
Ekuivokalitas Informasi dalam Implementasi Keterbukaan Informasi Publik Di Badan Publik

Dini Agustina, Andi Mirza Ronda, Ridzki Rinanto Sigit

Universitas Sahid Jakarta, Indonesia

Email: dini.lpmpdki@gmail.com, pt.pabbicarae@gmail.com, ridzki_rinanto@usahid.ac.id

Abstrak:

Latar belakang penelitian ini adalah masih munculnya ambiguitas makna informasi dalam praktik keterbukaan informasi publik, meskipun kerangka regulasi telah tersedia melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008. Penelitian ini mengkaji fenomena ekuivokalitas informasi dalam implementasi keterbukaan informasi publik di badan publik, dengan studi kasus Balai Penjaminan Mutu Pendidikan (BPMP) Provinsi DKI Jakarta. Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi bentuk-bentuk ekuivokalitas informasi serta menjelaskan peran jaringan komunikasi dalam mereduksi ambiguitas tersebut. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus eksploratif. Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumenter, kemudian dianalisis menggunakan NVivo dan UCINET. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ekuivokalitas informasi muncul terutama pada fase perintisan PPID dan pada pengelolaan informasi sensitif seperti laporan keuangan, pengadaan barang dan jasa, LHKPN, serta data pribadi. Struktur jaringan komunikasi yang menempatkan pimpinan PPID sebagai simpul utama berfungsi sebagai mekanisme klarifikasi dan penyamaan makna. Penelitian ini menyimpulkan bahwa keterbukaan informasi publik merupakan proses komunikasi organisasi yang menuntut kejelasan panduan, penguatan peran kepemimpinan, dan jaringan komunikasi yang adaptif.

Kata kunci: ekuivokalitas informasi; keterbukaan informasi publik; komunikasi organisasi; PPID; badan publik

Abstract:

The research is motivated by the persistence of information ambiguity in public information disclosure practices, despite the existence of a strong regulatory framework under Law Number 14 of 2008. This research examines information equivocality in the implementation of public information disclosure in public institutions, using the Education Quality Assurance Agency (BPMP) of DKI Jakarta Province as a case study. This research aims to identify forms of information equivocality and to explain the role of communication networks in reducing such ambiguity. A qualitative approach with an exploratory case study design was employed. Data were collected through observation, in-depth interviews, and document analysis, and analyzed using NVivo and UCINET. The findings indicate that information equivocality mainly occurs during the initial establishment of the Information and Documentation Management Officer (PPID) and in the management of sensitive information such as financial reports, public procurement, asset declarations, and personal data. A communication network that positions PPID leaders as key nodes functions as an important mechanism for clarification and shared meaning. This study concludes that public information disclosure is an organizational communication process that requires clear guidelines, strong leadership roles, and adaptive communication networks.

Keywords: *information equivocality; public information disclosure; organizational communication; PPID; public institutions*

PENDAHULUAN

Keterbukaan informasi publik menempati posisi sentral dalam praktik pemerintahan demokratis karena berfungsi sebagai fondasi bagi transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi warga negara dalam tata kelola publik (Harrison, 2014). Dalam demokrasi kontemporer, hak masyarakat untuk memperoleh informasi tidak hanya dimaknai sebagai sarana kontrol terhadap penyelenggara negara, tetapi juga sebagai prasyarat bagi keterlibatan publik yang substantif dalam proses perumusan serta pengambilan kebijakan. Di Indonesia, komitmen terhadap prinsip tersebut dilembagakan melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP), yang mengamanatkan setiap badan publik

untuk menyediakan informasi secara terbuka, cepat, akurat, dan mudah diakses oleh masyarakat. UU KIP juga menegaskan peran Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) sebagai aktor kunci yang bertanggung jawab menjamin terselenggaranya layanan informasi publik yang transparan dan akuntabel.

Seiring dengan diberlakukannya UU KIP, penelitian mengenai keterbukaan informasi publik di Indonesia berkembang pesat. Sebagian besar kajian dalam bidang ini berfokus pada aspek implementasi kebijakan, tingkat kepatuhan badan publik terhadap regulasi, efektivitas mekanisme layanan informasi, serta dampaknya terhadap transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat. Berbagai studi menunjukkan bahwa keterbukaan informasi publik masih menghadapi kendala struktural, teknis, dan kultural, mulai dari keterbatasan sumber daya manusia, lemahnya sistem pengelolaan informasi, hingga resistensi birokrasi terhadap prinsip keterbukaan.

Meskipun kerangka regulasi telah tersedia secara kuat, implementasi keterbukaan informasi publik di berbagai badan publik masih menghadapi tantangan serius. Data Komisi Informasi Pusat (KIP) menunjukkan bahwa pada tahun 2023 terdapat 147 badan publik yang masuk kategori tidak informatif, dan jumlah tersebut meningkat menjadi 160 badan publik pada tahun 2024. Temuan ini mengindikasikan bahwa prinsip keterbukaan informasi belum sepenuhnya terinternalisasi sebagai budaya organisasi di sebagian besar lembaga publik, baik di tingkat pusat maupun daerah. Hambatan tersebut tidak hanya bersumber dari aspek struktural, seperti lemahnya tata kelola informasi dan keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor kultural berupa kuatnya tradisi birokrasi yang cenderung tertutup, hierarkis, dan kurang responsif terhadap kebutuhan informasi masyarakat.

