

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Covid-19 yang disebabkan oleh tipe baru berupa virus corona, pertama kali disebarkan melalui Wuhan, China pada akhir 2019 menyebar secara luas terhadap lebih dari 114 negara. Pada 11 Maret 2020, virus corona dikategorikan sebagai pandemi global. Kemudian pada April 2020, beberapa negara di Benua Eropa, Asia, dan Amerika melakukan *lockdown* dimana jutaan orang terkonfirmasi terpapar virus corona harus melakukan karantina (WHO, 2020). Dampak pandemi Covid-19 sejauh ini menimbulkan risiko kesehatan kepada masyarakat, berdampak pada ekonomi dan juga lingkungan sosial (Macnamara, 2021).

Perlu diketahui bahwa bencana tidak hanya mencakup dalam bentuk gempa bumi, banjir, tsunami, tanah longsor, atau kebakaran hutan, tetapi juga wabah penyakit. Merujuk pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bencana didefinisikan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan manusia yang disebabkan oleh alam atau non alam faktor yang merenggut banyak nyawa, rusaknya lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis. Sedangkan sumber bencana dikategorikan menjadi tiga. Pertama, bencana alam, bencana ini disebabkan oleh peristiwa alam tersebut seperti gempa bumi, tsunami, letusan gunung, dan longsor. Kedua, bencana non alam, bencana ini disebabkan oleh peristiwa-peristiwa berupa kegagalan teknologi, kegagalan modernisasi, epidemi, dan wabah. Ketiga, bencana sosial, bencana ini disebabkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa seperti konflik sosial antar kelompok atau antara komunitas dan teror. Berdasarkan tiga definisi tersebut, maka Covid-19 termasuk dalam kategori

sumber bencana non alam seperti di bentuk wabah penyakit (*non-natural disaster crisis*) (Octastefani, 2020).

Penanganan bencana non alam tentu saja demikian berbeda dengan bencana alam atau bencana sosial yang terjadi secara langsung. Jika bencana alam atau sosial bencana terjadi, proses penanganan dapat dilakukan di lokasi terjadinya bencana dan dapat langsung berinteraksi dengan para korban. Namun, berbeda dari wabah yang penanganannya harus dilakukan dengan sangat baik hati-hati sengaja untuk mencegah pembantu dari menjaditerinfeksi virus yang bersumber dari manusia diselamatkan. Singkatnya, dapat dikatakan bahwa wabah penyakit merupakan produk dari kerawanan suatu bencana. Untuk itu perlu adanya upaya yang cermat dan tepat penanganan cepat; di sisi lain, pemahaman dan kompetensi mitigasi bencana masih sangat tinggi terbatas karena Covid-19 adalah jenis epidemi baru; akibatnya sangat berpotensi untuk tertular virus.

Kehadiran Covid-19 selain berdampak pada kesehatan manusia di dunia juga cukup luas di bidang ekonomi. World Economic Forum (WEF) menilai bahwa penyebaran virus corona (Covid-19) akan berdampak pada perekonomian dunia. Banyak negara memprediksi bahwa perekonomian mereka akan mengalami resesi. Dalam hal ini, pertumbuhan ekonomi beberapa negara negatif. Bahkan, negara berkembang menghadapi Covid-19 tiga kali lebih sulit dibandingkan negara maju. Dana Moneter Internasional (IMF) memperkirakan 170 negara akan mengalami pendapatan per kapita negatif pada tahun ini (Praditya, 2020). Dalam konteks Indonesia, pandemi ini juga berdampak signifikan terhadap sektor ekonomi. Pandemi menyebabkan indeks pasar saham jatuh, rupee jatuh dan pelaku sektor riil menghadapi kesulitan bisnis. Lembaga keuangan global, ekonom, dan pejabat pemerintah telah membuat beberapa perkiraan ekonomi bahwa Indonesia dapat menghadapi skenario terburuk jika pandemi tidak ditangani dengan baik. Pada 24 Maret 2020, IHSG turun 1,3% menjadi 3.937 poin. Selama

sepekan ini, Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) jatuh ke level terendah delapan tahun. IHSG tembus di bawah level 3000 di 3955,58 pada 24 Juni 2012. Selain menghancurkan pasar modal, Covid-19 juga menjatuhkan rupiah. Tercatat pada 23 Maret 2020, harga jual dolar AS menembus Rp 17 ribu di lima bank besar (Aria, 2020).

Selain memberikan dampak secara ekonomi, Covid-19 juga memberikan dampak berupa krisis politik. Di Kosovo, Covid-19 bahkan mampu meruntuhkan Perdana Menteriya yakni Albin Kurti. Terdapat 82 dari 120 suara legislatif mendukung penuh mosi tidak percaya terhadap Perdana Menteri tersebut yang tidak ingin menetapkan status darurat terhadap pandemi Covid-19 (Kumaran, 2020). Maka Covid-19 benar-benar menjadi krisis yang cukup besar di berbagai sektor bagi berbagai dunia, tidak hanya Indonesia.

Pandemi Covid-19 turut menguji kesiapan berbagai negara, termasuk Indonesia dalam merespon dampak sebuah bencana yang tidak hanya terjadi pada sektor kesehatan. Akan tetap terdapat catatan mengenai munculnya sejumlah masalah permasalahan dalam pelaksanaan program atau kebijakan penanganan pandemi Covid-19 dan belum efektifnya langkah yang diambil pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan tersebut (Smeru, 2020).

Kesiapan pemerintah Indonesia dalam mencegah penyebaran Covid-19 mulai menjadi sorotan mulai pada akhir Januari 2020. Hal tersebut dikarenakan dengan adanya penduduk di Indonesia yang mencapai 270 juta jiwa dan tersebar di banyak pulau memerlukan pekerjaan yang berat untuk mengantisipasi penyebaran virus secara lebih serius. Upaya yang dilakukan pada tahap awal Covid-19 diantaranya melakukan pengawasan ketat terhadap kurang lebih 135 pintu masuk jalur darat, laut, dan udara di Indonesia (Smeru, 2020). Pada sisi yang lainnya, desentralisasi telah membuat pemerintah provinsi dan kabupaten/kota memiliki kemampuan yang berbeda-beda dalam menghadapi permasalahan kesehatan ini.

Kasus Covid-19 yang terjadi di Kota Semarang termasuk dalam kasus yang tinggi dan mendapatkan perhatian ekstra dari pemerintah provinsi bahkan nasional. Diketahui bahwa total kasus yang terjadi pada tahun 2020 mencapai 19,663 kasus dengan kasus meninggal sebanyak 1,652. Kemudian pada tahun 2021 terdapat 69,536 total kasus dengan 4,848 kasus meninggal. Sedangkan dalam catatan terakhir pada tahun 2022 diketahui terdapat 108,862 total kasus dengan 8,152 kasus meninggal di Kota Semarang (Siaga Corona, 2022).

Kota Semarang termasuk daerah yang memerlukan kesiapan personel dan alat pendukung pemeriksaan Covid-19 pada tahap awal kondisi darurat Covid-19. Kesiapan pemerintah Kota Semarang turut disoroti dalam hal ini berkaitan dengan ketidaksiapan RSUP dr. Kariadi Semarang sebagai tempat pengecekan Covid-19 atas dasar kekurangan alat dan SDM sehingga dialihkan ke Kota Salatiga sebagai Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Vektor dan Reservoir Penyakit (B2P2VRP)

Pada periode bulan April 2020, Juru Bicara Pemerintah untuk Penanganan Covid-19 mengungkapkan bahwa terdapat 3 daerah yang berpotensi menjadi episentrum baru yang salah satunya yakni Kota Semarang (Purbaya, 2020). Hal tersebut dikarenakan tingginya kasus Covid-19 di Kota Semarang sejumlah 240 kasus positif dan 30 orang meninggal dunia (Saputra, 2020).

Respon negatif yang diberikan masyarakat terhadap lambatnya penanganan dari pemerintah berkaitan dengan tracing yang sudah dilaporkan untuk dirujuk pada rumah karantina. Hal tersebut turut disanggah pihak puskesmas yang menyatakan bahwa jumlah orang terpapar di Kota Semarang tidak sebanding dengan petugas puskesmas di Kota Semarang sehingga dalam pelaksanaan *testing*, *tracing*, dan *treatment* tidak dapat dilakukan secara maksimal (Yunita, 2021). Pada tahun 2021, dilansir melalui Katadata Kota Semarang bahkan menerima predikat jumlah positif meninggal dunia Covid-19

tertinggi di Indonesia (hingga periode 5 Juli 2021) mencapai 4,262 kasus di atas Jakarta Timur sebanyak 2,542 kasus, dan Jakarta Selatan dengan 1,951 kasus (Darmawan, 2021).

