

PERAN HUBUNGAN MASYARAKAT DALAM MEWUJUDKAN TRANSPARANSI PEMERINTAHAN DAERAH

Edah Jubaedah

Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN Bandung
Jalan Cimandiri 34-38 Bandung, Telp. (022) 4237375, e-Mail: e_jubaedah@yahoo.com

The Role of Public Relations on Promoting Local Government Transparency

Nowadays, such organizations as government institutions are required to be more transparent in doing their operations or activities. Transparency refers to the availability of information to the public and clarity about government rules, regulations, and decisions. Corresponding to one of good governance principles, transparency in government decision making and public policy implementation reduces uncertainty.

In building transparency, local government can utilize its public relations as an agent of communication to the citizens. Public relations has a strategic role in helping local government establish transparency in local government institutions. There is a shift in the role of public relations in such organization as government institution from the role as press agency, public information, and two-way asymmetrical model to two-way symmetrical model of public relations. By implementing the two-way symmetrical model, public relations can help local government establish and maintain mutual relationship between government and its stakeholders.

Key words: public relations, transparency, mutual relationships

A. Pendahuluan

Komitmen pemerintah, baik Pusat maupun Daerah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik atau *good governance*, adalah menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip *good governance*. Di antara beberapa prinsip yang menjadi ciri pemerintahan yang baik antara lain adalah transparansi dan partisipasi. Transparansi artinya bahwa penyelenggaraan pemerintahan dibangun atas dasar kebebasan arus informasi, terutama informasi mengenai proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kerja lembaga-lembaga (UNDP dalam LAN, 2004). Sedangkan partisipasi berarti bahwa dalam tata pemerintahan yang baik, setiap warga negara berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui institusi yang mewakili kepentingannya (UNDP, dalam Lan: 2004).

Berdasarkan pengertian kedua prinsip tersebut terlihat bahwa keduanya berkaitan satu sama lain. Partisipasi masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan, dapat terbangun apabila mereka memiliki informasi cukup atau memadai tentang hal-hal yang berkaitan dengan pengambilan keputusan. Dengan kata lain masyarakat ataupun dunia swasta tidak dapat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan pemerintah, apabila mereka tidak memiliki informasi sebelumnya. Karena itu transparansi yang ditandai dengan adanya kebebasan masyarakat untuk mengakses informasi publik, baik diminta maupun tidak diminta, pada hakekatnya adalah untuk mendidik masyarakat agar lebih memahami makna keberadaan masyarakat dalam negara, termasuk dalam menjalankan hak dan kewajibannya. Penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik tersebut tidak

hanya di tingkat Pusat tetapi juga di Daerah sebagai representasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengelola urusannya sendiri. Pengelolaan urusan secara mandiri tersebut ditujukan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini, transparansi menjadi salah satu aspek yang tidak dapat dinafikan.

Transparansi dan penciptaan iklim demokrasi di daerah dapat dilakukan dengan cara memanfaatkan sumber daya kelembagaan dan SDM yang dimilikinya. Salah satu kelembagaan yang memiliki peran yang cukup strategis di dalam mengkomunikasikan berbagai kebijakan, program dan kegiatan pemerintah daerah kepada masyarakat adalah hubungan masyarakat (humas). Dengan demikian, keberadaan humas sangat strategis, khususnya sebagai media untuk mewujudkan transparansi di lingkungan pemerintah daerah.

B. Peran Humas dalam Kerangka Konseptual dan Empiris

Hubungan masyarakat atau disingkat dengan Humas merupakan satu istilah yang berasal dari istilah bahasa Inggris *public relations*. Humas, menurut Anggoro, (2000) terdiri dari semua bentuk komunikasi yang terselenggara antara organisasi dengan siapa saja yang berkepentingan dengan organisasi atau dengan kata lain dengan *stakeholder* organisasi. Lebih luas lagi, kamus yang diterbitkan oleh Institute of Public Relations (IPR) mendefinisikan humas sebagai keseluruhan upaya yang dilaksanakan secara terencana dan berkesinambungan dalam rangka menciptakan dan memelihara niat baik dan saling pengertian antara suatu organisasi dengan segenap khalayaknya (dalam Anggoro, 2000). Sedangkan menurut Center dan Jackson (2003), humas merupakan suatu kondisi yang umum bagi setiap individu dan organisasi dalam lingkungan pergaulan manusia apakah disadari ataupun tidak disadari untuk membangun reputasi dan hubungan dengan semua anggota di dalam lingkungan pergaulan tersebut. Lebih lanjut dinyatakan bahwa humas merupakan fungsi yang sistematis untuk mengevaluasi sikap dan perilaku, mengharmonisasikan tujuan, kebijakan dan prosedur organisasi dengan kepentingan publik, serta melaksanakan program-program tindakan untuk memperoleh pemahaman, penerimaan dan dukungan publik. Karena itu humas termasuk prinsip demokrasi dimana setiap anggota masyarakat berharga dan memiliki hak serta kewajiban untuk mengungkapkan pendapatnya tentang isu-isu publik, serta dimana kebijakan-kebijakan dibuat didasarkan pada kebebasan pertukaran pendapat tersebut yang menghasilkan konsensus publik.