Namun demikian, kajian-kajian keterbukaan informasi publik yang telah ada umumnya masih menempatkan persoalan ini sebagai isu administratif dan normatif. Dimensi komunikasi organisasi yang melatarbelakangi proses produksi, distribusi, dan pemaknaan informasi publik belum banyak dikaji secara mendalam. Padahal, keterbukaan informasi tidak hanya berkaitan dengan ketersediaan data, tetapi juga dengan bagaimana informasi dipahami, ditafsirkan, dan dimaknai secara konsisten oleh aktor internal organisasi maupun oleh publik. Dalam konteks inilah konsep ekuivokalitas informasi menjadi relevan untuk dikaji lebih lanjut.

Salah satu persoalan krusial yang kerap luput dalam pembahasan keterbukaan informasi publik adalah munculnya ekuivokalitas informasi. Grossi et al. (2020) mengemukakan bahwa peningkatan praktik pengungkapan informasi di sektor publik tidak selalu diikuti oleh peningkatan kejelasan makna, karena banyak informasi dan laporan yang disajikan justru bersifat ambigu dan menimbulkan beragam interpretasi di kalangan pemangku kepentingan. Ekuivokalitas informasi merujuk pada kondisi ketika pesan mengandung makna ganda, tidak pasti, atau membingungkan bagi penerimanya (Weick, 1995). Dalam konteks keterbukaan informasi publik, situasi ini menjadi problematik karena keterbukaan yang tidak disertai kejelasan justru berpotensi melemahkan tujuan utama transparansi dan akuntabilitas.

Pentingnya pengelolaan ekuivokalitas informasi juga ditegaskan oleh Wakil Ketua Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia, Arya Sandhiyudha. Dalam Seminar pada Pameran Keterbukaan Informasi Publik Tahun 2025, ia menyoroti risiko serius apabila badan

publik gagal mengenali dan mengelola informasi yang bersifat ambigu. Informasi yang equivocal rentan disalahpahami, dimaknai secara bertentangan, serta memicu kecurigaan publik yang pada akhirnya dapat berujung pada krisis kepercayaan terhadap tata kelola negara (Ruangbicara.co.id, 2025). Pandangan ini memperkuat temuan Grossi et al. (2020) bahwa persoalan keterbukaan informasi tidak semata terletak pada ketersediaan data, melainkan juga pada kualitas makna dan kejelasan pesan yang disampaikan oleh badan publik.

Secara teoretis, fenomena tersebut dapat dijelaskan melalui Teori Informasi Organisasi yang dikembangkan oleh Karl E. Weick. Weick (1995) memandang ekuivokalitas sebagai kondisi ketika informasi sarat ambiguitas dan ketidakpastian sehingga menyulitkan individu maupun organisasi dalam membangun pemahaman bersama. Dalam organisasi publik, ekuivokalitas kerap muncul ketika informasi disampaikan tanpa konteks yang memadai, tidak konsisten antarunit kerja, atau tidak didukung oleh mekanisme koordinasi yang efektif. Apabila tidak dikelola secara sistematis, kondisi ini berpotensi mengganggu proses sensemaking organisasi dan melemahkan kepercayaan publik terhadap institusi negara.

Sejumlah penelitian di Indonesia telah menggunakan Teori Informasi Organisasi Karl E. Weick untuk menjelaskan dinamika ketidakpastian dan ambiguitas informasi dalam berbagai konteks organisasi. Penelitian Dayan (2018), Agustin (2023), Aufiana (2024), Munasti (2022), Syukron (2023), Yulia (2019), Mogot (2021), Septia (2023), dan Riang (2023) menunjukkan bahwa kegagalan mengelola ambiguitas informasi dapat menimbulkan perbedaan persepsi, keterlambatan pengambilan keputusan, serta melemahnya koordinasi internal. Namun demikian, sebagian besar penelitian tersebut masih berfokus pada organisasi sosial, media, pendidikan, dan komunitas, serta belum secara spesifik mengaitkannya dengan praktik keterbukaan informasi publik di badan publik pemerintahan.

Di sisi lain, kajian mengenai jaringan komunikasi juga telah banyak dilakukan untuk memahami struktur dan pola hubungan antaraktor dalam organisasi. Penelitian Luthfie (2018), dan Mahmud (2020) menunjukkan bahwa struktur jaringan komunikasi berpengaruh signifikan terhadap kelancaran aliran informasi, konsistensi pesan, serta kecepatan penyebaran informasi. Meski demikian, kajian jaringan komunikasi di Indonesia umumnya masih berdiri sendiri dan jarang dipadukan dengan analisis ekuivokalitas informasi, sehingga hubungan antara struktur jaringan komunikasi dan munculnya ambiguitas informasi dalam konteks organisasi publik belum tergali secara mendalam.

