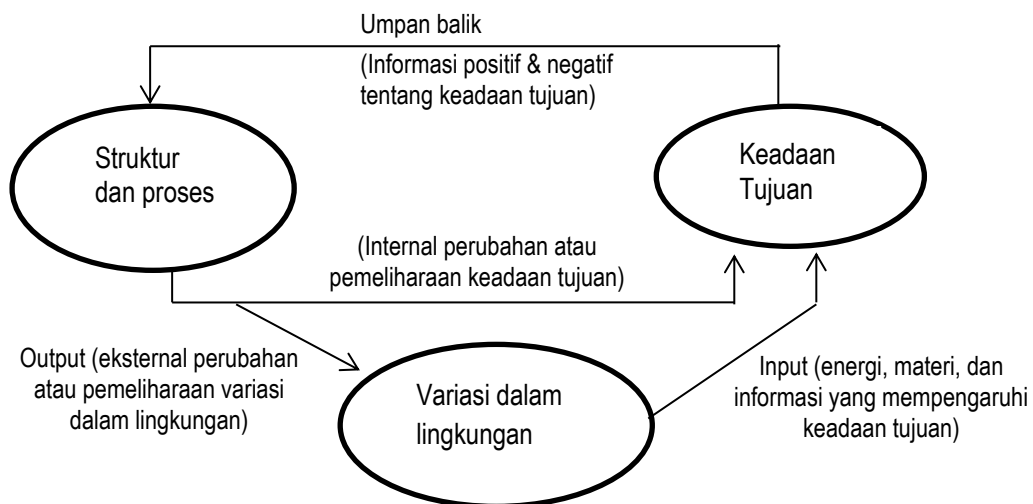
Strategi adalah peta jalan bagi perencanaan. Mengenai strategi komunikasi, Middleton (dalam Putri, 2015) mendefinisikan strategi komunikasi sebagai kombinasi terbaik dari semua unsur komunikasi mulai dari komunikator/sumber (*source*), pesan (*message*), saluran (media), penerima (*receiver*) sampai pada pengaruh (efek) yang dirancang untuk mencapai tujuan komunikasi yang optimal. Artinya, meskipun faktor saluran sedemikian penting, namun, tetap perlu untuk mempersiapkan keempat unsur komunikasi lainnya.

Dalam menjalankan strategi komunikasi, pemerintah sebagai organisasi perlu memperhatikan faktor lingkungan atau publiknya. Karena sebagai sistem, pemerintah harus beradaptasi sebagai suatu sistem yang terbuka. Meskipun perlu dipahami juga bahwa tidak semua organisasi dapat membuka semua batas-batasnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa semua sistem bersifat relatif tertutup atau relatif terbuka. Ketika organisasi sedang menganut sistem terbuka maka akan memberikan kesempatan adanya input, atau masukan ataupun umpan balik (*feedback*) yang masuk kedalam sistem tersebut sebagai rangsangan untuk menghasilkan tindakan sebagai respon atas rangsangan dari lingkungan (publik) luar.

Input-input yang masuk dan bersifat kritik ataupun koreksi, baik yang berhubungan maupun yang berupa akibat dari output organisasi maupun akibat

dari transformasi lingkungan itu sendiri, hanya akan menimbulkan dampak terhadap output baru apabila terdapat penyesuaian dalam struktur sistem (sistem organisasi) dan proses (yaitu hal-hal untuk dilakukan sistem itu).

Struktur dan proses ini dipengaruhi dan mempengaruhi keadaan tujuan dari sistem. Tujuan sistem organisasi pada umumnya adalah untuk tetap bertahan hidup (Cutlip, Center dan Broom, 2006), seperti digambarkan dalam bagan/skema berikut:



Gambar 1.2 Tujuan sistem organisasi

Sumber: Cutlip, Center dan Broom (2006)

Dengan pemahaman mengenai sistem diatas, maka dapat disusun strategi aksi berdasarkan pemahaman praktisi terhadap kebijakan, mekanisme, output serta pemahaman tentang analisis situasi sehingga dapat memberikan usulan-usulan yang adaptif dan meningkatkan efektifitas organisasi.

Cutlip, Center dan Broom (2006) menyatakan bahwa strategi komunikasi dapat mendukung strategi aksi, dengan cara memberi informasi kepada publik internal dan eksternal tentang tindakan tersebut, membujuk publik untuk mendukung dan menerima tindakan tersebut, dan memberi petunjuk kepada publik cara menerjemahkan niat ke dalam aksi. Artinya, sebagai sistem yang terbuka ataupun pada saat memutuskan sebagai sistem terbuka sementara, idealnya, organisasi pemerintah menjalankan strategi aksi dan juga strategi komunikasi dalam menjalin hubungan dengan publiknya.

Strategi komunikasi internal dalam rangka pengelolaan keterbukaan informasi publik biasanya dilakukan untuk mewujudkan pelayanan informasi publik. Terutama dalam hal pengumpulan, penyortiran, pendokumentasian hingga penyebaran informasi publik. Sebab pada beberapa tahapan tersebut terdapat bagian-bagian yang membutuhkan adanya koordinasi internal. Koordinasi tersebut terjadi dalam bentuk aliran informasi dengan pola tertentu sesuai dengan struktur birokrasi.