Pada akhir tahun 2022, diketahui bahwa angka Covid-19 di Kota Semarang masih mengalami kenaikan yang mana jumlah tersebut melebihi prediksi yang telah diperkirakan. Terdapat jumlah kasus Covid-19 tertinggi pada bulan November 2022 yang mencapai 183 kasus, yang awalnya rata-rata kasus per hari hanya 30 naik menjadi 50 kasus per harinya (Yusuf, 2022). Lebih parah lagi, disebutkan dalam media *online* bahwa persentase kenaikan tertinggi ada pada usia 1-19 tahun atau usia anak sekolah yang persentasenya naik sekitar 78% (Iman, 2022). Pernyataan-pernyataan berita di atas tentu menjadi salah satu bagian dari serangkaian upaya komunikasi krisis yang harus dikaji secara keseluruhan baik dari fase *pre-crisis*, *crisis*, dan *post crisis*.

Untuk memerangi pandemi Covid-19, pemerintah melakukan beberapa strategi untuk menekan penyebaran penyakit Covid-19 (Hidayat, 2020). Beberapa strategi dilakukan, antara lain penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) mulai Maret 2020. PSBB kemudian diubah menjadi Penerapan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) mulai Januari 2021 (Handayanto dan Herlawati, 2020). Baik PSBB maupun PPKM bertujuan untuk mencegah berkumpulnya masyarakat dan menerapkan social distancing (Hidayat et al, 2020; Susiati et al, 2021). Strategi lain yang diterapkan pemerintah adalah mensosialisasikan 3 juta cara (disebut juga protokol kesehatan), yaitu menjaga jarak (social distance), memakai masker dan mencuci tangan setiap saat (Hidayat, 2020; Hidayat et al, 2020). Rosidin et al., 2020). Namun, penerapan strategi-strategi tersebut di atas tidak selalu mudah diterapkan secara konsisten di masyarakat. Hal ini karena masyarakat belum sepenuhnya terbiasa menerapkan strategi-strategi tersebut. Apalagi masyarakat sendiri masih belum bisa lepas dari kebiasaan lama yang berlaku di era sebelum pandemi Covid-19. Kebiasaan tersebut antara lain menghadiri acara

yang mengundang banyak orang dan memakai masker serta jarang mencuci tangan. Oleh karena itu, masyarakat terkadang menolak pelaksanaan kebijakan dan praktik kesehatan PPKM (Hidayat et al, 2020; Rosidin et al, 2020). Karena itu peran pemerintah desa sebagai level pemerintahan terendah menjadi penting. Hal ini dikarenakan pemerintah desa memiliki hubungan yang relatif dekat dengan masyarakat desa. Oleh karena itu, sebagai krisis PR, pemerintah desa juga berperan penting dalam mendidik dan mendorong masyarakat desa untuk mengikuti kebijakan PPKM dan protokol kesehatan (Hidayat, 2020; Hidayat, dkk, 2020).

Oleh karena itu, komunikasi risiko berperan dalam menjembatani kesenjangan karena risiko dapat teridentifikasi dengan baik jika masalahnya dipahami dengan baik (Trikonen dan Luoma-aho, 2011). Memiliki strategi komunikasi darurat merupakan bagian penting dari manajemen darurat untuk melakukan komunikasi intensif dengan masyarakat dan menyaring informasi yang diperlukan. Informasi yang sumber dan kebenarannya terkadang tidak jelas, menimbulkan kepanikan warga dalam situasi krisis. Hal ini karena peran komunikasi krisis adalah untuk memandu pemerintah dalam menyelesaikan situasi darurat..

## **B. Rumusan Masalah**

Pemerintah Kota Semarang idealnya diharapkan mampu mencegah peningkatan kasus Covid-19 dalam kurun waktu terkonfirmasi pada bulan Februari 2020 hingga pada 30 Desember 2022 ketika PPKM di Indonesia resmi dicabut. Akan tetapi hal tersebut tidak dapat dicegah dalam peningkatan jumlah Covid-19 di Kota Semarang dalam kasus terkonfirmasi pada tahun 2020 hingga 2022 diikuti dengan tingginya meninggal dunia akibat Covid-19 di Kota Semarang. Berkaitan dengan hal tersebut, idealnya media-media baik lokal maupun nasional memberikan *support* sebagai suatu *good will* dari program-program dan upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang dalam penanganan Covid-19 dengan tidak memberitakan hal-hal

negatif dengan prinsip *bad news is good news*. Atas dasar tersebut, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini, "Bagaimana komunikasi krisis peran Pemerintah Kota Semarang dalam penanganan dampak pandemi Covid-19?"

### **C. Tujuan**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis komunikasi krisis untuk menangani persepsi publik terhadap lemahnya kinerja Pemerintah Kota Semarang dalam penanganan Covid-19.

### **D. Signifikasi Penelitian**

#### **1.4.1 Signifikasi Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi, pengembangan, serta penerapan dari teori komunikasi krisis, manajemen isu, dan komunikasi publik dengan metode penelitian kualitatif terkait dengan komunikasi krisis untuk menangani persepsi publik terhadap lemahnya kinerja Pemerintah Kota Semarang dalam penanganan Covid-19. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan untuk penelitian selanjutnya dengan tema terkait.

#### **1.4.2 Signifikasi Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu memberikan pandangan dari perspektif pemerintah dalam komunikasi krisis untuk menangani persepsi publik terhadap lemahnya kinerja Pemerintah Kota Semarang dalam penanganan Covid-19.

#### **1.4.3 Signifikasi Sosial**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan kepada masyarakat yang menerima informasi dari Pemerintah Kota Semarang dalam hal komunikasi krisis untuk menangani persepsi publik terhadap lemahnya kinerja Pemerintah Kota Semarang dalam penanganan Covid-19.

## **E. Kerangka Pemikiran Teoritis**

### **1.5.1 State of The Art**

Penelitian terdahulu juga pernah dilakukan terkait dengan komunikasi krisis untuk dijadikan referensi, acuan, maupun perbandingan dalam penelitian ini, antara lain:

**Pertama**, kajian yang dilakukan Dani M. Akhyar dan Arum Sekar Pratiwi tahun 2019 berjudul “Social Media and Communication in Crisis: Lessons from the Telecom Industry in Indonesia” bertujuan untuk menganalisis aktivitas komunikasi krisis yang terjadi dan dilakukan melalui jejaring sosial. Hasilnya menunjukkan bahwa penyelesaian krisis pada jejaring sosial dapat dianalisis. digunakan untuk membahas komunikasi krisis yang terjadi di media sosial. Dalam kasus Indosat dan Telkomsel, jenis krisis dan strategi penanggulangan dibahas bersama dengan strategi yang dikembangkan di SCCT. Krisis media sosial harus segera ditangani karena potensi penularannya yang tinggi dapat berakibat fatal karena mengancam nama baik organisasi. Dalam kasus Indosat, dalam waktu kurang dari 24 jam, terjadi protes massa yang nyaris anarkis menyusul gelombang protes sengit di media sosial. Dalam kasus Telkomsel, berita negatif menyebar hanya 15 menit setelah peretasan. Organisasi memerlukan strategi tanggap krisis yang cepat dan tanggap untuk menghadapi krisis media sosial. Tantangan ke depan adalah bagaimana menggunakan social listening tools untuk menerima peringatan dini jika diyakini muncul krisis di media sosial. Meski krisis sudah viral di media sosial, respon krisis bisa dilakukan tidak hanya secara online tapi juga offline. Dalam kasus Indosat, perusahaan langsung bertemu dengan tokoh-tokoh senior dari Bekasi untuk bersilaturahmi dan meminta maaf. Dalam kasus Telkomsel, perusahaan langsung mengadakan konferensi pers untuk menjelaskan kepada media dan publik tentang krisis tersebut dan langkah-langkah yang diambil untuk mengatasinya. Dalam krisis skala besar



yang melibatkan masalah sosial yang kuat, kehadiran CEO atau manajemen senior perusahaan dalam strategi respons dan menjelaskannya secara langsung kepada publik memiliki dampak yang signifikan dalam jalan keluar dari krisis. Memang, di mata publik, pengunduran diri manajemen senior perseroan secara langsung menunjukkan komitmen dan keseriusan perseroan dalam mengatasi krisis secara tuntas.

**Kedua**, Lesaman Nahar melakukan kajian pada tahun 2020 berjudul “Komunikasi Krisis Pemerintah Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19” untuk mempelajari dan menganalisis kegiatan komunikasi krisis yang dilakukan pemerintah Indonesia, khususnya pemerintah pusat. bahwa pemerintah dan gugus tugas COVID-19 telah menggunakan semua media tradisional dan saluran komunikasi online, termasuk jejaring sosial, dan menggunakan peran influencer untuk menyampaikan perkembangan dalam manajemen krisis, kampanye sosial, himbauan publik agar masyarakat selalu menerima berita terbaru terkait manajemen krisis secara rutin dan konsisten. Hal ini mengurangi ketakutan dan kepanikan masyarakat menjelang krisis. Ditambah dengan akun media sosial aktif Presiden Joko Widodo yang selalu up-to-date dan berisi himbauan untuk masyarakat Indonesia, sangat berarti bagi masyarakat yang sedang dalam keadaan stress dan galau. .

