

# Reformasi Birokrasi Pemerintah dan Penerapan *Excellence Theory*

Suharyanti, Tuti Widiastuti, dan Dessy Kania  
Program Studi Ilmu Komunikasi, Universitas Bakrie  
Jl. HR. Rasuna Said Kav. C-22, Kuningan, Jakarta Selatan 12920  
e-mail: suharyanti@bakrie.ac.id

## **Abstract**

*Excellence theory developed by James E. Grunig stated that, organizations which implement communication excellence has three spheres that are interrelated to one another, namely core knowledge, shared expectation, and participative culture. This study aims to see how the excellence theory can be applied to government agencies, which until now are undergoing a process of bureaucratic reform. The study was conducted at the Bureau of Public Relations of the Republic Indonesia Supreme Audit Board (BPK-RI), using a qualitative descriptive approach. Results showed that, in organizations that have not fully run participatory culture, especially between the leadership of BPK-RI (as the dominant coalition) and the Bureau of Public Relations (as a communicator), then the application of excellence theory is not optimal. This is because, participatory culture (participative culture) is the basis of the existence of a synergistic relationship between the expectations of the dominant coalition and communicators (shared expectation), which in turn also affects how communicators implement knowledge (core knowledge) in carrying out their duties.*

## **Abstrak**

*Excellence theory yang dikembangkan oleh James E. Grunig menyebutkan bahwa organisasi yang menerapkan excellence communication memiliki tiga komponen (sphere) yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu knowledge core, shared expectation, dan participative culture. Studi ini bertujuan untuk melihat sejauhmana excellence theory dapat diterapkan pada lembaga pemerintah sebagai badan publik yang hingga kini sedang menjalani proses reformasi birokrasi. Penelitian dilakukan di Biro Humas Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI), dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, pada organisasi yang belum sepenuhnya menjalankan budaya partisipatif, khususnya antara pimpinan BPK-RI sebagai koalisi dominan dengan Biro Humas sebagai komunikator, maka penerapan excellence theory tidak optimal. Hal ini karena, budaya partisipatif (participative culture) adalah dasar dari adanya hubungan yang sinergis antara harapan koalisi dominan dengan harapan komunikator (shared expectation), yang pada gilirannya juga memengaruhi bagaimana komunikator mengimplementasikan pengetahuan (knowledge core) dalam menjalankan tugasnya.*

**Kata kunci:** *excellence, knowledge core, shared expectation, participative culture, koalisi dominan, communicator.*

## Pendahuluan

Reformasi mendorong terjadinya banyak perubahan dalam berbagai aspek kehidupan di Indonesia. Buah reformasi yang diperjuangkan sejak tahun 1998 antara lain, adanya keterbukaan informasi sebagai salah satu dimensi dari demokrasi. Termasuk di dalamnya adalah tuntutan masyarakat akan adanya keterbukaan informasi mengenai aktivitas lembaga-lembaga pemerintahan. Informasi publik yang semula menjadi kekuasaan pemerintah, yang dikelola secara ketat oleh manajemen komunikasi pemegang kekuasaan, semakin pudar sejalan dengan eksistensi transparansi dan demokratisasi semua bidang kehidupan (Susanto, 2011: 118). Lahirnya Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP), semakin menguatkan peran dan kewajiban pemerintah untuk membuka saluran komunikasi dengan publik. Undang-Undang No. 14 tahun 2008, tentang Keterbukaan Informasi Publik diundangkan pada tanggal 30 April 2008 dan mulai berlaku dua tahun setelah diundangkan. Undang-undang yang terdiri dari 64 pasal ini pada intinya memberikan kewajiban kepada setiap badan publik untuk membuka akses bagi publik untuk mendapatkan informasi yang terkait dengan kepentingan publik.

Badan Publik yang dimaksud di sini adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan atau luar negeri. (Undang Undang No.14 tahun 2008, tentang Keterbukaan Informasi Publik, pasal 1, ayat 2).

Di satu sisi, undang-undang KIP diharapkan mampu mengurangi kesenjangan komunikasi dan salah interpretasi masyarakat atas berbagai kebijakan pemerintah. Hal ini dimungkinkan karena akses dan kebebasan untuk mengemukakan opini jauh lebih leluasa dibanding dengan era pemerintahan orde baru. Di sisi lain, dengan berlakunya undang-undang KIP, lembaga-lembaga

pemerintah harus siap menerima menerima berbagai masukan, keluhan, kecaman dan kritik dari masyarakat yang berdampak pada citra lembaga-lembaga pemerintahan tersebut. Apalagi media massa sering menyajikan berita yang menyangkut buruknya kinerja pemerintah. Sebut saja maraknya pemberitaan tentang lambannya upaya pemerintah dalam memberantas korupsi yang melibatkan lembaga-lembaga pemerintahan, kegagalan pemerintah dalam mengatasi kerusakan lingkungan dan kurangnya koordinasi antar kementerian ketika terjadi bencana alam.

Dengan adanya undang-undang KIP serta konsekuensi yang dihadapi oleh lembaga-lembaga pemerintah, tentunya pemerintah berkewajiban untuk mengoptimalkan peran Biro Humas masing-masing kementerian dan lembaga pemerintah. Setelah berjalan lebih sekitar dua tahun sejak diterbitkannya surat keputusan mengenai undang-undang KIP, tentu akan muncul pertanyaan; bagaimana humas pemerintah mengelola arus komunikasi antara pemerintah dengan publik?

Dari sisi publik tampaknya perubahan ini belum terlalu berdampak positif. Hal ini terlihat dari masih banyaknya publik yang tidak mengetahui berbagai kebijakan pemerintah dan tidak mengetahui cara mengakses saluran komunikasi yang disediakan oleh pemerintah. Beberapa kasus di bawah ini menunjukkan ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah, khususnya yang berhubungan dengan informasi yang dibutuhkan oleh publik.

Di kabupaten Kendal Jawa Tengah misalnya, masyarakat ternyata masih takut mengakses informasi yang berkaitan dengan kepentingan mereka, seperti informasi mengenai dana Bantuan Operasi Sekolah, jaminan Kesehatan Masyarakat, biaya pembuatan Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akte Kelahiran, dan lain sebagainya (<http://sekorakyat.org/siap-atau-tidak-kendal-dalam-era-keterbukaan-2>). Hal ini terungkap dari hasil diskusi antara LSM Pattiro Sekolah rakyat dengan masyarakat kabupaten Kendal. Selain itu Masyarakat menilai pajak yang mereka bayarkan dan dikelola oleh pemerintah seharusnya dilaporkan, dalam artian bahwa kerja-kerja pemerintah dan program-programnya disampaikan ke masyarakat. Dalam diskusi tersebut juga muncul beberapa masukan bagi

pemerintahan yang selama ini kurang partisipatif dalam pembangunan di daerahnya. Dalam hal ini badan publik masih menganggap bahwa beberapa informasi yang dimiliki dan menjadi kewenangannya selama ini, dianggap sebagai suatu informasi yang rahasia.

Di Makassar, akses publik untuk mendapatkan informasi terkait penanganan perkara di Pengadilan Negeri (PN) Makassar, dinilai buruk. Di samping itu situs yang seharusnya menginformasikan perkembangan kasus yang ditangani PN Makassar, ternyata tidak dapat diakses. Hal tersebut disampaikan Wakil Ketua Informasi Pusat Heny Widyaningsih pada diskusi “Kampanye Mengawal Pembentukan Pengadilan Tipikor” yang diselenggarakan Lembaga Bantuan Hukum Makassar ([www.makassar.terkini.com](http://www.makassar.terkini.com), diakses 12 Desember 2011).

Sementara di Badan Lingkungan Hidup, kabupaten Sintang, Kalimantan, seringkali para aktivis lingkungan sulit untuk mendapatkan dokumen analisis dampak lingkungan sebuah perusahaan, walaupun sudah berbekal surat-surat keterangan yang diperlukan. Padahal dokumen tersebut bukan termasuk dokumen rahasia negara Dan seharusnya dapat diakses jika dibutuhkan. ([www.kalimantan-news.com](http://www.kalimantan-news.com), diakses 12 Desember 2011).

Dari beberapa kasus di atas, tampaknya faktor utama yang menyebabkan terhambatnya arus komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat, adalah rumitnya birokrasi pemerintah, dan sumber daya manusia yang belum sepenuhnya menyadari tugasnya dalam melayani masyarakat. Hasil survei “Uji Akses Dokumen Anggaran” terhadap 118 Badan Publik Tingkat Nasional menunjukkan, dari 118 permintaan informasi publik, hanya 26 badan publik yang merespon permintaan informasi dalam jangka waktu 1-17 hari kerja. Hal itu terkemuka dalam Seminar Peluncuran Hasil Kerja Lapangan Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi (<http://www.jurnas.com>, diakses 3 Januari 2012).