Sementara itu, penelitian yang secara khusus membahas keterbukaan informasi publik, seperti yang dilakukan oleh (Fitriani, 2023), (Afnan, 2019), (Chairunnisa, 2023), dan (Azka, 2022) umumnya menekankan aspek mekanisme layanan informasi, pemanfaatan teknologi informasi, serta kendala administratif dalam implementasi UU KIP. Meskipun memberikan kontribusi penting, studi-studi tersebut belum secara eksplisit mengkaji ekuivokalitas informasi sebagai persoalan komunikasi organisasi yang berpotensi menghambat efektivitas keterbukaan informasi publik.

Fenomena ekuivokalitas informasi tersebut dapat diamati pada badan publik di bawah Kementerian Pendidikan, Dasar, dan Menengah (Kemdikdasmen), salah satunya Balai Penjaminan Mutu Pendidikan (BPMP) Provinsi DKI Jakarta. Pada periode awal berdirinya hingga tahun 2022, BPMP masih dikategorikan sebagai badan publik tidak informatif.

Kondisi ini merepresentasikan Das Sein, yaitu realitas objektif belum terpenuhinya standar keterbukaan informasi. Namun, dalam kurun waktu relatif singkat, pada tahun 2023 hingga 2024, BPMP Provinsi DKI Jakarta berhasil meraih predikat satuan kerja informatif peringkat kedua di lingkungan Kemdikdasmen, yang mencerminkan Das Sollen atau kondisi ideal implementasi keterbukaan informasi publik.

Transformasi tersebut menjadi penting untuk dikaji lebih lanjut, terutama dalam konteks pengelolaan ekuivokalitas informasi, mengingat persoalan keterbukaan informasi publik di lingkungan Kemdikdasmen masih bersifat sistemik. Data BKHM Kemdikbudristek menunjukkan bahwa mayoritas satuan kerja masih berada pada kategori kurang informatif dan tidak informatif. Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk ekuivokalitas informasi dalam implementasi keterbukaan informasi publik di BPMP Provinsi DKI Jakarta serta menjelaskan peran jaringan komunikasi dalam mereduksi ambiguitas tersebut. Penelitian ini menggunakan Teori Informasi Organisasi Karl E. Weick yang dipadukan dengan Teori Jaringan Komunikasi Peter R. Monge. Integrasi kedua pendekatan ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai dinamika komunikasi internal badan publik dalam implementasi keterbukaan informasi publik serta menawarkan kontribusi teoretis dan praktis bagi penguatan tata kelola informasi publik di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus eksploratif untuk memahami fenomena ekuivokalitas informasi dalam implementasi keterbukaan informasi publik di BPMP Provinsi DKI Jakarta. Pendekatan kualitatif dipilih karena ekuivokalitas informasi merupakan fenomena sosial yang bersifat kontekstual dan multidimensional, sehingga membutuhkan pemahaman mendalam terhadap makna, persepsi, dan praktik komunikasi para aktor organisasi (Mulyana, 2006; Yin, 2018).

Desain penelitian berupa studi kasus tunggal dengan unit analisis tunggal, yaitu proses keterbukaan informasi publik di BPMP Provinsi DKI Jakarta sebagai unit pelaksana teknis Kementerian Pendidikan, Dasar, dan Menengah. Pemilihan kasus ini didasarkan pada karakteristik BPMP DKI Jakarta yang mengalami perubahan signifikan dalam status keterbukaan informasi, sehingga relevan sebagai critical case untuk mengkaji pengelolaan ambiguitas dan dinamika komunikasi organisasi.

Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi. Informan ditentukan secara purposive, meliputi unsur PPID dan pegawai yang terlibat langsung dalam pengelolaan informasi publik dengan masa kerja minimal satu tahun. Teknik ini dipilih untuk memastikan data diperoleh dari aktor yang memiliki pengalaman dan pengetahuan substantif terhadap praktik keterbukaan informasi.

Analisis data dilakukan secara tematik menggunakan NVivo melalui proses pengkodean terbuka dan aksial guna mengidentifikasi tema-tema utama ekuivokalitas informasi (Neuman, 2018). Selain itu, analisis jaringan komunikasi dilakukan dengan UCINET untuk memetakan pola hubungan antaraktor dan struktur jaringan komunikasi organisasi. Kedua teknik analisis tersebut diintegrasikan untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai keterkaitan antara makna, praktik komunikasi, dan struktur relasi

dalam pengelolaan informasi publik. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumen resmi hingga mencapai saturasi data (Bungin, 2015).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ekuivokalitas Informasi dalam Implementasi Keterbukaan Informasi Publik

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ekuivokalitas informasi masih menjadi fenomena yang menonjol dalam implementasi keterbukaan informasi publik di BPMP Provinsi DKI Jakarta. Ekuivokalitas tersebut muncul akibat perbedaan interpretasi terhadap kategori informasi publik, ketidaksamaan pemahaman antarunit kerja, serta lemahnya koordinasi dalam alur distribusi informasi. Temuan ini mengindikasikan bahwa ambiguitas informasi tidak hanya bersumber dari kompleksitas regulasi, tetapi juga dipengaruhi oleh budaya organisasi yang belum sepenuhnya terbuka.