Strategi komunikasi merupakan bagian dari perencanaan komunikasi dalam mencapai tujuan yang akan dicapai. Perencanaan komunikasi merupakan sebuah dokumen tertulis mengenai berbagai hal yang akan dilakukan berhubungan dengan komunikasi maupun teknologi informasi dan komunikasi dalam rangka pencapaian tujuan, target tujuan pesan, peralatan, hingga jangka waktu pelaksanaan dan metode pengukuran melalui evaluasi dari hasil yang hendak dicapai (Cangara, dalam Wijaya, 2015).

UNESCO membuat langkah-langkah yang dapat dilakukan dalam perencanaan komunikasi, antara lain, pertama, mengumpulkan data tentang status sumber daya komunikasi, apakah itu dioperasikan oleh pemerintah, swasta, atau kombinasi antara pemerintah dan swasta. Kedua, melakukan analisis tentang struktur dan sumberdaya komunikasi yang ada pada publik penerima. Ketiga, melakukan analisis kritis terhadap apa yang dibutuhkan oleh publik penerima. Keempat, melakukan analisis terhadap komponen-komponen komunikasi mulai dari sumber, pesan, saluran atau media, penerima, dan umpan balik publik penerima. Kelima, melakukan analisis terhadap pengembangan komunikasi. Keenam, menetapkan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai sesuai dengan kebijakan komunikasi yang ada. Inti dari tahapan-tahapan tersebut adalah mengumpulkan data dan fakta mengenai komunikator, sumberdaya yang dimiliki, situasi dan kondisi publik penerima, serta adanya pengutamaan tujuan utama/besar komunikasi. Sebenarnya bukan hanya tujuan besar atau utama yang mendorong perencanaan yang baik, akan tetapi juga pengenalan situasi permasalahan yang dihadapi akan membantu memfokuskan perencanaan

komunikasi. Karena itu perencanaan dibuat secara fleksibel sesuai kebutuhan pemecahan masalah.

Perencanaan dan strategi komunikasi memiliki peranan yang penting dan diperlukan agar dapat menciptakan komunikasi yang efektif. Agar fungsi komunikasi tidak hanya sebagai pembangkit kesadaran, memberi informasi, mempengaruhi atau mengubah perilaku, melainkan juga berfungsi untuk mendengarkan, mengeksplorasi lebih dalam, memahami, memberdayakan, membangun konsensus untuk perubahan (Wijaya, 2015).

5.3 Good Governance

UU KIP Nomor 14 Tahun 2008 sejalan dengan prinsip *good governance* dan mengatur keterbukaan informasi, transparansi dan partisipasi publik secara lebih baik. Pihak pemerintah dan masyarakat adalah dua pihak yang ikut berperan aktif melaksanakannya. UU ini menjamin dan mengatur tentang hak dan kewajiban pemohon dan pengguna informasi publik beserta hak dan kewajiban badan publik, jenis – jenis informasi yang disediakan dan dikecualikan, mekanisme perolehan informasi, pengaturan Komisi Informasi, penyelesaian sengketa informasi, serta ketentuan – ketentuan hukum lainnya.

Good governance dalam keterbukaan informasi identik dengan peran pemerintahan dalam agenda pembangunan. Padahal sesungguhnya konsep ini mengacu pada tugas dalam pemerintahan dan organisasi (Hyden, dalam Kjaer, Kinnerup dan Sano, 2002). Hal ini tidak terlepas dari peran lembaga keuangan internasional yang berusaha menjadikan konsep ini sebagai instrumen untuk menciptakan kondisi paling tepat bagi pembangunan ekonomi.

Efendi (2013) dalam tesisnya “Isi dan penyajian undang-undang: perspektif hak publik atas informasi (analisis isi teks UU RI Nomor 14 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik) mengemukakan bahwa banyak pendapat pakar tentang prinsip-prinsip yang melandasi *good governance*, namun prinsip-prinsip yang dianggap utama adalah Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi Publik.

Konsep besar diatas menjadi penekanan dalam implementasi *good governance*. Sesungguhnya, konsep *good governance* ini dalam model pelaksanaan kegiatannya mencakup reformasi administratif dan prosedural, pembangunan konstitusional dan reformasi hukum termasuk mencampuri masalah peradilan. Inilah yang disebut sebagai politik negara dan lembaga yang dipengaruhi oleh prinsip yang berlaku dari tatanan dunia melalui tekanan khusus pada pembangunan internasional. *Good governance* merupakan konsep pembangunan penting yang diterapkan lembaga donor internasional pada negara-negara berkembang (Sano, Hans-Otto, 2002).

5.3.1 Partisipasi Publik

Salah satu tujuan dari UU KIP Nomor 14 Tahun 2008 adalah mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik. Partisipasi dari segi arti kata berarti kesertaan, keikutsertaan, keterlibatan, kontribusi, peran serta, kerjasama, kooperasi (Bisri, 2012).

Banyak cara yang dapat dilakukan masyarakat dalam berpartisipasi dalam konteks KIP, salah satu contohnya adalah dengan mengajukan permohonan informasi publik kepada Badan Publik maupun dengan menggunakan secara tepat sesuai undang-undang informasi yang telah yang berlaku.

Rekomendasi *Forest Watch Indonesia* (FWI) (2014) dalam buku terbitannya berjudul “Potret Keadaan Hutan Indonesia” terhadap PPID Kementerian LHK adalah berupa dukungan keterbukaan informasi dengan membuka basis data dan informasi tentang kekayaan sumberdaya kehutanan dan membuka dokumen-dokumen rencana kerja tahunan perusahaan agar partisipasi publik dalam bentuk pengawasan tata kelola kehutanan dapat terlaksana.