Pemerintah sebenarnya tidak menutup mata dan telinga terhadap berbagai keluhan masyarakat. Sebagai respon terhadap UU KIP yg dicanangkan pada tahun 2008, badan-badan publik, kementerian, dan lembaga- lembaga negara sesungguhnya telah berusaha membenahi struktur

organisasi, tugas dan fungsi yang terkait dengan komunikasi dengan publik. Beberapa seminar dan rapat koordinasi yang digelar oleh Bakohumas dan biro humas dari sejumlah kementerian dan badan publik untuk mengatasi kekurangan tersebut.

Bakohumas beserta biro humas sejumlah kementerian dan badan publik lainnya telah mencoba untuk merubah paradigma, yang semula hanya reaktif dan cenderung bersifat satu arah menjadi lebih proaktif dan bersifat dua arah. Direktur Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik Kemkominfo, Fredy Tulung dalam rapat tahunan Bakohumas Nasional 2011 lalu menghasilkan tiga agenda yang akan direalisasikan pada tahun 2014 yaitu; penguatan kelembagaan Bakohumas, sebagai *centre of information*, pengembangan jaringan Bakohumas dalam bentuk kelompok-kelompok strategis untuk diseminasi informasi dan peningkatan sumber daya manusia baik dari segi manajerial dan teknis agar dapat bekerja lebih profesional.

Sesuai dengan uraian di atas, maka ruang lingkup dan masalah yang dibahas pada artikel ini adalah kinerja humas pemerintah pasca reformasi, setelah berlakunya UU KIP dan selama proses perubahan paradigma dari reaktif menjadi proaktif. Secara khusus artikel ini menggambarkan kinerja humas Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) sebagai salah satu badan publik. Analisis aktivitas humas BPK-RI dilakukan dengan mengacu pada *excellence theory*, dari pakar komunikasi dan kehumasan, James Grunig.

Studi ini bertujuan untuk melihat beberapa hal; pertama, mengetahui bagaimana *excellence theory* diterapkan pada organisasi yang sedang mengalami transisi dari organisasi yang bersifat otoriter pada masa orde baru menjadi bersifat partisipatif pada era reformasi. Kedua, sejauhmana komponen-komponen pada *excellence theory* dapat diterapkan pada humas BPK-RI.

Signifikansi akademis studi ini adalah memberikan kontribusi bagi kajian teori humas khususnya yang terkait komunikasi internal dalam organisasi. Selain itu, analisis *excellence theory* pada organisasi dalam masa transisi dapat menjadi bahan pengembangan studi *excellence theory* selanjutnya. Signifikansi praktis studi ini, dapat menjadi bahan evaluasi bagi BPK-RI dan lembaga pemerintah lainnya mengenai aktivitas komunikasi

yang perlu diperbaiki, maupun ditingkatkan pada humas pemerintah.

### **Peran Humas dan Penerapan *Excellence Theory***

Berkaitan dengan kinerja humas khususnya dalam menjalankan fungsinya sebagai komunikator di suatu organisasi, suatu studi mengenai peran humas yang ideal telah dijalankan oleh James Grunig, Lauri Grunig dan David Dozier. Studi yang dinamai studi *excellence* ini meliputi survei yang dilakukan pada 321 organisasi di Canada, Inggris dan Amerika pada tahun 1990–1991 (dalam David M Dozier, L. A. Grunig, J. E. Grunig, 1995: 25). Tahap ke dua penelitian dilakukan pada tahun 1994 terhadap 24 organisasi yang terlibat pada survei pertama. Hasil dari studi ini melahirkan sebuah teori yaitu *Excellence Theory*.

*Excellence theory* menjelaskan bagaimana humas sebagai bagian dari fungsi manajemen dapat berkontribusi untuk meningkatkan efektifitas kinerja organisasi. Larissa A. Grunig, J. E. Grunig, dan D. M. Dozier berpendapat, “premis utama *excellence theory* menyatakan bahwa komunikasi memiliki nilai terhadap sebuah organisasi karena ia membantu untuk membangun hubungan jangka panjang yang baik dengan publik-publik strategis” (Grunig, Grunig dan Dozier, 2000:307).

*Excellence theory* merupakan dasar dari berkembangnya penelitian-penelitian dan teori-teori humas yang menekankan pada peran humas dalam organisasi. Berdasarkan konsep hubungan simetris pada *excellence theory*, Kent, Taylor dan Spooner mengembangkan *Dialog Theory* yang menjelaskan pentingnya orientasi dialogis dalam berkomunikasi dengan publik, baik internal maupun eksternal. (dalam Kent dan Taylor, 2002; 21-37). Sementara penelitian Spicer, yang disajikan dalam artikelnya yang berjudul *Collaborative Advocacy and the Creation of Trust: Towards an Understanding of Stakeholder Claims and Risks* merupakan kelanjutan dari studi *excellence* yang penekanannya pada pemahaman kebutuhan publik sebagai upaya untuk menciptakan pengertian bersama (*mutual understanding*) dan membentuk kepercayaan dari publik (dalam Toth, 2007: 14). Sejalan dengan perkembangan teknologi komunikasi, khususnya perkembangan media dig-

ital, penelitian-penelitian yang terkait *excellence theory* menekankan pada pentingnya keterlibatan organisasi dalam percakapan di dunia maya agar berbagai isu mengenai organisasi dapat dikelola tetap terkontrol (Grunig dan Grunig, 2010:10).

Terlepas dari beragam sudut pandang dan pengembangan *excellence theory*, pada dasarnya teori ini menjelaskan bagaimana organisasi yang menerapkan *excellence communication* berhasil mencapai kesuksesannya. Keberhasilan ini dicapai melalui optimalisasi peran humas dalam organisasi tersebut. Terkait dengan optimalisasi peran humas, studi ini sebenarnya merupakan kelanjutan dari empat model klasik perkembangan peran humas dalam organisasi yang lebih dulu sudah diformulasikan oleh Grunig. Adapun empat model tersebut disajikan pada tabel 1 (Wilcox dan Cameron, 2009:53).

Menurut *Excellence Theory*, nilai (*value*) dari aktivitas humas di organisasi ditentukan oleh sejauhmana humas memiliki kemampuan untuk mengelola komunikasi yang simetris dua arah (*two way symmetric*), dan berorientasi jangka panjang. (<http://kdpaine.blogs.com/the-public-relations-excellence-theory-of-grunig>, diakses pada tanggal 1 Januari 2012). Artinya, implementasi *excellence theory* paling ideal jika diterapkan pada organisasi yang komunikasi internal dan eksternalnya menekankan pada keseimbangan atau kedudukan yang setara diantara pihak-pihak yang berkomunikasi. Jika dihubungkan dengan empat model peran humas, maka model ke empat atau *two way symmetric* adalah kondisi yang paling ideal untuk menerapkan *Excellence Theory*. Hal ini sesungguhnya sejalan dengan definisi-definisi humas seperti Frank Seitel dan *Public Relations Society of America* (PRSA). Seitel mendefinisikan humas sebagai *planned process to influence public opinion, through sound character and proper performance, based on mutually satisfactory two way communication* (Seitel, 2011). Sementara PRSA menyebutkan bahwa: *Public relations helps an organization and its publics adapt mutually to each other* (Seitel, 2011:23). Dari definisi-definisi dan premis dari *excellence theory* diatas, dapat diambil benang merah bahwa inti dari kegiatan humas adalah segala aktivitas yang fokusnya adalah menjalin hubungan dengan publik, baik internal maupun eksternal. Dalam konteks

Tabel 1. Empat Model Peran Humas

Model	Tipe Komunikasi	Karakteristik
<i>Press agency</i> atau <i>Publicity</i>	Komunikasi satu arah	Menggunakan teknik persuasi dan manipulasi terutama melalui media massa untuk memengaruhi publik agar bertindak sesuai dengan keinginan organisasi
<i>Public Information</i>	Komunikasi satu arah	Menggunakan siaran pers dan teknik komunikasi satu arah lainnya untuk menginformasikan aktivitas organisasi. Humas berperan menjadi “jurnalis” dalam organisasi
<i>Two way asymmetric</i>	Komunikasi dua arah	Umpan balik dari publik dimanfaatkan untuk menyusun pesan yang persuasif dan memengaruhi publik untuk bertindak sesuai dengan keinginan organisasi
<i>Two way symmetric</i>	Komunikasi dua arah	Menekankan pada tercapainya pengertian bersama, saling menghargai dan berorientasi pada terbentuknya hubungan jangka panjang antara organisasi dengan publik.