**Ketiga**, Alkomari pada tahun 2020 melakukan penelitian dengan judul "Analisis Komunikasi Krisis Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo Menghadapi Pandemi Covid-19" bertujuan untuk mengetahui bagaimana komunikasi krisis yang dilakukan Ganjar Pranowo ditengah krisis pandemi Covid-19 yang dialami masyarakat di Jawa Tengah. Informan dalam penelitian ini terdiri dari 3 orang berupa jurnalis senior, Ketua RW X Kelurahan Rejosari, dan pegiat media sosial. Hasil dari penelitian mengungkapkan komunikasi krisis yang dilakukan Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo dengan masyarakat terbilang intensitasnya tinggi, baik itu komunikasi tatap muka maupun komunikasi secara online.

Pesan- pesan yang disampaikan baik secara lisan dan kata-kata juga mudah dipahami oleh masyarakat karena menggunakan bahasa yang mudah diterima masyarakat, khususnya masyarakat milenial. Meski komunikasi yang dilakukan Ganjar Pranowo efektif, namun pesan-pesan penting dalam penanganan pencegahan penyebaran Covid-19 melalui Program Jogo Tonggo tidak bisa diimplementasikan dengan baik. Pelaksana di lapangan tingkat RW mengalami kebingungan dalam pelaksanaan Program Jogo Tonggo. Programnya dinilai bagus, namun pelaksanaannya kurang berjalan dengan baik. Sehingga meski Program Jogo Tonggo sudah berlangsung selama satu bulan, tetapi tingkat penyebaran Covid-19 di Jawa Tengah masih tergolong tinggi.

**Keempat,** Antar Venus, Meria Octavianti, Kismiyati El Karimah, dan Hadi Suprpto Arifin pada tahun 2020 melakukan penelitian dengan judul "Komunikasi krisis Forum Ekonomi Kreatif Kabupaten Bandung Barat menghadapi pandemi Covid-19" bertujuan untuk mencari tahu mengenai bagaimana komunikasi krisis yang dilakukan oleh Fekraf KBB dalam menghadapi pandemic Covid-19. Informan dalam penelitian ini adalah (1) pengurus forum ekonomi kreatif (Fekraf) Kabupaten Bandung Barat, yang terdiri dari Ketua Umum, Ketua Harian, dan sekretaris, (2) Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Bandung Barat yang diwakili oleh Kepala Bidang Promosi dan Ekonomi Kreatif serta Kepala Seksi Ekonomi Kreatif, (3) pelaku ekonomi kreatif di Kabupaten Bandung Barat, yang diwakili oleh Subsektor Kriya, Seni Rupa, Seni Musik, Fesyen, Seni Pertunjukkan, Kuliner, dan Fotografi, (4) media yang diwakili oleh kanal berita online lokal di Kabupaten Bandung Barat, serta (5) stakeholder lainnya yaitu perwakilan dari pengurus KREASI (Komite Ekonomi Kreatif dan Inovasi) Jawa Barat. Hasil dari penelitian ini mengungkapkan tahapan komunikasi yang dilakukan oleh Fekraf KBB adalah tahapan crisis preparedness, initial respons, corrective & reaction, serta evaluation sedangkan media komunikasi yang digunakan dalam

komunikasi krisis Fekraf KBB terbatas pada media online dan media sosial hal tersebut dikarenakan pandemik Covid-19 mengharuskan seluruh masyarakat Indonesia untuk stay at home dan berhenti beraktivitas di luar rumah, sehingga media komunikasi yang paling memungkinkan untuk digunakan hanya dua media tersebut. Dalam pelaksanaannya, Fekraf KBB membentuk tim komunikasi, melakukan kontak dengan media, mengumpulkan fakta-fakta, tidak menutup informasi, hati-hati dalam menyampaikan informasi, satu suara, dan menggunakan saluran komunikasi yang sesuai dengan kondisi krisis. Dilihat dari sudut pandang pelaku ekonomi kreatif di Kabupaten Bandung Barat, komunikasi krisis yang telah dilakukan oleh Fekraf KBB ini belum dirasakan secara merata oleh seluruh pelaku ekonomi kreatif di Kabupaten Bandung Barat. Hal tersebut dikarenakan Fekraf KBB hanya menggunakan kanal berita online dan juga media sosial dalam menyebarkan segala informasi dalam komunikasi krisisnya. Kondisi tersebut menyebabkan beberapa pelaku ekraf yang memiliki kendala koneksi internet baik karena jaringan ataupun karena tidak memiliki kemampuan untuk membeli kuota internet menjadi tidak terjangkau oleh pesan-pesan komunikasi krisis yang disampaikan oleh Fekraf KBB. Hal ini menjadi masukan pada Fekraf KBB untuk dapat mengoptimalkan saluran komunikasi langsung agar dapat meminimalisir kondisi tersebut. Tetapi kembali lagi pada kondisi pandemik Covid-19 yang melarang setiap orang untuk keluar rumah menjadikan komunikasi langsung secara tatap muka ini tidak bisa dilakukan. Penelitian mengenai komunikasi krisis yang dilakukan oleh Fekraf KBB ini masih memiliki keterbatasan. Oleh karena itu peneliti bermaksud untuk memberikan saran bagi peneliti selanjutnya untuk melakukan penelitian yang bertujuan mengukur keefektifan komunikasi krisis yang dilakukan oleh Fekraf KBB terhadap eksistensi para pelaku ekonomi kreatif di masa pandemik Covid-19.

**Kelima,** Olih Solihin pada tahun 2021 melakukan penelitian dengan judul "Implementasi Big Data pada Sosial Media Sebagai Strategi Komunikasi Krisis Pemerintah" bertujuan untuk menguraikan implelementasi big data pada media sosial dalam menjalankan komunikasi krisis. Informan dalam penelitian ini adalah pemilik akun @jakulsemarang dan follower akun @jakulsemarang. Hasil dari penelitian ini menyatakan bahwa era digital telah melahirkan sistem informasi yang tak terbatas dan mutakhir yaitu munculnya Big Data. Keberadaan big data bisa dimanfaatkan oleh pemerintah dalam upaya melakukan identifikasi masalah mengenai sebuah isu yang berkembang di masyarakat. Big Data terdiri atas kumpulan data dari berbagai saluran informasi digital, salah satunya adalah melalui saluran media sosial. Pada saat terjadi krisis informasi yang menyerang lembaga pemerintah, maka Pemerintah diharapkan mampu mendefinisikan krisis karena untuk memahami sebuah krisis yang terjadi tentu kita harus memulai dengan mendefinisikannya terlebih dulu. Setiap krisis yang muncul disertai karakteristiknya tersendiri. Berikutnya Pemerintah bisa memanfaatkan sumber informasi Big Data untuk mempercepat pelaksanaan program pemerintah.

## **F. Teori**

### **1.6.1 Komunikasi Krisis**

#### **1.6.1 Krisis**

Secara umum, krisis dapat dilihat sebagai situasi atau peristiwa yang memiliki konsekuensi lebih negatif bagi perusahaan atau organisasi daripada sebaliknya. Krisis pada hakekatnya adalah situasi yang tidak terduga, artinya suatu organisasi biasanya tidak dapat memprediksi terjadinya suatu krisis yang mengancam keberadaannya. Menurut (Devlin, 2007) "krisis" adalah waktu yang tidak stabil untuk sebuah organisasi dengan kemungkinan hasil yang

tidak diinginkan. Interpretasi berarti bahwa krisis adalah keadaan organisasi yang tidak stabil yang dapat menyebabkan konsekuensi yang tidak diinginkan.

Secara umum, krisis dipandang sebagai situasi atau peristiwa yang memiliki konsekuensi lebih negatif bagi organisasi daripada sebaliknya. (Banks, 1996) Fearn Banks (1996:1) mendefinisikan krisis sebagai "peristiwa signifikan dengan konsekuensi negatif yang berpotensi memengaruhi organisasi, bisnis atau industri, publik, produk, layanan, atau reputasinya" (Banks, 1996). Sebagai ancaman, krisis harus segera ditangani agar organisasi dapat kembali normal nantinya.

