

IMPLEMENTASI PEJABAT PENGELOLAAN INFORMASI DAN DOKUMENTASI (PPID) DI KOTA SURABAYA

IMPLEMENTING INFORMATION AND DOCUMENTATION MANAGEMENT OFFICIAL BY PUBLIC AGENCIES IN SURABAYA

Vience Mutiara Rumata

Puslitbang APTIKA-IKP Kementerian Komunikasi dan Informatika
Jln Medan Merdeka No. 9 B Jakarta Pusat
Pos-el: vience.siahaan@gmailcom

ABSTRACT

This paper describes Challenges in implementing Information and Documentation Management Officials by Public Agencies in Surabaya. The methodology of the research is qualitative research with interpretative-narrative analysis based on in depth interview, focus group discussion, and secondary data. The result of this research is there are two obstacles in implementing Information and Documentation Management Officials by Public Agencies in Surabaya, which are SOP and Perception challenges.

Keywords: Public, Information, Documentation

ABSTRAK

Penelitian ini memaparkan tantangan implementasi Pejabat Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi oleh Badan Publik di Kota Surabaya. Metodologi penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan teknik analisis interpretasi-naratif berdasarkan wawancara mendalam, diskusi kelompok terarah dan data sekunder. Hasil dari penelitian ini adalah terdapat dua tantangan ketika mengimplementasikan Pejabat Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi oleh Badan Publik Kota Surabaya, yaitu tantangan SOP dan persepsi.

Kata kunci : Publik, Informasi, Dokumentasi

PENDAHULUAN

Salah satu produk Undang-Undang (UU) yang dikeluarkan oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemkominfo) adalah UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). UU No. 14/2008 tentang KIP ini disahkan dan diundangkan pada tanggal 30 April 2008. Sesuai dengan ketentuan yang diatur pada Pasal 64 ayat (1), bahwa UU ini mulai berlaku 2 (dua) tahun sejak tanggal diundangkan. Dengan demikian, UU ini sudah berlaku sejak tanggal 30 April 2010. UU No. 14/2008 tentang KIP dibentuk dengan tujuan menjamin hak warga negara di Indonesia untuk mendapatkan kebe-

basan mengakses informasi publik. Tidak hanya itu, UU No. 14/2008 tentang KIP ini diharapkan mampu mendorong partisipasi masyarakat serta mencerdaskan kehidupan bangsa seperti yang diamanahkan dalam pembukaan UUD 1945, dan Pancasila. Salah satu amanah dalam UU No. 14/2008 tentang KIP dalam pasal 13 menyebutkan bahwa Badan Publik wajib menunjuk Pejabat Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi Publik atau PPID di lingkungan kerjanya. Perintah UU No. 14/2008 tentang KIP tersebut di Indonesia masih belum mendapatkan respon dari berbagai Badan Publik, maupun masyarakat. Realitanya hingga menjelang satu tahun sejak diberlakukan

UU KIP, 30 April 2011, masih banyak badan publik yang belum melaksanakan amanah UU No. 14/2008 tentang KIP tersebut.

Secara faktual sampai bulan Juli 2011, Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemkominfo) mencatat sebanyak 15 dari 34 Kementerian serta 17 Lembaga Nonkementerian yang sudah memiliki pejabat PPID. Sementara itu, ada 23 pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang tersebar di enam provinsi telah memiliki PPID. Menurut siaran pers Kemkominfo No. 49/PIH/KOMINFO/7/2011 tentang Peringatan Sangat Serius bagi Badan Publik (Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif) Pusat dan daerah yang belum menetapkan pejabat yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan UU Keterbukaan Informasi Publik (25 Juli 2011).

Sebanyak 15 kementerian yang telah memiliki pejabat PPID tersebut, di antaranya Kementerian Komunikasi dan Informatika (23 Maret 2010); Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan (27 Mei 2010); Kementerian Kesehatan (8 Juni 2010); Kementerian Hukum dan HAM (17 Juni 2010); Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata (dibentuk 25 Agustus 2010); Kementerian Pendidikan Nasional (dibentuk 6 September 2010); Kementerian Perhubungan; Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; Kementerian Kehutanan (dibentuk 22 Pebruari 2011); Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat (dibentuk 10 Maret 2011); Kementerian Luar Negeri (dibentuk 28 Maret 2011); Kementerian Sosial (dibentuk 26 April 2011); Kementerian Pertanian (dibentuk Juni 2011); serta Kementerian Pekerjaan Umum (dibentuk 17 Juni 2011).

Sementara itu,, 17 Badan Publik Lembaga nonkementerian, di antaranya; Kepolisian RI (dibentuk 26 Januari 2010); Kejaksaan Agung (14 Mei 2010); Setjen DPR-RI (24 Mei 2010); Komisi Pemberantasan Korupsi (26 Mei 2010); BPPT (30 Agustus 2010); Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (30 September 2010); Arsip Nasional (1 Desember 2010); Mahkamah Konstitusi (3 Januari 2011); Mahkamah Agung (5 Januari 2011); KPU; Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (9 Pebruari 2011); Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (31 Maret 2011); Badan Nasional

Penanggulangan Bencana (10 Mei 2011); Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (11 Mei 2011).