humas, yang dimaksud dengan publik dalam hal ini adalah pihak-pihak yang memiliki keterkaitan atau kepentingan dengan aktivitas organisasi. Istilah publik seringkali disebut juga dengan *stakeholder* yang pada dasarnya memiliki pengertian sama. *Stakeholders mean many actors who are involved in the event or activity and those who have an interest or requirements from it for themselves* (Purnomo, 2010:283). *Excellence theory* juga menekankan bahwa kesuksesan humas dalam membina hubungan yang ideal dengan publik eksternal sangat tergantung pada bagaimana humas mengelola komunikasi internal di dalam organisasi (Hon & Grunig, 1999:12). Lebih lanjut, Linda C. Hon dan James E. Grunig mengaitkan hubungan atau *relationship* ini dengan efektivitas organisasi sebagai berikut;

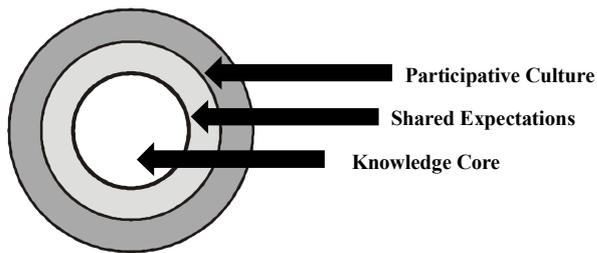
*Effective organizations choose and achieve appropriate goals because they develop relationships with their constituencies, which public relations practitioners typically call publics. Ineffective organizations cannot achieve their goals, at least in part, because their publics do not support and typically oppose management efforts to achieve what publics consider illegitimate goals.*

Hal ini pula sebenarnya yang merupakan inti dari *excellence theory*, dimana teori ini pada dasarnya menjelaskan sejauhmana nilai (*value*) dari humas bagi organisasi dan publiknya (<http://kdpaine.blogs.com/the-public-relations-excellence-theory-of-grunig>, diakses pada tanggal 1 Januari

2012). Grunig dan kawan-kawan juga menjelaskan prinsip-prinsip untuk memaksimalkan nilai tersebut. Prinsip-prinsip itu adalah (David M Dozier, L. A. Grunig, J. E. Grunig, 1995): (a) Bagian humas harus terlibat dalam manajemen strategis dan memiliki akses dengan pengambil keputusan atau koalisi dominan; (b) Humas harus memiliki divisi atau departemen tersendiri agar dapat mengelola hubungan dengan *stakeholder* secara terintegrasi dan tidak boleh hanya menjadi bagian dari disisi-divisi lain, seperti pemasaran atau administrasi; (c) Dalam kaitannya dengan internal stakeholder, humas harus menerapkan sistem komunikasi simetris dalam arti terdapat komunikasi dua arah antara pimpinan dengan karyawan; (d) Setiap karyawan memiliki kesempatan yang sama untuk berperan ditingkat manajerial, tanpa mempedulikan masalah gender, budaya, perbedaan tatus sosial ekonomi dan kecenderungan politik.

*Excellence theory* menjelaskan tiga komponen (*sphere*) yang menjadi dasar bagi keberhasilan *excellence communication*. Tiga komponen tersebut adalah *knowledge core*, *shared expectation* dan *participative culture*, yang digambarkan dalam bentuk lingkaran terdalam, tengah dan terluar, sebagai berikut (Dozier, Grunig dan Grunig, 10:1995);

Lingkaran terdalam adalah *knowledge core* (dasar pengetahuan) seluruh staf divisi humas. Lingkaran ini melekat pada lingkaran tengah, yaitu *shared expectation*. Lingkaran tengah *shared*



Gambar 1. Tiga Komponen Communication Excellence

*expectation* mewakili sekumpulan harapan bersama antara pengambil keputusan strategis yaitu koalisi dominan dengan manajer senior divisi humas. Lingkaran terdalam (*knowledge core*), dan lingkaran tengah (*shared expectation*) tertanam pada lingkaran terluar yaitu *participative culture* (budaya partisipatif). Dengan kata lain, pengetahuan yang memadai dari jajaran staf humas dan adanya interaksi positif antara manajer senior humas dengan koalisi dominan hanya dapat terjadi jika terdapat budaya yang partisipatif dalam organisasi. Secara umum, budaya yang menekankan mendukung kerja tim dan pembuatan keputusan berdasarkan masukan bersama cenderung memelihara *excellence communication*.

### **Knowledge Core–Lingkaran Dasar**

*Knowledge core* meliputi dua hal. Pertama pengetahuan dan ketrampilan yang bersifat teknis, seperti menulis, mengedit, berpidato dan aktivitas teknis lainnya, yang intinya menyediakan informasi, komunikasi bersifat satu arah. Kedua, pengetahuan dan ketrampilan yang bersifat strategis, termasuk didalamnya berpikir strategis dengan mempertimbangkan berbagai resiko ketika memberi masukan pada koalisi dominan, menghadapi media, menyikapi sebuah isu, maupun bernegosiasi dengan beragam publik, komunikasi bersifat dua arah asimetrik (*two way asymmetric*) dan simetrik (*two way symmetric*) tergantung kebutuhan dan situasi yang dihadapi. Koalisi dominan adalah kelompok individu dalam sebuah organisasi yang memiliki kekuatan untuk mengatur arah organisasi dan mempunyai otoritas yang kuat untuk mengambil keputusan. Idealnya, orang yang bertanggung jawab (*top communicator*) mengelola komunikasi dengan publik memiliki kemampuan strategis dan teknis. *Top communicator* dalam hal ini bisa se-

orang koordinator humas, manajer humas, asisten direktur komunikasi, tergantung dari hirarki kewenangan yang ditetapkan oleh organisasi.

*Top communicator* dengan keahliannya dalam bidang komunikasi harus mampu menjadi mitra bagi koalisi dominan dalam merancang strategi komunikasi yang tepat sasaran. Jika *top communicator* terlibat dengan proses pengambilan keputusan, dengan koalisi dominan, khususnya yang terkait dengan strategi komunikasi, maka akan lebih mudah pula baginya untuk mendelegasikan tugas-tugas komunikasi yang bersifat teknis kepada stafnya. Sebaliknya akan lebih mudah pula bagi staf bagian komunikasi untuk melaksanakan instruksi dari atasannya karena adanya kesamaan pemahaman mengenai tugas-tugas komunikasi.

### **Shared Expectation–Lingkaran Tengah**

Untuk membangun program-program *communication excellence* baik yang bersifat teknis maupun strategis, *top communicator* dari divisi humas harus membangun kerjasama dengan koalisi dominan dalam organisasi. *Top communicator* terhubung dengan koalisi dominan dalam organisasi berdasarkan adanya saling pengertian dan harapan bersama. Dalam sebuah organisasi yang menerapkan *communication excellence*, koalisi dominan menghargai para *top communicator* untuk masukan mereka sebelum pembuatan keputusan. Peran strategis *top communicator* adalah sebagai “*boundary spanner*”, “*environment scanner*” dan “*early warning system*”. *Top communicator* dengan keahliannya dan pengalamannya dalam bidang komunikasi, berdiskusi dengan koalisi dominan mengenai persepsi publik eksternal maupun internal dan isu yang berpotensi memengaruhi citra organisasi sekaligus memberi masukan dan arahan mengenai cara mengantisipasi atau memberi respon dengan mengacu pada rencana strategis organisasi. Idealnya *top communicator* juga diberi wewenang dalam pengambilan keputusan yang terkait strategi komunikasi.

Pada organisasi dengan program komunikasi yang tidak menerapkan *communication excellence*, koalisi dominan menjalankan komunikasi bersifat satu arah. *Top communicator* hanya dilibatkan setelah pengambilan keputusan, yaitu

untuk menyebarkan informasi, seperti membuat siaran pers, menyelenggarakan konferensi pers, membuat artikel dan kegiatan teknis lainnya. Koalisi dominan tidak melihat pentingnya melibatkan *top communicator* dalam pengambilan keputusan. Jika koalisi dominan memahami pentingnya kehadiran *top communicator* dalam pengambilan keputusan dan mereka mampu memenuhi kebutuhan koalisi dominan, maka hubungan *communication excellence* akan terbangun. Hubungan yang ideal antara koalisi dominan dengan *top communicator* dapat dilihat pada gambar 2. Komunikasi bersifat simetris dimana koalisi dominan tidak hanya membutuhkan *top communicator* sebatas memberi masukan dan saran, namun juga melibatkan dalam pengambilan keputusan.