### **1.6.2 Sumber dan Jenis Krisis**

Krisis adalah sebuah hal yang terkadang tidak dapat diprediksi kehadirannya. Tetapi langkah terbaik guna menghadapinya dengan membuat beberapa perencanaan. Menurut White dan Mazur (1995), menyimpulkan bahwa krisis secara umum dapat disebabkan oleh dua sumber, yaitu dari dalam dan dari luar organisasi. Sumber krisis dari dalam organisasi antara lain: manusia, manajemen, dan teknologi. Sumber dari luar, yaitu peraturan pemerintah, bencana alam, dan kerusakan yang dilakukan oleh orang lain (*malevolent*). Krisis dapat dikelompokkan menjadi beberapa jenis, yaitu:

1. Krisis teknologi: Krisis yang disebabkan oleh kesalahan pengguna teknologi tertentu dalam operasional teknologi.
2. Krisis konfrontasi: Relasi yang buruk antara organisasi dan public, yang akhirnya memicu krisis. Ini terjadi bila public mengekspresikan kemarahannya karena ketidakpuasan terhadap operasi sehari-hari organisasi.
3. Krisis *malevolence*: Terjadi bila seseorang atau sekelompok mempunyai keinginan untuk menjatuhkan atau membahayakan organisasi, seperti sabotase atau kegiatan-kegiatan yang dapat mengganggu jalannya aktivitas organisasi.

4. Krisis manajemen: Terjadi karena kelompok manajemen gagal dalam melaksanakan tanggung jawabnya.
5. Krisis bencana alam: Krisis yang disebabkan oleh bencana alam yang mempengaruhi aktivitas organisasi.
6. Krisis produk : Krisis yang disebabkan oleh kesalahan produk.

### **1.6.3 Model Tahapan Krisis**

Wasesa (2006) mengungkapkan bahwa secara umum krisis berkembang melalui tiga tahap, berupa:

1. Pra Krisis (*Pre-Crisis*)

Pra krisis terjadi ketika situasi serius mulai muncul dan organisasi menyadarinya. Pada tahap ini telah diketahui tanda-tanda akan terjadinya krisis. Tetapi, jika situasi tersebut dibiarkan tanpa mengambil tindakan pencegahan maka dapat berkembang menjadi krisis yang besar. Pada tahap ini, kesiapan menghadapi krisis adalah faktor terpenting. Kesiapan ini diperoleh dari upaya mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan munculnya krisis (melalui manajemen isu).

2. Krisis (*Acute Crisis*)

Tahap krisis akan terjadi ketika situasi tidak dapat di manajemen dengan baik oleh organisasi sehingga situasi tersebut menyebar luas ke luar organisasi. Pada tahap ini, jalan terbaik yang dilakukan adalah meminimalkan akibat krisis, tidak memunculkan korban baru, termasuk mengisolasi krisis agar tidak meluas. Yang utama adalah menjamin keselamatan public, bukan berkebutakan untuk mencari tahu penyebab krisis.

3. Pasca Krisis (*Post Crisis*)

Terjadi ketika krisis sudah teratasi dan organisasi berupaya mempertahankan citranya atau kehilangan citra tersebut. Masa ini organisasi berupaya untuk memperbaiki segala akibat yang ditimbulkan krisis (*recovery*).

#### 1.6.4 Manajemen POAC

Strategi komunikasi dalam pendekatan manajemen pada hakikatnya adalah perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuiting*), dan pengawasan/evaluasi (*controlling*) dalam manajemen (*management*) untuk mencapai suatu tujuan. Tetapi untuk mencapai tujuan tersebut, strategi tidak berfungsi sebagai peta jalan yang hanya menunjukkan arah saja, melainkan harus menunjukkan bagaimana taktik operasionalnya (Effendi, 2009). Berikut merupakan definisi dari perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuiting*), dan pengawasan/evaluasi (*controlling*) yaitu:

1. Perencanaan (*Planning*)

Perencanaan merupakan fungsi penentu tentang apa yang akan dilaksanakan dalam batas waktu tertentu, biaya dan fasilitas tertentu untuk mencapai hasil yang telah ditentukan. Perencanaan juga merupakan suatu pemikiran pendahuluan dalam usaha mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Perencanaan memberikan sasaran bagi organisasi dan menetapkan prosedur terbaik untuk mencapai sasaran tersebut. Dengan cara menetapkan tujuan, aturan, menyusun rencana dan sebagainya. Tujuan perencanaan adalah suatu hasil akhir secara efektif dan efisien menjadi pokok dari proses manajemen, sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum yang telah dibuatnya.

2. Pengorganisasian (*Organizing*)

Pengorganisasian adalah menciptakan suatu kerangka atau struktur kerja yang tersusun rapi, sehingga setiap bagian akan merupakan satu kesatuan dan bersifat saling mempengaruhi, dengan kata lain bisa juga disebut penyusunan tugas kerja dan tanggung jawabnya. Pengorganisasian meliputi proses pengaturan dan pengalokasian kerja, wewenang dan sumber daya dikalangan anggota organisasi sehingga mereka dapatmencapai tujuan organisasi secara efisien. Tujuan pengorganisasian

yaitu mempermudah pelaksanaan tugas dan pengawasan setiap unit orang sehingga manajemen berhasil secara efektif dan efisiensi.

### 3. Pelaksanaan (*Actuating*)

Pelaksanaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pimpinan untuk membimbing, mengarahkan, mengatur segala kegiatan-kegiatan orang yang telah diberi tugas di dalam melaksanakan sesuatu kegiatan usaha. Dengan menciptakan suasana yang tepat, para pimpinan membantu karyawan mereka dengan menjalankan tugasnya dengan baik. Dibandingkan dengan perencanaan dan pengorganisasian yang berhubungan dengan aspek-aspek yang lebih abstrak. Tujuannya adalah agar proses manajemen dapat berhasil sesuai dengan rencana yang diharapkan secara efektif dan efisiensi.

### 4. Pengawasan/Evaluasi (*Controlling*)

*Controlling* yang mempunyai peranan atau kedudukan yang penting sekali dalam manajemen, mengingat mempunyai fungsi untuk menguji apakah pelaksanaan kerja teratur tertib, terarah atau tidak. Walaupun planning, organizing, actuating baik, tetapi apabila pelaksanaan kerja tidak teratur, tertib dan terarah, maka tujuan yang telah ditetapkan tidak akan tercapai. Dengan demikian control mempunyai fungsi untuk mengawasi segala kegiatan agar tertuju kepada sasaran, sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai.

## 1.6.2 Manajemen Isu

### 1.6.2.1 Manajemen Strategi dalam Mengelola Isu

Studi ini memberikan gambaran manajemen strategis dalam menghadapi masalah negatif. Perburuan (1984:

34) Rachmat dalam buku Kriyantono (2015) mendefinisikan masalah sebagai masalah yang belum terpecahkan yang siap diambil keputusan. Masalah adalah masalah yang sulit dipecahkan yang membutuhkan keputusan



cepat untuk dipecahkan. Masalah adalah keadaan atau peristiwa internal dan eksternal suatu organisasi yang akan berdampak signifikan terhadap operasi, efisiensi, atau kepentingan organisasi di masa depan (Regester & Larkin, 2003).

Masalah dapat berupa isu, perubahan, peristiwa, situasi, praktik atau nilai yang bertahan dalam kehidupan masyarakat. Munculnya masalah dapat berasal dari ketidakpuasan di antara sekelompok orang, peristiwa dramatis, perubahan sosial, atau kurangnya pemimpin terbaik. Berdasarkan dampaknya, masalah dibedakan menjadi dua jenis (Harrison, 2008), yaitu masalah defensif dan masalah ofensif. Masalah defensif biasanya mengancam organisasi, oleh karena itu organisasi harus mempertahankan diri agar tidak merusak reputasinya. Isu ofensif adalah isu yang dapat meningkatkan reputasi perusahaan. Berbeda dengan krisis yang bersifat defensif, isu juga dapat berdampak positif jika dikelola dengan baik.

#### **1.6.2.2 Tahap Manajemen Isu**

Menurut Chase & Jones (1997) dalam Kriyantono (2015), ada lima tahap aktivitas manajemen isu yang bersifat universal, karena merupakan standar internasional dan menjadi formula bagi akademisi. Kelima tahap tersebut adalah:

##### **1. Mengidentifikasi Isu**

*Public relations* harus mengenal terlebih dahulu isu yang diasumsikan dapat memengaruhi organisasi. Proses identifikasi dalam tahap ini dapat menggunakan beberapa cara antara lain:

- a. Polling opini, secara berkala public relations menyediakan daftar pertanyaan yang disebarkan kepada publik, baik yang ditempel di majalah internal, news letter, atau dikirim via pos.
- b. Menggelar FGD dengan para pemuka pendapat (opinion leaders).
- c. Monitoring berita-berita media, kegiatan mengkliping atau merekam pemberitaan media.