Dewasa ini menurut Albert (dalam McElreath, 1996) humas didefinisikan sebagai "*a management function that identifies, establishes and maintains mutually beneficial relationships between organisation and the various publics on whom its success or failures depends*". Dengan demikian humas merupakan salah satu fungsi manajemen yang bertujuan untuk mengidentifikasi, membangun dan memelihara hubungan-hubungan yang saling menguntungkan antara organisasi dan berbagai publik yang menentukan keberhasilan dan kegagalan organisasi. Dari pengertian tersebut jelas bahwa sebenarnya humas tidak hanya berperan sebagai agen suatu organisasi yang bertugas untuk menyebarluaskan informasi, akan tetapi lebih jauh dari itu humas adalah agen yang diharapkan mampu membangun hubungan yang baik antara organisasi dengan para *stakeholdernya*. Dalam membangun hubungan baik tersebut maka fungsi utama kehumasan lebih banyak dalam bidang komunikasi.

Berkaitan dengan peran humas dalam fungsi komunikasi Grunig dan Hunt (Grunig, 1994) mengidentifikasi empat model humas sebagai berikut: (1) Model *press*

agency/publicity, (2) Model *public information*, (3) Model *two-way asymmetrical*, dan (4) Model *two-way symmetrical*.

Model pertama yaitu model *press agency/publicity* merupakan model peran humas yang tumbuh mulai pertengahan abad ke-19. Dalam model ini humas lebih banyak berperan sebagai agen propaganda untuk menarik perhatian media dengan berbagai cara. Sedangkan dalam model *public information*, humas berperan sebagai *in-house journalist* yang bertanggung jawab dalam mengumpulkan dan mendiseminasikan informasi tentang organisasi terutama, informasi-informasi yang “baik” saja dari organisasi. Adapun dalam model *two-way asymmetrical*, humas berperan dalam penelitian untuk mengembangkan pesan-pesan yang mampu mempengaruhi publik untuk bertindak sesuai dengan keinginan organisasi.

Menurut Grunig dan White (Grunig, 1994), ketiga model tersebut menempatkan humas sebagai agen yang berperan dalam usaha merubah perilaku publik tanpa merubah perilaku organisasi itu sendiri. Hal ini berbeda dengan model yang keempat yaitu model *two-way symmetrical* dimana humas berperan dalam melakukan penelitian dan membangun dialog untuk mengelola konflik, meningkatkan saling pengertian, dan membangun hubungan antara organisasi dengan publiknya. Model inilah yang merupakan model ideal yang seharusnya diterapkan oleh kelembagaan humas apapun bentuk organisasinya, baik organisasi pemerintahan maupun organisasi swasta.

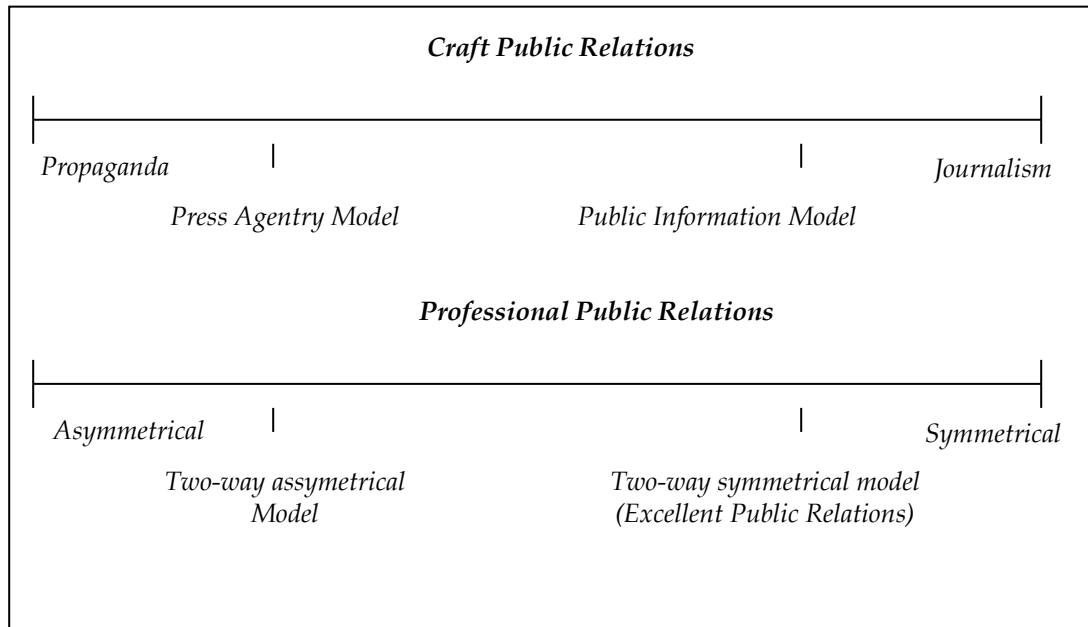
Namun menurut Grunig (1994) model-model asimetrislah yang masih menguasai pola pikir para praktisi kehumasan dan sekaligus membentuk persepsi tentang kehumasan. Dengan pola pikir dan persepsi seperti itu para praktisi kehumasan mengartikan kehumasan sebagai penggunaan komunikasi untuk memanipulasi publik bagi kepentingan organisasi.

