

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pada sebagian lembaga atau organisasi menganggap krisis adalah penyakit manajemen akut yang sulit untuk dipulihkan atau disembuhkan. Bahkan dalam kehidupan sehari-hari, manajemen perusahaan atau organisasi tidak bisa lepas dari berbagai krisis yang dihadapinya. Namun anggapan tentang krisis tidak selamanya sebagai arah menuju kehancuran. Krisis dapat memberi kesempatan kepada organisasi atau perusahaan untuk menjadi pengubah menuju kehancuran atau kejayaan sangat tergantung pada pandangan, sikap, dan tindakan yang diambil oleh suatu perusahaan atau organisasi tersebut. Untuk itu diperlukan strategi persiapan dan penanganan yang baik oleh semua pihak untuk menghindari krisis lebih lanjut.

Penanganan krisis menjadi bagian dari fungsi manajemen *public relations*. Sehubungan dengan tanggung jawab dan peran *public relations*, dalam situasi krisis tetap memelihara reputasi organisasi dan hubungan positif dengan publiknya dalam melewati tahapan krisis dan pasca krisis. Peran *public relations* adalah bagaimana menciptakan kondisi yang kondusif kembali setelah mengalami krisis dan bagaimana mengelola krisis dengan memperhatikan kepentingan public internal dan eksternalnya. Keberhasilan atau kegagalan dalam menangani krisis tergantung bagaimana *public relations* melakukan manajemen krisis. Manajemen krisis merupakan upaya terpadu

untuk mengantisipasi datangnya krisis yang kadang muncul tak terduga dan mendadak. Kegiatan pengelolaan krisis dalam sebuah organisasi dimulai dari perencanaan penanganan krisis, pelaksanaan penanganan selama krisis dan penanganan pasca krisis. *Public relations* juga berperan dalam menentukan kebijakan yang diambil oleh pimpinan untuk diinformasikan kembali kepada public sehingga akan terbentuk opini public. Sebab opini public yang positif akan mendukung organisasi sehingga kondisi organisasi menjadi kondusif dan baik dimata public.

Krisis kepemimpinan dan krisis kepercayaan yang terjadi di Pemerintah Kabupaten Temanggung sejak Januari 2005 akibat tindakan korupsi dan adu domba birokrasi pemerintahan Temanggung yang dilakukan oleh mantan Bupati Totok Ary Prabowo. Akibat tindakan mantan Bupati Totok tersebut keadaan kota Temanggung menjadi carut marut dan tidak menentu. Demonstrasi menentang Bupati Totok semakin sering terjadi, dengan diikuti sekitar 10.000 massa mulai dari LSM, tokoh masyarakat, PNS hingga partai politik masyarakat Temanggung melakukan aksi demonstrasi menuntut Totok segera mengundurkan diri dari jabatan Bupati. Mereka membawa spanduk dan poster serta meneriakkan yel-yel yang isinya kecaman terhadap Bupati Totok Ary Prabowo.

Kebijakan-kebijakan Bupati Totok yang selalu berubah-ubah mengakibatkan Bupati Totok mendapat perlawanan dari public internalnya terbukti dengan adanya pernyataan pengunduran diri puluhan pejabat Pemerintah Kabupaten Temanggung. Pengunduran diri diawali oleh 17

pejabat pada tanggal 7 Januari 2005, 10 diantaranya adalah camat. Hingga 11 Januari 2005, para pejabat yang mengundurkan diri mencapai 118 orang. *(dalam harian Kompas, Rabu, 12 Januari 2005)* Alasan pengunduran diri puluhan pejabat Pemerintah Kabupaten Temanggung selain tertekan dengan kebijakan-kebijakan Bupati Totok mereka merasa tidak sanggup melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diberikan Bupati dan merasa tertekan atas perintah Bupati yang melarang untuk memenuhi panggilan Polres Temanggung terkait pemeriksaan dugaan korupsi penyelenggaraan pemilu 2004.

Kedaaan Pemerintahan Temanggung menjadi semakin tidak menentu setelah Bupati Totok melakukan mutasi pejabat Pemerintah Kabupaten tanpa prosedur yang benar. Pengangkatan 78 pejabat baru dilingkungan Pemerintah Kabupaten Temanggung tersebut dilantik tidak berdasarkan pada kemampuan, pangkat dan jabatan, selain itu pelantikan tersebut tidak melalui proses Badan Pertimbangan Jabatan dan Pengangkatan (Baperjakat) serta Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Rochman Mawardi yang pangkatnya IV A menjabat sebagai Kepala Bagian Perlengkapan Pemerintah Temanggung, dimutasi menjadi staf dikantor Pelayanan Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Kabupaten Temanggung. *(dalam harian Kompas, Selasa, 8 Maret 2005)* Meskipun mutasi pejabat merupakan kewenangan Bupati, namun Bupati harus menggunakan kewenangan tersebut dengan bijaksana dan sesuai dengan prosedur yang benar untuk menciptakan birokrasi yang baik di Temanggung.

Hal lain dikemukakan oleh H. Mukhamad Irfan yang pada saat itu masih menjabat sebagai Wakil Bupati Temanggung, menyatakan bahwa beliau sudah tidak pernah diberikan tugas atau pekerjaan apapun oleh Bupati Totok sejak 6 september 2004. Begitu juga para karyawan di lingkungan Kabupaten Temanggung merasakan hal yang serupa. Karyawan hanya datang untuk absen dan tanda tangan saja, mereka tidak diberi tugas dan pekerjaan layaknya pegawai seperti biasanya. Kesewenang-wenangan dan ketidakbijaksanaan Bupati Totok mengakibatkan ratusan pegawai negeri sipil dan tenaga medis yang tergabung dalam struktur pemerintahan Kabupaten Temanggung menyatakan mogok kerja mulai tanggal 15 Juni 2005 sampai Bupati Totok diberhentikan dari jabatannya. Pemogokan tersebut praktis menyebabkan kantor pemerintah di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Temanggung RSUD Temanggung kosong dari pegawai. Namun pelayanan yang masih bersentuhan langsung dengan pelayanan masyarakat masih berlangsung, tetapi secara praktis pelayanan masyarakat di Sekda Temanggung dan pelayanan kesehatan di RSUD Temanggung menjadi terganggu. (*dalam Harian Kompas, Kamis, 16 Juni 2005*)