Sementara itu, dari 23 pemerintah provinsi yang telah menetapkan PPIDnya diantaranya:

- 1) Provinsi Jawa Tengah, terdiri atas: Bappeda Jawa Tengah, Pemkab Jepara, Pemkab Purworejo Pemkab Batang, Pemkab Kebumen, Pemkab Sragen Pemkab Banjarnegara, Pemkot Surakarta Pemkab Banyumas Pemkab Pati dan Pemkab Banjarnegara.
- 2) Provinsi Jawa Timur, terdiri atas: Pemkot Surabaya, Pemkot Bojonegoro, Pemkab Bangkalan, Pemkab Sampang, dan Pemkot Blitar.
- 3) Provinsi Sumatra Utara, terdiri atas: Pemkab Serdang Bedagai dan Pemkab Langkat.
- 4) Provinsi Sulawesi Selatan, terdiri atas: Pemda Toraja serta Pemda Pangkal Jane dan Kepulauan
- 5) Provinsi Bangka Belitung, terdiri atas: Pemkot Pangkal Pinang
- 6) Provinsi Lampung, terdiri atas: Pemkab Lampung Utara dan Pemkot Lampung

Jumlah badan publik yang memiliki PPID tersebut masih kurang dari 50 persen. Hal ini menandakan masih minimnya keseriusan badan publik untuk menaati UU KIP No. 14/2008 tentang KIP yang menjamin hak publik mendapatkan informasi. Tidak sebatas PPID, UU KIP No: 14/2008 tentang KIP juga mengatur tata cara penyelesaian sengketa informasi melalui Komisi Informasi. Berdasarkan catatan Komisi Informasi Pusat sejak bulan Juli 2010 hingga Maret 2011 adalah 224 perkara yang tidak semuanya ditangani oleh Komisi Informasi Pusat (Siaran Pers No.33/PIH/KOMINFO/3/2011 tentang Kepatuhan dan juga Ketidak Patuhan Badan Publik terhadap Pelaksanaan UU KIP No. 14/2008 tentang KIP Selama 1 Tahun sejak UU tersebut diberlakukan/29 April 2011).

UU No. 14/2008 tentang KIP sendiri lahir di saat wacana *good governance* atau sistem pemerintah yang baik. Salah satu indikasi dari *good governance* ini adalah adanya transparansi. UU No. 14/2008 tentang KIP menjadi koridor untuk menciptakan pemerintahan yang transparan dan akuntabilitas, menjadi penting

untuk diimplementasikan oleh semua badan publik dengan pembentukan PPID sebagai pengelolanya. Berangkat dari pemaparan latar belakang tulisan ini permasalahan yang dihadapi PPID menjadi sangat kompleks. Dengan demikian, diperlukan identifikasi untuk melihat seberapa besar kompleksitas permasalahan yang dihadapi PPID, baik secara internal maupun eksternal.

Pada prinsipnya UU No. 14/2008 tentang KIP tidak mewajibkan pemerintah atau badan publik membuka informasi seluas-luasnya kepada masyarakat. UU No: 14/2008 tentang KIP membolehkan pemerintah atau badan publik menutupi informasi kepada publik, bila informasi tersebut dinilai tidak layak diketahui publik (Pasal 17). Sejak UU ini diberlakukan hingga bulan April 2011, Komisi Informasi Pusat menangani setidaknya 224 perkara. Jumlah persengketaan yang berhasil dimediasi adalah sebanyak 21 perkara. Sedangkan yang diputus melalui adjudikasi adalah 7 perkara. Selebihnya masih dalam proses mediasi dan administrasi.

Begitu pentingnya UU No: 14/2008 tentang KIP, akan tetapi mengapa masih banyak Kementerian maupun Badan (lembaga) Publik belum menunjuk pejabat PPID. Alasan apa yang mendasari mereka belum menunjuk pejabat PPID? Apakah disebabkan kurangnya sosialisasi dari pemerintah atau keengganan badan publik karena terbentur masalah teknis seperti sudah memiliki pejabat Hubungan Masyarakat (Humas) di struktur organisasinya? Karena hingga saat ini belum semua Badan Publik memiliki pandangan yang sama mengenai PPID sebagai akibat perbedaan struktur organisasi. Ada yang menganggap PPID melekat pada pejabat Humas, ada pula yang hendak membentuk jabatan baru sebagai PPID. Kealpaan atau keterlambatan dalam penetapan PPID dapat menimbulkan konsekuensi hukum pada saat mediasi maupun proses adjudikasi. Penelitian ini berupaya untuk mendeskripsikan: *Apa yang menjadi hambatan dalam penerapan PPID bagi Badan Publik di Kota Surabaya dilihat dari perspektif komunikasi.*

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan hambatan dalam penerapan PPID bagi badan publik, bagi Pemerintah Kota Surabaya dilihat dari perspektif komunikasi. Peneliti ini juga melihat pada dua aspek, yaitu aspek teknis, (SOP)

dan aspek persepsi masyarakat. Secara khusus penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi penyusun kebijakan agar PPID bisa berjalan dengan baik untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, transparan, efektif dan efisien serta akuntabel.