Berdasarkan model-model tersebut, maka Grunig membedakan dua jenis komunikasi yang dipraktikkan dalam kehumasan yaitu komunikasi asimetris (*asymmetrical communication*) dan komunikasi simetris (*symmetry communication*). Lebih lanjut Grunig menguraikan ciri-ciri peran kehumasan yang bersifat asimetris sebagai berikut: **Pertama**, berorientasi pada kepentingan internal, hal ini menunjukkan bahwa anggota organisasi hanya melihat dirinya sendiri dan tidak melihat dari bagaimana pihak luar memandang organisasi itu sendiri; **Kedua**, memandang organisasi sebagai sistem tertutup, sehingga informasi itu hanya mengalir dari organisasi saja dan bukan mengalir ke dalam organisasi; **Ketiga**, mengutamakan efisiensi, sehingga kontrol atas biaya menjadi lebih penting dari pada inovasi; **Keempat**, bersifat elit, dimana pimpinan organisasi mengetahui segala hal daripada publiknya sehingga kebijaksanaan bukanlah merupakan produk dari ide pasar bebas; **Kelima**, bersifat konservatif, dimana perubahan merupakan sesuatu yang tidak diinginkan sehingga upaya-upaya dari luar untuk merubah organisasi haruslah ditahan dan tekanan-tekanan terhadap perubahan dianggap sebagai tindakan subversif; **Keenam**, mengutamakan tradisi, yang membuat organisasi mempertahankan stabilitasnya dan membantu organisasi memelihara budayanya; **Ketujuh**, kekuasaan terpusat, dimana kekuasaan dikonsentrasikan kepada sedikit orang di tingkat manajemen atas saja. Pegawai hanya memiliki sedikit otonomi, sehingga organisasi harus dikelola secara otokrasi.

Sebaliknya ciri-ciri peran kehumasan yang bersifat simetris menurut Grunig (dalam McEalreath, 1996) adalah sebagai berikut: **Pertama**, adanya salingketergantungan, artinya bahwa organisasi tidak dapat mengisolasi diri dari lingkungannya. Meskipun organisasi memiliki pembatas-pembatas yang memisahkan organisasi dari lingkungannya, publiknya dan organisasi lainnya dalam lingkungan tersebut; **Kedua**, beroperasi dalam sistem yang terbuka, yang artinya bahwa organisasi harus terbuka terhadap saling penetrasi antar sistem dan adanya kebebasan pertukaran informasi di

antara sistem tersebut; **Ketiga**, bergerak ke arah keseimbangan, dimana organisasi sebagai suatu sistem bersama-sama dengan sistem yang lain bergerak ke arah keseimbangan dan keseimbangan itu sendiri bergerak searah dengan perubahan lingkungan. Sistem mencapai keseimbangan dengan cara mengontrol sistem lain, beradaptasi dengan sistem lain, atau dengan membuat penyesuaian-penyesuaian yang saling menguntungkan dan kooperatif; **Keempat**, adanya kesetaraan, dimana setiap orang memiliki kesempatan yang sama dan dihargai sebagai manusia, siapapun dan apapun latar belakangnya merupakan masukan yang berharga bagi organisasi; **Kelima**, memiliki otonomi, karena biasanya seseorang akan lebih inovatif, konstruktif dan bertanggung jawab apabila mereka memiliki kebebasan untuk mempengaruhi perilaku mereka sendiri. Otonomi akan memaksimalkan kepuasan pegawai di dalam organisasi dan kerjasama dengan pihak-pihak di luar organisasi; **Keenam**, mengembangkan inovasi, dimana ide-ide baru dan pemikiran-pemikiran yang fleksibel harus lebih dikembangkan dari pada tradisi dan efisiensi; **Ketujuh**, manajemen yang bersifat desentralisasi, karena desentralisasi akan meningkatkan kemandirian, kepuasan pegawai dan inovasi; **Kedelapan**, adanya tanggung jawab, dimana orang-orang dan organisasi harus memperhatikan akibat-akibat dari tindakan mereka terhadap pihak lain dan harus berusaha untuk meminimalkan konsekuensi-konsekuensi negatif dari tindakan-tindakannya; **Kesembilan**, adanya upaya pemecahan konflik, dimana perbedaan-perbedaan kepentingan haruslah dipecahkan melalui negosiasi, komunikasi dan kompromi, bukan melalui adu kekuatan dan kekuasaan, manipulasi, koersi ataupun kekerasan.

Dengan demikian menurut Grunig model *two-way symmetrical* tersebut merupakan pendekatan yang dapat menjadikan peran dan program-program kehumasan lebih unggul. Penelitian menurut Grunig memperlihatkan bahwa program-program kehumasan yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan model *two-way symmetrical* terhindar dari masalah-masalah yang berkaitan dengan etika. Karena dengan model ini kehumasan menyediakan forum dialog, diskusi dan perdebatan tentang berbagai isu dimana biasanya setiap orang dengan nilainya masing-masing membuat kesimpulannya masing-masing. Di samping itu penelitian juga membuktikan organisasi yang menerapkan pendekatan model *two-way symmetrical* dalam kehumasannya lebih efektif lagi di dalam mencapai tujuan dan sasaran kegiatan-kegiatan kehumasannya. Hal itu pula yang membedakan konsepsi humas sebagai suatu kesenian atau "craft" dengan humas sebagai suatu profesi yang profesional. Perbedaan model kehumasan tersebut oleh Grunig (1994) digambarkan dalam suatu diagram kontinum sebagai berikut:



(sumber Grunig & Grunig, dalam Grunig, 1994, hal. 312)

Penelitian yang dilakukan di negara maju baik di organisasi bisnis, organisasi pemerintah maupun organisasi non-profit yang dilakukan oleh Grunig dan Hunt (Grunig 1994) memperlihatkan data empiris tentang pendekatan yang digunakan oleh humas di organisasi tersebut dalam praktik kehumasannya. Penelitian menunjukkan bahwa ternyata humas-humas yang ada di organisasi-organisasi tersebut 50% menerapkan pendekatan *public information*, 20% menerapkan pendekatan asymmetrical, 15% pendekatan press agency dan 15% lainnya menggunakan pendekatan *two-way symmetrical model*. Hal ini menunjukkan bahwa kehumasan di negara maju yang dapat dikatakan lebih dulu mengembangkan kehidupan yang demokratis, masih sedikit sekali yang menerapkan pendekatan *two-way symmetrical model*. Fakta lain juga menunjukkan bahwa dari organisasi yang menerapkan pendekatan model *public information*, kehumasan organisasi pemerintahlah yang paling banyak menerapkan model ini.