5.3.2 Akuntabilitas

Sebelum UU KIP Nomor 14 Tahun 2008 dilahirkan untuk mengerucutkan pengaturan tentang informasi pada 2 (dua) UU yang terdahulu, yakni Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN serta Instruksi Presiden RI Nomor 7 Tahun 1999 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Pada 2014, SAKIP tertuang pada Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014. Kedua

peraturan ini merujuk pada akuntabilitas sebagai konsep besar. Hal ini menunjukkan bahwa akuntabilitas telah cukup lama diupayakan dalam pelaksanaan pemerintahan.

Menurut Kumorotomo (2005), akuntabilitas (*accountability*) adalah ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh rakyat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya. Apabila akuntabilitas adalah sebuah ukuran yang baku, maka pelayanan publik dalam pemerintahan merupakan sesuatu yang memiliki standar.

Apabila pelayanan publik tidak bisa terlepas dari konsep birokrasi, maka secara definisi, birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga-lembaga non departemen, baik di pusat maupun daerah, seperti ditingkat propvinsi, kabupaten, kecamatan, maupun desa atau kelurahan (Santoso, dalam Ambar (ed.), 2011).

Menurut Haskia dan Ambar (2011) dalam buku “Memahami *good governance*: dalam perspektif sumberdaya manusia”, akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Dalam lingkungan birokrasi, maka akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat disimpulkan sebagai pertanggungjawaban instansi pemerintah yang dilaksanakan secara periodik, sistematis, dan terukur.

Salah satu standard akuntabilitas pada peraturan terbaru tahun 2014 tentang SAKIP merupakan rangkaian sistematis dari berbagai aktivitas, alat dan prosedur yang dirancang untuk tujuan penetapan dan pengukuran, pengumpulan data, pengklasifikasian, pengikhtisaran, dan pelaporan kinerja pada instansi pemerintah, dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah (Pasal 1 ayat 1).

Akuntabilitas kinerja adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan Program dan kegiatan yang telah diamanatkan para pemangku kepentingan dalam rangka mencapai misi organisasi secara terukur dengan sasaran/target kinerja yang telah ditetapkan melalui laporan kinerja instansi pemerintah yang disusun secara periodik (Pasal 1 ayat 14).

Adapun fungsi akuntabilitas menurut Patricia Douglas (seperti dikutip Ariyani, 2008):

(1) Memberikan informasi tentang keputusan dan tindakan yang dilakukan selama pelaksanaan;

(2) Memiliki peninjau dari pihak luar yang dapat memberikan koreksi bila dibutuhkan berkaitan dengan informasi yang digunakan;

Berdasarkan definisi – definisi diatas, akuntabilitas adalah sebuah konsep besar tentang keterbukaan informasi yang didalamnya terkandung konsep transparansi dan integritas. Akuntabilitas adalah bentuk komitmen atas transparansi. Transparansi informasi publik ini menjadi salah satu pilar *good governance* membentuk pemerintahan yang terbuka (*open government*).

5.3.3 Transparansi

Cotterrell (dalam Fairbank,2005) menyebutkan bahwa transparansi adalah ketersediaan informasi yang menjadi perhatian dan kebutuhan publik, kemampuan warganegara untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik, dan akuntabilitas pemerintah terhadap pendapat publik dan proses hukum. Berdasarkan pada deskripsi tersebut, hubungan transparansi sangat erat dengan konsep - konsep besar lain yang memayungi seperti akuntabilitas dan tata kelola. Dalam arti transparansi merupakan perwujudan dan pintu masuk untuk keterbukaan, akuntabilitas, dan partisipasi itu sendiri untuk dapat mewujudkan tata kelola yang baik.

Transparansi sebagai suatu konsep komunikasi dan bentuk aksi keterbukaan dalam suatu sistem (organisasi) terbuka, memiliki peran penting sebagai pertanda eksistensi komunikasi berparadigma baru mengenai hubungan berbasis kepercayaan (*trust*) antara pemerintah dan publiknya. Seperti dikatakan

oleh Goodman (dalam Fairbank, 2005) transparansi digambarkan sebagai berikut, “*The act of clear and honest communication is essential to building, maintaining, or restoring relationship based on trust.*” Artinya, tindakan dan komunikasi yang jujur dan terbuka sangat penting untuk membangun, memelihara dan memperbaiki hubungan pemerintah dan publiknya yang berlandaskan pada kepercayaan. Kepercayaan publik hanya dapat diraih melalui keterbukaan mengenai berbagai kinerja pemerintah yang dikomunikasi secara jelas dan jujur kepada rakyatnya (publik).

5.4 Pemerintahan Terbuka

Definisi *Open Government* atau pemerintahan yang terbuka, terdapat dalam Bab 7 tulisan Schuler (2010) pada buku “*Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*” yang menyebutkan bahwa pemerintahan terbuka adalah seperangkat ide yang dapat merekonstruksi pemerintah untuk menciptakan masyarakat yang lebih demokratis, dengan program – program pengembangan masyarakat yang lebih efektif, berkelanjutan, dan adil.