Atas tindakan korupsi Totok Ary Prabowo divonis empat tahun penjara dan denda 150 juta. Dari kasus tersebut Totok dinonaktifkan dari jabatannya sebagai Bupati dan divonis empat tahun penjara di Lembaga Pemasyarakatan Plantungan Sukorejo karena telah terbukti melanggar pasal 31 UU no 32 tahun 2004 tentang Manajemen Pemerintahan Daerah, “Kepala Daerah yang didakwa melakukan tindak pidana korupsi atau tindak pidana

terorisme, makar, atau tindak pidana terhadap keamanan negara diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa usulan DPRD.” Melalui surat no. 131. 33-506 tertanggal 13 Juli 2005, Wakil Bupati Temanggung “Mukhamad Irfan” ditunjuk sebagai pelaksana tugas Bupati Temanggung sampai akhir masa tugasnya.

Pasca tindakan korupsi Totok Ary Prabowo, Pemerintah Kabupaten Temanggung menerima sorotan tajam dan tekanan dari publik eksternalnya meliputi pemerintah, media massa dan masyarakat luas. Dengan masalah yang ada ditubuh Pemkab Temanggung dan buruknya image serta citra organisasi dimata masyarakat secara tidak langsung akan mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap kinerja di Pemerintahan Temanggung. Salah satu wujud ketidakpercayaan publik misalnya tertundanya investor yang akan berinvestasi di Kabupaten Temanggung. H. Mukhamad Irfan selaku Wakil Bupati yang ditunjuk untuk menggantikan Drs. Totok Ary Prabowo, MS, MA mempunyai tanggung jawab besar untuk memulihkan kondisi birokrasi dan membangun kembali kekuatan dan persatuan yang mutlak untuk membangun Kota Temanggung bersenyum kembali seperti slogannya “Temanggung Bersenyum”. Program utama Mukhamad Irfan selaku Plt Bupati selama dua tahun ini adalah mengembalikan kepercayaan semua pihak kepada Pemerintah Kabupaten Temanggung dan yang paling penting adalah dengan cara menunjukkan kepada masyarakat bahwa pola pemerintahan sekarang berbeda dengan pola pemerintahan ketika Bapak Totok menjabat sebagai Bupati.

Langkah awal yang dilakukan oleh, H. Mukhamad Irfan yang telah dilantik menjadi Bupati periode 2003-2008 pada tanggal 19 Juni 2007 adalah membangun kembali dasar-dasar moral yang baik, keberanian untuk maju bersama kepada seluruh staf dan semua pihak. Kemudian membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap Pemkab Temanggung, hal inilah yang selalu ditekankan oleh Bupati Irfan. Langkah tersebut didukung oleh Gubernur Jawa Tengah H. Mardiyanto saat melantik Bupati yang menyatakan bahwa, Bupati baru hendaknya memberikan perhatian yang besar atas terciptanya dan terjaganya iklim yang kondusif di daerah, selain itu perlu membangun koordinasi vertikal, horizontal dan diagonal serta melakukan kerjasama yang baik dengan seluruh stakeholder dan kekuatan pembangunan lainnya. (*Tabloid GEMA Bhumi Phala / Edisi Mei-Juni 2007, hal 39*)

Dengan demikian Bupati Irfan akan mampu menciptakan dan mengembalikan kondusifitas pemerintahan dan kepercayaan masyarakat. Serta mampu membentuk system yang mantap, dengan membuat perencanaan, pelaksanaan program-program, melakukan pengawasan dan monitoring terhadap pelaksanaan program serta kebijakan yang dibuat, hingga melakukan evaluasi. Kemudian langkah akhir yang diterapkan oleh Bupati Irfan adalah sosialisasi program kerja dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah kepada masyarakat, diharapkan dari langkah yang diterapkan oleh Bupati Irfan dapat mengembalikan citra positif Pemerintah Kabupaten Temanggung dimata masyarakat dan membangun kota Temanggung seperti tujuan yang telah ditetapkan. Sebagaimana dimaksudkan dalam Peraturan Daerah Nomor 1

tahun 2004 tentang Perencanaan Strategis Temanggung 2003-2008 telah ditetapkan bahwa visi 2008 adalah *Menuju Kabupaten Temanggung yang lebih sejahtera dan agamis melalui Gerbang Dusunku*. Dua kata kunci : *sejahtera* dan *agamis* merupakan paduan kata yang tepat secara konseptual, yaitu aspek jasmani dan rohani/spiritual. Kedua aspek tersebut hendak diwujudkan secara seimbang dan integrated. Perubahan yang terjadi tidak sekedar perubahan, tetapi perubahan ke arah peningkatan kualitas *sejahtera* dan *agamis* yang signifikan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas yang menjadi rumusan masalah dalam studi ini adalah “Bagaimana Manajemen Krisis Bupati Temanggung “Mukhamad Irfan” dalam Pemulihan Citra Pemerintah Kabupaten Temanggung” Pasca Tindakan Korupsi Mantan Bupati “Totok Ary Prabowo”.

## **C. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui manajemen krisis dalam pemulihan citra Pemerintah Kabupaten Temanggung.
- b. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam menerapkan manajemen krisis Bupati Temanggung Mukhamad Irfan dalam memperbaiki citra Pemkab Temanggung pasca tindakan korupsi mantan Bupati Totok Ary Prabowo.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat secara teoritis :

- a. Dapat menambah khasanah dan bahan referensi yang diperlukan mengenai manajemen krisis, khususnya yang berhubungan dengan pemulihan citra Pemerintah Kabupaten.

Manfaat secara praktis :

- a. Bagi Peneliti

Manfaat penelitian bagi penulis adalah untuk menambah wawasan tentang manajemen krisis, serta dapat menggali kajian teori-teori yang didapat selama kuliah kedalam dunia kerja.