Sementara itu Broom dan Smith (Dozier, dalam Grunig: 1994) menyatakan ada empat peran dari praktisi kehumasan yaitu: (1) Peran sebagai *expert prescriber*, dalam hal ini praktisi kehumasan berperan sebagai ahli-ahli yang memiliki banyak informasi; (2) Peran sebagai *communication facilitator*, yakni bahwa praktisi kehumasan berperan dalam proses arus informasi baik secara kualitas maupun kuantitas antara manajemen organisasi dan publiknya; (3) Peran sebagai *problem-solving process facilitator*, yakni bahwa praktisi kehumasan berperan dalam membantu manajemen organisasi untuk secara sistematis memilikirkan pemecahan masalah-masalah komunikasi dan hubungan organisasi; dan (4) Peran sebagai *communication technician*, yakni bahwa praktisi komunikasi berperan sebagai penyedia layanan teknis dalam bidang komunikasi.

C. Konsepsi Transparansi

Transparansi merupakan salah satu prinsip dalam konsep *good governance* yang dicanangkan oleh UNDP, World Bank, maupun organisasi nasional seperti BAPPENAS.

Bahkan dalam konsepsi *good governance* yang dirumuskan oleh BAPPENAS, dimasukkan juga prinsip keterbukaan selain samping transparansi. Para penggagas konsep *good governance* menyadari bahwa dalam penggunaan wewenang ekonomi politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat atau yang dikenal dengan istilah tata pemerintahan (Krina, 2003) perlu didukung oleh penerapan prinsip transparansi.

Menurut Oliver (2004) transparansi banyak diartikan sebagai *"letting the truth be available for others to see if they so choose, or perhaps think to look, or have the time, means and skills to look"*. Pernyataan tersebut dapat diartikan bahwa transparansi berarti membiarkan kebenaran tersedia bagi orang lain jika orang tersebut memilih untuk melihatnya atau apabila mereka mungkin berpikir untuk melihatnya atau apabila mereka memiliki waktu, media ataupun keahlian untuk melihatnya. Definisi tersebut menurutnya merupakan bentuk keterbukaan yang pasif, yang artinya bahwa transparansi baru dilakukan apabila orang lain memintanya. Bentuk transparansi ini barangkali yang masih banyak diterapkan di lembaga-lembaga pemerintah di Indonesia.

Padahal, menurut Oliver (2004), sejalan dengan semakin kritisnya media massa, ketersediaan teknologi informasi yang memberikan informasi secara mudah, murah dan virtual serta berkembangnya kepercayaan global tentang "hak publik untuk mengetahui" (*the public's right to know*), makna transparansi telah bergeser ke arah "keterbukaan aktif". Transparansi dalam arti ini dilakukan oleh suatu organisasi secara aktif baik diminta maupun tidak diminta.

Beberapa alasan perlunya pergeseran pengertian transparansi ke arah yang lebih aktif menurut Oliver (2004) adalah sebagai berikut: (1) Kecenderungan yang tidak dapat dihindarkan untuk ke arah memberikan transparansi yang lebih banyak; (2) Meningkatnya tuntutan dari berbagai kelompok maupun individual di seluruh dunia; (3) Tuntutan yang lebih banyak lagi terhadap jenis-jenis informasi baru; (4) Konsekuensi yang berkepanjangan dari melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan kesalahan ataupun tindakan yang membingungkan; (5) Tuntutan yang semakin kompleks dalam mengumpulkan, menganalisis dan melaporkan informasi; (6) Perhatian yang lebih proaktif lagi baik dari pihak yang mengamati maupun yang diamati; dan (7) Perdebatan yang lebih kontraversial tentang informasi apa yang perlu diberikan kepada publik. Dengan memperhatikan ketujuh pergeseran tersebut, suatu organisasi dihadapkan pada suatu keharusan membangun transparansi.

Menurut Oliver (2004), membangun organisasi yang transparan merupakan tanggung jawab dari seluruh anggota organisasi. Terdapat empat elemen yang diperlukan untuk membangun prinsip transparansi dalam organisasi, yaitu: (1) Budaya yang menjunjung tinggi keterbukaan dan komitmen terhadap transparansi mulai dari pimpinan senior organisasi; (2) Adanya program dan proses yang mendorong dan menjamin keterbukaan di setiap tingkatan organisasi, adanya penghargaan terhadap tindakan transparan dan pemberian sanksi terhadap tindakan-tindakan yang tidak jelas; (3) Pegawai yang terlatih, manajer dan administrator di setiap tingkatan organisasi yang memiliki kebijakan, integritas, kepercayaan diri dan keamanan untuk melakukan dan menyatakan yang benar, serta mengenali dan bertindak bila organisasi atau individu tidak melakukan sesuatu yang seharusnya dilakukan; dan (4) Adanya media ataupun alat bagi komunikasi yang proaktif kepada seluruh *stakeholder* organisasi.