- d. Menyediakan kotak opini untuk menampung opini publik internal.
  - e. Secara aktif melakukan komunikasi blusukan, dengan mengunjungi dan berkomunikasi dengan kelompok publik untuk menampung aspirasi.
  - f. Memonitor dan menjalin relasi melalui dunia maya (internet).
2. Melakukan Evaluasi dan Analisis Isu

Tujuan tahap ini adalah mengetahui kebenaran sebuah isu, penyebabnya, dan dari mana sumbernya. Proses analisis ini diperkuat dengan riset yang bertujuan mengidentifikasi opini para pemuka pendapat atau figur berpengaruh di masyarakat tentang isu yang terjadi. *Public relations* dapat membuat daftar isu (*issues lists*) berdasarkan pertimbangan tertentu, misalnya mengelompokkan isu-isu tersebut berdasarkan kelompok publik yang kemungkinan berpengaruh pada isu-isu tersebut, berdasarkan penyebabnya dan berdasarkan akibat yang mungkin terjadi (penting tidaknya isu tersebut).

3. Merumuskan Strategi Manajemen Isu

Yakni perencanaan aksi oleh organisasi. Pemberian respons diartikan sebagai penyampaian posisi atau sikap organisasi terhadap isu. Artinya program kegiatan tersebut dibuat untuk mempresentasikan tujuan dan opini organisasi terhadap suatu isu dan untuk memengaruhi publik terhadap isu tersebut. Tahap ini dapat disebut pilihan strategi untuk mengubah isu (*issue change strategy options*). Artinya, organisasi menentukan sikapnya untuk merespon isu agar menguntungkan organisasi. Menurut Harrisson (2008) dan Regester & Larkin (2008) dalam buku *Public Relations Issue & Crisis Management*, ada tiga strategi dalam tahap ini, yaitu

- 1) *Adaptive change strategy*, strategi yang adaptif terhadap perubahan.
- 2) *Reactive change strategy*, strategi perubahan yang reaktif, tidak akomodatif terhadap perubahan.

3) *Dynamic response strategy*, strategi respons dinamis yang berusaha mengantisipasi dan menentukan arah kebijakan publik.

4. Pelaksanaan Program (*Issue Action Program*)

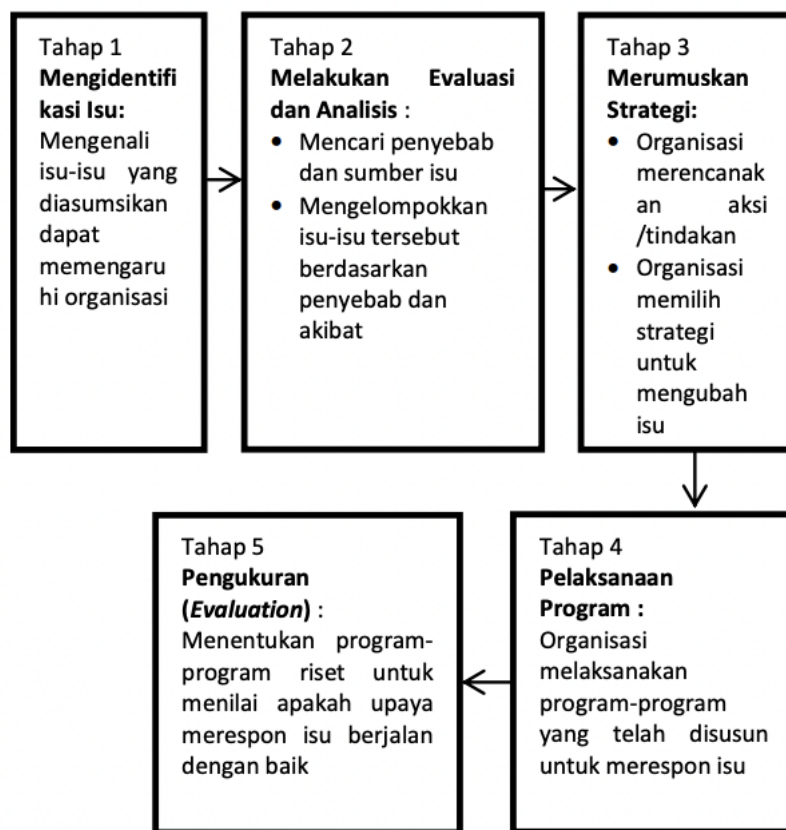
Pada tahap ini, organisasi melakukan program yang telah disusun untuk merespons isu. Pelaksanaan program ini merupakan upaya nyata meminimalkan expectation gap antara publik dan organisasi. Tahap ini diharapkan memberikan aksi nyata bahwa organisasi telah mengubah sikap. Artinya, dalam merancang strateginya, organisasi telah berbasis pada kebutuhan publik yang tercermin dari isu-isu yang berkembang. Tahap pelaksanaan program ini juga mencakup tindakan mengomunikasikan pelaksanaan program kepada publik.

5. Mengukur (*Evaluation*)

Untuk menilai apakah upaya merespons isu berjalan dengan baik, maka diperlukan evaluasi. Metode yang digunakan sama seperti riset yang dilakukan pada tahap pertama di atas, karena fungsi public relations merupakan proses yang berkesinambungan (*continuing circle process*).

Dari beberapa aktivitas yang sudah dijelaskan dapat disimpulkan bahwa manajemen isu bukan sekedar memantau lingkungan, termasuk memonitor berita media, melainkan aktivitas yang menyeluruh dan melibatkan semua elemen organisasi. Sebagaimana tampak pada bagan di bawah ini.

**Gambar 1.1**  
**Langkah-Langkah dalam Mengelola Isu**



(Sumber: Chase & Jones dalam Kriyanyono, 2015)

### 1.6.3 Komunikasi Publik

#### 1.6.3.1 Definisi Komunikasi Publik

Komunikasi publik adalah penyampaian informasi atau pesan berupa ajakan, pemikiran, dan gagasan kepada khalayak umum (masyarakat umum), yang tidak dapat diidentifikasi oleh media secara individual. Menurut DeVito (1998), komunikasi publik adalah komunikasi yang ditujukan kepada siapa saja yang melihat dan membacanya, atau informasi yang ditujukan kepada masyarakat umum melalui penyiaran audio dan video.

Menurut Djikzeul & Moke (2005), komunikasi publik adalah strategi atau kegiatan komunikasi yang bertujuan untuk memberikan informasi,

meningkatkan kesadaran dan mempengaruhi sikap publik. Arni Muhammad (2011) mendefinisikan komunikasi publik sebagai pertukaran informasi berupa ide atau ajakan dengan banyak orang di dalam dan di luar organisasi dengan menggunakan komunikasi verbal dan non verbal seperti percakapan tatap muka atau media. Dan terkadang pengetahuan itu virtual. Dari beberapa pendapat yang dikemukakan tentang komunikasi publik, dapat disimpulkan bahwa komunikasi publik adalah suatu jenis komunikasi yang proses komunikasinya dimediasikan dari medium ke medium di depan khalayak yang banyak, secara langsung atau tatap muka. kondisi maya.

### **1.6.3.2 Komunikasi Publik pada Masa Krisis**

Salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik adalah komunikasi (Ramadani, 2019). Kutipan dari McBeth, Lybecker dan Stoutenborough dalam Ramadan (2019): "Dalam dunia politik saat ini, komunikasi adalah bagian sentral dari pengambilan keputusan." Hubungan pemerintah sangat penting. Lee menjelaskan dalam Lee, Neeley & Stewart (2012) bahwa fungsi PR berkaitan dengan penyajian visi, misi, tujuan atau kebijakan pemerintah. Kegiatan humas pemerintah meliputi pelaporan tanggung jawab publik, pendidikan dan kampanye pelayanan publik. Grunig dan Hunt (dalam Haryanti & Rusfian (2018)) mengembangkan empat model PR untuk strategi komunikasi publik pemerintah, yaitu:

(1) Model periklanan (perwakilan pers). Model ini memposisikan PR sebagai agen pers yang menyebarkan berita untuk mempengaruhi publik melalui periklanan, publisitas, manipulasi dan propaganda. Benar-benar tidak perlu untuk kebenaran. Model ini sering digunakan dalam komunikasi bisnis;

(2) Model Informasi Publik. Model ini mengandalkan proses komunikasi satu arah untuk menyampaikan informasi dan bukan untuk membujuk atau mempengaruhi khalayak. Model ini digunakan dalam komunikasi pemerintah. Media berperan sebagai reporter dalam menyebarkan informasi;

(3) Model asimetris dua arah. Model ini didasarkan pada komunikasi dua arah, sugesti,

persuasi dan perubahan perilaku masyarakat. Digunakan dalam periklanan, pemerintahan, politik, kampanye dan pendidikan publik. Komunikator menggunakan sains untuk membujuk atau mempengaruhi khalayak; (4) Model simetris dua arah. Tujuan dari model ini adalah untuk mengubah perilaku. Ada dialog, pertukaran pikiran, sikap dan perilaku untuk mengakomodasi kebutuhan dan mencapai pemahaman bersama.