- b. Bagi Pemerintah Kabupaten Temanggung

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Pemerintah Kabupaten, terutama digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan oleh bagian Humas, guna menentukan kebijakan Pemerintah Kabupaten Temanggung.

- c. Pihak lain

Penelitian ini diharapkan dapat membantu Pemerintah Kabupaten Temanggung dalam menentukan manajemen krisis yang tepat dalam pemulihan citra Pemerintah Kabupaten Temanggung.



## **E. Kerangka Teori**

### **1. Pengertian Krisis**

Organisasi sebagai suatu sistem memiliki potensi kontroversial atau konflik. Kedua hal tersebut akan selalu ada dan bahkan tidak bisa dihindari. Kontroversial maupun konflik terjadi karena adanya sejumlah perbedaan dalam kepentingan, tujuan, kebutuhan, komunikasi dan sebagainya. Konflik atau kontroversial yang berkepanjangan jika tidak segera diatasi akan menimbulkan masalah krisis.

Terjadinya krisis terkadang memaksa pihak manajemen untuk berpikir positif, kreatif, inovatif. Dengan cara tersebut dapat menemukan cara-cara atau sistem untuk memperbaiki manajemen dan strukturisasi organisasi serta operasionalisasi pelayanan jasa.

Istilah krisis erat kaitannya dengan pandangan sistem, khususnya sistem terbuka dan dipergunakan untuk menunjukkan kehancuran yang terjadi pada efektifitas kerjanya. (Kasali, 1994 : 221)

*Pertama*, Krisis diartikan sebagai bencana kesengsaraan atau marabahaya yang datang mendadak. Krisis dalam artian ini mengasumsikan bahwa sumber krisis berada diluar kekuatan manusia juga diluar sistem dan pada saat kemunculannya diluar perhitungan.

*Kedua*, Krisis digunakan untuk menunjukkan bahaya yang datang secara berkala karena tidak pernah diambil tindakan memadai.

Dalam artian ini, krisis berada diluar kekuatan manusia tetapi kemunculan dan berakhirnya dapat diperhitungkan.

*Ketiga*, Krisis diartikan sebagai ledakan dari serangkaian peristiwa penyimpangan yang terabaikan, sehingga akhirnya sistem menjadi tidak berdaya lagi. Krisis jenis ketiga ini bersumber pada disfungsionalisasi sistem dan kelaian dalam perusahaan atau organisasi.

Pengertian krisis pada dasarnya merupakan titik penentu atau momentum yang dapat mengarah pada kehancuran atau kejayaan. Dan arah perkembangan menuju kehancuran atau kejayaan tersebut sangat tergantung pada pandangan, sikap dan tindakan yang diambil terhadap krisis tersebut. Krisis memberi kesempatan bagi orang-orang tertentu untuk menjadi pahlawan, penyelamat atau menjadi pengubah. Krisis yang berhasil diatasi pada umumnya akan melahirkan nama besar, keharuman dan reputasi. *Djamaludin Ancok Ph. D* dalam makalahnya “*Kiat Menghadapi Krisis dalam Perusahaan*” mengatakan bahwa “Suatu krisis adalah situasi yang merupakan titik balik (*turning point*) yang dapat membuat baik atau buruk. Jika dipandang dari kaca mata bisnis “Titik krisis merupakan penentu untuk selanjutnya”. (Ruslan, 1994 : 98)

Dampak dari krisis adalah kemelut yang merupakan malapetaka yang dapat merugikan organisasi itu sendiri maupun komunitas sekitar. Dengan adanya krisis akan meresahkan masyarakat

sekitar, bahkan secara tidak langsung dapat mengancam citra organisasi. Dampak lain dari krisis adalah kehilangan kepercayaan dan buruknya reputasi organisasi di mata masyarakat.

Langkah pertama dalam penanganan krisis adalah identifikasi penyebab krisis untuk mengetahui tipe, jenis, tahapan-tahapan yang sedang terjadi karena identifikasi yang benar akan menghasilkan strategi antisipasi yang tepat. Untuk itu hal pertama yang dilakukan oleh *public relations* adalah segera menentukan tipe dari krisis karena keseluruhan respon yang diambil akan bergantung pada tipe dan durasi dari scenario yang memungkinkan akan terjadi.

Linke mengelompokkan krisis dalam empat jenis berdasarkan jangka waktu terjadinya serta antisipasi yang dapat dilakukan oleh pihak manajemen dalam menghadapi krisis yaitu : (Linke, 1989 : 167)

1. *The exploding crisis*, krisis ini adalah sesuatu yang terjadi diluar kebiasaan, misalnya : kebakaran, kecelakaan kerja atau peristiwa yang dengan mudah dapat dikategorikan dan dikenali yang mempunyai dampak langsung.
2. *The immediate crisis*, yaitu sebuah kejadian yang mungkin membuat pihak manajemen terkejut, tetapi masih ada waktu untuk mempersiapkan respon dan antisipasi terhadap krisis tersebut. Misalnya : pengumuman pemerintah tentang ambang batas pencemaran, adanya skandal kerja.

3. *The building crisis*, yaitu sebuah krisis yang sedang dalam proses dan antisipasi. Krisis ini dapat dirasakan kedatangannya oleh pihak manajemen sehingga pihak manajemen sudah mempunyai antisipasi. Misalnya negosiasi dengan buruh.
4. *The continuing crisis*, yaitu masalah kronis yang dialami suatu lembaga dan memerlukan waktu yang panjang untuk muncul menjadi sebuah krisis dan bahkan mungkin tidak dikenali sama sekali, misalnya masalah isu keamanan.

Menurut Steven Fink, seorang konsultan krisis dari Amerika mengembangkan konsep anatomi krisis yang dibagi atas empat tahap. Tahap-tahap tersebut saling berhubungan dan membentuk siklus. Lamanya masing-masing tahap tersebut tergantung pada sejumlah variable. Terkadang keempat tahap berlangsung singkat, tetapi ada kalanya membutuhkan waktu berbulan-bulan. Misalnya jenis bahaya, usia perusahaan, kondisi perusahaan, ketrampilan manajer, dan sebagainya. Empat tahap atau fase tersebut adalah : (dalam Ruslan, 1994 : 93-103)

1. Tahap Prodromal

Suatu krisis besar biasanya bermula dari krisis yang kecil-kecil sebagai pertanda atau gejala awal (*sign of crisis*) yang akan menjadi suatu krisis sebenarnya yang akan muncul dimasa yang akan datang. Pada tahap ini sebenarnya sudah diketahui gejala-

gejalanya, tetapi tidak ditanggapi dengan serius atau tanpa mengambil tindakan pengamanan tertentu.

