

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Krisis merupakan salah satu kondisi buruk yang bisa menimpa organisasi manapun. Sering kali krisis menimpa suatu organisasi secara tiba-tiba dan tidak terprediksi, sehingga mengagetkan organisasi apabila tidak memiliki persiapan atau manajemen krisis yang baik. Pemerintah provinsi atau pemerintah daerah merupakan salah satu jenis organisasi yang sering berhubungan dengan publiknya, salah satunya masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini dikarenakan adanya kebijakan dari pemerintah pusat yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya masing-masing dengan tetap mengacu kepada aturan-aturan pusat. Pemerintah daerah menjadi perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam menjalankan program-program pemerintah sehingga menghasilkan tingginya intensitas interaksi antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya. Pemerintah daerah pun tentu lebih mudah dalam mengelola tugasnya untuk menyampaikan program-program pemerintah dan juga ketika mendengar masukan atau kritikan dari masyarakat. Dengan kondisi ini, maka potensi krisis antara masyarakat dengan pemerintah daerah pun terkadang tidak bisa dihindari.

Hubungan baik antara pemerintah daerah dan masyarakatnya penting untuk dikelola secara terus menerus. Bagian hubungan masyarakat (humas) pemerintah daerah adalah bidang yang biasanya bertugas dalam menjalankan tugas ini. Dalam lingkup Pemerintah Provinsi Sumatera Barat (Pemprov Sumbar), tugas humas dijalankan oleh Biro Administrasi Pimpinan (Adpim) terkhususnya oleh bagian Manajemen dan Komunikasi Pimpinan (Makopim). Dilansir dari harianhaluan.com, Biro Adpim sebelumnya bernama Biro Humas namun mengalami perubahan nomenklatur di tahun 2021 yang menyebabkan terjadinya pergantian nama biro dari Biro Humas menjadi Biro Adpim. Nomenklatur yang mengalami perubahan adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2019 tentang Pedoman Nomenklatur dan Unit Kerja Sekretariat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dan didukung oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2011 tentang

Pedoman Pelaksanaan Tugas Kehumasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah. Informasi ini juga diperkuat oleh pernyataan salah satu informan dari bagian Makopim. BA menyatakan, perubahan nomenklatur ini tidak hanya berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2019, tetapi juga berdasarkan Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 33 tahun 2022 tentang Uraian Tugas dan Fungsi Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi.

Potensi krisis juga tidak bisa dihindari oleh Pemprov Sumbar. Hal ini berawal dari kedatangan masyarakat Air Bangis, Kabupaten Pasaman Barat, pada Senin, 31 Juli 2023 ke Kantor Gubernur Sumbar menyuarkan penolakan mereka terhadap proyek strategis nasional (PSN) di Pigogah Pati Bubur, Kenagarian Air Bangis. Proyek PSN yang dimaksud diketahui bahwa adanya usulan rencana PSN seluas 30.000 hektare oleh Gubernur Sumbar kepada pemerintah pusat sehingga usulan tersebut mengakibatkan masyarakat terancam kehilangan lahannya (Rahmanda, 2023). Demo ini bermula dari penangkapan lima orang petani sawit asal Air Bangis karena berkebun sawit di lahan yang masuk ke dalam kawasan hutan produksi sehingga mereka menuntut pembebasan warga yang ditangkap (Fachri, 2023). Masyarakat Air Bangis pun meminta bertemu langsung dengan Gubernur Sumbar untuk melakukan dialog. Demonstrasi pun berlangsung selama sehari-hari, bahkan masyarakat Air Bangis diinapkan di Masjid Raya Sumbar selama demonstrasi berlangsung.