Untuk menjelaskan kerangka teoritis dari penelitian terlebih dulu dijelaskan konsep-konsep Keterbukaan Informasi Publik dan konsep hambatannya.

Keterbukaan Informasi Publik, dalam perspektif pragmatis Ilmu Komunikasi, disebutkan bahwa suatu sistem memiliki prinsip keterbukaan. Karakteristik yang paling umum adalah adanya pertukaran informasi yang bebas antara sistem yang terbuka dengan lingkungannya (Fisher, 1978). Miller (1965) dalam Fisher (1978) memandang sistem yang hidup, termasuk juga sistem sosial, sebagai sistem yang tidak dapat terbuka. Sistem tersebut berinteraksi dengan lingkungannya dalam artian memasukkan informasi dari lingkungannya sehingga akhirnya sistem sosial berkembang ke arah kompleksitas yang semakin meningkat atau peningkatan diferensiasi di antara hubungan fungsionalnya¹. Teori informasi secara filosofi berasal dari Norbert Wiener dan secara sibernatis dan statis dari teori komunikasi yang matematis dari Shannon dan Weaver (1949). Fisher mengatakan informasi yang menggerakkan sistem sosial dan melestarikannya. Informasilah yang dipertukarkan di antara subsistem, sistem, dan suprasistem sesuai dengan prinsip keterbukaan.

Hubungan-hubungan struktural dan fungsional di antara komponen-komponen menyatakan adanya informasi. Apabila komunikasi terjadi dalam sistem sosial, maka individu terlibat dalam pengolahan informasi. Prasyarat bagi pembahasan komunikasi secara pragmatis adalah adanya pemahaman yang menyeluruh tentang hakikat informasi itu.¹ Interaksi sistem dengan lingkungan, pertukaran informasi antara subsistem di dalam sebuah sistem hingga meningkatnya kebutuhan diferensiasi serta hubungan fungsional. Hal ini yang mendasari kebutuhan jabatan fungsional sebagai penghubung antara sistem (dalam hal ini badan publik) dengan lingkungan (publik). Banyak istilah menyebut petugas informasi publik. Istilah yang sudah dikenal oleh masyarakat luas

adalah Hubungan Masyarakat atau Humas. Akan tetapi, UU No:14/2008/tentang KIP melahirkan sebutan baru untuk itu, yaitu PPID. PPID, menurut UU No:14/2008/tentang KIP Pasal 1 ayat 9, adalah pejabat yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi di badan publik. Jadi, PPID adalah orang yang mengelola informasi publik.

Sementara itu, informasi publik menurut UU No:14/2008/tentang KIP adalah 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 UU ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik. UU No: 14/2008 tentang KIP juga mengatakan informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat.

Sementara itu, Badan publik, menurut UU No:14/2008/tentang KIP, 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 Belanja Negara/ Daerah (APBN/D) atau organisasi non pemerintah sepanjang sebagian dan seluruh dananya bersumber dari APBN/D, sumbangan masyarakat dan/atau sumbangan dari luar negeri. Tugas dan tanggung jawab PPID berdasarkan PP No. 61 tahun 2010 tentang Pelaksanaan UU No. 14/ 2008/ tentang KIP (pasal 14 ayat 1) sebagai berikut: Penyediaan, penyimpanan, pendokumentasian, dan pengamanan informasi; Pelayanan informasi sesuai dengan aturan yang berlaku; Pelayanan Informasi Publik yang cepat, tepat, dan sederhana; Penetapan prosedur operasional penyebarluasan Informasi Publik; Pengujian Konsekuensi; Pengklasifikasian Informasi dan/ atau pengubahannya; Penetapan Informasi yang dikecualikan yang telah habis Jangka Waktu Pengecualiannya sebagai Informasi Publik yang dapat diakses; dan Penetapan pertimbangan tertulis atas setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap orang atas Informasi Publik.

Parameter keterbukaan informasi publik menurut Patnuaji A Indrarto adalah ketika warga Negara (masyarakat) betul-betul mendapatkan

haknya untuk mengetahui rencana, program dan proses pengambilan kebijakan dan keputusan publik beserta alasannya. Selain itu, masyarakat aktif berpartisipasi dalam proses pengambilan kebijakan publik dan masyarakat.