### Participative Culture–Lingkaran Terluar

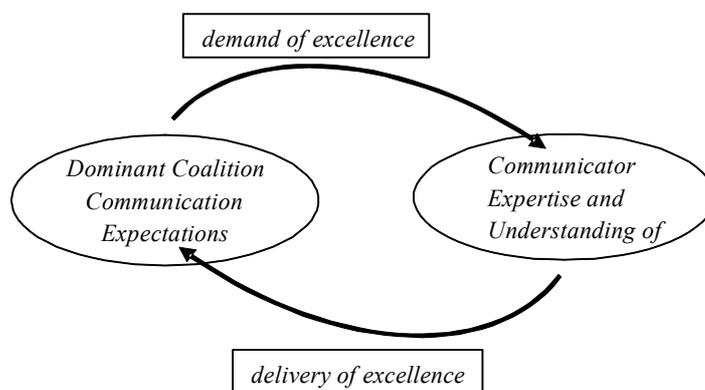
*Participative culture* adalah lingkaran terluar tempat melekatnya *knowledge core* dan *shared expectation*. *Participative culture* mewadahi *knowledge core* dan *shared expectation*. Pengetahuan yang memadai dan adanya harapan bersama yang saling mendukung satu sama lain tidak akan optimal tanpa adanya budaya partisipatif dalam organisasi.

Setiap organisasi memiliki sejarahnya sendiri, pendekatan sendiri untuk membuat keputusan, cara sendiri untuk memperlakukan karyawan, dan cara sendiri untuk berhubungan dengan dunia luar. Pada dasarnya terdapat dua macam budaya organisasi: partisipatif dan otoriter. Setiap organisasi biasanya memiliki dua budaya ini, na-

mun salah satu budaya lebih dominan dari budaya yang lain. Organisasi dengan budaya partisipatif yang menonjol, akan mendorong para karyawan untuk bekerjasama dalam tim, serta berbagi nilai dan pengetahuan. Organisasi dengan budaya partisipatif terbuka terhadap ide dari luar, dan lebih menyukai inovasi dan adaptasi daripada tradisi atau dominasi. Oleh karena itu budaya partisipatif tepat untuk mengimplementasikan *communication excellence*. Sementara organisasi dengan budaya otoriter tertutup terhadap ide dari luar dan condong pada komunikasi satu arah dari atasan ke bawahan. Pengambilan keputusan dalam organisasi ini juga cenderung tersentralisasi pada pimpinan. Oleh karena itu penerapan *communication excellence* pada organisasi seperti ini, sulit dilaksanakan.

### Implementasi Excellence Theory pada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI)

Salah satu hal utama yang membedakan organisasi-organisasi yang diteliti Grunig dengan lembaga-lembaga negara di Indonesia adalah alur komunikasi dan budaya organisasi. Organisasi-organisasi yang diteliti Grunig adalah organisasi-organisasi yang memiliki *participative culture*, yaitu budaya organisasi yang mendukung adanya kesetaraan antara orang-orang di dalam organisasi. Penelitian yang bersumber pada *Excellence Theory* dan penelitian-penelitian lainnya, seperti diungkapkan sebelumnya, sebagian besar dilakukan di negara-negara barat yang memiliki budaya organisasi partisipatif. Grunig menyatakan



Gambar 2. Keterkaitan antara Kebutuhan Koalisi Dominan akan *Communication Excellence* dengan Kemampuan *Top Communicator* untuk Memenuhi Kebutuhan *Communication Excellence*

bahwa *Excellence Theory* paling ideal diterapkan pada organisasi dengan budaya partisipatif, karena iklim kerja dalam organisasi ini biasanya lebih suportif dan mengayomi (Grunig, 2007:515). Sedangkan budaya organisasi pada sebagian besar lembaga-lembaga negara atau badan publik di Indonesia cenderung bersifat birokratis, dengan struktur organisasi dan alur komunikasi yang hirarkis. Oleh karena itulah penulis tertarik untuk menganalisis bagaimana penerapan *Excellence Theory* pada lembaga pemerintah yang sedang mengalami transisi dari organisasi yang bersifat birokratis pada masa orde baru menjadi organisasi yang bersifat partisipatif pada era reformasi.

Secara khusus artikel ini akan mengupas penerapan *Excellence Theory* pada humas salah satu badan publik, yaitu BPK-RI yang tugasnya memeriksa keuangan lembaga-lembaga pemerintahan yang sumber keuangannya berasal dari APBN. BPK-RI memiliki peran penting dalam mengawasi penggunaan keuangan negara sehingga tercapai pemerintah Indonesia yang bersih dan transparan. Untuk dapat melaksanakan tugas ini, BPK-RI telah menjadi sebuah lembaga negara yang independen.

Studi terhadap BPK-RI dilakukan dengan alasan, sejauh ini BPK-RI telah melalui tahapan perkembangan menjadi sebuah lembaga negara yang independen dan tidak lagi berada dibawah kekuasaan eksekutif, serta sedang menjalankan reformasi birokrasi. Reformasi pada tubuh BPK-RI meliputi, reformasi di bidang kelembagaan, termasuk didalamnya penyempurnaan struktur organisasi dan tata kerja BPK-RI dan pelaksana BPK-RI, peningkatan hubungan dan kerjasama dengan pemangku kepentingan dan publik lainnya serta program *public awareness* untuk mengomunikasikan kegiatan dan hasil pemeriksaan BPK-RI melalui berbagai saluran komunikasi dan publikasi. Reformasi birokrasi dalam bidang lain meliputi, bidang pengelolaan dan pengembangan sumber daya manusia, bidang perbaikan Sarana dan Prasarana dan bidang proses bisnis ([www.BPK-RI.go.id](http://www.BPK-RI.go.id), diakses 12 Desember 2011).

Secara struktural BPK-RI terdiri dari sembilan orang anggota yang dipilih oleh Dewan Perwakilan rakyat dan memiliki lingkup tugas masing-masing. Anggota BPK-RI terdiri dari Ketua merangkap anggota, Wakil Ketua merang-

kap anggota dan tujuh anggota. Anggota BPK-RI menjabat selama lima tahun setiap satu periode. Biro Humas dan Luar Negeri berada di bawah Sekretariat Jendral. Pimpinan atau Kepala Biro Humas dan Luar Negeri merupakan pejabat eselon dua dengan enam puluh staf yang membantunya. ([www.BPK-RI.go.id](http://www.BPK-RI.go.id), diakses 12 Desember 2011). Yang perlu digaris bawahi adalah bahwa pada masa reformasi birokrasi, humas yang semula berada dibawah Biro Hukum, kini berdiri sendiri menjadi Biro Humas dan Luar Negeri. Hal ini dilakukan karena pimpinan BPK-RI pada dasarnya telah menyadari bahwa BPK-RI sangat berkepentingan terhadap hadirnya partisipasi publik terhadap pengawasan penggunaan keuangan Negara. Oleh karena itu BPK-RI berke-wajiban membina dan menjalin hubungan yang baik dengan publiknya dengan cara mengoptimalkan fungsi biro humasnya.

Penelitian sebelumnya terkait dengan kinerja BPK-RI, sejauh ini lebih banyak difokuskan pada aktivitas audit keuangan negara yang memang menjadi tugas utama badan publik ini. Seperti penelitian Yosye Ajidan Namora yang menyoroti independensi auditor BPK-RI Lampung dalam proses pemeriksaan keuangan negara. Penelitian ini merekomendasikan pengkajian ulang terhadap beberapa peraturan untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas dalam proses pemeriksaan (Namora, 2011: 68). Demikian pula penelitian yang dilakukan Muh. Taufiq Efendy yang menjelaskan pengaruh kompetensi, independensi dan motivasi auditor terhadap kualitas audit yang menyimpulkan bahwa ketiga variabel tersebut berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas audit keuangan negara. (Efendy, 2010:45). Sementara penelitian pada BPK-RI yang membahas aspek komunikasi belum terlalu banyak. Beberapa penelitian dilakukan oleh mahasiswa dari Universitas Pembangunan Veteran Jakarta dan Universitas Indonesia seperti, penelitian tentang hubungan antara iklim komunikasi organisasi BPK-RI dengan kinerja pegawai yang menyimpulkan bahwa terdapat hubungan yang cukup signifikan antara iklim komunikasi organisasi yang kondusif dengan peningkatan kinerja karyawan (Perdana, 2009:23) Penelitian serupa juga dilaksanakan oleh Hadita Fajrin yang menjelaskan faktor-faktor utama yang menjadi pendukung dan penghambat

bagi terbentuknya *communication excellence* di BPK-RI (Fajrin, 2010:17).