Selama demonstrasi yang berlangsung sekitar enam hari tersebut, Pemprov Sumbar telah mengupayakan penyelesaian demonstrasi dengan segera melalui ajakan pertemuan antara masyarakat Air Bangis dan sejumlah kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) karena Gubernur Sumbar sedang tidak di tempat, namun ditolak oleh masyarakat Air Bangis (Rahmanda, 2023). Demonstrasi pun terus berlanjut sehingga mulai mengganggu aktivitas masyarakat Kota Padang. Masyarakat Air Bangis pada akhirnya dipulangkan paksa oleh aparat pada 5 Agustus 2023 walaupun sempat terjadi kericuhan saat proses pemulangan. Kericuhan yang terjadi berupa aparat kepolisian yang memasuki area Masjid Raya masih menggunakan sepatu. Masyarakat Air Bangis pun pada akhirnya dipulangkan paksa dengan dikawal oleh petugas kepolisian dan diantarkan sampai

ke kediaman mereka di Jorong Pigogah Patibubur, Nagari Air Bangis, Pasaman Barat (Putra, 2023).

PSN Air Bangis merupakan salah satu program yang diklaim sebagai kontribusi daerah bagi negara yang dapat menyerap puluhan tenaga kerja melalui rencana akan dibangunnya kawasan industri seperti kilang minyak, petrokimia, pesawat terbang, smelter nikel, dan lainnya (Arief, 2023). PSN Air Bangis ini terlihat sebagai proyek ambisius dari pemerintah yang diperkirakan akan membuka banyak lapangan kerja kepada masyarakat setempat. Namun, masyarakat Air Bangis mengaku mendapatkan intimidasi terutama saat mengikuti demonstrasi (Nariswari, 2023). Situasi terkait PSN Air Bangis menjadi rumit karena PSN itu sendiri merupakan klaim sepihak negara atas tanah ulayat masyarakat sehingga dalam prosesnya memunculkan konflik antara masyarakat dengan pemerintah, dalam hal ini Pemprov Sumbar (Helindro, 2023). Lebih lanjut, dalam sumber yang sama disebutkan bahwa lahan yang akan menjadi tempat pembangunan PSN Air Bangis itu disebut sudah *clear and clean*, namun faktanya masih terdapat kawasan pemukiman di area tersebut.

Krisis merupakan kejadian yang sering mengakibatkan dampak-dampak negatif bagi organisasi yang terdampak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Timothy Coombs (2006) dalam Iskandar et al., (2021) menjelaskan krisis sebagai suatu kejadian yang tidak dapat diprediksi dan ancaman besar yang dapat memberikan efek negatif apabila tidak ditangani dengan tepat. Putri *et al.*, (2019) mengutarakan krisis bersifat tidak diharapkan dan sering kali datang secara tiba-tiba sehingga tidak ada organisasi atau institusi yang mampu sepenuhnya menghindari krisis (Wardiman & Amanah, 2022). Saat krisis menimpa sebuah organisasi, maka kegiatan organisasi tidak lagi menjadi normal karena dampak yang mungkin timbul akibat krisis. Walaupun sering kali bernada negatif, krisis komunikasi dapat dimaknai sebagai *turning point* yang dapat membawa permasalahan menjadi lebih baik meskipun krisis sering datang secara tidak terduga (Kasali, 2005, dalam Anggriyani & Ramadhan, 2023).

Krisis dapat muncul akibat berbagai jenis peristiwa seperti kecelakaan industri, masalah produk, masalah perburuhan, masalah dengan investor, isu tentang suatu hal, masalah yang timbul akibat peraturan pemerintah, hingga

terorisme (Fitri et al., 2021). Terdapat dua jenis krisis menurut Meena Ahmed (2006), yaitu krisis yang terjadi secara tiba-tiba atau disebut sebagai krisis kobra, dan krisis yang dapat diprediksi karena proses terjadi yang lambat atau disebut krisis piton (Iskandar et al., 2021). Krisis juga dapat dilihat sebagai krisis eksternal atau internal, dimana kedua krisis tersebut bergantung kepada apakah krisis tersebut berasal dari tindakan dari dalam atau luar organisasi (Marsen, 2020).