Hambatan Komunikasi, di dalam komunikasi selalu ada hambatan yang dapat mengganggu kelancaran jalannya proses komunikasi sehingga informasi dan gagasan yang disampaikan tidak dapat diterima dan dimengerti dengan jelas oleh penerima pesan atau *receiver*. Menurut Ron Ludlow & Fergus Panton (1992: 10-11), terdapat tujuh (7) hambatan yang menyebabkan komunikasi tidak efektif : (1). *Status effect*, adanya perbedaan pengaruh status sosial yang dimiliki setiap manusia. (2). *Semantic Problems*, faktor semantik menyangkut bahasa yang dipergunakan komunikator sebagai alat untuk menyalurkan pikiran dan perasaannya kepada komunikan. Demi kelancaran komunikasi, seorang komunikator harus benar-benar memperhatikan gangguan semantik ini, sebab kesalahan pengucapan atau kesalahan dalam penulisan dapat menimbulkan salah pengertian (*misunderstanding*) atau penafsiran (*mis interpretation*) yang pada gilirannya bisa menimbulkan salah komunikasi (*miscommunication*). (3). *Perceptual distorsion*, *perceptual distorsion* dapat disebabkan karena perbedaan cara pandangan yang sempit pada diri sendiri dan perbedaan cara berpikir serta cara mengerti yang sempit terhadap orang lain. Sehingga dalam komunikasi terjadiperbedaan persepsi dan wawasan atau cara pandang antara satu dengan yang lainnya. (4). *Cultural Differences*, hambatan yang terjadi karena disebabkan adanya perbedaan kebudayaan agama dan lingkungan sosial. (5). *Physical Distractions*, hambatan ini disebabkan oleh gangguan lingkungan fisik terhadap proses berlangsungnya komunikasi. (6). *Poor choice of communication channels*, adalah gangguan yang disebabkan pada media yang dipergunakan dalam melancarkan komunikasi. (7). *No Feed back*, hambatan tersebut adalah seorang sender mengirimkan pesan kepada receiver tetapi tidak adanya respon dan tanggapan dari receiver maka yang terjadi adalah komunikasi satu arah yang sia-sia. Berangkat dari kedua konsep tersebut setidaknya dapat digunakan untuk menjelaskan

hambatan PPID sebagai pengelola informasi public, di setiap badan public.

METODE PENELITIAN

Penelitian dengan pendekatan kualitatif menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang dan perilaku yang dapat diamati (Bondan dan Taylor (1975) dalam Moleong (2001:3). Penelitian ini menggunakan metode deskriptif untuk menggambarkan identifikasi data penelitian yang diperoleh di lokasi penelitian berdasarkan kriteria-kriteria tertentu.

Teknik pengumpulan data: data primer dikumpulkan melalui *Focus Group Discussion* (FGD) yang dilaksanakan pada 19 Juli 2011 di Surabaya, dengan nara sumber Dinas Kominfo (Diskominfo) Pemprow, Wartawan serta Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Selain FGD, juga dilakukan wawancara mendalam dengan sejumlah narasumber yang dipilih sesuai dengan kompetensi penelitian. Mereka adalah Staf Dinas Komunikasi Pemerintah Kota Surabaya, Humas PDAM Surabaya, Humas PD Pasar Surya, serta Dosen Komunikasi Universitas Airlangga. Sementara itu, untuk data sekunder didapat dari observasi, studi pustaka dan dokumentasi, buku, penelusuran internet, serta pemberitaan media massa.

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah interpretatif dan naratif. Dalam penelitian interpretatif, peneliti dapat melakukan penafsiran dengan bebas. Hal ini dikarenakan penelitian ini benar-benar tergantung pada kemampuan dan pengetahuan yang dimilikinya. Selain itu, penelitian interpretatif cenderung lebih bersifat analitis (Stokes, 2007). Unit analisis, dalam penelitian ini lembaga (PPID) di kota Surabaya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hambatan SOP Dari Perspektif Komunikasi

Pada dasarnya Pemerintah Kota Surabaya telah memiliki PPID, yaitu Kepala Dinas Kominfo (Diskominfo) Surabaya yang ditunjuk berdasarkan Surat Keputusan (SK) Walikota Surabaya Nomor: 188.45/4/436.1.2/2011 tanggal 17 Januari

2011. Namun sayangnya, penunjukkan PPID ini tidak disertai dengan dokumen petunjuk teknis atau *Standard Operational Procedure* (SOP) yang mengatur pelayanan serta kesediaan informasi dan dokumentasi, struktur organisasi dan hal teknis lainnya. SOP itu belum ada, karena masih dibahas di Biro Hukum dan Organisasi Pemkot. Selain PP No. 61/ 2010, PPID dalam tataran Pemkot juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 35/ 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Pelayanan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.