Di Indonesia sendiri, terdapat *Open Government Partnership Indonesia* (OGPI) merupakan bagian dari *Open Government Partnership* (OGP) yang didirikan tahun 2011 oleh pemerintah Amerika dan merupakan sebuah upaya internasional untuk menguatkan demokrasi diseluruh dunia dengan membudayakan transparansi, partisipasi dan akuntabilitas (<http://www.opengovpartnership.org>). Sejak bergabung tahun 2011 hingga saat ini, Indonesia bersama 6 negara lainnya duduk sebagai *Steering Committee* (Komite Pengarah). Pada periode 2013/2014 Indonesia bahkan berperan sebagai ketua OGP.

Berdasarkan catatan kritis *Open Government Partnership Indonesia*, dibandingkan dengan tujuan besar dari OGP sebagai gerakan global yang disampaikan Pemerintah Indonesia, terdapat gap di mana dari empat tujuan besar OGP, Indonesia hanya berkomitmen untuk meningkatkan partisipasi publik di pelbagai sektor pelayanan publik seperti pendidikan dan kesehatan. Sementara

tiga tujuan lainnya tidak dimasukkan dalam komitmen Indonesia (opengovindonesia.com).

Tiga tujuan besar OGP lainnya antara lain, pertama, meningkatkan ketersediaan data tentang penyelenggaraan negara. Kedua, mengimplementasikan standard tertinggi atas integritas administrasi publik. Ketiga, meningkatkan akses pada teknologi baru untuk mendukung keterbukaan dan akuntabilitas.

Perkembangan yang terpantau oleh OGI terpantau dari tingkat ketercapaian Rencana Aksi (Renaksi) OGI. Dari 24 kementerian/ lembaga yang berkomitmen melaksanakan Renaksi OGI, dari target awal 64 komitmen, telah dicapai 35 komitmen telah dinyatakan berhasil mencapai target capaian, 17 komitmen sudah mulai dijalankan namun belum mencapai target capaian, 12 komitmen belum dijalankan sama sekali ataupun belum berhasil mendapatkan konfirmasi dari penanggungjawab terkait.

Secara operasional, hingga tahun 2015 Pemerintah Indonesia telah mencapai kemajuan pada komitmen penggunaan teknologi baru untuk mendukung keterbukaan dan akuntabilitas. Sebagai contoh, penggunaan media situs resmi atau portal resmi PPID di beberapa kementerian dan lembaga yang secara reguler menampilkan informasi terbaru terkait informasi yang berhak diakses oleh publik. Hal ini masuk kedalam salah satu jenis saluran komunikasi yang disebutkan Cuillier dan Piotrowski.

Cuillier dan Piotrowski (dalam Bertot, 2010; Yannoukakou dan Araka, 2014) menyebutkan bahwa akses publik terhadap informasi pemerintah pada umumnya muncul melalui salah satu cara dari empat saluran informasi utama yaitu, (1) diseminasi reaktif yaitu ketika informasi diberikan kepada khalayak karena diminta; (2) diseminasi proaktif, yaitu ketika pihak pemerintah dengan suka rela menyebarkan suatu jenis informasi; (3) berita yang ‘bocor’, contohnya pada kasus Wikileaks; dan (4) rapat terbuka, yaitu ketika informasi didiskusikan ditempat umum seperti forum, dengar pendapat, dan lain sebagainya.

Tiga dari empat saluran informasi diatas telah dilaksanakan di Indonesia, sehingga kondisi ini secara ideal disebut sebagai kondisi dengan transparansi informasi. Transparansi informasi adalah suatu kondisi dimana warganegara

memiliki akses pada data dan dokumen yang berkaitan dengan pelaksanaan dan keputusan pemerintahan yang diambil oleh pemerintah (Florini, dalam Harrison dan Sayogo, 2014).

Dari ketiga saluran diatas, diseminasi proaktif yang paling berkembang adalah dalam bentuk inisiatif *open data*, dimana publik dapat memanfaatkan berbagai aplikasi dan mengunduh berbagai data set dalam Portal Data Indonesia maupun langsung Portal Kementerian/Lembaga yang dituju.

Rakyat Indonesia sangat beragam dengan berbagai kepentingan dan latarbelakangnya. Sehingga definisi publik untuk keterbukaan informasi menjadi tidak menentu. Salah satu cara memahami publik menurut Siswadi (2005) adalah dengan cara mengelompokkan berdasarkan respon yang diberikan atas isu tertentu. Sebagaimana pendapatnya berikut. Publik adalah pengelompokan kolektif yang spontan dan elementer, dan ia memasuki suatu eksistensi bukan karena suatu perencanaan, melainkan sebagai suatu respons terhadap suatu situasi atau isi tertentu. Perilakunya bukan diatur oleh suatu organisasi, pola tradisi, atau kebudayaan, tetapi semata-mata sebagai respons atas suatu isu tertentu (Siswadi, 2005). Senada dengan pendapat Dewey (dalam Fitria, 2014). Dewey mengatakan bahwa publik muncul dari isu dan situasi tertentu bukan dari situasi yang saling bersingungan.

Publik dalam pandangan UU KIP masih begitu luas. Seperti tampak pada Pasal 1 klausul 10 UU KIP yang menyatakan bahwa Pengguna Informasi Publik adalah orang perseorangan, kelompok orang, badan hukum, atau Badan Publik yang menggunakan Informasi Publik. Selanjutnya Komisi Informasi memperjelas bahwa Pemohon Informasi Publik adalah warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia yang mengajukan permintaan Informasi Publik kepada Badan Publik menurut peraturan perundang-undangan (Komisi Informasi, 2014).