## 2. Tahap Akut

Bila prakrisis tidak terdeteksi dan tidak segera diambil tindakan yang tepat, maka akan menimbulkan masalah yang lebih fatal. Tahap akut adalah tahap antara, yang paling pendek waktunya bila dibandingkan dengan tahap-tahap lainnya. Namun salah satu kesulitan besar dalam menghadapi krisis pada tahap akut adalah intensitas dan kecepatan serangan yang datang dari berbagai pihak yang menyertai tahap ini. Kecepatan ditentukan oleh jenis krisis yang menimpa perusahaan atau organisasi, sedangkan intensitas ditentukan oleh kompleks permasalahan. Meskipun tahap ini merupakan krisis yang berlangsung secara singkat, tetapi masa akut ini adalah masa yang cukup menegangkan dan paling melelahkan untuk ditangani.

## 3. Tahap Kronis

Adalah masa pemulihan citra (*image recovery*) dan merupakan upaya meraih kepercayaan kembali dari masyarakat. Masa krisis kronis berlangsung cukup panjang tergantung pada jenis dan bentuk krisisnya. Tahap kronis juga merupakan masa untuk mengadakan introspeksi kedalam dan keluar tentang kenapa dan mengapa krisis bisa terjadi?. Masa ini juga sangat menentukan berhasil atau tidaknya melewati masa krisis, bila terjadi

keguncangan manajemen dan kebangkrutan perusahaan atau organisasi.

#### 4. Tahap Resolusi

Tahap ini adalah tahap penyembuhan (pulih kembali) dan tahap terakhir dari empat tahap krisis. Pada masa ini, perusahaan atau organisasi yang bersangkutan akan bangkit kembali seperti sedia kala. Setelah melalui proses perbaikan dan pemulihan sistem produksi, pelayanan jasa, strukturalisasi manajemen dan operasionalisasi. Setelah itu baru memikirkan pemulihan citra (*image recovery*) dan mengangkat nama perusahaan dimata khalayak dan masyarakat luas lainnya. Pada tahap ini secara operasional, personel dan manajemen menjadi lebih matang dan mantap, karena sudah melalui proses perbaikan dan restrukturalisasi dan lain sebagainya. Khususnya bagi praktisi *Public Relations* akan lebih siap dengan kiat manajemen krisis untuk mengantisipasi hal serupa dikemudian hari.

## 2. Definisi dan Ruang Lingkup Manajemen Krisis

Fungsi dasar manajemen meliputi *planning, organizing, staffing, leading, dan controlling*. (Putra, 1999 : 12)

1. *Planning* atau perencanaan meliputi penentuan tujuan dan tindakan, pengembangan aturan, prosedur, pengembangan rencana dan melakukan prediksi.

2. *Organizing* meliputi pemberian tugas kepada bawahan, membuat bagian-bagian, membuat jaringan perintah dan koordinasi kegiatan bawahan.
3. *Staffing* meliputi pekerutan karyawan yang sesuai dengan kebutuhan organisasi, kualifikasi karyawan, pelatihan dan pengembangan karyawan.
4. *Leading* meliputi segala hal yang perlu dilakukan agar target pekerjaan dapat tercapai seperti supporting dan motivating.
5. *Controlling* merupakan penentu standar kemudian membandingkan.

Manajemen krisis merupakan serangkaian kegiatan penanganan krisis, dimulai dari persiapan dengan menitik beratkan pada perencanaan dan penanganan dimasa krisis, sampai dengan pasca krisis. Manajemen krisis mensyaratkan adanya perencanaan, dimaksudkan agar ketika krisis terjadi organisasi bisa menerapkan dan mengembangkan perencanaan sesuai dengan situasi dan kondisi, dan diharapkan dampak negative yang ditimbulkan dapat diminimalisir.

Menurut menurut Rosadi ruslan terdapat tiga aspek dalam manajemen krisis : (Rosadi Ruslan, 1999 : 102)

- a. *Aspek mekanisme* manajemen krisis dalam penanganan humas yaitu mulai dari perencanaan, penyelidikan (*fact finding*), dan pengidentifikasian atau pengenalan terhadap gejala-gejala timbulnya suatu krisis. Kemudian diikuti dengan persiapan matang dan penyusunan organisasi melalui posko yang

dibentuk untuk mengambil tindakan tertentu, baik program jangka pendek maupun jangka panjang

- b. *Aspek dinamika*, yaitu manajemen krisis dalam humas tersebut melakukan koordianasi dalam pengendalian atau mencegah agar dampak negative dari peristiwa krisis tersebut tidak meluas. Disamping itu manajemen melakukan komunikasi eektif, serta membuka atau mengendalikan saluran informasi bekerja sama dengan pihak pres dan berupaya memperbaiki kerusakan atau kerugian yang ditimbulkan oleh krisis tersebut.
- c. *Aspek menjaga hubungan (relationship aspect)* yang baik dengan berbagai kalangan atau public internal dan public eksternal :
  - 1. Tetap memantau atau memperhatikan berita-berita yang muncul diberbagai media massa, opini atau pendapat masyarakat.
  - 2. Menjaga keharmonisan, suasana, kondisi, situasi yang selalu tetap tenang dan positif.
  - 3. Berupaya tetap mempertahankan citra dan kepercayaan public terhadap lembaga atau perusahaan.
  - 4. Selalu menyampaikan laporan (*progress report*) terbaru atau informasi perkembangan mengenai krisis tersebut, memberikan sumbang saran, ide dan gagasan dalam mengatasi atau pengendalian suatu krisis yang sedang



terjadi kepada pimpinan perusahaan atau ketua tim pengendalian krisis.