Pemprov Sumbar dalam hal ini mengalami krisis yang cukup panjang melalui aksi demonstrasi yang berlangsung selama enam hari. Krisis yang terjadi merupakan salah satu bagian dari krisis eksternal karena melibatkan masyarakat sebagai salah satu publik dari Pemprov Sumbar. Upaya organisasi, dalam hal ini Pemprov Sumbar melalui Biro Adpim bagian Makopim dalam menangani krisis antara Pemprov Sumbar dengan masyarakat Air Bangis termasuk dalam manajemen krisis melalui komunikasi krisis. Komunikasi krisis dapat mengacu kepada tindakan yang dilakukan oleh suatu organisasi, selama dan setelah terjadinya krisis, termasuk di dalamnya bagaimana organisasi mengelola krisis untuk memulihkan bagian yang terlibat, menyelesaikan permasalahan yang muncul, dan memulihkan reputasi di mata pemangku kepentingan serta masyarakat (Marsen, 2020). Bagi Solihin (2021), komunikasi krisis bertujuan untuk melindungi dan membela organisasi yang sedang mengalami krisis karena menghadapi tantangan publik terkait reputasinya.

Menurut Kriyantono (2018) dan Nova (2017), saat menghadapi krisis salah satu prinsip yang dapat digunakan adalah memastikan pengelolaan informasi dengan cepat, tepat, diperbarui secara berkala, dan menunjukkan rasa empati atas krisis yang terjadi (Ulfa et al., 2019). Pengelolaan informasi yang cepat dan tepat ini penting untuk memastikan tindakan cepat bagi organisasi yang dilanda krisis dan menjamin dilakukannya komunikasi yang transparan. Namun sayangnya, saat bagian Makopim mengetahui kedatangan masyarakat Air Bangis yang melakukan demonstrasi, bagian Makopim justru disibukkan dengan keriuhan akibat tidak adanya informasi yang memadai terkait demonstrasi tersebut sehingga kurang mampu bertindak cepat di awal terjadinya krisis.

Kondisi bagian Makopim yang terlihat kurang bertindak cepat diakui oleh NP. Melalui wawancara awal yang Peneliti lakukan, NP menjelaskan bahwa bagian

Makopim memulai dari nol (*from scratch*) untuk memahami dan mencari tahu penyebab terjadinya demonstrasi karena mereka tidak memiliki informasi yang memadai terkait demonstrasi yang dilakukan. Kondisi ini juga diakui oleh staf Makopim lainnya, BA, yang pada saat demonstrasi terjadi menjabat sebagai Kepala Sub Bagian (Kasubag) Makopim. BA mengatakan bahwa ketika mengetahui ada aksi demonstrasi masyarakat Air Bangis ke Pemprov Sumbar, ia pada awalnya tidak mengetahui masalah apa yang dibawa oleh masyarakat karena tidak memiliki informasi apa-apa. BA juga mengatakan ia bersama staf lain di bagian Makopim harus mencari dari awal apa yang menjadi akar permasalahan yang dituntut oleh masyarakat Air Bangis sebagai pendemo. Setelah mulai mendapatkan beberapa informasi, BA secara bertahap memulai membuat siaran pers untuk disebarkan kepada media berdasarkan isu-isu apa yang terjadi setiap harinya.

NP mengatakan bahwa secara fungsi dan tugas Makopim lebih dominan di belakang layar selama proses penanganan krisis demo masyarakat Air Bangis. Menurut NP, penanganan krisis oleh bagian Makopim berfokus pada pengolahan dan analisis data yang dibutuhkan serta pemberian informasi melalui siaran pers setiap harinya selama demonstrasi berlangsung. NP pun mengakui bahwa langkah-langkah yang dilakukan Makopim saat menangani krisis tersebut masih bisa dibilang bersifat reaktif karena mereka tidak memiliki kewenangan untuk memberikan penanganan lebih. Bagian Makopim hanya berwenang dalam pencarian, pengolahan, dan analisis data yang dibutuhkan saat krisis berlangsung serta membuat siaran pers untuk diterbitkan media. Tidak lupa juga bagian Makopim memberikan beberapa usulan atau rekomendasi kepada pimpinannya terkait langkah-langkah yang bisa dilakukan untuk mengurangi dampak krisis ini, namun mereka juga tidak mengetahui apakah rekomendasi tersebut ditindaklanjuti atau tidak.