Dalam konteks teori informasi organisasi, ekuivokalitas dipahami sebagai kondisi ketidakpastian makna dan penafsiran ganda terhadap informasi (Weick, 1979). Pada BPMP Provinsi DKI Jakarta, kondisi ini terutama terlihat pada fase awal perintisan PPID, ketika organisasi belum memiliki pengalaman, panduan, dan standar operasional yang jelas dalam pengelolaan informasi publik.

Ekuivokalitas pada Fase Perintisan PPID

Pada tahap awal pembentukan PPID, BPMP Provinsi DKI Jakarta menghadapi situasi dengan tingkat ambiguitas yang tinggi. Staf PPID harus menafsirkan sendiri jenis, format, dan kategori informasi yang wajib disediakan kepada publik. Informan kunci, Ibu Noor Fatimah, menggambarkan kondisi tersebut sebagai situasi penuh kebingungan dan multitafsir:

“Kebingungan atau multitafsir... perbedaan baik dari segi pelaksana... sebagai perintis, belum ada contoh dokumen. Kita harus lebih banyak belajar, lebih pasang badan, dan menyerap praktik baik dari satker lain. Kesulitannya terutama terkait dokumen yang harus dipenuhi karena informasi PPID itu sangat banyak.”

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa ketiadaan standar dan contoh dokumen mendorong interpretasi individual, yang pada akhirnya memperbesar ruang ambiguitas. Kondisi ini diperkuat oleh pernyataan Bapak Indra, staf PPID BPMP, yang mengungkapkan bahwa bahkan pemahaman dasar mengenai klasifikasi informasi publik masih belum jelas pada tahap awal:

“Namanya baru kan, jadi masih belum tahu apa itu informasi setiap saat, informasi serta-merta, informasi berkala.”

Temuan ini menunjukkan bahwa ekuivokalitas terjadi baik pada tingkat konseptual maupun operasional, mulai dari pemahaman kategori informasi hingga penentuan dokumen yang harus disediakan. Tingginya ekuivokalitas pada fase perintisan merupakan karakteristik yang wajar pada organisasi publik yang baru mulai mengimplementasikan keterbukaan informasi.

Ekuivokalitas pada Informasi Keuangan, PBJ, LHKPN, dan Data Pribadi

Selain pada aspek teknis penyusunan dokumen, penelitian ini menemukan bahwa ekuivokalitas informasi paling kuat muncul pada jenis informasi yang bersifat sensitif, seperti laporan keuangan, pengadaan barang dan jasa (PBJ), LHKPN pimpinan, serta data pribadi.

Kepala BPMP Provinsi DKI Jakarta periode Maret–November 2025, Bapak Herdiana, menjelaskan bahwa perubahan regulasi menjadi sumber utama ambiguitas:

“Permendikbud mengatur umum, tapi informasi yang dikecualikan harus dibahas sendiri. PBJ itu tiap tahun dibahas karena ada perubahan peraturan, begitu juga keuangan dan data pribadi.”

Pernyataan ini menunjukkan bahwa dinamika regulasi menciptakan ruang interpretasi yang berbeda-beda mengenai batas keterbukaan informasi. Hal serupa disampaikan oleh Kepala BPMP saat ini, Bapak Wibowo Mukti, yang menegaskan adanya area abu-abu dalam penyampaian laporan keuangan kepada publik:

“Dalam penyampaian laporan keuangan tentu ada batasan-batasan. Kita harus pilah mana yang bisa disampaikan ke publik dan mana yang tidak, terutama yang terkait data pribadi.”

Ekuivokalitas juga muncul pada kewajiban publikasi LHKPN dan dokumen administratif. Ibu Rina Harjanti, pejabat struktural BPMP, mengungkapkan dilema tersebut:

“Ada kewajiban LHKPN, itu perlu keberanian ketika dipublikasikan. Tapi ketika diminta dokumen rinci seperti kontrak pembangunan, apakah harus rinci semua? Atau cukup tautan LPSE saja?”

Temuan ini menunjukkan bahwa ambiguitas bukan disebabkan oleh resistensi terhadap keterbukaan, melainkan oleh keraguan dalam menentukan tingkat detail informasi yang aman untuk dibuka.