5. Mengevaluasi semua aktifitas atau program kerja, pengendalian krisis tersebut baik secara kualitas maupun kuantitas.

### **3. Definisi Public Relations, Fungsi dan Peran Public Relations**

#### **a. Definisi Public Relations**

Pada dasarnya, *Public Relations (Humas)* adalah suatu fungsi yang diperlukan oleh setiap organisasi, baik organisasi yang bersifat komersial (perusahaan) maupun organisasi non komersial seperti Humas pemerintahan. Aktifitas *Public Relations* adalah menyelenggarakan komunikasi timbal balik antara perusahaan atau suatu lembaga dengan pihak publik yang bertujuan untuk menciptakan saling pengertian dan dukungan bagi tercapainya suatu tujuan tertentu demi kemajuan perusahaan atau citra positif bagi lembaga yang bersangkutan.

Menurut DR. Rex. F. Harlow dalam *Gold Paper 4* (1994) menyatakan bahwa definisi Public Relations adalah sebagai berikut : “PR adalah fungsi manajemen yang mendukung pembinaan, pemeliharaan jalur bersama organisasi dengan publiknya mengenai komunikasi, pengertian, penerimaan, dan kerja sama melibatkan manajemen dalam permasalahan; membantu memberikan penerangan dan tanggapan dalam hubungan dengan opini publik; menetapkan dan menekankan tanggung jawab manajemen untuk melayani kepentingan umum; menopang manajemen dan mengikuti dan memanfaatkan perubahan secara efektif, bertindak sebagai system peringatan dalam membantu mendahului kecenderungan, dan

menggunakan penelitian serta teknik komunikasi yang sehat dan etis sebagai sarana utama”. (Sr. Maria A.R. OSF, 2002 : 201-202)

Definisi berikutnya “*Humas* adalah suatu filsafat sosial dan manajemen yang dinyatakan dalam kebijakan beserta pelaksanaannya, yang melalui proses interpretasi yang peka mengenai peristiwa-peristiwa berdasarkan pada komunikasi dua arah dengan publiknya, berusaha untuk memperoleh saling pengertian itikad baik. (Frazier Moore, 2002 : 6-7)

Jadi berdasarkan definisi tersebut, didalam *Public Relations* terdapat suatu kegiatan untuk menanamkan dan memperoleh pengertian, goodwill, kepercayaan, penghargaan pada dan dari publik suatu organisasi pada khususnya dan masyarakat pada umumnya. Dalam *Public Relations* terdapat suatu usaha untuk mewujudkan hubungan yang harmonis antara sesuatu badan dengan publiknya, usaha untuk memberikan atau menanamkan kesan yang menyenangkan, sehingga akan timbul opini publik yang menguntungkan bagi kelangsungan hidup badan itu.

Keberadaan unit kehumasan (Hubungan Masyarakat) di lembaga atau instansi pemerintah merupakan keharusan secara fungsional dan operasional dalam upaya menyebarluaskan atau mempublikasikan tentang suatu kegiatan atau aktifitas instansi bersangkutan yang ditujukan baik untuk hubungan masyarakat kedalam, maupun masyarakat luar pada umumnya. Humas dapat

merupakan suatu alat atau saluran, untuk memperlancar jalannya interaksi dan penyebaran informasi mengenai publikasi pembangunan melalui kerjasama dengan pihak pers, media cetak atau elektronik.

### **b. Fungsi dan Peran Public Relations**

Ada beberapa perbedaan pokok antara fungsi dan tugas Humas yang terdapat di instansi Pemerintahan dengan non Pemerintah (lembaga komersial), walaupun Humas dalam instansi Pemerintah juga melakukan hal yang sama dalam kegiatan publikasi, promosi dan periklanan. Tetapi *Public Relations* atau bagian Humas dalam instansi pemerintah lebih menekankan pada public services atau demi meningkatkan pelayanan pada umumnya yakni masyarakat. (Ruslan, 1994 : 297)

Fungsi pokok Humas Pemerintahan Indonesia pada dasarnya, antara lain :

- b. Mengamankan kebijakan Pemerintah
- c. Memberikan pelayanan dan menyebarluaskan pesan atau informasi mengenai kebijakan dan hingga program-program kerja secara nasional kepada masyarakat.
- d. Menjadi komunikator dan sekaligus sebagai mediator yang proaktif dalam menjembatani kepentingan instansi pemerintah satu pihak, dan menampung aspirasi, serta mempertahankan keinginan-keinginan publiknya dilain pihak.

- e. Berperan serta dalam menciptakan iklim yang kondusif dan dinamis demi mengamankan stabilitas dan keamanan politik pembangunan nasional, baik jangka pendek maupun jangka panjang. (Ruslan, 1994 : 299-300)

Selain itu Edward L. Barney menuliskan fungsi utama Publik Relations dalam bukunya *Public Relations University of Oklahoma Press*, yaitu :

1. Memberikan penerangan kepada masyarakat
2. Memberikan persuasi untuk mengubah sikap dan perbuatan masyarakat secara langsung.
3. Berupaya untuk mengintegrasikan sikap dan perbuatan suatu lembaga sesuai dengan sikap dan perbuatan atau sebaliknya. (Rahmadi, 1992 : 6)

Fungsi *Public Relations* secara umum adalah memberikan informasi kepada khalayak serta menyerap reaksi dari khalayak dalam melaksanakan fungsi lembaga atau organisasi. Selain itu, diharapkan *Public Relations* dapat mengatasi masalah yang muncul, mencari dan menemukan kepentingan organisasi yang mendasar dan diinformasikan kepada semua pihak secara jujur, jelas dan objektif agar citra yang diinginkan terbangun dengan positif.

Dalam hal peran ganda yang bersifat dilematik, *Public Relations* berperan sebagai komunikator, mediator, persuador, organisator, dan konsultan. *Public Relations* dalam situasi dan kondisi

yang kompetitif, mempunyai fungsi utama yaitu bertindak sebagai komunikator, sebagai mediator kemudian bertindak sebagai pendukung manajemen (*back up management*) dan berupaya bagaimana memperoleh atau mempertahankan citra bagi lembaga yang diwakilinya.