Namun, Kedua produk hukum ini sama sekali tidak memberikan pola kerja atau model pelayanan informasi dan dokumentasi. Kedua produk hukum ini hanya menyebutkan PPID bertugas membuat SOP. Ini menjadi penghambat ketika Diskominfo Pemkot Surabaya menerjemahkan model pelayanan informasi, dan struktur PPID serta cara pengklasifikasian informasi yang dikecualikan. Nara sumber Diskominfo Pemkot Surabaya mengatakan akan ada PPID di tiap Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) di Surabaya yang disebut dengan "PPID Pembantu". PPID pembantu yang ada di SKPD saat ini hanya berupa jabatan saja, belum ada pejabatnya. PPID tiap SKPD akan dipilih serta diangkat oleh Kepala Dinas masing-masing. Jika di runut lebih jauh, hal ini terjadi karena adanya perbedaan pemaknaan bahasa atau dalam tataran konsep hambatan yang disebabkan *semantic problem*. Nara sumber tersebut juga menjelaskan PPID Pemkot dengan PPID Pembantu merupakan satu kesatuan. SOPnya yang tengah digodok ini diharapkan akan membuat PPID pembantu berada di bawah koordinasi PPID Pusat. Koordinasi di sini tidak sekadar jalur penyediaan informasi atau data, tetapi juga soal klasifikasi informasi yang boleh dan tidak disampaikan kepada publik. Postur PPID ini kelak diharapkan dapat mensinergikan data-data antar SKPD. Masing-masing SKPD juga menerapkan caranya masing-masing dalam hal informasi yang boleh dan tidak disampaikan kepada publik.

"Kita melakukan penelitian tahun 2010 di tiap-tiap kecamatan dan SKPD. Yang aneh data dari kecamatan yang satu dengan yang lain berbeda-beda. Yang satu ngomong data tentang penduduk

miskin terbatas, ada yang ngomong gak dan menurut peneliti data ini gak bisa diganggu gugat. Nah ini kan lucu kecamatan satu dengan yang lain kok berbeda? Kalau pemikiran saya, nanti terjadi kotak-kotak. Ini daerah kekuasaanku dan itu kurang bagus, seperti raja-raja kecil. Mereka bisa melakukan pelayanan tetapi di bawah koordinasi dan mereka gak bisa menentukan sendiri”

Dalam konteks ini Kemkominfo telah berhasil mengembangkan standar prosedur pelayanan informasi dan dokumentasi berdasarkan Permen Kominfo No. 10/ 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Kemkominfo serta Keputusan Menkominfo No 117/ 2010 tentang Organisasi Pengelola Informasi dan Dokumentasi Kemkominfo. PPID Kemkominfo berada di bawah Tim Pertimbangan. Tim Pertimbangan merupakan pejabat Eselon I yang diketuai Sekretaris Jendral Kemkominfo dengan anggotanya Inspektorat Jendral, dan para Direktorat Jendral serta Badan Litbang SDM. Tugas utama Tim Pertimbangan ini adalah membahas dan mengusulkan informasi yang dikecualikan serta selanjutnya ditetapkan oleh Menkominfo. Tugas lainnya adalah menyelesaikan sengketa informasi. Berbeda dengan PPID Surabaya yang memiliki PPID Pembantu, PPID Kemkominfo tidak memiliki PPID Pembantu. PPID Kemkominfo hanya dibantu oleh pejabat Kemkominfo yang berkedudukan di daerah.

SOP lainnya yang sangat penting untuk mendukung kerja PPID adalah SOP pengklasifikasian informasi. Menurut nara sumber Pemkot Surabaya mengaku Dewan/ Tim Pertimbangan yang ada saat ini belum sepenuhnya paham bagaimana melakukan uji konsekuensi. Dalam PP No. 61 disebutkan PPID bertugas untuk melakukan pengklasifikasian informasi melalui uji konsekuensi dengan masukan dari Dewan/ Tim Pertimbangan.

“Nah..itu yang tidak ada petunjuk uji konsekuensi. PP No. 61 itu hanya bentuk kalimat-kalimat yang kurang dipahami. SOP tentang Uji Konsekuensi, mereka (tim pertimbangan) masih gamang jadi kita mau preassure gak mungkin.”

Mereka berharap adanya mekanisme pengklasifikasian informasi yang dikecualikan ataupun tidak dari PPID pusat, dalam hal ini tingkat Pemprov. Hal ini bertujuan agar pelayanan permohonan informasi menjadi lebih cepat tanpa melalui rapat pembahasan antara PPID Pemkot dengan PPID di SKPD. Dalam buku pedoman Pelayanan Informasi dan Dokumentasi yang dimiliki Kemkominfo, memang tidak disebutkan dengan jelas tata cara atau prosedur uji konsekuensi informasi yang dikecualikan. Hanya saja, informasi yang sifatnya dikecualikan harus melalui metode uji konsekuensi bahaya (*consequential harm test*) sebagai dasar penentuan suatu informasi yang harus dirahasiakan apabila informasi tersebut dibuka.