Gambar 1. Awan Kata Hasil Wawancara Terkait Ekuivokalitas Informasi

Sumber: Hasil Olah Data Nvivo Peneliti

Hasil analisis data menggunakan NVivo melalui fitur *word cloud* menunjukkan bahwa tiga kata yang paling dominan muncul dalam wawancara informan, yaitu informasi, dokumen, dan publik. Dominasi ketiga kata tersebut mengindikasikan bahwa sumber utama ekuivokalitas dalam pengelolaan keterbukaan informasi publik di BPMP Provinsi DKI Jakarta berkaitan dengan proses identifikasi, klasifikasi, dan penyajian informasi kepada masyarakat. Ambiguitas muncul ketika aparat harus menentukan jenis informasi yang dapat

dipublikasikan, bentuk dokumen yang disajikan, serta mempertimbangkan dampaknya bagi publik.

Kata informasi mendominasi karena aparaturnya masih mengalami multitafsir dalam mengklasifikasikan informasi publik, baik sebagai informasi berkala, serta-merta, setiap saat, maupun dikecualikan. Sementara itu, kata dokumen mencerminkan tingginya keraguan terhadap format, kedalaman isi, dan tingkat keterbukaan dokumen resmi seperti laporan keuangan, PBJ, SOP, dan dokumen administratif. Adapun kata publik menegaskan bahwa pertimbangan terhadap risiko hukum, potensi salah tafsir, dan karakteristik masyarakat menjadi faktor penting dalam pengambilan keputusan keterbukaan informasi.

Selain tiga kata utama tersebut, kemunculan kata seperti keuangan, PBJ, anggaran, data, disabilitas, dan undang menunjukkan bahwa informasi yang bersifat sensitif, dinamis secara regulatif, serta berkaitan dengan perlindungan data pribadi merupakan sumber ekuivokalitas yang paling menonjol. Kata-kata lain seperti PPID, website, media, panduan, dan pimpinan mencerminkan dimensi teknis, tata kelola kanal informasi, serta peran kepemimpinan dalam menentukan batas keterbukaan informasi.

Secara keseluruhan, hasil analisis NVivo menegaskan bahwa ekuivokalitas informasi di BPMP Provinsi DKI Jakarta tidak hanya disebabkan oleh kesulitan memahami kategori informasi, tetapi juga dipengaruhi oleh sensitivitas dokumen, dinamika regulasi, koordinasi antarunit kerja, karakteristik publik, dan arah kebijakan pimpinan. Dominasi kata informasi, dokumen, dan publik merefleksikan inti persoalan ambiguitas yang dihadapi PPID dalam implementasi keterbukaan informasi publik.

Triangulasi dengan Perspektif Eksternal

Hasil penelitian ini diperkuat oleh pandangan Komisioner Komisi Informasi, Ibu Rospita Vicy Paulin, yang menyatakan bahwa keraguan terhadap laporan keuangan dan PBJ merupakan persoalan umum di banyak badan publik:

“Banyak badan publik ragu soal laporan keuangan dan pengadaan. Padahal kalau terbuka ya bisa diakses, kalau dikecualikan ya ditutup.”

Ia juga menekankan bahwa penyampaian informasi tidak harus selalu dalam bentuk dokumen lengkap:

“Bisa dalam bentuk ringkasan atau grafis. Mekanisme pemberiannya tidak harus berupa dokumen.”

Pandangan ini menunjukkan bahwa sebagian besar ekuivokalitas bersumber dari ketakutan berlebihan dan miskonsepsi terhadap mekanisme keterbukaan informasi.

Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Arya Sandhiyudha, Wakil Ketua Komisi Informasi Pusat RI, yang menegaskan bahwa informasi yang equivocal berpotensi menimbulkan kecurigaan publik:

“Informasi yang equivocal itu berpotensi punya dua pemaknaan ganda, ambigu, tidak mudah dipahami, dan mencurigakan.”

	1	2	3	4	5	6
	OutCl	InClo	OutVa	InVal	OutRe	InRec
	ose	se	lClo	Clo	cipCl	ipClo
						0
1 Ali Munawar Pengelola Sis	0.857	0.923	0.917	0.958	0.917	0.958
2 Anandes Languana Kabag I	0.857	0.857	0.917	0.917	0.917	0.917
3 Arisma Penerima Tamu PPID	0.857	0.857	0.917	0.917	0.917	0.917
4 Arya Sandiyudha Wakil Ket	0.706	0.600	0.792	0.667	0.792	0.667
5 Herdiana Kepala BPMP	1.000	0.923	1.000	0.958	1.000	0.958
6 Ijah Rochi Tim Perpustakaan	0.857	0.857	0.917	0.917	0.917	0.917
7 Indra Tim Tata Laksana	0.706	0.857	0.792	0.917	0.792	0.917
8 Muhammad Salim Direktur B	1.000	0.923	1.000	0.958	1.000	0.958
9 Muhammad Subhan Penelaha	0.857	0.857	0.917	0.917	0.917	0.917
10 Nonik Tim Humas dan Publi	0.857	0.857	0.917	0.917	0.917	0.917
11 Rina Harjanti Kasubag PPI	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
12 Vicy Paulin Komisioner Ko	0.600	0.600	0.667	0.667	0.667	0.667
13 Wibowo Mukti Ketua BPMP B	0.857	0.923	0.917	0.958	0.917	0.958