Saat krisis muncul, humas harus mampu mengumpulkan informasi, membuat rencana penanggulangan krisis, dan mengkomunikasikannya, kemudian setelah krisis berlalu, humas dapat menilai langkah-langkah yang mereka lakukan dalam menyelesaikan krisis (Zimal & Aysar, 2021). Humas harus mampu mengupayakan tindakan cepat dan tepat ketika krisis muncul ke permukaan. Holtzhausen & Zeffass (2014) dalam Syukron (2021) memberikan pengertian bahwa komunikasi krisis

adalah upaya untuk mengurangi ketidakpastian dan faktor risiko sehingga mampu menampilkan lebih banyak faktor kepastian. Saat krisis muncul, dampaknya bisa bermacam-macam, terutama untuk instansi pemerintah tentu krisis tersebut lambat laun akan menjadi konsumsi publik. Dalam situasi ini, humas harus mampu mengarahkan perhatian masyarakat ke arah yang lebih menguntungkan perusahaan agar tidak memperparah situasi krisis yang terjadi (Zimal & Aysar, 2021). Kendati demikian, Anggriyani & Ramadhan (2023) menjelaskan penanganan sebuah krisis membutuhkan keterlibatan dari berbagai pihak yang berkaitan seperti bagian operasional, bagian humas, bahkan hingga level manajemen, tidak hanya satu pihak saja.

Saat krisis demonstrasi masyarakat Air Bangis menimpa Pemprov Sumbar, bagian Makopim kesulitan mendapatkan informasi yang dibutuhkan. Padahal, penanganan demonstrasi ini membutuhkan kerja sama lintas instansi. BA menyatakan, ia kesulitan menghubungi pihak-pihak terkait untuk meminta informasi awal terkait asal demonstrasi ini. Bahkan, ketika dihubungi via telepon, BA menyebut tidak ada yang mengangkat sehingga hal tersebut memaksa BA dan Makopim mencari tahu sendiri informasi yang dibutuhkan. Dalam kondisi genting seperti itu, BA menyadari besarnya risiko misinformasi yang akan muncul, namun ia tidak memiliki pilihan karena menyadari respons krisis yang diberikan juga sudah terlanjur lambat. Selain itu, disebutkan oleh BA, setelah mendapatkan informasi yang dibutuhkan, Makopim kemudian mengirimkan rilis kepada wartawan secara berkala setiap hari yang isinya menyesuaikan dengan isu apa yang sedang berkembang di lapangan. Melalui siaran pers tersebut, bagian Makopim memberikan penjelasan terkait langkah yang diambil oleh Pemprov Sumbar selama penanganan demonstrasi. Selain itu, melalui siaran pers juga bagian Makopim menyatakan bahwa pihak Pemprov Sumbar bersedia menemui masyarakat Air Bangis yang berdemo melalui OPD yang terkait, namun ternyata kenyataannya di lapangan masyarakat menuntut pertemuan langsung dengan Gubernur Sumbar sehingga kondisi tersebut diakui oleh BA cukup menyulitkan Makopim dalam upaya penyelesaian krisis.

Walaupun krisis sering kali datang di luar dugaan, namun sebaiknya sebuah perusahaan secara terus menerus memantau kemungkinan terjadinya krisis, baik