Untuk menjamin suatu informasi dapat dibuka atau ditutup secara obyektif, maka metode uji konsekuensi bahaya tersebut bisa dilengkapi dengan uji kepentingan publik (*balancing public interest test*) yang mendasari penentuan informasi harus benar-benar ditutup sesuai dengan kepentingan publik. Lebih lanjut, pengklasifikasian akses informasi harus disertai pertimbangan tertulis tentang implikasi informasi dari sisi politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Setiap kali ada permohonan informasi, PPID Diskominfo Surabaya masih harus berkoordinasi dengan SKPD terkait untuk menanyakan kesiediaan data atau membahas apakah informasi tersebut bisa diberikan kepada publik atau tidak. Jika diperbolehkan, maka PPID Diskominfo akan memberikan surat jawab sekaligus datanya kepada pemohon informasi keesokan harinya. Jadi lama prosedur minimal dua hari.

Sejauh ini setidaknya ada tiga LSM yang sudah memanfaatkan PPID Pemkot Surabaya untuk meminta informasi, salah satunya *Surabaya Corruption Watch*. Ketiga LSM tersebut meminta tiga data berbeda yakni: data Komisi Pemilihan Umum Daerah; data sisa dana jasa pungut di bagian Biro Pendapatan dan Keuangan; serta dana kebersihan yang diambil langsung dari tarif PDAM. Ketiganya sudah dilayani dengan baik dan belum ada yang mengajukan keberatan hingga saat ini.

Secara umum. Institusi layanan informasi publik, termasuk lembaga kehumasan pemerintah

dewasa ini masih memiliki banyak kelemahan, seperti:

1. Masih lemahnya budaya pendokumentasian informasi terhadap aktivitas dan output kinerja sebagian besar badan publik.
2. Masih lemahnya pengharagaan dan perlakuan terhadap informasi bagi peningkatan kualitas hidup masyarakat.
3. Masih lemahnya system administrasi organisasi disebagian besar badan publik yang mengakibatkan kurang tertatanya aliran informasi di lingkungan badan publik itu sendiri.
4. Masih lemahnya sistem manajemen informasi di lingkungan badan publik sehingga mekanisme “retrieving” terhadap informasi untuk pelayanan publik sering mengalami kesulitan.
5. Masih adanya “gap” yang cukup besar terhadap kualitas layanan informasi diantara badan publik sehingga sulit untuk menentukan suatu standar baku bagi kualitas mekanisme layanan informasi.
6. Masih tersistematiknya proses penanangan layanan informasi masyarakat, baik ditingkat pusat, tingkat daerah, maupun antara pusat dan daerah (Aklaf, Idrus, 2002) ².

Dalam FGD, Diskominfo Pemprov menjumpai kendala selama sosialisasi baik itu UU No: 14/2008 tentang KIP, maupun PPID yang dilakukan di tingkat Kabupaten Kota maupun Badan Publik.

“Banyak hal yang menjadi hambatan. Satu, setelah saya mengadakan beberapa kali sosialisasi pembinaan PPID yang ditugasi oleh dinas atau instansi, rata-rata yang datang itu bisa berbeda-beda tiap waktu sosialisasi. Yang kedua, mereka mungkin tidak memberikan laporan kepada atasannya. yang ketiganya, atasannya sendiri kurang merespons terhadap keterbukaan Informasi publik”

Persepsi Tentang Hambatan Implementasi PPID

Tantangan lain dari pengimplementasian PPID di Badan Publik adalah persepsi mereka

tentang PPID itu sendiri. Di Instansi pemerintah, (Hoesin, Hanif, 2003 : 66), setidaknya terdapat 6 jenis institusi layanan informasi publik, diantaranya: *Public Relation* (atau dikenal Humas Pemerintah); Pusat Penerangan (di lingkungan TNI); Pusat Informasi; Pusat Penyuluhan; Pusat Dokumentasi dan Perpustakaan; serta Pusat Data dan Informasi.² Fungsi PPID dianggap sama dengan jabatan seperti Humas atau Pusat Informasi biasa. Hal ini secara umum disampaikan oleh pihak manajemen dari dua BUMD yaitu Humas PD Pasar Surya dan Kepala Humas PDAM Surabaya pada saat wawancara. Menurut Wahyu, wartawan Bhirawa, mengatakan bahwa fungsi kehumasan di BUMD sudah berjalan dengan baik. Akan tetapi tantangan PPID diterapkan di BUMD hanya faktor teknis.

“Karena fokusnya hanya ke kelembagaan. Kalau dulu Humas, tetapi sekarang istilahnya PPIDlah. Jadi paling berat kalau instansi publik seperti BUMD mesti dilatih kelembagaannya”

Meski demikian, UU No:14/2008/tentang KIP sudah berlaku dan mau tidak mau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai Badan Publik yang dibiayai oleh APBD harus menaati. Kesiapan badan publik untuk mengimplementasikan UU No: 14/2008 tentang KIP ini bisa dilihat dari persepsi dan motivasi manajemen puncak organisasi. Baik PDAM Surabaya maupun PD Pasar Surya belum memiliki PPID. Humas PD Surya mengatakan PPID itu hanyalah formalitas semata yakni merubah nama menjadi PPID dari pelayanan informasi yang sudah berjalan di BUMD yang menaungi pasar-pasar seluruh Surabaya tersebut. PD Surya sendiri hanya memiliki satu orang yang bertindak sebagai Humas yang dibantu oleh satu orang staf. Konsumen pemohon informasi PD Surya kebanyakan sebagian besar adalah pedagang. Karenanya, PD Surya tidak menerapkan prosedur pelayanan informasi yang rumit sejak dulu.