5.5. Pelayanan Informasi Publik

Pemerintah pada hakikatnya adalah pelayan masyarakat. Pelayanan publik yang dilakukan pemerintah saat ini dan beberapa tahun belakangan banyak mendapat pengaruh paradigma *Good Governance*. Suatu paham ideal yang

menjadi landasan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan tak terkecuali pada aspek pelayanan publik.

Hal yang menarik adalah, menurut Dwiyanto (2005), aspek pelayanan publik merupakan titik strategis dalam pengembangan *good governance*. Alasannya, pertama, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga atau orang-orang dari non-pemerintah. Kedua, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktik *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Ketiga, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*.

Akan tetapi pada praktiknya, implementasi pelayanan publik di lapangan berkembang dengan masalah klasik yang melekat padanya. Hal utama yang dikeluhkan oleh masyarakat mengenai pelayanan publik adalah ketidakpuasan, ketidakpastian yang menyebabkan praktik KKN, rendahnya aksesibilitas, biaya tinggi bahkan diskriminasi pelayanan (*Governance and Decentralization Survey*, 2002; 2006 dalam Sirajuddin, 2011).

Pelayanan publik beragam bentuknya mulai dari produk jasa seperti pelayanan pendidikan, kesehatan, hingga pelayanan kependudukan. Namun, selain bentuk produk jasa, pelayanan publik yang berupa informasi juga sangat penting. Terutama karena sifat informasi yang bermanfaat sebagai dasar pengambilan keputusan maupun sebagai sumber pengetahuan masyarakat. Informasi tersebut dapat berupa informasi mengenai anggaran ataupun kinerja penyelenggaraan pemerintah.

Undang-undang KIP sendiri mendefinisikan Informasi Publik sebagai informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggaraan dan penyelenggaraan badan publik lainnya sesuai dengan undang-undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik. Sejak diatur dalam UU KIP Nomor 14 Tahun 2008, informasi

publik wajib disediakan Badan Publik dalam wujud pelayanan informasi yang cepat, mudah, dan wajar sesuai dengan petunjuk teknis standard layanan informasi publik yang berlaku nasional (Pasal 13 UU KIP). Selain mengisyaratkan penyediaan layanan informasi dengan karakteristik tersebut, Pasal 13 juga meminta adanya suatu bentuk mekanisme untuk mewujudkannya yaitu adanya Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) dan juga pembuatan dan pengembangan sistem penyediaan layanan informasi.

Secara singkat, Pasal tersebut menyatakan bahwa pengelolaan KIP oleh PPID Badan Publik dilakukan dalam rangka melaksanakan pelayanan informasi publik sesuai UU KIP. Adapun petunjuk operasionalnya adalah Peraturan Komisi Informasi Publik Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standard Layanan Informasi Publik.

5.6 Kultur Birokrasi

Kultur birokrasi di Indonesia secara umum dipengaruhi oleh adanya budaya makro berupa budaya politik nasional yang biasanya mengacu pada budaya politik rezim yang berkuasa. Demikian pula yang terjadi pada budaya atau kultur birokrasi dalam sebuah organisasi pemerintah. Sehingga tepat pernyataan Ndraha (2005) bahwa untuk memahami budaya organisasi suatu negeri maka harus diawali dengan studi budaya politik dan budaya pemerintahan sebagai derivatnya. Pemahaman demikian disebut sebagai budaya makro. Budaya makro merujuk pada struktur global (negara) yang merupakan lingkungan bagi organisasi. Sehingga dapat diartikan bahwa budaya organisasi pada dasarnya merupakan subkultur dari budaya politik nasional negara yang bersangkutan.

Meskipun telah memasuki zaman reformasi, namun kultur politik Indonesia masih berada pada keadaan yang hampir sama dengan zaman Orde Baru, yakni diwarnai oleh ketertutupan. Kultur ini kemudian masuk ke dalam subkultur organisasi terutama organisasi pemerintah. Sehingga budaya makro mempengaruhi budaya mikro yakni budaya atau kultur dari organisasi itu sendiri.

Meskipun demikian, sesungguhnya budaya mikro atau kultur suatu organisasi dipengaruhi oleh beberapa hal yang disebutkan Mondy dan Noe (dalam Moeljono, 2005) yakni:

1) Komunikasi

Komunikasi memungkinkan transmisi nilai dalam bentuk pesan-pesan yang kemudian membentuk pola komunikasi yang konsisten secara terus menerus dan menghasilkan suatu budaya atau kultur mikro yang bersifat spesifik.

2) Motivasi

Motivasi yang merupakan kekuatan penggerak dalam diri individu/organisme dipengaruhi oleh keinginan dan harapan pribadi disebut sebagai faktor pendorong perbuatan yang bersifat instrinsik. Sedangkan motivasi yang timbul dari luar (dorongan buatan) disebut motivasi ekstrinsik.

3) Karakteristik Organisasi

Ukuran organisasi, spesialisasi yang diurus atau dikerjakan, hubungan-hubungan organisasi dengan lembaga lain dapat mempengaruhi budaya atau kultur suatu organisasi.

4) Proses-proses Administratif

Proses administratif merujuk pada upaya organisasi dalam menghargai prestasi pegawai nya (baik dengan memberikan penghargaan atau insentif); cara organisasi menangani konflik dan memecahkan permasalahan; cara organisasi melaksanakan pekerjaannya. Proses-proses tersebut mempengaruhi budaya /kultur organisasi karena merupakan cara bekerja teknis yang menunjukkan etos kerja organisasi itu sendiri.