Selanjutnya Oliver (2004) menyatakan bahwa untuk membangun organisasi yang transparan, ada empat prinsip yang dapat dijadikan pedoman bagi suatu organisasi untuk membangun transparansi organisasi. Prinsip pertama adalah **Komitmen Pemimpin**; Pemimpin organisasi memiliki komitmen terhadap prinsip dan semangat transparansi.

Pimpinan menjabarkan komitmen ini ke dalam komunikasi organisasi dengan *stakeholdernya*, proses pengumpulan informasinya, dan sistem pengukurannya. Komitmen itu sendiri diwujudkan melalui adanya standar yang menjadi pedoman bagi pimpinan senior organisasi di dalam melaksanakan prinsip transparansi, proses tata kelola dalam pendokumentasian dan komunikasi serta pengukurannya. Prinsip kedua adalah **Formalisasi Proses**; Transparansi menuntut adanya informasi yang periodik, jumlahnya banyak dan akurat. Karena itu untuk membentuk transparansi organisasi dituntut adanya pihak-pihak yang bertanggungjawab yang ditugaskan dalam pengumpulan dan pelaporan informasi, bahkan kalau perlu proses tersebut dilakukan secara otomatis. Prinsip ketiga adalah **Program Pelatihan**; Untuk menciptakan organisasi yang transparan maka perlu dilakukan program-program pelatihan yang membekali para manajer dan pegawai dengan kompetensi di bidang pendokumentasian dan pelaporan, pengembangan keterampilan berpikir kritis dan pengambilan keputusan, serta dukungan untuk benar-benar memahami dan komitmen terhadap prinsip transparansi dan etika perilaku. Prinsip keempat adalah Komunikasi dengan *Stakeholder*; Dewasa ini prinsip transparansi tidak diterapkan hanya dengan memberikan izin kepada *stakeholder* yang berkepentingan untuk melihat ke dalam organisasi. Akan tetapi prinsip ini menuntut adanya keterbukaan informasi yang aktif termasuk di dalamnya mengkomunikasikan informasi-informasi penting secara tepat waktu, bentuk yang nyaman, dan saluran umpan balik yang cepat, mudah serta murah. Komunikasi yang transparan dengan *stakeholder* tidak hanya difokuskan kepada pemberian informasi tentang angka-angka seperti data keuangan, statistik pelanggan atau alat ukur operasional lainnya, akan tetapi juga mencakup diskusi yang akurat dan penuh pengertian tentang nilai-nilai yang dipegang oleh *stakeholder* yang memberikan pengaruh terhadap keberhasilan dan kegagalan organisasi. Karena itu komunikasi yang periodik antara organisasi dan *stakeholdernya* menjadi sangat penting. Umpan balik yang disampaikan oleh *stakeholder* akan sangat bermanfaat untuk menilai apa yang sudah dilakukan dengan baik oleh organisasi dan apa yang masih membutuhkan perbaikan lebih lanjut.

D. Transparansi dan Kebebasan Memperoleh Informasi

Informasi dalam suatu negara yang menganut asas demokrasi merupakan suatu kebutuhan yang mendasar bagi manusia baik sebagai individu maupun sebagai kelompok masyarakat. Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis menurut Sudarman (dalam Razak, <http://gerbang.jabar.go.id> /kab karawang, diakses 11 Desember 2007), kemerdekaan menyuarakan pikiran dan pendapat sesuai hati nurani dan hak memperoleh informasi, merupakan hak asasi manusia yang sangat hakiki, yang diperlukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kebutuhan masyarakat untuk memperoleh informasi secara lengkap dan menyeluruh merupakan indikasi yang mengarah kepada terbentuknya masyarakat informasi yang lebih maju dan modern.

Dikaitkan dengan dengan kebebasan memperoleh informasi, maka transparansi berhubungan dengan hak masyarakat untuk mengetahui sesuatu, baik diminta maupun tidak diminta. Transparansi merupakan prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan, pelaksanaan, dan hasil-hasilnya (Krina, 2003). Dengan demikian, dalam prinsip transparansi, menurut Meutiah (Krina, 2030), ada dua aspek yang terkandung di dalamnya, yaitu komunikasi publik oleh pemerintah dan hak masyarakat terhadap akses informasi.

Hak masyarakat terhadap akses informasi merupakan kebebasan yang dimiliki oleh masyarakat dalam memperoleh informasi. Sebagaimana telah disinggung bahwa kebebasan tersebut merupakan salah satu hak asasi manusia di samping hak-hak asasi yang lain. Hak ini sejak 1946 telah diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa yang menyatakan bahwa “Kebebasan memperoleh informasi adalah hak asasi yang fundamental dan merupakan tanda dari seluruh kebebasan yang akan menjadi titik perhatian PBB” (dalam ISAI dan Koalisi Kebebasan Memperoleh Informasi, 2006). Pengakuan terhadap hak tersebut di Indonesia sebagaimana telah diuraikan tercantum dalam konstitusi negara, UUD 1945 Pasal 28F yang menegaskan hak memperoleh informasi adalah hak yang dimiliki warga untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi serta hak mencari mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan berbagai jenis saluran yang tersedia.