secara internal maupun eksternal sehingga pengetahuan mengenai krisis pun menjadi penting untuk dimiliki humas beserta pemahaman cara penanganan krisis yang akan menjadi hal penting di masa depan (Zimal & Aysar, 2021). BA mengatakan bahwa ketika mengetahui terjadi demo di depan Kantor Gubernur Sumbar, ia mengakui pihaknya kesulitan untuk mencari tahu penyebab terjadinya demo karena minimnya informasi yang dimiliki. Hal ini senada dengan yang NP sampaikan dimana ia mengatakan bahwa BA sebagai salah satu yang banyak terlibat memulai rangkaian penyelesaian krisis ini *from scratch* (dari nol) karena ketidaktahuan terhadap isu apa yang menjadi tuntutan masyarakat Air Bangis. Selain itu, BA juga mengatakan salah satu kesulitan lain yang dihadapi ketika menangani krisis ini adalah cepatnya potongan-potongan video yang beredar di media sosial selama demonstrasi berlangsung, terlebih ketika aparat kepolisian berusaha memulangkan demonstran yang ada di Masjid Raya ke Air Bangis. Video aparat kepolisian yang viral di TikTok diakui oleh BA memaksa Makopim untuk bekerja sama dengan pihak Polda Sumbar dalam memberikan keterangan terkait situasi yang terjadi saat itu.

Lembaga pemerintahan kental dengan sistem birokrasi dan aturan yang harus diikuti dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan, termasuk dalam situasi krisis. Dalam humas pemerintahan, langkah manajemen krisis diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPANRB) No. 29 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Komunikasi Krisis di Lingkungan Instansi Pemerintah. Dalam peraturan tersebut, salah satu langkah yang harus dilakukan dalam mengoptimalkan komunikasi krisis adalah dengan membentuk tim komunikasi krisis yang setidaknya beranggotakan minimal empat orang. Dalam penanganan krisis demonstrasi masyarakat Air Bangis oleh Pemprov Sumbar, Biro Adpim bagian Makopim tidak membentuk tim komunikasi krisis seperti yang diatur dalam PermenPANRB No. 29 Tahun 2011. BA mengatakan tidak dibentuknya tim komunikasi krisis saat demonstrasi masyarakat Air Bangis karena tuntutan dari pimpinan yang meminta tindakan cepat dari bagian Makopim dalam menangani kejadian ini.

Penelitian mengenai komunikasi krisis pernah dilakukan oleh Kriyantono (2019) dengan judul *The Implementation of the Regulation of the Minister of*

Administrative Reform and Bureaucratic Reform No 29/2011 in Crisis Management of Government Public Relations (Implementasi PermenPANRB No 29/2011 dalam Manajemen Krisis oleh Humas Pemerintah). Penelitian ini membahas bagaimana implementasi PermenPANRB No 29. Tahun 2011 di instansi pemerintah dengan mewawancarai 23 praktisi humas pemerintah. Melalui penelitian ini, ditemukan bahwa PermenPANRB No. 29 Tahun 2011 belum sepenuhnya diterapkan ketika krisis terjadi. Penelitian ini juga memperkuat kajian literatur tentang krisis dimana praktisi humas pemerintah cenderung menyusun langkah penanganan krisis setelah penyebab krisis diketahui dan praktisi humas pemerintah belum proaktif dalam melakukan perencanaan pencegahan krisis. Ditemukan juga dalam penelitian ini bahwa praktisi humas pemerintah memiliki pemahaman tersendiri mengenai krisis.

Penelitian lainnya mengenai komunikasi krisis adalah Komunikasi Krisis Kementerian Pertanian pada Kasus Penggerebakan Gudang Beras PT IBU (Analisis Isi Kualitatif Menggunakan *Situational Crisis Communication Theory*) oleh Putri et al., (2019). Hasil dari penelitian ini adalah Kementerian Pertanian cenderung menggunakan strategi *reinforcing* (memperkuat) dalam komunikasi krisis. Kementerian Pertanian juga berusaha memperkuat posisinya di mata pemangku kepentingan dengan mengingatkan hal positif, memuji pemangku kepentingan, atau memposisikan diri sebagai korban. Tidak hanya itu, Kementerian Pertanian juga melakukan strategi *diminish* atau mengurangi tanggung jawab organisasi melalui cara meyakinkan bahwa organisasi tidak memiliki maksud untuk melakukan hal-hal negatif.