## Metode Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif, dimana landasan teori, yaitu *Excellence Theory*, dimanfaatkan sebagai pemandu agar fakta dan data yang diperoleh di BPK-RI dianalisis sesuai dengan fokus penelitian. Data-data yang diperoleh akan menjadi catatan atau laporan dan menyingkapkan pemahaman yang mendalam bagi peneliti. Sedangkan sifat penelitian ini adalah deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan menggambarkan fenomena sosial dengan menyajikan gambaran yang lengkap mengenai *setting* sosial dan hubungan-hubungan yang terdapat dalam penelitian (Neuman, 2003:156). Adapun gambaran mengenai kinerja humas BPK-RI pada masa transisi reformasi birokrasi menjadi fokus dalam penelitian ini. Strategi penelitian yang akan digunakan pada penelitian ini adalah studi kasus. Pada penelitian ini, peneliti akan menggunakan *single case study* yang dirancang untuk memberikan kesempatan kepada peneliti untuk menjalankan elaborasi yang mendalam mengenai sebuah hal khusus dari fenomena yang khusus pula. (Daymond & Holloway, 2002; 98). Temuan pada analisis kinerja humas BPK-RI berdasarkan *Excellence Theory* yang biasa diterapkan pada organisasi dengan budaya partisipatif diharapkan menjadi keunikan penelitian ini dan dapat berkontribusi secara akademis dan praktis pada pengembangan *Excellence Theory*. Metode yang digunakan untuk mengumpulkan data adalah wawancara mendalam, *participant observers* dan *field observations*, studi kepustakaan atau literatur.

Pemilihan informan dalam penelitian ini disesuaikan dengan tujuan penelitian yang ingin dicapai. Untuk pemilihan informan dilakukan dengan cara *purposive sampling*. Metode purposif tidak mementingkan ukuran jumlah informan yang representatif untuk diwawancarai karena penelitian kualitatif tidak bisa digeneralisasikan. Pemilihan informan dengan metode purposif berarti mencari informan yang dapat memberikan informasi sebanyak-banyaknya pada hal yang berkaitan dengan permasalahan penelitian dan tujuan pe-

nelitian. Hal ini sesuai dengan tujuan penelitian kualitatif, yaitu *informative richness* (Patton, 2001:67). Informan terdiri dari Juru Bicara yang nerangkap sebagai salah satu anggota pimpinan BPK RI. Kabiro Humas, Tenaga Ahli Kehumasan, Staf Biro Humas dan Konsultan Humas.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode ilustratif (Neuman, 2003:201). Metode ini menggunakan fakta empiris untuk mengilustrasikan sebuah teori. Metode ilustratif menggunakan fakta-fakta empirik untuk mengilustrasikan konsep dasar yang telah disusun sebelumnya. Metode ini pada dasarnya mengorganisasi data yang diperoleh pada humas BPK-RI berdasarkan kerangka pemikiran yang dijabarkan pada penjelasan *excellence theory*.

Dalam penelitian ini keabsahan data diuji melalui kriteria berikut (Maleong, 2006:324-326): (a) Kredibilitas, yaitu sejauh mana proses dan hasil penelitian dapat diterima atau dipercaya. Beberapa kriteria dalam untuk menguji kredibilitas dalam penelitian ini adalah melalui, observasi dan wawancara mendalam, dan *peer debriefing*; (b) Transfereabilitas, yaitu sejauh mana hasil penelitian ini dapat diterapkan pada situasi yang lain; (c) Kebergantungan (*Dependability*), yaitu sejauh mana hasil penelitian mengacu pada tingkat konsistensi peneliti dalam mengumpulkan data, membentuk, dan menggunakan konsep-konsep ketika membuat interpretasi untuk menarik kesimpulan; (d) Konfirmabilitas yaitu sejauh mana hasil penelitian ini dapat dibuktikan kebenarannya, dimana hasil penelitian sesuai dengan data yang dikumpulkan dan dicantumkan dalam laporan lapangan.

## Pembahasan

Berlakunya undang-undang KIP menunjukkan bahwa pemerintah telah menyadari bahwa hubungan dengan publik adalah esensi dari aktivitas organisasi. Apalagi dalam menjalankan aktivitas, pemerintah dalam hal ini kementerian, lembaga dan badan publik berinteraksi dengan beragam publik yang memiliki kepentingan berbeda-beda. Kondisi ini mendorong humas pemerintah sebagai komunikator yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan hubungan dengan publik menjadi signifikan posisinya di dalam organisasi. Hal ini sesuai dengan pernyataan Grunig bahwa *value* dari aktivitas

humas sesungguhnya terletak pada pengelolaan hubungan dengan publik (<http://kdpaine.blogspot.com/the-public-relations-excellence-theory-of-grunig>, diakses pada tanggal 1 Januari 2012).

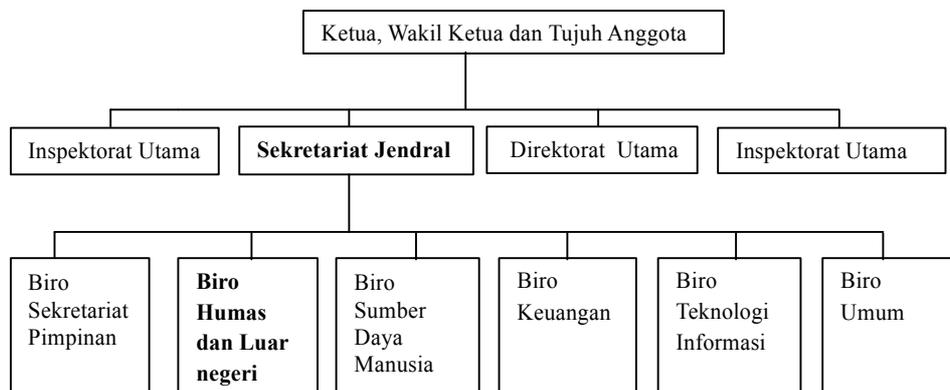
Pada dasarnya, *Excellence Theory* menjadi dasar bagi pemahaman tentang pentingnya pengelolaan hubungan dengan publik. Namun, terkait dengan implementasinya pada organisasi pemerintah, yang secara struktural lebih rumit dibanding organisasi-organisasi lainnya, *Excellence Theory* tidak sepenuhnya dapat diimplementasikan secara optimal. Walaupun demikian, sejalan dengan semangat reformasi, organisasi-organisasi pada badan-badan publik sebenarnya tengah membenahi diri menuju organisasi yang lebih terbuka dan demokratis.

Untuk melihat penerapan *excellence communication* di BPK-RI, maka pembahasan dalam studi ini akan menjelaskan keterkaitan antara pelaksanaan fungsi komunikasi di BPK-RI berdasarkan tiga komponen yang menjadi tolok ukur keberhasilan *communication excellence* dalam organisasi. Tiga komponen tersebut adalah dasar pengetahuan *knowledge core*, *shared expectation* dan *participative culture*. Untuk itu perlu diketahui lebih dulu kedudukan Humas dalam struktur organisasi BPK-RI sebagai berikut:

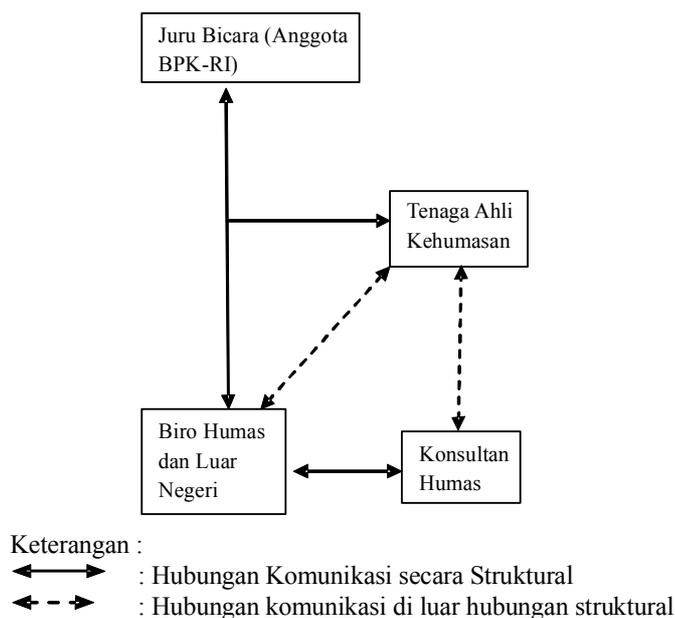
Di BPK-RI terdapat empat pihak yang terlibat dalam kegiatan komunikasi, yaitu; (a) Juru Bicara yang juga merupakan salah satu pimpinan BPK-RI dan bertugas merumuskan kebijakan-kebijakan Badan dan menyusunnya menjadi sebuah strategi komunikasi. Juru bicara juga merancang isu dan *agenda setting* BPK-RI kepada media massa. Selain itu, Juru Bicara bertugas

membina Biro Humas agar dapat bekerja dan menyusun perencanaan komunikasi yang sesuai dengan “jiwa” BPK-RI RI dan kebijakan-kebijakan Badan; (b) Tenaga Ahli Kehumasan yang memiliki akses langsung kepada pimpinan, walaupun tidak terlibat di dalam pengambilan keputusan. Tenaga Ahli Kehumasan bertugas memberikan saran dan rekomendasi kepada baik kepada pimpinan maupun kepada Biro Humas terkait dengan strategi-strategi Kehumasan; (c) Biro Humas dan Luar Negeri yang terbagi dua yaitu bagian Humas dan bagian Luar Negeri yang masing-masingnya dikepalai oleh kepala bagian. Kepala Biro Humas dan Luar Negeri merupakan pejabat eselon dua BPK RI yang berada di bawah Sekertaris Jenderal BPK RI. Kepala Biro Humas dan Luar Negeri ini berlatar belakang auditor keuangan; (d) Konsultan humas di luar organisasi, yang Secara garis besar, bertugas membantu merancang rencana strategis Biro Humas dan Luar Negeri, *Standard Operational Procedure* (SOP) Biro Humas dan Luar Negeri, riset *stakeholder*, dan membantu penyelenggaraan *even-even* Kehumasan BPK-RI. selain itu, Konsultan memberikan rekomendasi-rekomendasi terhadap perencanaan-perencanaan Kehumasan, strategi Kehumasan, pembuatan berbagai produk BPK RI, seperti siaran pers, *video profile* dan manajemen isu dan krisis. Adapun alur komunikasi antara empat pihak tersebut dapat dilihat pada gambar 4.