Paisley menggambarkan komunikasi publik dalam buku Rice & Atkin (2001) sebagai berikut:

(1) Tujuan komunikasi adalah mengubah keyakinan, perilaku dan kontrol sosial; (2) metode yang digunakan, seperti media massa, online, iklan, poster, brosur, mural, dll; (3) Pembaharuan atau perubahan ke arah yang lebih baik. Media sosial adalah platform populer yang memiliki dampak besar pada proses komunikasi. Haryanti & Rusfian (2018) menyatakan bahwa media sosial merupakan saluran komunikasi publik utama, membuka peluang untuk berbagi informasi, perubahan, dan arena pertemuan dengan beragam kelompok. Juga untuk diseminasi informasi, mobilisasi masyarakat, penyampaian layanan, kerja sama publik, transparansi informasi, pendidikan, kampanye dan penanggulangan bencana.

Menurut Coombs yang dikutip oleh Kriyantono & Sa'diyah (2018), komunikasi merupakan inti dari manajemen krisis. Situasi krisis adalah situasi yang dapat menyebabkan gangguan fisik, psikologis, sosial, keuangan, dll. Komunikasi publik yang dilakukan pemerintah sangat penting dalam menghadapi pandemi Covid-19. Menurut Fadhal (2020), komunikasi publik pemerintah adalah proses penyampaian gagasan, program, dan gagasan pemerintah kepada masyarakat untuk menghadapi dan mengantisipasi dampak Covid-19. Komunikasi publik memfasilitasi informasi dan dialog, merangsang partisipasi, pengambilan keputusan dan pemberdayaan publik (Fadhal, 2020). Pemerintah menggunakan media sosial untuk manajemen krisis dalam komunikasi publik, memantau dan mengevaluasi reaksi publik.

Ada tiga hal yang perlu diperhatikan dalam berkomunikasi dengan publik:

Pesan, Konsistensi dan Kejelasan (Ramadani, 2019). Mengirim adalah komunikasi akurat yang dipahami oleh pengirim pesan. Konsistensi berarti bahwa informasi konsisten, fokus dan konsisten dari pesan ke pesan. Jelas artinya pesan disampaikan dengan bahasa yang sederhana sehingga mudah dipahami oleh khalayak. Salah satu bentuk konsistensi adalah adanya satu narasi ekspresi dan kebijakan. Cerita tunggal komunikasi pemerintah ditafsirkan sebagai pemahaman tentang masalah, bukan perbedaan antar-lembaga antara data atau konten. Pernyataan masing-masing instansi tidak boleh melarang pernyataan atau praktik antar instansi lainnya dan harus dapat dengan cepat mengatasi permasalahan yang ada (Ramadani, 2019).

Dalam situasi krisis, pengendalian komunikasi publik penting dilakukan untuk menutup kesenjangan informasi. Oleh karena itu, strategi komunikasi publik harus memperhatikan suara publik (Kriyantono & Sa'diyah, 2018). Model tersebut menjadi umpan balik (input) bagi kegiatan komunikasi interaktif lembaga tersebut terhadap partisipasi masyarakat dalam penanggulangan kedaruratan. Model komunikasi masyarakat yang dinamis di tengah gempuran teknologi digital telah memungkinkan masyarakat mengakses informasi secara aktif dan cepat. Realitas dan realitas informasi adalah kunci untuk mengelola krisis. Media sosial berperan dalam menjembatani kesenjangan informasi ini. Namun menurut Haryanti & Rusfian (2018), perbedaan sumber daya sosial, ekonomi, budaya dan pengetahuan masyarakat menyebabkan perbedaan akses masyarakat terhadap media sosial.

Oleh karena itu, komunikasi publik yang efektif di masa krisis tidak hanya bergantung pada media digital, tetapi harus mengoptimalkan kombinasi media digital dan tradisional. Misalnya menggunakan saluran komunikasi tradisional atau lokal, media massa, media sosial, aplikasi chatting, jejaring kreatif (Ramadani, 2019). Juga cara para pemuka pendapat (opinion leader,

influencer), lembaga pendidikan (kampus, sekolah), lembaga keagamaan, sosial, birokrasi daerah (RT, RW) dll. Penggunaan saluran komunikasi interpersonal dan kelompok, serta intervensi komunikasi langsung di lapangan, diperlukan untuk menyerap umpan balik publik dan mempercepat penyampaian informasi oleh lembaga. Mengutip Kriyantono dan Sa'diyah (2018): Salah satu penyebab kegagalan komunikasi pemerintah dalam menghadapi krisis adalah kurangnya pemimpin komunikasi tentang bagaimana mengelola komunikasi dan budaya publik.

#### **G. Asumsi Penelitian**

Asumsi penelitian merupakan postulat atau anggapan dasar, yang dijadikan patokan pemikiran dan diterima oleh peneliti kebenarannya. Asumsi yang dibentuk wajib berdasarkan keyakinan peneliti dan bukan suatu spekulasi (Arifin, 2014). Wabah Covid-19 ini merupakan sebuah pandemi baru yang menyerang berbagai negara di Dunia dan bahkan Indonesia. Wabah ini telah berdampak pada segala sektor kehidupan manusia. Tidak hanya dalam sektor kesehatan tapi semua dimensi kehidupan terdampak dan terancam sehingga harus berubah atau menyesuaikan keadaan. Upaya memutus penularan menjadi tema besar di berbagai negara dunia termasuk Indonesia. Termasuk pemerintah tentu harus mempersiapkan semua elemen agar mampu menghadapi dampak dari wabah ini. upaya ini tidak bisa lepas dari upaya komunikasi krisis yang dilakukan oleh pemerintah yang dalam hal ini adalah Pemerintah Kota Semarang untuk menyiapkan masyarakat dalam menghadapi pandemi yang menyebabkan krisis di berbagai dimensi kehidupan. Krisis pandemi Covid-19 diasumsikan memunculkan juga komunikasi krisis, yaitu terkait menyampaikan komunikasi agar publik dan masyarakat dapat menghadapi krisis dengan lebih tenang dan hati-hati.



## H. Operasionalisasi Konsep

Pada saat sebelum krisis terjadi akan dikaji menggunakan teori Manajemen POAC (*Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling*) yang berupa:

1. Perencanaan mencakup suatu pemikiran pendahuluan dalam usaha mencapai sasaran dan tujuan berkaitan dengan adanya fenomena Covid-19 pada masa awal pandemi. Perencanaan dapat berupa sasaran bagi Pemerintah Kota Semarang dan prosedur terbaik untuk menangani Covid-19 pada masa awal. Tujuan perencanaan adalah suatu hasil akhir secara efektif dan efisien menjadi pokok dari proses manajemen, sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum yang telah dibuatnya.
2. Pengorganisasian mencakup suatu kegiatan untuk menciptakan kerangka atau struktur kerja yang tersusun rapi, sehingga setiap bagian akan merupakan satu kesatuan dan bersifat saling mempengaruhi, dengan kata lain bisa juga disebut penyusunan tugas kerja dan tanggung jawabnya. Pengorganisasian berwujud proses pengaturan dan pengalokasian kerja, wewenang dan sumber daya yang dikerahkan Pemerintah Kota Semarang dalam melakukan komunikasi pada tahap awal krisis secara efisien. Tujuan pengorganisasian yaitu mempermudah pelaksanaan tugas dan pengawasan setiap unit orang sehingga manajemen berhasil secara efektif dan efisiensi.
3. Pelaksanaan berupa kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang membimbing, mengarahkan, mengatur segala kegiatan-kegiatan masyarakat dalam masa awal Covid-19. Tujuannya adalah agar proses manajemen dapat berhasil sesuai dengan rencana yang diharapkan secara efektif dan efisiensi.
4. Pengawasan atau evaluasi berupa pelaksanaan fungsi untuk menguji apakah komunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang telah tertib, terarah atau sebaliknya. Dengan demikian control mempunyai

fungsi untuk mengawasi segala kegiatan agar tertuju kepada sasaran, sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai.

Pada tahap krisis akan dianalisis menggunakan Teori Manajemen Isu yang berupa:

1. Identifikasi isu, berupa pengenalan isu yang mempengaruhi kredibilitas Pemerintah Kota Semarang berkaitan dengan opini publik yang ada, pelaksanaan FGD, dan monitoring berita yang ada di masyarakat.
2. Melakukan evaluasi dan analisis isu dilakukan berupa bagaimana pemerintah Kota Semarang mengelompokkan isu-isu berdasarkan kelompok publik yang kemungkinan berpengaruh pada isu-isu tersebut.
3. Merumuskan strategi manajemen isu, berupa perencanaan aksi oleh Pemerintah Kota Semarang sebagai wujud respon atau sikap terhadap isu untuk merubah pandangan masyarakat mengenai kredibilitas kinerja dalam penanganan Covid-19. Hal ini juga dapat diklasifikasikan menjadi strategi adaptif atau perubahan reaktif atau dinamis.
4. Pelaksanaan program berupa wujud kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang yang telah disusun untuk merespon isu yang ada untuk meminimalkan *expectation gap* antara publik dan pemerintah Kota Semarang.
5. Mengukur yakni bagaimana pemerintah Kota Semarang merespon isu sebagai tahap berkesinambungan (apakah sudah berjalan dengan baik atau tidak).