Penjabaran amanat tersebut oleh beberapa organisasi asosiasi pemerintahan seperti APEKSI, APKASI, ADEKSI, dan ADKASI serta didukung pula oleh Departemen Dalam Negeri, UNDP dan UN-HABITAT, menghasilkan lima klasifikasi hak atau informasi yang dimiliki oleh warganegara. Adapun kelima hak tersebut adalah (1) Hak untuk mengetahui (*right to know*); (2) Hak untuk menghadiri pertemuan (*right to observe/right to attend public meeting*); (3) Hak untuk mendapatkan salinan informasi (*right to obtain the copy/akses pasif*); (4) Hak untuk diinformasikan tanpa harus ada permintaan (*right to be informed/akses aktif*); dan (5) Hak untuk menyebarluaskan informasi (*right to disseminate*). Namun demikian, dalam kaitannya dengan hak tersebut, masih banyak perdebatan. Adapun perdebatan tersebut berjaian dengan: (1) Informasi apa yang secara bebas diperoleh dan menjadi hak masyarakat untuk mengetahuinya; (2) Perlu tidaknya perkecualian bagi masyarakat dalam memperoleh berbagai informasi; dan (3) Perlu tidaknya pengklasifikasian tentang jenis-jenis informasi yang boleh diketahui oleh masyarakat.

Di beberapa negara, pemerintah memang menerapkan sistem pengklasifikasian informasi. Pengklasifikasian ini berangkat dari asumsi bahwa keterbukaan informasi berlebihan akan menimbulkan sejumlah dampak merugikan bagi kepentingan nasional, mengancam keselamatan negara, dan mengganggu upaya negara untuk mempertahankan keamanan nasional. Pembatasan itu pula yang melahirkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kerahasiaan negara. Dengan adanya peraturan perundang-undangan tersebut pemerintah suatu negara menciptakan rambu-rambu untuk menentukan informasi-informasi yang tidak dapat diakses publik beserta sanksi-sanksi hukum bagi pelanggarnya (ISAI- Koalisi Kebebasan Memperoleh Informasi, 2006).

Adapun informasi yang bebas diakses publik atau yang diklasifikasikan sebagai informasi publik adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik (Krina, 2003). Sementara buku “Melegalkan Transparansi, Mengasuransikan Keterbukaan, Merawat Kebebasan” (2002) mencantumkan dua klasifikasi informasi publik yaitu: (1) Informasi yang wajib diberikan secara aktif, tanpa didahului suatu permintaan (*obligation to tell*), yang penyampaian dilakukan secara berkala, serta merta yakni informasi yang apabila tidak segera disampaikan kepada publik akan membahayakan dan mengancam keselamatan orang banyak dan informasi yang siap sedia yaitu informasi yang tersedia bagi inspeksi oleh publik sewaktu-waktu; dan (2) Informasi yang wajib diberikan atas dasar permintaan (*right to know upon request*), yakni setiap informasi publik yang dikuasai oleh badan publik yang tidak termasuk dalam kategori informasi yang wajib diberikan secara aktif atau pun tidak termasuk dalam kategori yang dikecualikan dari akses publik.

Pengklasifian informasi terkadang menimbulkan suatu polemik bahkan perdebatan antara berbagai pihak yang berkepentingan dalam hal ini antara pemerintah dengan

publik itu sendiri. Terlebih lagi apabila pengklasifikasian informasi itu sendiri tidak jelas. ISAI dan Koalisi Kebebasan Informasi (2006) menyatakan bahwa pengalaman di banyak negara menunjukkan adanya unsur subyektivitas dari para penyelenggara pemerintahan dalam pemberlakuan sistem klasifikasi informasi. Misalnya, status rahasia negara seringkali dimaksudkan hanya untuk melindungi reputasi pemerintah atau kepentingan birokrasi dan bukan untuk melindungi kepentingan negara. Oleh karena dalam peraturan perundang-undangan, baik yang mengatur kebebasan memperoleh informasi maupun kerahasiaan negara, perlu diberikan batasan-batasan yang sangat jelas sehingga tidak menimbulkan konflik.

E. Peran Humas dalam Mewujudkan Transparansi di Pemerintah Daerah

Dalam sebuah lokakarya yang bertajuk Revitalisasi Peranan Kehumasan, bulan Juni 2007 yang diselenggarakan oleh BAKOHUMAS dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Menpan menyatakan bahwa peranan humas di lingkungan pemerintahan sangat penting dalam membangun citra positif bangsa dan negara. Apalagi dewasa ini pemerintah tengah menghadapi berbagai persoalan kemasyarakatan yang mendasar, yakni peningkatan investasi guna mengurangi kemiskinan dan pengangguran. Karena itu, upaya revitalisasi peranan kehumasan sangat penting dan menjadi tuntutan yang mendesak saat ini. Menurut Menpan, revitalisasi peranan humas wajib dilaksanakan di semua instansi pemerintah, sebagai momentum strategis untuk melakukan perubahan tatanan peranan kehumasan yang dapat bersinergi secara efektif. Untuk itu maka humas pemerintah selalu dituntut kemampuannya dalam menghadapi tantangan dan perubahan lingkungan yang sangat cepat.

Secara konseptual, humas dituntut untuk memainkan peranannya sebagai lembaga atau profesi yang secara profesional melaksanakan komunikasi dua arah yang simetris (*two-way symmetrical communication*). Hal tersebut merupakan salah satu elemen penting di dalam mewujudkan suatu organisasi yang transparan. Dari satu sisi, transparansi dan komunikasi dilakukan tiada lain untuk memenuhi salah satu hak mendasar dari masyarakat atau publik yang berkepentingan dengan organisasi terutama yang berkaitan dengan informasi publik. Sedangkan dari sisi lain, hal tersebut merupakan kewajiban pemerintah, baik Pusat maupun Daerah, kepada masyarakat. Dengan demikian maka peran humas di lingkungan pemerintah daerah adalah tiada lain perannya sebagai agen yang dapat membantu pemerintah daerah untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang transparan.