Dari keempat pihak tersebut, pusat aktivitas komunikasi secara operasional berada pada Biro Humas yang dipimpin oleh Kabiro Humas. Dengan kata lain Kabiro Humas adalah *top communicator* yang menjalankan fungsi kehumasan di BPK-RI sehari-hari. Sementara untuk



Gambar 3. Kedudukan Humas dalam Struktur Organisasi BPK-RI



Gambar 4: Hubungan antara Empat Pihak yang Melaksanakan Fungsi Humas di BPK-RI

hal-hal yang bersifat strategis menyangkut kebijakan BPK-RI atau berkaitan dengan kepentingan yang lebih besar ditangani langsung oleh juru bicara yang merupakan bagian dari pimpinan BPK-RI (koalisi dominan). Tenaga Ahli Humas bertugas memberi masukan dan saran, posisinya berada diantara pimpinan dengan biro humas. Konsultan Humas sebagai pihak yang berkompeten dalam bidang komunikasi dimanfaatkan untuk membantu pengelolaan aktivitas komunikasi secara keseluruhan. Selanjutnya akan dibahas sejauhmana komponen-komponen pada *Excellence Theory* dapat diterapkan pada humas BPK-RI. Komponen-komponen tersebut terdiri dari *knowledge core*, *shared expectation* dan *participative culture*.

### Knowledge Core–Lingkaran Dasar

Pengetahuan adalah fondasi bagi humas dalam menjalankan perannya sebagai komunikator. Sebagai fondasi, seharusnya komponen ini sangat penting dimiliki oleh komunikator, karena tanpa pengetahuan terhadap fungsi humas, maka akan sulit bagi komunikator untuk melaksanakan *communication excellence*. Dalam studi ini, *knowledge core* akan dianalisis berdasarkan dua kelompok pengetahuan yaitu, pengetahuan untuk melakukan aktivitas komunikasi teknis dan

pengetahuan untuk melakukan komunikasi yang bersifat strategis.

(a) Pengetahuan untuk melakukan aktivitas komunikasi teknis; pengetahuan mengenai pentingnya menciptakan publisitas dan membentuk opini agar mendapatkan citra positif melalui kegiatan-kegiatan teknis seperti membuat siaran pers, brosur, iklan layanan masyarakat, *video profile*, *talkshow* hingga melaksanakan pameran telah dilakukan oleh Biro Humas BPK-RI. Pada dasarnya Biro Humas BPK-RI telah melaksanakan fungsi teknis komunikasi. Namun mengingat Kabiro Humas sebagai *top communicator* pada Biro Humas, bukan merupakan orang yang berlatar belakang komunikasi atau ti-dak memiliki kompetensi di bidang komunikasi, maka produk-produk yang dihasilkan pun belum memiliki kualitas prima. Barangkali inilah sebabnya peran konsultan humas pada BPK-RI cukup intensif dalam memberikan input dan panduan untuk aktivitas yang bersifat teknis. Selain itu besarnya intervensi pimpinan yang pada dasarnya tidak memiliki kompetensi terhadap produk-produk kehumasan mau tidak mau harus diterima oleh Kabiro Humas. Kondisi ini semakin menyulitkan jajaran Biro Humas untuk mengaktualisasikan kreatifitasnya.

(b) Pengetahuan untuk melakukan aktivitas komunikasi strategis; seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa mengelola

banyak publik baik internal maupun eksternal tidaklah mudah dan selalu berpotensi untuk timbul konflik kepentingan. Kondisi ini mensyaratkan pentingnya ahli komunikasi yang memiliki kompetensi tinggi. Misalnya kemampuan untuk mengelola isu agar tidak merusak citra organisasi, bahkan memanfaatkannya menjadi hal positif atau kemampuan mengatasi konflik yang berujung pada *win-win solution*. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kabiro Humas, Tenaga Ahli Humas dan Konsultan Humas, isu yang seringkali muncul mengenai BPK-RI lebih banyak mengenai isu-isu yang menyangkut BPK-RI memang lebih banyak menyangkut anggota BPK-RI daripada mengenai kinerja BPK-RI sebagai badan publik, misalnya isu tentang keterlibatan salah satu pimpinan dalam kasus korupsi, atau ketidakkompakan antara pimpinan dan lain sebagainya. Namun tidak bisa dihindari, pada akhirnya isu-isu tersebut akan mencemarkan nama baik BPK-RI. Seringkali publik sulit membedakan mana isu yang menyangkut ketua BPK-RI dan mana yang menyangkut BPK-RI sebagai badan publik.

Dalam penyelesaian konflik tersebut, Kabiro Humas lebih banyak berfungsi sebagai penyedia informasi bagi wartawan, seperti undang-undang, peraturan-peraturan dan data-data yang diperlukan lainnya. Namun untuk level yang lebih tinggi dalam bentuk *lobbying* diambil alih oleh pimpinan BPK-RI. Konflik-konflik yang diselesaikan oleh Biro Humas biasanya berhubungan dengan masalah penanganan keluhan publik. Sedangkan dalam masalah lobi kepada publik strategis lebih sering dilakukan langsung oleh pimpinan. Kondisi yang kurang ideal bagi peran humas tersebut jika ditelusuri lebih lanjut berhubungan dengan *shared expectation* antara koalisi dominan dengan humas sebagai komunikator yang tidak sinkron.

Kondisi diatas tentunya tidak sepenuhnya sesuai dengan *excellence theory*. Dalam teori tersebut, pengetahuan mengenai aktivitas komunikasi khususnya yang terkait dengan fungsi kehumasan seharusnya menjadi syarat mutlak bagi komunikator, baik yang bersifat teknis maupun strategis. Apalagi dalam aktivitas komunikasi baik yang bersifat teknis maupun strategis, Biro Humas masih harus banyak dibantu oleh konsultan humas eksternal.

Kondisi ini tampaknya berkaitan dengan proses reformasi birokrasi yang hingga saat ini tetap berlangsung. Walaupun Indonesia telah menjalani proses reformasi birokrasi selama lebih dari 13 tahun, namun hasilnya belum signifikan. Demikian juga yang terjadi di Biro Humas dan Luar Negeri BPK-RI. Sama halnya dengan badan-badan publik lainnya, BPK-RI yang pada masa orde baru tidak terbuka pada publik, dalam iklim keterbukaan kini, harus mempertimbangkan publik dalam setiap aktivitasnya. Dengan perubahan ini, kebutuhan dan kesadaran akan pentingnya humas bagi BPK-RI pun meningkat. Biro Humas yang dulunya berada di bawah Biro Hukum, sekarang telah menjadi Biro sendiri walaupun masih digabungkan dengan bagian luar negeri. Dengan perubahan ini, Kepala Biro Humas telah menjadi pejabat eselon dua di BPK-RI yang memiliki akses langsung kepada sekretaris Jenderal dan anggota. Masalahnya, dalam kondisi seperti ini, yang ditunjuk menjadi Kepala Biro Humas BPK-RI oleh Ketua BPK-RI adalah orang yang tidak memiliki latar belakang komunikasi dan kehumasan. Mengingat keterbatasan tersebut, Biro Humas dibantu oleh Konsultan Humas dan Tenaga Ahli Kehumasan. Konsultan Humas bertugas membantu pelaksanaan tugas harian Biro Humas dan melakukan kegiatan-kegiatan yang belum mampu dilaksanakan sendiri oleh Biro Humas. Kegiatan-kegiatan tersebut antara lain riset publik, analisis media massa, penyusunan Rencana Strategis Biro Humas, penyusunan Pedoman Kehumasan dan penyusunan *Standard Operational Procedure* Biro Humas. Selain itu, konsultan juga sebagian besar terlibat dalam kegiatan penanganan isu dan krisis yang melanda BPK-RI.