Menurut Rosady Ruslan (2001 : 21-23) peran Public Relations di masyarakat dibagi dalam empat kategori dalam organisasi, yaitu :

*a. Expert Prescriber*

Public Relations membantu untuk mencari solusi dalam penyelesaian masalah hubungan dengan publiknya.

*b. Communications Fasilitator*

Paraktisi Public Relations bertindak sebagai komunikator atau mediator untuk membantu pihak manajemen dalam hal mendengar atau apa yang diinginkan dan diharapkan oleh publiknya dari organisasi yang bersangkutan, sekaligus harus mampu menjelaskan kembali keinginan, kebijakan atau harapan organisasi kepada pihak publiknya.

*c. Problem Solving Process Fasilitator*

Public Relations merupakan bagian tim manajemen untuk membantu pimpinan organisasi baik sebagai penasehat hingga mengambil tindakan keputusan dalam mengatasi persoalan atau krisis yang tengah dihadapi secara rasional dan profesioanal.

d. *Communications Technician*

.Public Relations sebagai *journalist in resident* yang hanya menyediakan layanan teknis komunikasi atau dikenal dengan metode of *Communications in Organizations*

Secara garis besar Public Relations atau bagian Humas memiliki peran ganda yaitu : fungsi keluar dan fungsi kedalam. Fungsi keluar yaitu berupaya memberikan informasi atau pesan-pesan sesuai dengan tujuan dan kebijakan instansi/lembaga kepada masyarakat sebagai khalayak sasaran. Sedangkan fungsi kedalam adalah wajib menyerap reaksi, aspirasi atau opini khalayak tersebut yang diserasikan demi kepentingan istansinya untuk mencapai tujuan bersama.

#### **4. Strategi Public Relations dalam Manajemen Krisis**

Hubungan masyarakat adalah suatu fungsi manajemen yang dapat membantu dalam memilih saluran komunikasi bersama, saling pengertian, pengendalian dan kerjasama diantara organisasi dengan publik-publikya untuk membicarakan isu-isu pengelolaan, meningkatkan pengetahuan dan tanggap terhadap pendapat umum, serta mengabdikan dengan penuh tanggung jawab terhadap kepentingan umum, bertindak untuk memberikan arah kebijakan yang ditempuh organisasi melalui riset dan teknik-teknik komunikasi sebagai instrumennya. (Adnan dan Cangara, 1996 : 21)

Strategi yang digunakan praktisi *Public Relations* dalam merespon krisis menunjukkan bagaimana sikap yang diambil oleh

organisasi pada saat krisis sedang berlangsung, sehingga posisi *Public Relations* dalam manajemen krisis bisa diibaratkan sebagai ujung tombak. Agar fungsi strategis ini dapat dijalankan dengan baik, posisi bidang *Public Relations* harus langsung dibawah pimpinan puncak. Menurut *Cultip & Center*, dalam bukunya *Effective Public Speaking* mengatakan bahwa idealnya bagian Humas dimasukkan dalam staf inti, langsung berada dibawah pimpinan (decision making) atau top managers, agar lebih mampu dalam menjalankan tugasnya. Dengan posisi tersebut Praktisi PR/Humas dapat mengetahui secara langsung latar belakang dari suatu keputusan yang diambil oleh pimpinan lembaga, sehingga langsung mendapat bahan informasi untuk disampaikan kepada public yang bersangkutan. Dengan demikian insan *public relations* mempunyai kewenangan yang memungkinkan fungsi tersebut dapat dijalankan secara efektif. Dalam kaitannya dengan penanganan krisis, *public relations* memiliki tanggung jawab besar, mengingat dampak negatif dan kerugian besar, bahkan citra organisasi atau perusahaan akan terancam dengan adanya krisis.

Praktisi *Public Relations* sebagai yang ikut berkepentingan menangani krisis, dapat menggunakan strategi 3P, sebagai berikut :  
(Ruslan, 1994 : 104-106)

a. Strategi pencegahan

Adalah tindakan preventif melalui antisipasi terhadap situasi krisis. Dalam hal ini *Public Relations* dituntut memiliki kepekaan

terhadap gejala-gejala yang timbul diawal sebelum krisis terjadi, dituntut untuk memiliki kemampuan berpikir strategis dalam menganalisa dan sekaligus memposisikan masalah krisis agar nantinya dapat dicegah secara dini.

b. Strategi persiapan

Bila krisis tidak dapat dicegah sejak dini, maka diperlukan langkah-langkah sebagai berikut :

1. membentuk tim krisis harus selalu mengadakan komunikasi agar suasana krisis dapat terpantau
2. tim krisis harus dapat informasi yang jelas dan akurat tentang perkembangan krisis, sehingga informasi yang diberikan kepada pers tidak menyimpang dengan situasi yang sebenarnya.

c. Strategi penanggulangan

Yaitu apabila strategi pencegahan dan persiapan tidak sempat dilaksanakan, langkah terakhir yang diambil strategi penanggulangan yaitu masa kuratif. Dalam strategi penanggulangan terdapat langkah-langkah yang harus diambil sesuai dengan situasi dan kondisi.

Penanggulangan krisis harus segera diatasi, sebab hal tersebut dilakukan agar krisis tidak menyebar dan berkembang ke sektor lain. Selain itu agar operasional organisasi tidak terganggu dan berjalan efektif. Dengan mengevaluasi krisis yang terjadi bertujuan untuk melihat sejauh mana perkembangan krisis di masyarakat, serta untuk



mengetahui dimana kelemahan dan kelebihan dalam pelaksanaan program manajemen krisis.

Soemirat dan Ardianto menawarkan strategi penanggulangan krisis sebagai tindakan kuratif. Tindakan ini dilakukan jika krisis telah benar-benar terjadi dan tidak sempat atau dapat mencegahnya. Strategi penanggulangan tersebut mencakup dua hal :

a. Kondisi Krisis Akut

Penanggulangan yang dilakukan dalam kondisi ini meliputi :

1) Identifikasi krisis

Ini merupakan langkah awal dan pertama yang harus dilakukan oleh suatu lembaga untuk menentukan jenis krisis, bentuk krisis dan penyebab krisis. Sebab hal ini akan menentukan scenario yang akan diambil.