Dalam praktik kehumasan yang profesional terkandung komunikasi dua arah yang simetris antara pemerintah daerah dengan *stakeholder* atau publiknya. Oleh karena itu salah satu revitalisasi peran humas, sebagaimana yang diamanatkan oleh Menpan, adalah mendorong peran humas pemda ke arah perwujudan pemerintahan daerah yang transparan. Humas pemda hendaknya tidak hanya sekedar menjadi *press agency* ataupun corong pemerintah daerah didalam mempublikasikan informasi-informasi yang sifatnya asimetris atau hanya berkaitan dengan kepentingan pemerintah daerah sendiri.

Adapun menurut Fernanda (2003) penerapan prinsip transparansi yang salah antara lain ditandai dengan hal-hal sebagai berikut: (a) Menyebarkan informasi dalam bahasa atau formulasi yang tidak dimengerti masyarakat; (b) Memberikan data yang tidak bernilai informasi, atau hanya sekedar formalitas, sementara informasi yang sebenarnya tetap dirahasiakan; (c) Menyediakan fasilitas pengaduan masyarakat, hanya sekedar formalitas, tanpa komitmen tindak lanjut; (d) Berkomunikasi dengan masyarakat dalam bahasa retorika hanya sekedar untuk menarik simpati; dan (e) Membangun sistem

informasi berbasis teknologi informatika sebagai simbol kemajuan dan gengsi lembaga semata-mata.

Humas pemerintah daerah hendaknya mampu membantu pemerintah daerah dalam menerapkan praktik-praktik transparansi yang baik, yang menurut Fernanda (2003) ditandai dengan praktik-praktik sebagai berikut: (a) Merumuskan dan menyebarkan informasi dalam bahasa yang sederhana dan dimengerti; (b) Memberikan data yang informatif, komunikatif, dan terbuka agar masyarakat memahami dan dapat berperan serta atau mengambil kesimpulan yang benar; (c) Fasilitas pengaduan masyarakat dikelola dengan baik dan proaktif dengan tindak lanjut korektif sesuai pengaduan masyarakat; (d) Berkomunikasi dengan masyarakat dalam bahasa komunikatif dan penuh komitmen; dan (e) Membangun sistem informasi dengan teknologi informasi yang fungsional, interaktif dan mampu diakses masyarakat secara luas.

Untuk menerapkan praktik-praktik prinsip transparansi yang baik tersebut dan dalam upaya membangun organisasi pemerintahan daerah yang transparan, humas pemerintah daerah dapat mengadopsi kerangka pikir yang dirumuskan oleh Oliver (2004) yang disebut dengan *The Five A's of Trategic Planning*. Kerangka ini berisikan tahapan-tahapan yang dapat menjadi pedoman bagi organisasi di dalam mewujudkan organisasi yang transparan. Lima tahapan tersebut adalah sebagai berikut:

- I. *Strategic audit*
- II. *Strategic analysis*
- III. *Strategic assessment*
- IV. *Strategic alternatives*
- V. *Strategic action*

Pada tahapan *strategic audit* atau audit stratejik, humas pemerintah daerah melakukan audit terhadap faktor-faktor stratejik yang mempengaruhi organisasi pemerintahan daerah. David Baron (Oliver, 2004), menyatakan ada empat faktor yang perlu diaudit oleh organisasi di dalam mewujudkan organisasi transparan, yakni isu-isu, kepentingan-kepentingan, lembaga-lembaga, dan informasi. Isu-isu yang diaudit antara lain berkembangnya konsensus publik global yang menuntut organisasi lebih transparan di dalam setiap aspek kegiatannya, tuntutan ketersediaan informasi yang dibutuhkan publik. Adapun yang dimaksud dengan kepentingan-kepentingan adalah bahwa organisasi harus mengaudit pihak-pihak yang berkepentingan atau stakeholder yang semakin menuntut adanya transparansi. Pihak-pihak tersebut antara lain para pemegang saham, organisasi pemberi bantuan, pegawai, kelompok-kelompok kepentingan seperti LSM serta media massa. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi yang harus diaudit oleh organisasi meliputi informasi internal dan informasi eksternal.

Pada tahapan kedua, yakni *strategic analysis* atau analisis stratejik, humas pemda harus melakukan analisis terhadap faktor-faktor stratejik baik yang bersifat internal maupun eksternal. Analisis faktor internal maksudnya adalah analisis terhadap kekuatan dan kelemahan organisasi pemerintah daerah melalui pengumpulan dan penganalisisan informasi yang sistematis untuk memenuhi tuntutan akan transparansi pemerintahan daerah. Sedangkan analisis faktor eksternal maksudnya adalah analisis penilaian terhadap kekuatan-kekuatan dan dorongan-dorongan dari eksternal pemerintah daerah yang menuntut adanya transparansi. Kekuatan ataupun dorongan eksternal ini di satu sisi dapat menjadi kesempatan sekaligus ancaman organisasi pemerintah daerah dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang transparan.

Pada tahap ketiga, yaitu *strategic assessment*, yang perlu dilakukan humas pemerintah daerah dalam membangun organisasi pemerintah daerah yang transparan adalah

menentukan posisi strategis organisasi dibandingkan dengan organisasi-organisasi pemerintah daerah lainnya.