Gambar 2. Degree Centralizations di Lingkungan BPMP DKI Jakarta

Sumber: Hasil olah data menggunakan Ucinet

Hasil analisis jaringan komunikasi menggunakan UCINET 6 menunjukkan bahwa struktur komunikasi dalam proses keterbukaan informasi publik di BPMP Provinsi DKI Jakarta memiliki tingkat *degree centralization* yang relatif tinggi, dengan pusat jaringan berada pada aktor-aktor pimpinan PPID. Aktor dengan nilai *degree centralization* tertinggi adalah Herdiana, Moch. Salim Somad, dan Rina Harjanti, yang dalam sosiogram ditandai dengan label berwarna merah, serta disusul oleh Wibowo Mukti. Tingginya nilai *degree centralization* pada aktor-aktor tersebut mengindikasikan bahwa mereka memiliki jumlah koneksi langsung paling banyak dengan aktor lain dalam jaringan komunikasi BPMP.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa arus komunikasi dalam implementasi keterbukaan informasi publik di BPMP Provinsi DKI Jakarta tidak terdistribusi secara horizontal, melainkan lebih banyak bertumpu pada pimpinan PPID sebagai rujukan utama dalam jaringan komunikasi. Pola ini sejalan dengan temuan klasik dalam kajian jaringan komunikasi organisasi yang menjelaskan bahwa dalam konteks tugas dengan tingkat ambiguitas tinggi, organisasi cenderung membangun struktur komunikasi dengan titik rujukan dominan untuk menjaga konsistensi makna dan pengendalian informasi (Bavelas, 1950; Leavitt, 1951; Monge & Contractor, 2003).

Secara teoretis, dominasi pimpinan PPID sebagai rujukan utama dapat dipahami melalui perspektif information equivocality yang dikemukakan Daft dan Lengel (1986). Mereka menegaskan bahwa semakin tinggi tingkat ekuivokalitas suatu informasi, semakin besar kebutuhan organisasi terhadap mekanisme komunikasi yang memungkinkan klarifikasi, umpan balik cepat, dan legitimasi otoritatif. Dalam konteks BPMP, informasi yang berasal dari unit-unit kerja belum sepenuhnya memiliki keseragaman makna, standar, dan konteks regulatif, sehingga secara struktural membutuhkan aktor yang berfungsi sebagai penentu

validitas dan penjaga koherensi informasi. Dengan demikian, peran dominan pimpinan PPID bukan sekadar pilihan administratif, melainkan respons organisasi terhadap karakter informasi yang ambigu dan berpotensi menimbulkan kesalahan tafsir.

Struktur jaringan komunikasi tersebut mengungkap bentuk pertama ekuivokalitas informasi, yaitu ekuivokalitas pada tahap awal produksi dan distribusi informasi. Mengacu pada teori sensemaking Karl Weick (1995), fase awal informasi merupakan tahap paling rentan terhadap ambiguitas karena makna belum dikristalkan melalui interaksi sosial dan aturan organisasi. Informasi yang masih berada pada tahap awal cenderung membutuhkan proses interpretasi berulang agar dapat dipahami secara kolektif. Dalam kerangka ini, pimpinan PPID berperan sebagai *sensegiving actor* yang membantu aktor lain menafsirkan informasi sesuai dengan kerangka regulasi keterbukaan informasi publik.

Tingginya nilai *degree centrality* pada pimpinan PPID juga merefleksikan bentuk kedua ekuivokalitas informasi, yaitu ekuivokalitas yang muncul akibat perbedaan interpretasi antaraktor. Literatur komunikasi organisasi menunjukkan bahwa tanpa mekanisme penyatuan makna, aktor dalam unit yang berbeda berpotensi membangun interpretasi sendiri berdasarkan pengalaman, kepentingan, dan pemahaman regulatif yang tidak seragam (Weick, Sutcliffe, & Obstfeld, 2005). Dalam kondisi jaringan seperti ini, aktor di luar pimpinan PPID cenderung menunda pengambilan keputusan komunikasi hingga memperoleh penegasan dari aktor yang menjadi rujukan utama. Hal ini menegaskan peran pimpinan PPID sebagai otoritas interpretatif yang mencegah fragmentasi makna dan potensi konflik informasi dalam organisasi publik.

Selain itu, temuan penelitian ini memperluas pemahaman tentang bentuk ketiga ekuivokalitas informasi, yaitu ekuivokalitas yang dipengaruhi oleh faktor temporal dan pengalaman organisasi. Aktor yang relatif baru dalam struktur PPID cenderung menghadapi tingkat ketidakpastian yang lebih tinggi dibandingkan aktor yang telah lama terlibat. Literatur organisasi menjelaskan bahwa pengalaman berfungsi sebagai interpretive schema yang membantu individu mengenali pola, memprediksi konsekuensi, dan mereduksi ambiguitas informasi (March & Olsen, 1976). Dengan demikian, ekuivokalitas tidak hanya bersumber dari karakter informasi, tetapi juga dari kapasitas interpretatif aktor dalam jaringan komunikasi.