2) Isolasi krisis

Langkah ini dilakukan selain agar krisis tidak menyebar ke sector lain juga agar kegiatan operasional tidak terganggu dan efektifitas penanggulangan dapat ditingkatkan serta konsentrasi *Public relations* tidak terpecah.

3) Pengendalian Krisis

Pengendalian sangat berkaitan erat dengan identifikasi krisis. Umumnya setelah krisis berhasil diidentifikasi

penanggulangan dapat dilaksanakan yang berarti krisis berhasil dikendalikan.

b. Kondisi Kesembuhan

Kondisi ini merupakan saat dimana suatu lembaga mengintropeksi dan melakukan evaluasi mengapa krisis bisa terjadi. Ketika dinyatakan sembuh dari krisis dan bisa beroperasi kembali seperti sediakala, maka untuk mengembalikan nama baik dan citra akan menjadi tugas *public relations*. Disamping itu masih ada tugas yang penting bagi manajemen (melalui *public relationsnya*) yaitu mengevaluasi setiap langkah yang diambil dalam melaksanakan program manajemen krisis. Evaluasi ini dilakukan untuk mengetahui dimana kelemahan dan kelebihan dalam melaksanakan program manajemen krisis.

Sebelum mengambil langkah-langkah komunikasi untuk menanggulangi krisis, penetapan strategi generik perlu dilakukan, antara lain: (Kasali, 1994 : 232)

a. *Defesive Strategy* (strategi defensif), langkah yang diambil meliputi :

1. Mengulur waktu
2. Tidak melakukan apa-apa (not in action / low profile)
3. Membentengi diri dengan kuat (stone walling).

a. *Adaptive Strategy* (strategi adaptif), langkah-langkah yang diambil mencakup hal-hal sebagai berikut :

1. Mengubah kebijakan
2. Modifikasi operasional
3. Kompromi
4. Meluruskan citra.

b. *Dynamic Strategy* (strategi dinamis), strategi ini bersifat makro dan dapat mengakibatkan berubahnya karakter perusahaan atau organisasi, meliputi :

1. Merger dan akuisis
2. Investasi baru
3. Menjual saham
4. Meluncurkan produk baru atau menarik peredaran produk lama
5. Menggandeng kekuasaan
6. Melemparkan isu baru untuk mengalihkan perhatian.

Pada saat krisis berlangsung, bagaimana praktisi *Public Relations* bisa menyiapkan segala hal untuk menanggulangi krisis agar tidak terjadi hal-hal yang nantinya akan berakibat fatal bagi perusahaan atau organisasi. Fungsi dan tugas *Public Relations* secara konseptual dan metodologis adalah mengacu dan berupaya untuk membangun, membina hubungan yang harmonis melalui sistem saluran komunikasi dua arah dan melancarkan publikasi antar organisasi dengan publik (khalayak sasaran) atau sebaliknya publik dengan perusahaan atau organisasi, agar tercapai opini dan persepsi yang positif untuk memperoleh citra perusahaan atau organisasi yang baik serta mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Sementara Putra mengemukakan adanya dua tindakan khas yang menjadi tuntutan dalam menangani krisis. Pertama tindakan yang bercirikan pada keterlibatan langsung oleh manajemen dalam

merespon krisis. Tindakan ini disebut sebagai pendekatan perilaku karena tindakan atau aksi apa yang menjadi tugas manajemen dalam mengelola krisis. Tindakan yang kedua adalah tindakan ini meliputi apa yang harus dikatakan oleh organisasi ketika krisis sedang terjadi. Sebab ketika sebuah lembaga mengalami krisis, biasanya permintaan informasi mengalami peningkatan, dalam menghadapi permintaan informasi oleh berbagai pihak, maka *public relations* harus segera bertindak yaitu dengan segera, jujur dan tepat disertai penjelasan untuk mengurangi ketidakpastian, kepanikan dan kebingungan yang biasanya muncul diantara krisis. Tindakan komunikasi yang dilakukan harus mendukung tinadakan manajemen yang telah dijalankan oleh organisasi.

## **5. Citra dan Reputasi**

Citra adalah kesan yang timbul karena pemahaman suatu kenyataan. Pemahaman yang berasal dari suatu informasi yang tidak lengkap akan menghasilkan citra yang tidak sempurna. (Kasali, 1994 : 28)

Praktisi Public Relation harus memiliki tanggung jawab memberikan informasi-informasi yang lengkap kepada publiknya. Karena informasi yang tidak lengkap sering dapat dipakai oleh pihak-pihak yang tidak sependapat untuk menjatuhkan pihak-pihak tertentu, sehingga muncul isu-isu yang menyebabkan konflik. Untuk itu informasi harus diberikan kepada publik secara benar, akurat, tidak

memihak, lengkap dan memadai. Agar hal-hal yang menimbulkan ketidak puasaan yang berhubungan dengan organisasi dapat dikendalikan dan dihindari.

Pengertian citra itu sendiri abstrak atau *intangible*, tetapi wujudnya bisa dirasakan dari penilaian, baik semacam tanda respek dan rasa hormat dari publik sekelilingnya atau masyarakat luas terhadap perusahaan atau organisasi dilihat sebagai sebuah badan usaha atau personelnya yang baik, dipercaya, profesional dan dapat diandalkan dalam pemberian pelayanan yang baik. (Ruslan, 1994 : 66)

Terciptanya suatu citra yang baik dimata masyarakat atau khalayak sasaran akan menguntungkan perusahaan atau suatu organisasi, sebab citra yang baik merupakan tujuan pokok perusahaan atau organisasi. Citra yang baik juga akan menjadi suatu kebanggaan tersendiri bagi perusahaan atau organisasi.

Tujuan sentral public relation adalah mengacu kepada kepentingan pencapaian sasaran (target) citra perusahaan atau organisasi, kultur perusahaan serta citra nama. Citra merupakan tujuan utama dan sekaligus merupakan reputasi dan pestasi yang hendak dicapai bagi dunia hubungan masyarakat (kehumasan) atau public relations. Citra yang baik akan menghasilkan dampak positif yang berkesinambungan bagi seluruh produk atau pelayanan jasa yang dihasilkan.