PD Pasar Surya melayani informasi melalui sambungan telepon. Rata-rata sehari sekitar dua pemohon yang biasanya berasal dari pedagang dan LSM. Namun, setiap informasi yang diberikan kepada publik tidak dicatat atau direkam untuk menghindari sengketa informasi. Prosedur penyediaan informasi, Humas PD Pasar Surya

harus meminta izin terlebih dahulu ke Direktur. Khususnya informasi yang menyangkut hal-hal sensitif dan biasanya berkaitan dengan pemberitaan media massa lokal.

Untuk penyampaian informasi dilakukan terpusat di kantor PD Pasar Surya melalui Humas. Tiap-tiap cabang pasar PD Surya tidak ada fungsi Humas di dalamnya. Akan tetapi, jika masyarakat ingin menanyakan informasi yang bersifat umum seperti perizinan penjualan, membeli kios dan sebagainya itu bisa ditanyakan langsung ke Kepala Pasar masing-masing. PD Pasar Surya telah memiliki sistem pendokumentasian data yang terintegrasi antar satu divisi dengan divisi lainnya. PDAM Surabaya sama sekali belum pernah mendengar istilah PPID, meski mengetahui UU No: 14/2008 tentang KIP. Menurut penjelasan Kepala Humas PDAM Surabaya, perusahaannya memiliki dua “pintu” pelayanan informasi yaitu Unit Pemasaran dan Pelayanan Pelanggan (UP3) dan Humas. UP3 diperuntukkan untuk pelanggan PDAM, sementara Humas untuk menangani informasi ke publik, khususnya untuk menginformasikan kebijakan PDAM.

Kedua unit tersebut terpisah. UP3 berada di bawah Direktur Distribusi, sementara Humas di bawah Direksi langsung. Humas merupakan jabatan fungsional, bukan struktural. Sama dengan PD Pasar Surya, Humas PDAM harus mendapatkan persetujuan dari Direktur Utama sebelum informasi tersebut dilempar ke publik. Direktur utama yang menentukan informasi yang dikecualikan dan tidak. Setiap pemohon informasi harus mengirim surat permohonan resmi ke Direktur Utama. Direktur Utama yang akan mendisposisikan kepada unit-unit yang terkait. Humas yang akan memfasilitasi. Humas dianggap corong perusahaan. PDAM membuka pelayanan informasi melalui call center untuk telepon serta customer service di kantor-kantor PDAM di seluruh Surabaya. Humas PDAM Surabaya mengungkapkan jika diharuskan membentuk PPID maka dia akan berada di bawah Direktur Utama, yang membawahi Humas dan UP3.

Pemaparan tersebut jelas menggambarkan bagaimana persepsi badan publik yang menganggap PPID itu sekadar “nama jabatan” yang memiliki fungsi seperti Humas. Meski keduanya

siap untuk menerapkan PPID dalam instansinya masing-masing, tetapi mereka sepenuhnya tidak begitu termotivasi untuk menerapkannya. Jika sudah tidak termotivasi, maka sulit bagi Badan Publik untuk menerima konsep PPID.

Persepsi diartikan sebagai pengalaman tentang objek, peristiwa atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan.⁴ Perlu diketahui persepsi dan motivasi positif dapat serta-merta mendorong organisasi untuk berkonsolidasi mempersiapkan langkah-langkah perubahan atau sebaliknya.³ Persepsi yang buruk akan berpengaruh pada motivasi seseorang ataupun lembaga ketika menerima sebuah perubahan. Berdasarkan wawancara dengan kedua manajemen puncak BUMD tersebut, jelas terlihat bila keduanya menganggap PPID bukanlah suatu inovasi. Mereka menganggap diri mereka sudah cukup terbuka dan memberikan pelayanan informasi publik dengan baik melalui peran Humas. Bahkan keduanya sepakat PPID sulit diterima di masyarakat yang kadung mengenal kata “Humas.”

Persepsi publik yang buruk atau *poor public perception* (Liu and Horsley: 2007) adalah satu dari delapan tantangan dan peluang yang dihadapi para pelaku humas pemerintah di Amerika Serikat. Kurangnya kepercayaan publik menghalangi suksesnya komunikasi sebuah pemerintah.⁵ PPID bakal membutuhkan proses panjang agar bisa “diterima” di badan publik, termasuk masyarakat. Jangan sampai hadirnya PPID justru tidak membawa perubahan apapun. Masyarakat yang biasa diwakili oleh LSM diper-sulit bila menanyakan soal pertanggungjawaban APBD atau sejenisnya. Pejabat PPID haruslah ditempati oleh orang yang benar-benar memiliki kompetensi di bidang pelayanan informasi dan dokumentasi. Salah menempatkan orang, maka PPID hanyalah sebatas “jabatan.”