Berkaitan dengan tahap pasca krisis akan dianalisis menggunakan teori komunikasi publik, berupa:

1. Transmisi, bagaimana akurasi atau pemahaman masyarakat mengenai komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Semarang apakah dapat dipahami atau tidak.
2. Konsistensi yakni bagaimana wujud informasi yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Semarang mengenai keselarasan dan koheren antara satu

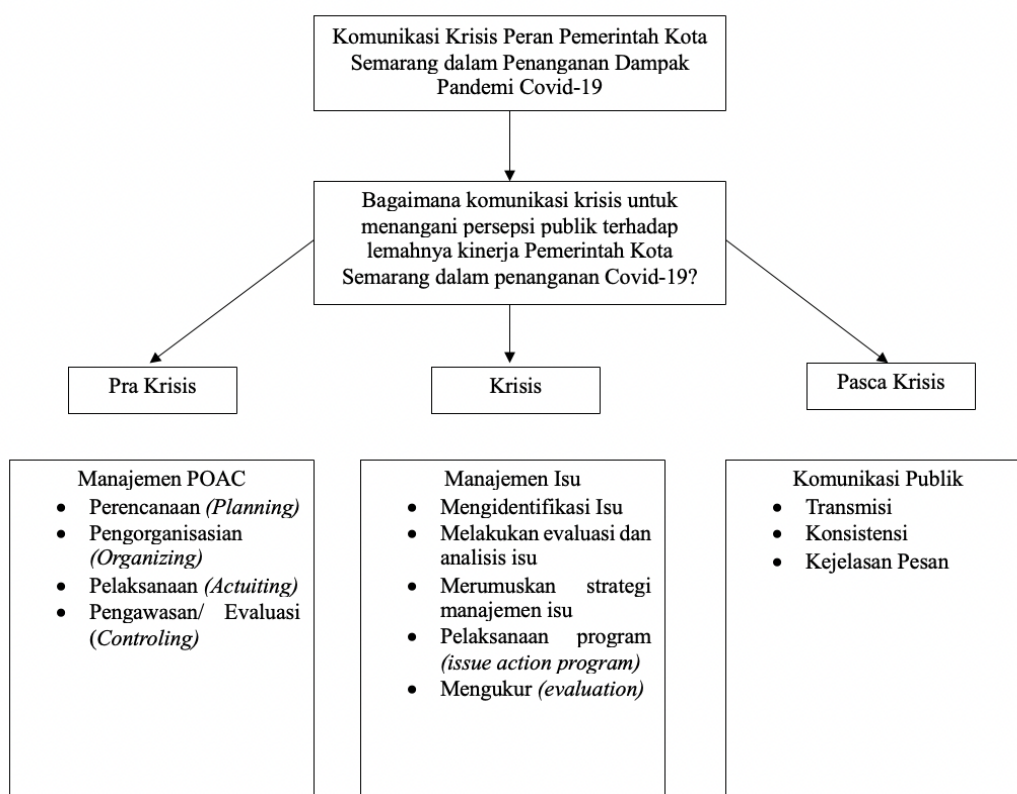
pesan dengan pesan lainnya. Pada bagian konsistensi juga akan diketahui mengenai narasi tunggal komunikasi pemerintah Kota Semarang antar satu instansi dengan instansi lainnya.

- Kejelasan pesan yakni berkaitan dengan bahasa yang mudah dipahami oleh publik dan kemudahan akses bagi publik.

Untuk mempermudah pemahaman dalam operasionalisasi konsep, disuguhkan gambar di bawah ini.

**Gambar 1.2**

### Operasionalisasi Konsep



## I. Metode Penelitian

### 1.9.1 Paradigma Penelitian

Deddy Mulyana (dalam Tahir, 2011) menyatakan bahwa paradigma merupakan dasar kerangka berpikir dari sekelompok ilmuwan yang memahami sebuah pandangan, lalu menjadikan pandangan tersebut sebagai landasan

untuk menunjukkan fenomena dalam proses pencarian fakta. Paradigma dapat diartikan sebagai acuan dasar bagi peneliti untuk menguak berbagai fakta lewat aktivitas penelitian yang dilakukan (Arifin, 2012).

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme. Hidayat (2003) menjelaskan bahwa paradigma konstruktivisme menganggap ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap *socially meaningful action* lewat pengamatan langsung dan detil terhadap pelaku sosial memproduksi dan mengelola segala hal yang terkait dengan sosial mereka.

### **1.9.2 Desain dan Pendekatan Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah kualitatif. Penelitian kualitatif adalah praktik penelitian yang (a) menangani data yang disajikan dalam format tekstual, verbal, dan multi fokus; (b) melibatkan pengukuran kuantitatif, standarisasi dan teknik statistik yang minimum (Engel dan Weggenig, 1991); dan (c) upaya untuk mengubah dan menafsirkan data kualitatif secara akurat dan ilmiah (Coffey & Atkinson, 1996). Dalam analisis kualitatif, data juga dipandang sebagai “representasi tindakan manusia dan bahasa” dan dokumen sebagai data. Selain itu, tidak ada kesepakatan tentang bagaimana analisis kualitatif harus bekerja atau apa yang membuat analisis dapat diterima (Sarantakos, 2013).

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah interpretatif, dimana fakta dipandang unik dan memiliki konteks dan makna tertentu, yang merupakan inti dari pemahaman makna sosial. Dalam interpretasi, fakta dianggap cair (tidak kaku) yang dikaitkan dengan sistem makna pendekatan interpretatif. Dengan pendekatan tersebut, komunikasi krisis dapat dihadirkan untuk menjawab persepsi masyarakat terhadap buruknya kinerja Kota Semarang dalam menangani Covid-19.

### 1.9.3 Subyek Penelitian

Subjek dari penelitian ini adalah pemerintah Kota Semarang yang nantinya akan dilakukan dalam tahap wawancara mendalam terhadap:

1. Walikota Semarang/Wakil Walikota Semarang
2. Dinas Komunikasi dan Informasi Kota Semarang
3. Bagian Komunikasi Publik Pemerintah Kota Semarang
4. Ahli/ pakar/ praktisi komunikasi krisis

### 1.9.4 Jenis dan Sumber Data

Data kualitatif merupakan jenis data yang digunakan pada penelitian ini. Menurut Sugiyono (2017), jenis data kualitatif bermanfaat untuk meneliti objek yang bersifat alamiah, dimana peran peneliti menjadi kunci instrumen. Hasil penelitian kualitatif memiliki sifat untuk mendalami makna, keunikan, mengkonstruksi peristiwa, serta menemukan hasil. Sugiyono (2017) juga menyatakan bahwa penelitian kualitatif disebut sebagai metode penelitian naturalistik karena kegiatan penelitian dilaksanakan dalam keadaan yang alamiah (*natural setting*). Sumber data dalam penelitian ini adalah:

#### 1. Data Primer

Sugiyono (2017) memaknai data primer sebagai sumber yang menyuguhkan data kepada pengumpul data secara langsung. Pengumpulan data primer dapat menggunakan metode survey, yang terdiri dari pertanyaan lisan dan tertulis. Penulis melaksanakan wawancara dengan informan secara langsung dan virtual guna mendapatkan informasi yang dibutuhkan.

#### 2. Data Sekunder

Data sekunder memberikan sumber data kepada peneliti secara tidak langsung (Sugiyono, 2017). Data ini didapatkan melalui studi literatur yang didapatkan berdasarkan catatan-catatan dan internet yang berhubungan dengan penelitian (Sugiyono, 2017).

### 1.9.5 Teknik Pengumpulan Data

#### 1. Wawancara (*In-Depth Interview*)

Penelitian ini mengumpulkan data melalui wawancara. Esterberg menjelaskan dalam Sugiyono (2017) bahwa wawancara terdiri dari dua orang yang dipertemukan untuk berbagi informasi dan ide dalam proses tanya jawab. Dengan melakukan kegiatan ini, makna dapat dibangun untuk topik yang dibahas. Wawancara dilakukan karena sifatnya yang luwes dan terstruktur tanpa menghilangkan kesan formal.

Dalam penelitian ini digunakan wawancara mendalam, dimana wawancara mendalam berarti proses pengumpulan informasi untuk kepentingan penelitian, dilakukan melalui proses tanya jawab dan pertemuan tatap muka antar peneliti. . dan terdakwa. Wawancara terperinci memungkinkan penggunaan panduan wawancara atau tidak dan berkontribusi pada kelangsungan hidup sosial dalam jangka panjang (Sutopo 2006).