Krisis yang mengakibatkan hilangnya kepercayaan dan buruknya reputasi organisasi, seorang praktisi public relation mempunyai tugas menegakkan citra organisasi atau perusahaan yang diwakilinya agar tidak menimbulkan kesalahpahaman dan tidak melahirkan isu-isu yang dapat merugikan. Kerugian yang paling fatal bila muncul benih-benih ketidakpuasan dari pihak-pihak yang berhubungan dengan organisasi sehingga akan mengakibatkan adanya ketidakpercayaan dan dapat diwujudkan dalam bentuk penarikan diri, pemogokan, pengrusakan dan hal-hal lain yang bersifat merugikan.

Citra yang baik dimaksudkan agar organisasi dapat hidup dan orang-orang didalamnya dapat terus mengembangkan kreativitasnya dan dapat memberi manfaat lebih berarti bagi orang lain. (Kasali, 1994 : 30) Suatu kepercayaan berkaitan erat atau hampir sama dengan istilah citra. Citra lebih bersifat abstraksi mengenai suatu pandangan, persepsi, opini penilainan secara umum yang mengandung pengertian positif. Sedangkan kepercayaan sifatnya lebih konkret, lebih mengarah kepada pendapat atau penilaian positif yang sifat pandangan pribadi atau individu yang bersangkutan terhadap suatu perusahaan atau organisasi. Jadi kepercayaan individu-individu terhimpun dari opini publik atau masyarakat yang lebih luas sehingga akan tercipta suatu citra.

## **E. Metodologi Penelitian**

### **1. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus yaitu suatu studi yang memusatkan perhatian pada suatu kasus secara intensif dan mendetail. Tujuannya adalah untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang dan interaksi lingkungan satu unit social yaitu individu, kelompok, lembaga dan masyarakat.

“Studi kasus adalah suatu inkuiri empiris yang menyelidiki fenomena didalam konteks kehidupan nyata bilamana, batas-batas antara fenomena dan konteks tak tampak dengan tegas dan dimana multi sumber bukti dimanfaatkan”. (K. Yin, 2000 : 18)

Penelitian mengangkat kasus strategi *public relations* dalam mengatasi krisis pada Pemerintah Kabupaten Temanggung yang menitik beratkan pada pelaksanaan menuju krisis yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Temanggung. Dengan penggunaan metode studi kasus ini diharapkan akan menghasilkan gambaran menyeluruh tentang penanganan krisis pada kasus tersebut.

### **2. Tempat Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Pemkab Temanggung, Jln. Jendral Ahmad Yani, no 32 Temanggung.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Data dalam penelitian ini, dikumpulkan dengan cara :

a. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan catatan-catatan tentang organisasi atau dokumen-dokumen tertentu sebagai sumber data untuk diteliti. (Maya Diah, 2002 : 91). Dokumentasi bisa menggunakan berbagai bentuk dan hendaknya menjadi objek rencana-rencana pengumpulan data yang eksplisit. Sebagai contoh pertimbangan jenis dokumen-dokumen berikut ini :

- 1) Surat, memorandum dan pengumuman resmi.
- 2) Agenda, kesimpulan-kesimpulan pertemuan dan laporan-laporan peristiwa tertulis lainnya.
- 3) Dokumen-dokumen administrative-proposal. Laporan kemajuan dan dokumen-dokumen intern lainnya.
- 4) Penelitian-penelitian atau evaluasi-evaluasi resmi pada situs yang sama.
- 5) Kliping-kliping baru dan artikel lain yang muncul di media massa.

Penggunaan dokumen yang paling penting adalah mendukung dan menambah bukti dari sumber-sumber lain : *pertama*, dokumen membantu pemverifikasian ejaan dan judul atau nama yang benar dari organisasi-organisasi yang telah disinggung dalam wawancara. *Kedua*, dokumen dapat menambah rincian spesifik guna mendukung informasi dari sumber-sumber lain.

b. Interview (wawancara)

Interview atau wawancara yaitu dilakukan dengan mengajukan pertanyaan yang memerlukan jawaban secara lisan. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data untuk



mengetahui dan mendapatkan informasi yang akurat, sebagai pendukung dalam penelitian. Wawancara ini dilakukan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan baik yang telah digariskan maupun yang nantinya muncul secara spontan dan dilakukan kepada sumber yang telah ditentukan. (Maya Diah, 2003 : 91-92) Teknik wawancara dapat dilakukan dengan tatap muka (*face to face interviews*) dan dengan melalui saluran telepon (*telephone interviews*). (Ruslan, 2003 : 23)

c. Studi Pustaka

Studi pustaka ini merupakan teknik pengumpulan data guna menghasilkan sebuah data sekunder yang diperoleh melalui literature, kamus, majalah, surat kabar serta sumber informasi lain yang mendukung dan relevan untuk digunakan dalam penelitian.

#### **4. Sumber Data**

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari objek penelitian yaitu dengan melakukan wawancara dengan Kabag Humas sebagai juru bicara Bupati mengenai strategi manajemen krisis yang digunakan Mukhamad Irfan dalam pemulihan citra Pemerintahan di mata masyarakat.

b. Data sekunder

Yaitu data yang didapat dari brosur-brosur, buku-buku, majalah, serta dokumen lain yang relevan dengan permasalahan yang sedang dikaji.

**5. Teknik Analisis Data**

Analisis data menurut Patton (dalam Moleong, 1998 : 103) adalah suatu proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan urutan dasar. Teknik analisis data yang digunakan adalah menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif. Teknik ini menjelaskan tentang eksistensi sebuah permasalahan dengan menggambarkan secara sistematis terhadap seluruh elemen yang mempunyai sifat kualitatif dan terkait dengan permasalahan yang ada. Alur analisis yang dilakukan dengan cara mengacu pada strategi manajemen krisis Pemerintah Kabupaten Temanggung dalam menjalankan programnya yaitu pemulihan citra positif.