5) Struktur Organisasi

Struktur formal menyangkut pembagian tugas dan peran secara formal. Dalam organisasi pemerintah, struktur bersifat formal dengan garis komando dan koordinasi yang jelas. Struktur sangat mempengaruhi kultur karena aktor-aktor bertindak membentuk atau mewarnai kultur kadangkala tidak terlepas dari peran struktural nya.

6) Gaya Manajemen/Gaya Kepemimpinan

Aktor pemimpin dalam organisasi sangat mempengaruhi budaya/kultur organisasi. Karena dalam organisasi, terutama organisasi dengan struktur formal, peran pimpinan sangat vital dalam merencanakan, mengorganisir, memecahkan

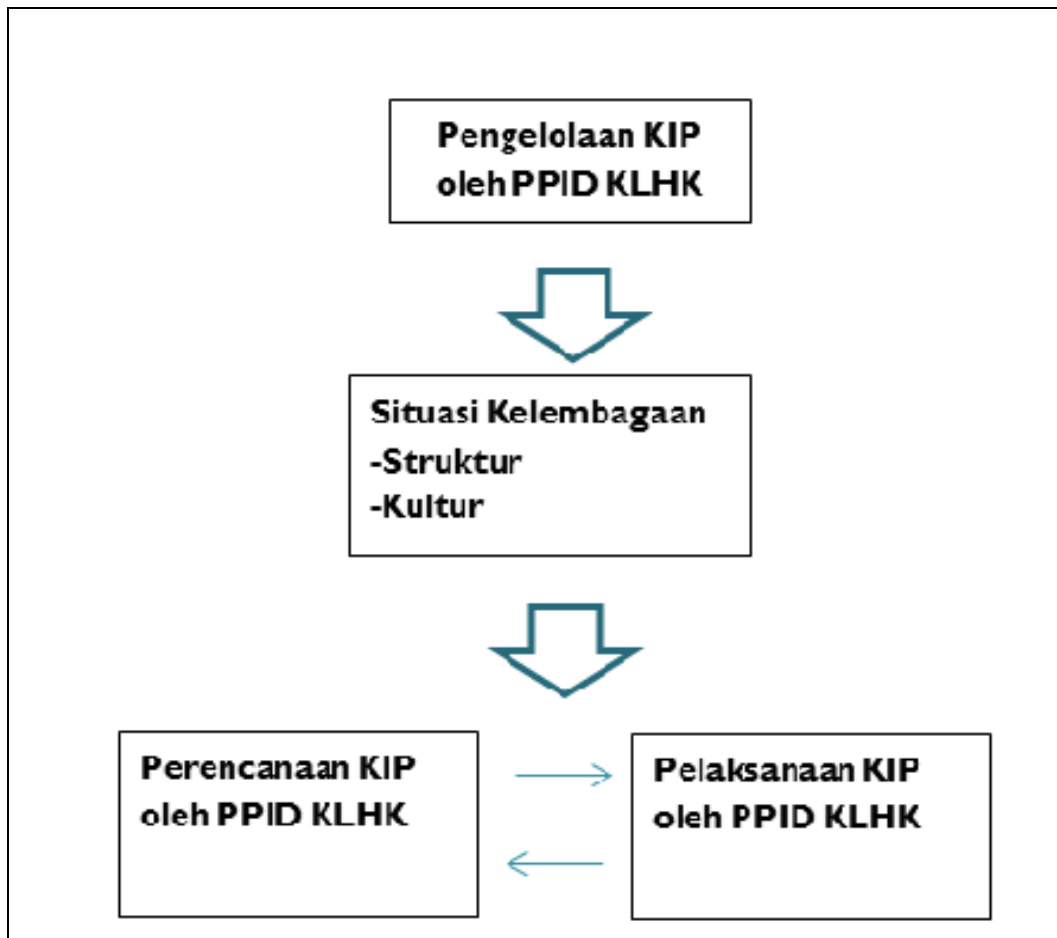
masalah, merumuskan tujuan, mengawasi, mencegah konflik, mengembangkan kelompok, membuat jaringan serta menjadi teladan (Yulk, dalam Ruliana, 2014).

6. Desain/Model Penelitian

Penelitian ini berupaya mendekati pengelolaan Keterbukaan Informasi Publik yang dilakukan oleh PPID KLHK melalui beberapa aspek dalam kerangka kerja komunikasi pemerintah yakni dari segi struktur, kultur, proses, koordinasi dan komunikasi. Aspek-aspek tersebut kemudian dimampatkan kembali dalam dimensi-dimensi yang mencerminkan aspek-aspek pengelolaan. Yaitu dimensi Situasi Kelembagaan, dimensi Perencanaan Keterbukaan Informasi Publik, dan dimensi Pelaksanaan Keterbukaan Informasi Publik.

Fungsi yang berkaitan dengan bagaimana cara komunikator menjadi *gate keeper* informasi publik tercermin dari upaya Badan Publik secara kelembagaan internal mendukung implementasi transparansi secara struktural. Hal ini masuk ke dalam dimensi pertama, yakni Situasi Kelembagaan yang menggambarkan dukungan internal kelembagaan yang mencakup aspek-aspek pada struktur administrasi dan struktur sumberdaya manusia. Serta aspek lain yang saling mempengaruhi dengan aspek struktur, yakni aspek kultur.