Menariknya, struktur jaringan komunikasi yang bertumpu pada pimpinan PPID tidak semata-mata menciptakan ketergantungan, tetapi justru berfungsi sebagai mekanisme pengendalian ekuivokalitas informasi. Hal ini memperkuat argumen Weick (1995) bahwa organisasi mereduksi ekuivokalitas melalui pembentukan aturan (*rules*) dan pola interaksi berulang (*cycles*). Dalam konteks ini, pimpinan PPID berperan memastikan bahwa informasi yang disampaikan kepada publik telah melalui proses seleksi makna, klarifikasi, dan validasi, sehingga selaras dengan prinsip keterbukaan informasi publik dan tidak menimbulkan distorsi.

Lebih jauh, keberadaan panduan dan SOP dapat dipahami sebagai bentuk institusionalisasi *rules* yang mempercepat proses reduksi ekuivokalitas. Literatur komunikasi organisasi menegaskan bahwa aturan formal berfungsi sebagai referensi bersama yang membatasi ruang interpretasi dan mengurangi ketergantungan pada improvisasi individu (Daft, 2016). Dalam perspektif jaringan komunikasi *Monge dan Contractor* (2003), panduan

dan SOP juga memperkuat konektivitas jaringan dengan menciptakan kesamaan rujukan simbolik, sehingga aliran informasi menjadi lebih stabil dan dapat diprediksi.

Transformasi BPMP Provinsi DKI Jakarta dari badan publik “tidak informatif” menjadi salah satu satker yang informatif menegaskan bahwa keterbukaan informasi publik merupakan proses *collective sensemaking*, bukan sekadar pemenuhan kewajiban regulatif. Temuan ini mengisi celah teoretis dalam kajian keterbukaan informasi publik yang selama ini lebih menekankan aspek hukum dan tata kelola, dengan menunjukkan bahwa struktur jaringan komunikasi dan pengelolaan ekuivokalitas informasi memiliki peran kunci dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Dengan demikian, efektivitas keterbukaan informasi publik sangat ditentukan oleh kemampuan organisasi dalam mengelola ambiguitas melalui kepemimpinan, aturan formal, dan jaringan komunikasi yang fungsional.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa ekuivokalitas informasi merupakan fenomena yang melekat dalam proses keterbukaan informasi publik di BPMP Provinsi DKI Jakarta. Meskipun regulasi keterbukaan informasi publik telah tersedia, implementasinya masih diwarnai oleh ketidakjelasan makna informasi akibat perbedaan interpretasi, dinamika regulasi, serta kondisi komunikasi organisasi. Ekuivokalitas informasi muncul dalam tiga bentuk utama, yaitu pada tahap awal produksi dan distribusi informasi, akibat perbedaan interpretasi antarunit kerja terhadap informasi yang bersifat sensitif dan dinamis, serta dipengaruhi oleh faktor waktu dan pengalaman organisasi, khususnya pada aktor yang baru terlibat dalam struktur PPID. Analisis jaringan komunikasi menunjukkan bahwa alur komunikasi keterbukaan informasi publik di BPMP Provinsi DKI Jakarta menempatkan pimpinan PPID sebagai rujukan utama dalam proses klarifikasi dan validasi informasi. Peran ini berfungsi menyatukan interpretasi dan mereduksi potensi ekuivokalitas, sehingga informasi yang disampaikan kepada publik tetap konsisten dan selaras dengan kebijakan organisasi. Temuan ini menegaskan bahwa keberhasilan keterbukaan informasi publik tidak hanya ditentukan oleh kepatuhan regulatif, tetapi juga oleh kemampuan organisasi dalam mengelola makna melalui kepemimpinan, panduan yang jelas, dan pola komunikasi internal yang fungsional.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan penguatan kapasitas pimpinan PPID BPMP DKI Jakarta melalui pelatihan komunikasi dan penyusunan panduan teknis klasifikasi informasi sensitif. Kementerian Pendidikan, Dasar, dan Menengah perlu menjadikan pengalaman BPMP sebagai model pembelajaran organisasi melalui standarisasi pengelolaan informasi publik. Komisi Informasi Pusat disarankan merumuskan kebijakan pengelolaan informasi ambigu dan memperkuat pendampingan teknis bagi badan publik. Untuk pengembangan akademik, peneliti selanjutnya disarankan melakukan studi komparatif dan longitudinal, serta mengintegrasikan analisis jaringan komunikasi dengan pendekatan etnografi.

DAFTAR PUSTAKA

Afnan, D. (2019). Fungsi humas desa sebagai pengelola informasi di era keterbukaan informasi publik. *Jurnal Soshum Insentif*, 153–163.