Wawancara ini bertujuan untuk mengumpulkan berbagai informasi dari seluruh informan. Wawancara mendalam pada dasarnya fleksibel, dan komposisi pertanyaan serta kata-kata pertanyaan dapat berubah selama wawancara, dengan mempertimbangkan kebutuhan dan keadaan wawancara, termasuk karakteristik masing-masing informan yang diwawancarai (Mulyana, 2004)

Peneliti kualitatif membutuhkan informasi yang beralasan, karena semua informasi yang diperoleh dari informan meningkatkan kredibilitas analisis dan kemudian menunjukkan keunikan hasil penelitian. Teknik ini sering disebut sebagai "teknik probe". Probing sangat berguna untuk mencocokkan informasi dengan informan. Ini dilakukan agar semua fakta psikologis lebih akurat. Kepercayaan menjadi siklus pendalaman pengetahuan ketika data dianggap jenuh atau habis (Mahpur, 2017).

#### 2. Dokumentasi

Dokumentasi menjadi teknik pengumpulan data selanjutnya yang dipilih oleh penulis. Dokumen ialah catatan dari suatu kejadian yang telah berlalu (Sugiyono, 2017). Dokumen dapat dalam bentuk teks, visual, atau karya dari seseorang. Dalam penelitian ini dokumentasi diperoleh dari hasil penelitian gambar, buku, jurnal, serta berita yang berhubungan dengan fokus penelitian. Peneliti disini mencari dokumentasi melalui observasi dan juga mencari data-data di praktisi humas setempat, buku, serta melalui internet. Teknik dokumentasi merupakan pelengkap dari penggunaan metode wawancara dalam penelitian kualitatif.

#### **1.9.6 Analisis dan Interpretasi Data**

Menurut Bungin (2011), proses dari analisis data kualitatif, ialah:

1. Melakukan pencatatan di lapangan dan diberi sebuah kode agar sumber data dapat ditelusuri.
2. Mengumpulkan, mengeliminasi, dan membuat rangkuman serta indeksinya.
3. Mencari tahu makna dari data-data yang dikumpulkan, serta berusaha menemukan pola dan hubungannya.
4. Menentukan temuan-temuan umum.

Analisis data kualitatif bertujuan untuk mengetahui makna informasi yang diperoleh dari pelapor (Kasiram, 2010). Analisis data kualitatif dilakukan secara induktif, di mana fakta empiris tentu saja diasumsikan. Penulis berangkat ke lapangan dengan tujuan untuk memahami, mengamati, memaknai dan menarik kesimpulan dari peristiwa yang terjadi disana. Dari data yang diperoleh, penulis mampu membuat analisis yang sesuai dengan makna yang diciptakan oleh penelitian.

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis isi atau analisis isi kualitatif. Analisis isi deskriptif kualitatif adalah penelitian yang merepresentasikan pembahasan mendalam tentang isi informasi tertulis atau tercetak di media massa. Harold D. Lasswell, yang memelopori teknik

pengkodean simbol, yaitu. H. pencatatan simbol atau pesan secara sistematis dan interpretasi selanjutnya (Asfar, 2019).

Menurut Miles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2017), kegiatan analisis data kualitatif dilakukan secara aktif dan berulang-ulang sampai selesai, terutama bila datanya cukup untuk dikatakan jenuh. Fungsi yang termasuk dalam analisis data, mis.

Reduksi data, penyajian data dan penarikan/verifikasi kesimpulan .

#### 1. *Data Reduction* (Reduksi Data)

Dalam sebuah penelitian, penulis menemukan data yang banyak dari bermacam-macam hasil pengamatan. Semakin lama penulis melakukan pengamatan di lapangan, maka semakin bervariasi data yang didapat. Reduksi data artinya menuliskan dan memfokuskan pada poin-poin penting, serta menemukan tema dan polanya. Dengan begitu, data yang telah direduksi akan menunjukkan deskripsi yang lebih jelas. Sugiyono (2017) mengatakan bahwa reduksi data membentuk pikiran yang sensitif, memerlukan kemahiran dan pemahaman yang luas. Bagi penulis yang melakukan penelitian untuk pertama kalinya, penulis dapat mendiskusikan topik penelitian dengan dosen pembimbing yang memahami topik penelitian. Kegiatan diskusi dilakukan agar pengetahuan penulis bertambah dan lebih luas. Tujuan dari mereduksi data ialah agar penulis dapat memahami data yang telah dikumpulkan dengan mudah. Penulis memilih-milih data yang tepat, sehingga mengetahui data-data yang diperlukan dan meninggalkan data yang tidak diperlukan.

#### 2. *Data Display* (Penyajian Data)

Miles dan Huberman menyampaikan bahwa dalam menyajikan data kualitatif, yang paling sering dipakai ialah teks naratif. Penyajian data memberikan kemudahan bagi penulis, terkhususnya dalam mendalami peristiwa yang terjadi serta merencanakan langkah yang dilakukan setelah memahami peristiwa tertentu. Selain menggunakan teks yang bersifat naratif, penulis dapat menyajikan data dalam bentuk grafik dan atau chart.



Tahap ini dilaksanakan penulis lewat proses olah data yang dihasilkan untuk memberikan hasil dari tahap reduksi data, sehingga data yang diperoleh lebih sistematis dan terorganisir untuk mendalami hasil penelitian dengan mudah.

### 3. *Conclusion Drawing / Verification* (Menarik Kesimpulan / Verifikasi)

Sugiyono (2017) menjelaskan bahwa kesimpulan dari penelitian kualitatif ialah suatu temuan terbaru yang belum pernah diteliti sebelumnya. Temuan bisa berbentuk gambaran dari suatu objek yang masih kurang jelas, namun setelah dilakukan penelitian, dapat menghasilkan suatu hasil yang jelas dan dapat berbentuk hubungan kausal, hipotesis atau teori. Kesimpulan pada penelitian kualitatif memampukan penulis menjawab masalah yang telah dirumuskan. Tahap penarikan kesimpulan menjadi tahap terakhir dalam analisis data. Kesimpulan pada penelitian kualitatif perlu disusun dengan baik, terlebih selalu melakukan verifikasi agar menghasilkan kesimpulan yang akurat.

#### **1.9.7 Kualitas Data**

Pada dasarnya, keabsahan suatu data diperiksa terlebih dahulu guna menyanggah balik penelitian kualitatif yang dianggap non-ilmiah. Hal ini juga dapat digunakan sebagai unsur yang tidak bisa dipisahkan dari pemahaman penelitian kualitatif (Moleong, 2013). Kualitas data dalam penelitian ini menggunakan kriteria evaluatif yang akan digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kriteria evaluatif yang dicetuskan oleh Lincoln & Guba (1985), yakni berupa uji kredibilitas dan validitas dari hasil penelitian kualitatif. Adapun uji kredibilitas dan validitas dari hasil penelitian kualitatif terbagi menjadi 4 (empat) kriteria, yaitu:

##### 1. Kredibilitas

Kredibilitas dalam penelitian kualitatif berupa prosedur untuk dapat meningkatkan kredibilitas dari penelitian kualitatif diantaranya: triangulasi, *member checking*, *disconfirming evidence*, *research reflexivity*,

*prolonged engagement in the field, collaboration, peer debriefing, the audit trail, dan thick and rich description* (Creswell & Miller dalam Etikan, 2016).

Pengujian kredibilitas dalam hasil penelitian ini menggunakan triangulasi dan *member-checking*. Triangulasi data dilakukan ketika melakukan pengumpulan data melalui wawancara, dengan mengajukan pertanyaan yang sama kepada narasumber yang berbeda (Sugiyono, 2017). Kemudian *member-checking* dilakukan dengan cara mengkonfirmasi hasil transkrip wawancara kepada informan dalam penelitian ini.

## 2. Transferabilitas

Transferabilitas diartikan sejauh mana hasil dari penelitian kualitatif ini dapat diterapkan pada konteks bahasan antar informan atau dengan kata lain merupakan sebuah interpretasi yang setara dengan keseluruhan hasil (Bitsch & Loth, 2014).

## 3. Dependability

Dependabilitas mengacu pada stabilitas temuan dari waktu ke waktu (Bitsch & Loth, 2014). Dependabilitas melibatkan pihak lain untuk dapat mengevaluasi temuan dan interpretasi serta rekomendasi penelitian tersebut. Hal ini ditujukan untuk memastikan bahwa hasil temuan data penelitian yang telah dilakukan benar-benar dari informan penelitian (Cohen, dkk 2011; Tobin & Begley, 2004).

## 4. Confirmability

Konfirmabilitas diartikan sejauh mana data hasil penelitian ini dapat dikonfirmasi atau dikuatkan oleh penelitian lain (Baxter & Eyles, 1997). Konfirmabilitas disini berkenaan dengan data dan interpretasi temuan dalam penelitian yang benar-benar dihasilkan dari data, bukan sekedar imajinasi atau gambaran peneliti (Tobin & Begley, 2004).