Proses-proses komunikasi yang berfungsi sebagai upaya pengumpulan informasi publik secara internal dicakup pada dimensi kedua penelitian ini yakni perencanaan komunikasi. Kemudian, eksplorasi fungsi-fungsi proses komunikasi mengenai cara informasi publik disebarluaskan dan cara komunikator merespon publik serta berbagai aspek pelaksanaan KIP dijabarkan melalui dimensi ketiga, yaitu Pelaksanaan KIP oleh PPID.



Gambar 1.3. Desain Penelitian

Sumber: Olahan Peneliti (2016)

7. Kerangka Konseptual

Bagian ini berupaya memberikan penjelasan singkat dan padat mengenai konsep-konsep penelitian yang terdapat pada desain penelitian. Penjelasan tersebut dimaksudkan untuk menguraikan makna dari konsep-konsep terkait pengelolaan keterbukaan informasi publik lingkup Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang diteliti.

Beberapa konsep utama dalam desain penelitian ini meliputi:

- 1) Situasi Kelembagaan menggambarkan dan menjelaskan mengenai kondisi dukungan internal organisasi sebagai modal dasar membangun pelaksanaan KIP dan mendukung komunikasi internal. Baik itu dalam bentuk formalisasi struktur pengelola, struktur peraturan, administrasi kegiatan PPID dan

terakhir mengenai kondisi/situasi yang berhubungan dengan kendala/hambatan komunikasi internal. Pembahasan meliputi:

- Aspek Struktur:

- a) Pembahasan mengenai peraturan internal yang merupakan titik tolak spesifikasi tugas PPID;
- b) Aktor-aktor yang terlibat dalam pengelolaan KIP secara internal, baik sebagai pembuat maupun pelaksana peraturan dan perundang-undangan; kesiapan para aktor tersebut dalam pelaksanaan KIP;
- c) Pembagian peran dan tanggungjawab dari para aktor yang terlibat dalam pengelolaan.

- Aspek Kultur:

- a) Pembahasan mengenai kultur para aktor dalam menyikapi dan menghadapi pelaksanaan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik.
- b) Beberapa faktor yang melingkupi dan mempengaruhi kultur para aktor.
- 2) Perencanaan Komunikasi tentang pengelolaan KIP adalah bagaimana PPID menyiapkan dan merancang perencanaan dalam mengelola sumberdaya komunikasi dan memilih fokus khalayak berdasarkan analisis situasi serta evaluasi dari kegiatan yang sebelumnya.
- 3) Pelaksanaan KIP membahas mengenai langkah-langkah yang dilakukan PPID dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan KIP termasuk didalamnya menyelesaikan kasus sengketa informasi publik serta melakukan berbagai kegiatan dalam mendukung pelaksanaan KIP.

8. Metodologi Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk dalam penelitian kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan karena bertujuan untuk mendapatkan pemahaman mengenai fenomena keterbukaan informasi publik di pemerintahan khususnya yang dilakukan oleh PPID Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan periode 2013 – 2015. Dalam memaparkan situasi dan peristiwa digunakan metode kualitatif karena berpijak pada situasi alamiah yang terjadi di lapangan dan

peneliti berada dalam posisi mengamati. Tidak ada upaya memanipulasi variabel dan memperkecil pengaruh terhadap perilaku gejala. Dalam serangkaian peristiwa kontemporer yang terjadi, peneliti hanya memiliki peluang yang kecil (atau tidak memiliki peluang sama sekali) untuk melakukan kontrol terhadap peristiwa.

Prosedur penelitian ini terdiri atas beberapa tahap. Adapun prosedur penelitian ini terdiri atas :

- Menentukan topik penelitian (relatif spesifik) dan tujuan penelitian;
- Mengidentifikasi unit analisis (individu, kelompok, organisasi, komunitas, teks);
- Melakukan studi literatur;
- Merancang pedoman wawancara, yang melibatkan manusia sebagai subjek data (subjek, informan). Dalam hal ini jumlah subjek yang diangkat sebagai kasus biasanya relatif dalam jumlah terbatas sesuai dengan tujuan penelitian.
- Melakukan pengamatan dan pengumpulan data melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) studi literatur dan dokumen dari narasumber;
- Membandingkan dan merangkai temuan-temuan serta melakukan analisis terhadapnya;
- Membuat kesimpulan dan saran.

8.1 Laporan Pelaksanaan Penelitian

Penelitian ini berlangsung kurang lebih delapan bulan sejak April 2015 hingga Desember 2015. Pada bulan Oktober 2014 sebelumnya, peneliti telah datang ke Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) yang saat itu masih Kementerian Kehutanan untuk mengajukan izin penelitian. Saat itu peneliti mengisi lembar permohonan informasi publik sebagai pemohon informasi dan menyerahkan kelengkapan persyaratan untuk penelitian secara langsung. Kemudian peneliti juga datang beberapa kali untuk melakukan wawancara dengan PPID. Selain itu, peneliti melakukan pendalaman kasus dengan melakukan wawancara mendalam (*indepth interview*) kepada para narasumber yang berhubungan langsung dengan sengketa informasi publik

yang terjadi antara KLHK dan para pemohon informasinya yakni pihak-pihak LSM *Forest Watch Indonesia* (FWI), *Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL). Wawancara juga dilakukan kepada pakar-pakar akademisi serta para pemangku kepentingan lain seperti Pemerintah (Kominfo) dan lembaga kuasi pemerintah (Komisi Informasi Pusat) agar tercipta pemahaman yang komprehensif terkait isu.