- Agustin, E. D., dkk. (2023). Komunikasi organisasi Baladeka Radio dalam menghadapi tantangan dan peluang perubahan masyarakat di era digital. *Jurnal Community Online*, 4(2), 182–199.
- Aufiana, N. R., dkk. (2024). Komunikasi tim produksi program Sumbang Pagi dalam pemenuhan informasi pendengar Radio Pro 1 RRI Padang. *Jurnal Ilmu Komunikasi dan Bisnis*, 9(2).
- Azka, H. N., dkk. (2022). Penerapan keterbukaan informasi publik sebagai upaya mewujudkan pemerintahan yang transparan dan akuntabel. *Jurnal Kewarganegaraan*, 6(1).
- Bavelas, A. (1950). Communication patterns in task-oriented groups. *Journal of the Acoustical Society of America*, 22(6), 725–730.
- Bungin, B. (2015). *Metodologi penelitian kualitatif: Aktualisasi metodologis ke arah ragam varian kontemporer*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Bungin, B. (2015). *Penelitian kualitatif: Komunikasi, ekonomi, kebijakan publik, dan ilmu sosial lainnya* (Edisi kedua). Jakarta: Kencana.
- Chairunnisa, L., dkk. (2023). Analisis penerapan kebijakan keterbukaan informasi publik oleh pejabat pengelola informasi dan dokumentasi di Kota Serang. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (AsIAN)*, 11(2).
- Daft, R. L. (2016). *Organization theory and design* (12th ed.). Boston: Cengage Learning.
- Daft, R. L., & Lengel, R. H. (1986). Organizational information requirements, media richness and structural design. *Management Science*, 32(5), 554–571.
- Dayan, H. A. (2023). Concept of organizational information in reducing uncertain information (hoax). *Jurnal Kajian Manajemen Dakwah*, 5(1).
- Fitriani, A. (2023). Keterbukaan informasi publik. *Fokus*, 21(1), 220–228.
- Grossi, G., Steccolini, I., Manes Rossi, F., & Reichard, C. (2020). Digital governance and public sector accountability: The role of information ambiguity. *Public Management Review*, 22(9), 1239–1261. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1604798>
- Harrison, T. M. (2014). *Open government, big data, and civic engagement: A new paradigm for public administration*. New York, NY: Routledge.
- Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia. (2024). *Hasil monitoring dan evaluasi keterbukaan informasi publik tahun 2024*. Jakarta: Komisi Informasi Pusat.
- Leavitt, H. J. (1951). Some effects of certain communication patterns on group performance. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 46(1), 38–50.
- Luthfie, M. (2018). Jaringan komunikasi organisasi masyarakat dalam pembangunan. *Jurnal Sosial Humaniora*, 9(1).
- Mahmud, D., dkk. (2020). Pola jaringan komunikasi organisasi pada Havara Organizer PT. Havara Ruhama Ramadhani di Tangerang Selatan. *Perspektif Komunikasi: Jurnal Ilmu Komunikasi Politik dan Komunikasi Bisnis*, 4(1), 50–60.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Mogot, Y., dkk. (2021). Sistem komunikasi penyusunan rencana aksi daerah pada program sustainable development goals (SDGs) Provinsi Papua. *Jurnal Common*, 5(1).

- Monge, P. R., & Contractor, N. S. (2003). *Theories of communication networks*. New York: Oxford University Press.
- Mulyana, D. (2006). *Metodologi penelitian kualitatif: Paradigma baru ilmu komunikasi dan ilmu sosial lainnya*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Munasti, R., dkk. (2022). Pengorganisasian tim sukses dalam kontestasi pemilihan penghulu Kute serentak tahun 2021 Desa Pedesi Kecamatan Babel Kabupaten Aceh Tenggara. *Jurnal Perspektif: Jurnal Kajian Sosiologi dan Pendidikan*, 5(4), 582–591.
- Neuman, W. L. (2018). *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches* (7th ed.). Boston, MA: Pearson.
- Riang, Y. (2023). Dinamika komunikasi organisasi dalam penerapan inovasi MBKM di Universitas Katolik Widya Mandira Kupang. *Jurnal Komunikasi Nusantara*, 5(2), 218–225.
- Ruangbicara.co.id. (2025). Arya Sandhiyudha: Deteksi informasi equivocal jadi kunci keterbukaan energi dan lingkungan. <https://ruangbicara.co.id/arya-sandhiyudha-deteksi-informasi-equivocal-jadi-kunci-keterbukaan-energi-dan-lingkungan/>
- Septia, R., dkk. (2023). Pemanfaatan intranet sebagai sarana informasi di Epistema Institute. *PROMEDIA (Publik Relation dan Media Komunikasi)*, 9(1), 79–92.
- Syukron, D. (2023). Analisis informasi organisasional kelompok masyarakat siaga bencana dalam upaya mengurangi risiko bencana. *Innovative: Journal of Social Science Research*, 3(1), 1–10.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. (2008). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61*. Jakarta.
- Weick, K. E. (1979). *The social psychology of organizing* (2nd ed.). Reading, MA: Addison-Wesley.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409–421.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Yulia, S., dkk. (2019). Strategi komunikasi organisasi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu Kota Banda Aceh dalam upaya meningkatkan pelayanan publik berbasis elektronik pemerintah (e-government). *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP Unsyiah*, 4(4).