KESIMPULAN

Bagi Pemkot Surabaya mengaku pihaknya sulit untuk menerjemahkan PP No. 61/ 2010 serta Permendagri No. 35/ 2010 ke dalam Standar Operasional atau SOP yang mendukung kerja PPID. SOP saat ini masih tengah dibahas oleh Biro Hukum dan Organisasi Pemkot Surabaya. SOP Pelayanan Informasi dan Dokumentasi berisi

postur PPID baik PPID pusat maupun PPID pembantu, penyediaan informasi atau data, serta uji konsekuensi untuk informasi yang dikecualikan.

Sementara hambatan kedua adalah tantangan persepsi di kalangan manajerial Badan Publik. Baik PD Pasar Surya maupun PDAM Surabaya menganggap PPID itu hanya sebatas jabatan formal yang memiliki peran seperti Humas yang biasa mereka jalankan. PPID bagi keduanya tidak ada yang istimewa.

SARAN

Kepada Pemerintah Daerah khususnya Gubernur Jawa Timur dan Walikota Surabaya hendaknya tidak sekadar menunjuk pejabat PPID melalui SK semata. Tetapi juga, segera menandatangani SOP Pelayanan Informasi dan Dokumentasi yang berisi Struktur Organisasi (komando PPID Pusat dan PPID pembantu), uji konsekuensi untuk data yang dikecualikan, serta alur penyediaan data. Hal ini bertujuan untuk membentuk “one door information center” untuk Dinas Komunikasi dan Informasi Pemkot Surabaya segera merealisasikan SOP Pelayanan Informasi dan Dokumentasi yang bisa diadopsi Badan Publik non lembaga pemerintah, khususnya BUMD. SOP tersebut memberi batasan tegas fungsi antara Humas dan PPID. Hal ini dilakukan agar BUMD tidak memandang PPID itu sekadar jabatan formal semata, dan perlu dilakukan penelitian lanjutan mengenai SOP pelayanan informasi dan dokumentasi, efektivitas pola kerja PPID serta opini publik dan partisipasi masyarakat dengan adanya PPID.

UCAPAN TERIMA KASIH

Peneliti mengucapkan terima kasih kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas kasih karunia serta kebajikanNya membuat peneliti bisa menyelesaikan tugas dan kewajibannya selama pendidikan diklat di Pusbindiklat LIPI. Kedua, peneliti mengucapkan terima kasih kepada Ibu serta adik-adikku atas dukungannya, serta para rekan-rekan seperjuangan gelombang 23 Pusbindiklat yang selalu mengisi hari-hari peneliti di Cibinong dan terakhir, peneliti mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Prof Rusdi yang telah memberi bimbingan hingga penulisan Karya Tulis

ini selesai, tetapi juga memberi motivasi untuk menjadi Professor kelak.

DAFTAR PUSTAKA

- ¹Fisher, A. B. 1978. *Perspectives on Human Communication*. terjemahan: Teori-Teori Komunikasi oleh Soejono Trimo, MLS, 1986.
- ²Mudjiyanto, B. 2005. *Pelayanan dan Umpan Balik Informasi kepada Publik: studi pada humas lembaga informasi nasional*. Tesis. Fakultas Ilmu Sosial dan Politik. Jakarta: Universitas Indonesia
- ³Wahyuningsih. S. 2005. manajemen Penyediaan dan Penyebaran Informasi Publik: kasus di Media Center Lembaga Informasi Nasional. Tesis. Fakultas Ilmu Sosial dan Politik. Jakarta: Universitas Indonesia
- ⁴Sari, F. P. 2009. *Kesiapan Organisasi Kementerian Hukum dan HAM menyongsong Implementasi UU No 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*. Tesis
- ⁵Liu, B. F and A.B. Levenshush. 2010. *Public Relations Professionals' Perspectives on the Communication Challenges and Opportunities they face in the public sector*. United States of America :University of Maryland

PUSTAKA PENDUKUNG

- Kementerian Komunikasi dan Informatika. 2010. Pedoman Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi di lingkungan Kementerian Komunikasi dan Informatika. (<http://ppidkemkominfo.files.wordpress.com/2011/06/pedoman-pengelolaan-info-depkominfo-final-rev27-juni-2011.pdf>, diakses 4 November 2011)
- (<http://www.ombudsman.go.id/Website/detailAchieve/346/id>, diakses pada 7 November 2011)
- [http://www.scribd.com/doc/46035027/hambatan/komunikasi/diakses-4/12/2011/SA](http://www.scribd.com/doc/46035027/hambatan-komunikasi/diakses-4/12/2011/SA)