Pihak lain yang memiliki posisi penting adalah Tenaga Ahli Kehumasan yang berada langsung dibawah pimpinan BPK-RI dan bertugas memberikan masukan Kehumasan kepada pimpinan BPK-RI, Tenaga ahli Kehumasan juga membantu Biro Humas BPK-RI dalam penyusunan konsep-konsep dan strategi Kehumasan BPK-RI. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pada komponen *knowledge core*, peran Kabiro Humas sebagai *top communicator* hanya sebagai *press agency* dan menyampaikan informasi pada publik.

### **Shared Expectation (Lingkaran Tengah)**

Berdasarkan *Excellence Theory*, idealnya terjadi hubungan yang positif antara koalisi dominan dengan humas, di mana harapan koalisi dominan terhadap kinerja humas yang prima dapat dipenuhi oleh humas. Sementara dukungan koalisi dominan terhadap kerja humas juga dipenuhi.

Mengingat kepemimpinan BPK-RI adalah kepemimpinan kolektif, yang masing-masing mempunyai persepsi dan kepentingan yang berbeda-beda terhadap humas, maka *shared expectation* yang ideal sulit dicapai. Kondisi ini tentu saja memengaruhi proses kerja humas. Anggota memiliki pengaruh dan intervensi yang besar dalam pelaksanaan tugas Humas. Karena Kabiro Humas tidak memiliki latar belakang dan pengalaman di bidang komunikasi maka kapabilitasnya sebagai ahli komunikasi kurang dihargai. Berbagai masukan yang diberikan oleh Biro Humas memang diterima oleh pimpinan sebagai koalisi dominan, namun hal tersebut hanya sebatas saran yang akan dipertimbangkan pada rapat pimpinan. Keterlibatan Biro Humas untuk perencanaan yang bersifat strategis sangat kecil dan sejauh ini hanya dilibatkan pada kegiatan komunikasi yang bersifat teknis.

Walaupun demikian, Kabiro Humas sebagai *top communicator* dalam Biro Humas, sebenarnya telah berusaha membangun *kerjasama* dengan pimpinan. Kabiro Humas memiliki akses langsung dengan para anggota BPK-RI RI. Kabiro Humas memainkan perannya sebagai *boundary spanner*, *environmental scanning* dan *early warning system* bagi BPK-RI. Kabiro Humas menyampaikan hasil riset dan masukan-masukan dari publik kepada pimpinan secara lisan maupun tulisan. Dalam kasus-kasus mendesak, Kabiro Humas diminta membantu menanggulangi masalah-masalah dengan publik tersebut, termasuk menyusun topik-topik yang akan dikomunikasikan dengan publik.

Namun berbeda dengan *Excellence Theory*, Kabiro Humas tidak duduk bersama dengan anggota BPK-RI di meja pembuat keputusan (*decision making table*). Menurut para anggota, tugas pembuatan kebijakan ada di tangan anggota. Jika Biro Humas ikut serta, maka ia telah melebihi wewenangnya. Dari sini terlihat bahwa

anggota Badan di BPK-RI terlihat sebagai sekelompok orang yang memiliki kekuasaan sangat tinggi dan tidak bisa dicampuri. Tugas dan peran Kabiro Humas hanyalah sampai pada tahap memberikan informasi kepada pimpinan hingga memberikan alternatif-alternatif penyelesaian masalah. Selanjutnya, keputusan sepenuhnya ada ditangan pimpinan.

Pimpinan sendiri memiliki seorang Juru Bicara yang bertugas untuk merumuskan strategi komunikasi BPK-RI. Juru Bicara ini yang selanjutnya membina Kabiro Humas untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan teknisnya. Ini adalah bentuk ideal pelaksanaan tugas BPK-RI di mata para pimpinan. Pimpinan adalah '*champion*' yang bertugas membina unit-unit di bawahnya. Pimpinan merancang strategi komunikasi dan agenda-agenda BPK-RI dengan masukan dari Biro Humas dan tenaga ahli Kehumasan yang berada di leher organisasi, langsung di bawah pimpinan.

Menurut pimpinan ini terjadi karena perumusan strategi komunikasi BPK RI bukanlah hal yang mudah dan terkait pada hasil-hasil pemeriksaan yang hanya dimengerti oleh anggota BPK-RI dan sulit dimengerti oleh orang-orang yang tidak terlibat dalam proses pemeriksaan. Selain itu akan sulit mempertanggungjawabkan hasil pemeriksaan, jika tidak disampaikan secara langsung oleh orang yang bersangkutan. Sedangkan untuk pelaksanaan teknisnya dan untuk mengkomunikasikan informasi-informasi yang bersifat umum, pimpinan membuka akses yang sebesar-besarnya bagi siapapun untuk mengkomunikasikannya kepada publik, melalui Biro Humas. Kabiro Humaspun sangat menyadari hal ini dan tidak melebihi kapasitasnya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, walaupun antara pimpinan dan Kabiro Humas terdapat harapan yang sama terhadap *Excellence Communication* di BPK RI, namun harapan bersama ini diwujudkan dengan cara yang berbeda dengan *Excellence Theory* Grunig. Pimpinan dan Kabiro Humas memiliki kesepakatan bersama bahwa pembuatan keputusan tertinggi ada ditangan pimpinan. Sedangkan Kabiro Humas bertugas memberikan masukan kepada pimpinan.

Dalam penyusunan rencana strategis organisasi, setiap unit yang ada di organisasi memang dilibatkan. Namun peran Kabiro Humas dalam

penyusunan rencana strategis ini sangat sedikit. Hal ini karena pimpinan tidak mempercayai kemampuan Kabiro Humas yang tidak memiliki kompetensi di bidang komunikasi. Bahkan pimpinan pada dasarnya lebih mempercayai masukan konsultan. Padahal Kabiro Humas dipilih langsung oleh Ketua BPK-RI. Hal yang sama juga terjadi dalam hal menerima masukan-masukan terkait dengan strategi komunikasi dengan publik. Pimpinan lebih mempercayai masukan dari konsultan daripada masukan dari Kabiro Humas. Pola komunikasi asimetris sangat menonjol pada komponen *shared expectation*, dimana komunikasi dua arah yang terjadi tidak seimbang atau setara.

### ***Participative Culture (Lingkaran Terluar)***

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, budaya partisipatif ibarat wadah yang memungkinkan optimalisasi *shared expectation* dan *knowledge core*. Seperti telah dikemukakan di atas, komunikasi antara koalisi dominan dengan jajaran dibawahnya cenderung birokratis dan hirarkis. Kondisi ini membatasi partisipasi Kabiro Humas dalam berbagai aktivitas komunikasi yang bersifat strategis. Walaupun demikian budaya organisasi di tubuh Biro Humas, sudah mengarah pada budaya partisipatif. Hal ini tercermin dari hasil wawancara dengan staf Biro Humas, dimana terdapat beberapa ciri budaya partisipatif di Biro Humas BPK-RI, baik antara Tenaga Ahli Humas, jajaran Biro Humas dan Konsultan Humas. Ciri-ciri tersebut seperti adanya keterikatan dalam *team work*, perasaan sebagai satu kesatuan sistem yang saling terkait satu sama lain dan keterbukaan antara atasan dan bawahan. Kabiro Humas juga dianggap memiliki kepedulian terhadap pekerjaan

stafnya dan tidak pilih kasih terhadap staf. Hal ini tercermin dari komunikasi dua arah yang intensif antara Kabiro Humas dengan stafnya, dimana Kabiro Humas tidak hanya memberi instruksi kepada staf, namun juga cukup terbuka terhadap masukan dari stafnya. Jadi dalam ruang lingkup yang lebih kecil sebenarnya sudah terdapat pola komunikasi yang simetris, walaupun hal ini belum berpengaruh secara signifikan terhadap penerapan *communication excellence* yang ideal.

Dengan dilaksanakannya reformasi birokrasi di BPK-RI, syarat-syarat budaya organisasi yang partisipatif seharusnya dapat terpenuhi. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa masih terdapat ciri-ciri birokrasi yang khas di BPK RI. Diantaranya adalah bahwa keputusan tertinggi di dalam organisasi tetap berada di tangan pimpinan, kecuali untuk keputusan-keputusan yang telah menjadi bidang tugas masing-masing pihak.

Walaupun pimpinan menerima ide-ide dan masukan dari Biro Humas, Tenaga Ahli Humas dan Konsultan Humas, namun proses pengambilan keputusan tetap berada di tangan pimpinan. Biro Humas hanya bertindak sebagai pelaksanaan komunikasi. Hal ini karena pimpinan menganggap bahwa ketika Kabiro Humas terlibat dalam pengambilan keputusan, maka ia telah menyamai fungsi badan dan melebihi kapasitasnya.