Perumusan instrumen penelitian dilakukan pada tanggal 24 Agustus 2015 sampai dengan 31 Agustus 2015. Kemudian dilaksanakan pekerjaan lapangan (*field work*) dilakukan beberapa kali, antara lain pada saat Tanggal 14 Oktober 2014 mengajukan permohonan penelitian sekaligus wawancara tidak terstruktur kepada PPID Utama.

Selang beberapa waktu peneliti mendapat kesempatan mengikuti salah satu sidang adjudikasi sengketa informasi publik yakni pada tanggal 17 April 2015. Setelah melakukan beberapa kali bimbingan dengan dosen, maka selama 2 (dua) minggu, yaitu tanggal 01-15 September 2015 dan tanggal 8 Desember 2015 peneliti melakukan wawancara mendalam terstruktur dengan berbagai narasumber mulai dari PPID Kemenhut (sekarang KLHK), LSM-LSM, Kominfo, Komisi Informasi, Akademisi.

Transkrip data primer dilakukan pada 01 Oktober 2015 sampai dengan 30 November 2015. Proses ini merupakan proses yang paling menyita banyak waktu dan tenaga karena harus mengubah percakapan lisan ke dalam bentuk tertulis. Pembahasan, analisis data dan revisi dilakukan pada Desember 2015 hingga November 2016.

8.2 Sumber Data

Sumber data utama penelitian berupa data primer dan sekunder. Data primer dalam penelitian ini didapat melalui: wawancara terstruktur terhadap masing-masing informan utama dan tambahan;

Data sekunder didapat dari dokumen yang diberikan langsung oleh informan utama dan berbagai data pendukung dari internet serta data berdasarkan observasi. Informan dalam penelitian ini terdiri dari:

a) Informan utama dari KLHK:

Kabid Humas bidang hubungan antar lembaga selaku PPID utama.

b) Informan lainnya:

Staf tim PPID KLHK, peneliti *Forest Watch Indonesia* (FWI), Peneliti ICEL Ketua Komisi Informasi Pusat, Tenaga ahli Komisi Informasi Pusat, Staf Direktur Komunikasi Publik Kominfo, Dirjen Pengelolaan Hutan Produksi Lestari KLHK, Dirjen Pengendalian Perubahan Iklim KLHK, Kasubag Data dan Informasi Ditjen Pengendalian Perubahan Iklim KLHK, Dosen IPB dan UGM sebagai akademisi dan saksi ahli dalam sidang ajudikasi.

8.3 Teknik Pengumpulan Data

1) Wawancara terstruktur

Peneliti menyiapkan pedoman wawancara mendalam kemudian mewawancarai informan satu per satu ditempatnya masing-masing sesuai waktu yang disepakati. Wawancara dilakukan antara bulan September sampai Desember 2015.

Wawancara dilakukan sesuai kapasitas/peran masing-masing informan dalam konteks penelitian ini yaitu tentang keterbukaan informasi publik antara PPID KLHK dan publiknya serta fenomena keterbukaan informasi secara umum.

2) Wawancara melalui surat

Adanya keterbatasan sumberdaya baik waktu, biaya dan tenaga dari peneliti serta kesediaan informan, beberapa wawancara diantaranya dilakukan melalui surat/wawancara tidak langsung.

3) Studi dokumentasi

Dokumen-dokumen bukti kegiatan yang diberikan oleh informan merupakan salah satu data yang berharga untuk dipelajari.

4) Strategi pengumpulan data pada situs web:

Situs web dipilih dengan sengaja berdasarkan kriteria penelitian ini yakni menyangkut objek penelitian berupa PPID KLHK. Kerangka sampel berupa daftar alamat situs web didapatkan melalui kombinasi

penggunaan mesin pencari (*search engine*) tunggal seperti Google ataupun Yahoo. Kata kunci yang digunakan adalah PPID KLHK.

Snelson (dalam Pitoyo, 2007) dalam penelitiannya menggunakan 2 (dua) prosedur yakni mesin pencari dan juga gerbang portal (*portal online*). Prosedur yang disebut belakangan memungkinkan peneliti langsung menuju alamat situs web (*hosting*) PPID KLHK /PPID KLHK dengan cara mengetik langsung alamat URL-nya. Kedua cara ini yang digunakan peneliti dalam mencapai situs web PPID.

5) Observasi langsung

Observasi langsung dilakukan dengan cara datang ke kantor PPID KLHK. Selain itu juga dengan mengikuti salah satu sidang ajudikasi sengketa informasi publik pada tanggal 17 April 2015 di Komisi Informasi Pusat, Jakarta, bersama Tim PPID KLHK.

8.4 Teknik Analisis Data

a) Reduksi data meliputi pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan – catatan tertulis di lapangan.

b) Penyajian data

Data kualitatif disajikan dalam bentuk teks naratif, menggabungkan yang terpisah dan terpecah menurut sumber informasi dan waktu perolehan informasi, kemudian diklasifikasikan menurut isu dan kebutuhan analisis.

c) Penarikan kesimpulan

Simpulan yang luas konteksnya dipersempit pada tahap reduksi data kemudian disajikan data dan disimpulkan lagi terus menerus prosesnya seperti itu seperti lingkaran. Terakhir dilakukan verifikasi.

8.5 Pembatasan Penelitian

Penelitian ini dibatasi pada pengelolaan KIP yang dilakukan oleh PPID yang berada di Kantor Pusat Gedung Manggala Wanabakti Jakarta dan tidak meneliti PPID UPT.