Sementara itu, penelitian ini akan berfokus kepada manajemen komunikasi krisis yang dilakukan oleh bagian Makopim dan mendalami keterlambatan respons yang terjadi di awal krisis demonstrasi. Melalui wawancara awal yang dilakukan, terlihat adanya keterlambatan respons awal oleh Makopim dalam menanggapi krisis demonstrasi masyarakat Air Bangis. Keterlambatan ini menunjukkan perlunya penelitian lebih lanjut untuk memahami penyebab terjadinya keterlambatan respons di masa-masa krisis. Selain itu, terlihat juga bagaimana Makopim tidak siap dalam menanggulangi krisis demonstrasi yang terjadi. Tidak terlihat bahwa Makopim melakukan proses manajemen komunikasi krisis seperti yang disusun dalam

PermenPANRB No. 29 Tahun 2011. Hal ini menunjukkan terdapat kesenjangan antara pedoman dan praktik yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Kesenjangan ini menjadi perlu untuk diteliti agar mengetahui mengapa langkah-langkah komunikasi krisis yang diatur dalam peraturan tersebut tidak terlaksana oleh Makopim dan sejauh apa implementasi peraturan tersebut dilakukan selama menangani demonstrasi masyarakat Air Bangis. Lebih lanjut, penelitian ini juga diharapkan akan menambah wawasan mendalam tentang manajemen komunikasi krisis yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan mengacu kepada pedoman penanganan krisis yang diatur dalam PermenPANRB No. 29 Tahun 2011.

Berdasarkan uraian di atas, untuk mendalami peran bagian Makopim Pemprov Sumbar dalam manajemen komunikasi krisis dan memahami kenapa bagian Makopim tidak mampu bertindak cepat di awal krisis demonstrasi terjadi, maka Peneliti akan melakukan penelitian melalui tesis yang berjudul **“Manajemen Komunikasi Krisis Divisi Materi dan Komunikasi Pimpinan Pemprov Sumbar (Studi Kasus: Penyelesaian Krisis Demonstrasi Masyarakat Air Bangis)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana manajemen komunikasi krisis yang dilakukan dan lambatnya respons yang diberikan oleh bagian Makopim dalam menangani demonstrasi masyarakat Air Bangis?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menganalisis manajemen komunikasi krisis yang dilakukan oleh bagian Makopim saat demonstrasi masyarakat Air Bangis.
2. Menganalisis penyebab lambatnya respons bagian Makopim di awal terjadinya demonstrasi masyarakat Air Bangis.
3. Meninjau implementasi PermenPANRB No. 29 tahun 2011 sebagai pedoman penanganan komunikasi krisis di bagian Makopim Pemprov Sumbar.

1.4 Manfaat Penelitian

Temuan yang didapatkan dari hasil penelitian manajemen komunikasi krisis bagian Makopim Pemprov Sumbar dalam menangani demonstrasi masyarakat Air Bangis dapat memberikan kontribusi positif secara akademis dan praktis untuk disiplin ilmu komunikasi, peneliti, dan juga pemerintah. Kedua manfaat tersebut berupa:

1.4.1 Manfaat Akademis

Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah kekayaan pengetahuan dan pemahaman terkait bagian Makopim Pemprov Sumbar dalam manajemen komunikasi krisis demonstrasi masyarakat Air Bangis, terutama untuk praktisi humas pemerintahan agar dapat memahami dengan lebih baik proses manajemen krisis yang seharusnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini juga diharapkan secara praktis dapat memberikan kontribusi positif kepada peneliti, humas pemerintahan terutama Pemprov Sumbar, dan masyarakat. Manfaat praktis dari hasil penelitian ini adalah:

1. Penelitian ini diharapkan dapat membantu bagian Makopim Pemprov Sumbar dalam mempersiapkan standar langkah manajemen krisis sebelum terjadinya sebuah krisis.
2. Sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kapasitas respons bagian Makopim Pemprov Sumbar dalam menghadapi situasi krisis.
3. Mampu memperbaiki praktik manajemen krisis di bagian Makopim Pemprov Sumbar yang tidak sesuai dan memastikan pentingnya keberadaan humas dalam manajemen krisis, sehingga di masa yang akan datang humas Pemprov Sumbar lebih siap dan tanggap saat menangani krisis.