Secara sistematis, peran Biro Humas dan penerapan komponen *excellence theory* disajikan dalam tabel 2.

Pada masa transisi reformasi birokrasi, budaya partisipatif belum diterapkan sepenuhnya di BPK-RI. Komunikasi dua arah memang terjadi namun bersifat asimetris. Partisipasi Biro Humas hanya sebatas memberi masukan dan tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan (lihat tabel

**Tabel 2. Peran Biro Humas BPK-RI dan Penerapan *Excellence Communication***

<i>Komponen Excellence Theory</i>	<i>Participative Culture</i>	<i>Shared Expectations</i>	<i>Knowledge Shared</i>
<b>Peran Biro Humas BPK-RI</b>			
<i>Press Agency atau Publicity</i>		X	X
<i>Public Information</i>		X	X
<i>Two way Asymmetric</i>	X	X	
<i>Two way Symmetric</i>			

2). Akibatnya *shared expectation* yang terjadi tidak seimbang. Koalisi dominan dalam hal ini pimpinan BPK-RI menjalin hubungan dua arah hanya jika dianggap perlu. Iklim komunikasi seperti ini menyulitkan Biro Humas untuk mengoptimalkan perannya untuk mengimplementasikan dan meningkatkan pengetahuannya dalam bidang komunikasi tidak optimal. Biro Humas tidak diberi kesempatan untuk terlibat dalam aktivitas komunikasi strategis, karena wewenangnya cenderung dibatasi hanya sebagai agen pers (*press agency*), memberikan informasi kepada publik mengenai aktivitas BPK-RI dan aktivitas komunikasi teknis lainnya.

### Simpulan

Dari studi mengenai aktivitas komunikasi di Biro Humas BPK-RI tersebut, tampak jelas bahwa budaya partisipatif adalah hal yang paling mendasar bagi organisasi untuk terciptanya hubungan yang sinergis antara koalisi dominan dengan *top communicator*. Jika dua komponen pada *excellence theory* tersebut (*participative culture* dan *shared expectation*) dapat diterapkan dengan baik di organisasi, maka terbuka kesempatan bagi komunikator untuk mengimplementasikan pengetahuan yang bersifat teknis dan strategis (komponen *knowledge core*).

Penerapan *excellence theory* pada BPK-RI tidak dapat dilaksanakan secara optimal karena beberapa faktor yaitu; (a) Kepemimpinan kolektif yang tidak satu suara terhadap peran humas sebagai komunikator BPK-RI berdampak pada terhambatnya kerja humas dalam pengelolaan hubungan dengan publik; (b) Kurangnya kompetensi personil jajaran humas BPK-RI di bidang komunikasi, khususnya yang terkait dengan komunikasi strategis, menyebabkan kinerja yang dihasilkan tidak optimal; (c) Budaya partisipatif di organisasi biro humas secara umum telah diterapkan. Walaupun demikian, secara hirarki kedudukan humas yang berada dibawah sekretaris jenderal tetap tidak memiliki wewenang untuk mengambil keputusan yang bersifat strategis.

Peneliti merekomendasikan untuk melakukan penelitian lanjutan mengenai humas di BPK-RI maupun lembaga pemerintah lain dengan kerangka pemikiran *excellence theory*, namun

ditinjau dari sudut pandang publik eksternal. Hal ini penting dilakukan untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai sikap publik eksternal terhadap aktivitas komunikasi organisasi pada masa reformasi birokrasi.

### Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terimakasih kepada Dekan Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial (FEIS), Ketua Prodi dan seluruh dosen Prodi Ilmu Komunikasi Universitas Bakrie yang telah memotivasi penulis untuk mempublikasikan penelitian ini.

### Daftar Pustaka

- Akses Informasi Publik di PN Makassar Buruk*, [www.makassarterkini.com](http://www.makassarterkini.com)
- Argenti, P.A., & Forman, J., 2002, *The Power of Corporate Communication, Crafting the Voice and Image of Your Business*, Mc Graw Hill.
- Austin, E.W., & Pingleton, B.E., 2006, *Strategic Public Relations Management, Planning and Managing Effective Communication Programs*, (edisi ke-2), Lawrence Erlbaum Association, Inc., New Jersey.
- BPK Mendorong Tercapainya Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Negara* <http://www.bpk.go.id/web>.
- Conrad, C., & Poole, M.S., 2005, *Strategic Organizational Communication In a Global Economy*, (6<sup>th</sup> edition) Thomson, USA.
- Daniels, T.D., Papa, M.J., and Spiner, B.K., 1997, *Perspective on Organizational Communication*. Mc Graw Hill.
- Daymon, C., & Holloway I., 2002, *Qualitative Research Methods in Public Relations and Marketing Communications*, Routledge, London.
- Dozier, D., Grunig, J.E., & Grunig, L.A., 1995, *Manager Guide to Excellence in Public Relations and Communication Management*, Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey.

- Efendy, Muh. Taufik, 2010, Pengaruh Kompetensi, Independensi dan Motivasi terhadap Kualitas Audit Aparat Inspektorat dalam Pengawasan Keuangan Daerah (Studi Empiris pada Pemerintah Kota Gorontalo), Universitas Diponegoro, Semarang.
- Fajrin, Hadita, 2010, Studi *Communication Excellence* dalam Divisi Hubungan Masyarakat Lembaga Negara di Indonesia, Universitas Indonesia, Depok.
- Grunig, J.E., 1995, *Excellence in Public Relations and Communication Management*, Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey.
- Grunig, J., & Grunig L., 2000, Public Relations in Strategic Management and Strategic Management of Public Relations: Theory and Evidence from the IABC Excellence project [Monograph], *Journalism Studies*, volume 1.
- Grunig, J.E., Grunig, Larissa A., 2010, *Public Relations Excellence 2010*, PRSA International Conference Sunday, October, 2010, Washington DC.
- Grunig, J.E., and Hunt, T., 1984, *Managing Public Relations*, Holt, Rinehart, Winston, New York.
- Grunig, James E. *The Public Relations Excellence Theory*, <http://kdpaine.blogs.com/>
- Hon, Linda Childers and Grunig, James E., 1999, *Guidelines for Measuring Relationship in Public Relations*, Institute of Public Relations, <http://www.instituteforpr.org/topics/measuring-relationships>.
- Kent, Michael L and Taylor, Maureen, 2002, "Toward a Dialogic Theory of Public Relations", *Public Relations Review*, volume 28, Februari 2002.
- Moleong, L.J., 2006, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (edisi revisi), PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Namora, Yosye Ajidan, 2011, Independensi Lembaga BPK dalam Proses Pemeriksaan untuk Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan Negara (Studi terhadap BPK Lampung).
- Neuman, W.L., 2003, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. (5<sup>th</sup> edition), A and B, USA.
- Patton, M., 1990, *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Sage, Newbury Park, CA.
- Patton, M. Q., 1991, *Metode Evaluasi Kualitatif* (Budi Puspo Priyadi, Penerjemah), Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Publik Masih Sulit Akses Informasi*, <http://www.jurnas.com>.
- Purnomo, Eko Priyo, 2010, Development of Local Institutions towards on Participation and Communication Model in United Kingdom, *Jurnal Ilmu Komunikasi*, Volume 8, Nomor 3, September-Desember 2010. Program Studi Ilmu Komunikasi FISIP UPN "Veteran" Yogyakarta.
- Selayang Pandang Reformasi Birokrasi BPK-RI*, Oktober 10, 2009, <http://www.bpk.go.id/>
- Seitel, F. P., 2010, *Practice of Public Relations*, (8<sup>th</sup> edition), Prentice Hall.
- Siapkah Badan Publik Kendal Menghadapi Berlakunya Keterbukaan*, <http://www.sekorakyat.org>
- Susanto, Eko Harry, 2011, Dinamika Media Massa Lokal dalam Membangun Demokratisasi di Daerah", *Jurnal Ilmu Komunikasi*, Volume 9, Nomor 2, Mei-Agustus 2011, Program Studi Ilmu Komunikasi FISIP UPN "Veteran" Yogyakarta.
- Struktur Organisasi Badan Pemeriksa Keuangan RI. <http://www.bpk.go.id>.
- Warga Sintang Sulit Akses Informasi Publik*, [www.kalimantan-news.com](http://www.kalimantan-news.com).
- Wilcox, Dennis L and Cameron, Glen T, 2009, *Public Relations: Strategies and Tactics*, Ninth edition, Pearson Education, Inc, United States of America.
- Toth, Elizabeth L., 2007, *The Future of Excellence in Public Relations Management; Challenge for the Next Generation*, Lawrence L Erlbaum Associates, New Jersey.
- Undang Undang No. 14 tahun 2008, tentang Keterbukaan Informasi Publik.