Sedangkan pada tahap keempat, yaitu *strategic alternatives*, humas pemerintah daerah membantu pemerintah daerah dalam memilih berbagai alternatif strategi di dalam membangun organisasi pemerintah daerah yang transparan. Dalam hal ini, Oliver menawarkan empat strategi organisasi dalam membangun transparansi sebagaimana yang tergambar pada diagram di bawah ini:

Strategi Reaktif - Pasif di dalam debat-debat publik - Bertindak lambat terhadap keluhan-keluhan - Jarang mendukung upaya-upaya sektor swasta dan masyarakat	Strategi Proaktif - Berinisiatif berinteraksi dengan <i>stakeholder</i> - Bertindak sebelum ada yang meminta - Mendukung upaya-upaya sektor swasta dan masyarakat - Aktif memimpin debat-debat publik
Strategi Inaktif - Menghindar interaksi dengan <i>stakeholder</i> - Bertindak apabila ada tekanan atau dorongan - Tidak pernah bergabung dengan upaya-upaya sektor swasta dan masyarakat	Strategi Interaktif - Membangun “listening post” - Bertindak dengan cepat apabila diminta - Mendukung upaya pemimpin sektor swasta atau masyarakat jika ada permintaan

(Sumber: Oliver, 2004)

Tahapan yang terakhir adalah *strategic action plan* yang dilakukan apabila organisasi sudah menentukan strategi alternatif dan aspek-aspek kegiatan yang perlu dilakukan untuk menjawab tuntutan terhadap transparansi. Oliver menawarkan contoh rencana tindak stratejik yang biasanya diterapkan di organisasi bisnis di dalam rangka mewujudkan organisasi yang transparan. Rencana tindak tersebut antara lain meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut: (1) Merumuskan kebijakan dewan direksi dan pendekatannya; (2) Mengkaji perkembangan program tata kelola di dewan direksi; (3) Manajemen senior mengartikulasikan dan merumuskan strategi transparansi; (4) Mengkomunikasikan praktik-praktik transparansi secara spesifik, detil, tertulis dan luas yang meliputi pengumpulan, analisis dan pelaporan ukuran organisasi; (5) Melembagakan transparansi sebagai bagian dari sasaran kunci tahunan pegawai; (6) Menetapkan program pendokumentasian dan perlindungan aset-aset yang kompetitif dan intelektual; (7) Menetapkan program penanganan keluhan bagi pelaporan periodik transparansi; (8) Menetapkan tim analisis dan monitoring transparansi di masa mendatang; (9) Menetapkan program pelatihan transparansi bagi pegawai; (10) Menetapkan program komunikasi dengan *stakeholder*; dan (11) Menetapkan saluran bagi umpan balik

F. Penutup

Dari tinjauan teoritis dan empiris tentang konsep peranan kehumasan dalam organisasi, terlihat bahwa kehumasan mempunyai peran strategis dalam bidang komunikasi dengan tujuan untuk membangun citra dan menjalin hubungan yang baik serta saling menguntungkan antara organisasi dengan publiknya. Komunikasi itu sendiri

sebagaimana dinyatakan oleh banyak pakar merupakan suatu proses pertukaran informasi atau pesan antara satu orang dengan orang lain dengan tujuan-tujuan tertentu. Dalam konteks organisasi, komunikasi disini adalah pertukaran informasi baik secara internal maupun secara eksternal yakni dengan pihak-pihak yang berada di luar organisasi yang berkepentingan dengan organisasi, atau disebut juga dengan publik atau *stakeholder*.

Dalam konteks peran kehumasan, terdapat keterkaitan yang erat antara eksistensi humas di dalam suatu organisasi pemerintahan dengan upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik terutama perwujudan prinsip transparansi. Humas memiliki peran yang sangat strategis di dalam membantu pemerintah daerah untuk menciptakan pemerintahan daerah yang lebih transparan.

Referensi

- Center AH & Jackson P. 2003. *Public Relations Practices: Managerial Case Studies and Problems - Sixth Edition*. New Jersey: Upper Saddle River.
- Dozier DM. 1994. *The Organizational Roles of Communications dan Public Relations Practitioners*, dalam *Excellence in Public Relations and Communication Management* - Ed. James E. Grunig. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associate Publishers. Halaman: 327-355.
- Fernanda D. 2003. *Mewujudkan Good Local Governance di Era Otonomi Daerah*. Makalah ini pernah disampaikan dalam acara *Government Conference: "Reformasi Birokrasi Daerah"* (Solusi PP Nomor 8 Tahun 2003) diselenggarakan oleh Bina Mulia Mandiri dan International Network for Regional Development (INN-RED), Hotel ACACIA, Jakarta, 19 April 2003.
- Grunig JE. and Grunig LA. 1994. *Model of Public Relations and Communication*, dalam *Excellence in Public Relations and Communication Management* - Ed. James E. Grunig. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associate Publishers. Halaman: 285-326.
- Grunig JE. and White J. 1994. *The Effect of Worldviews on Public Relations Theory and Practice*, dalam *Excellence in Public Relations and Communication Management* - Ed. James E. Grunig. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associate Publishers. Halaman: 31-64.
- Harian Komentor 5 Juni 2007 Lokakarya Revitalisasi Peranan Kehumasan Tingkat Nasional.
- McElreath MP. 1996. *Managing Systematic and Ethical Public Relations Campaign*. Dubuque: Brown and Benchmark.
- Oliver RW. 2004. *What is Transparency?*. New York: McGraw Hill.