

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bencana non-alam Covid-19 telah menimbulkan perubahan yang signifikan dalam kehidupan masyarakat dan menyebabkan ketidakpastian situasi. Perubahan lingkungan dan situasi yang sangat cepat akibat Covid-19, diperlukan tata kelola pemerintahan yang adaptif untuk meresponnya. Tata kelola adaptif akan sangat efektif apabila didukung oleh pemanfaatan teknologi informasi. Tata kelola adaptif dengan pemanfaatan teknologi ini menjadi bagian dari upaya untuk kesiapan menghadapi bencana, dimana kecepatan suatu komunitas melakukan mobilisasi informasi bencana dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi media sosial tergantung dengan tingkat adaptasi terhadap perubahan yang terjadi (Yuliana, 2019).

Media sosial di Indonesia menjadi potensi yang besar untuk terus dikembangkan oleh pemerintah sebagai sarana bagi masyarakat dalam mengakses informasi dan berkomunikasi. Berdasarkan pada data yang dikeluarkan oleh Hootsuite pada Januari 2020, Jumlah penduduk Indonesia yang aktif menggunakan media sosial 160 juta orang dengan 99% pengguna media sosial mengakses melalui handphone. Sedangkan untuk platform media sosial yang banyak diakses oleh penduduk Indonesia yakni Youtube mencapai 88%, kemudian Facebook mencapai 82% dan untuk Twitter adalah 56% (*Digital Indonesia Report 2020*, 2020). Besarnya potensi penggunaan media sosial oleh masyarakat di Indonesia dapat menjadi peluang bagi pemerintah khususnya di bidang kebencanaan untuk dijadikan sarana dalam menyampaikan informasi maupun berkomunikasi terkait penanganan bencana. Media sosial merupakan alat hubung bagi manusia dengan lingkungan sekitar yang dapat memberikan informasi tentang *science*, lingkungan, kondisi cuaca dan informasi bencana (Imran et al., 2019).

Governance tidak hanya dijalankan dalam kondisi normal, tetapi juga dalam rangka merespon terjadinya perubahan lingkungan (Budiati, 2012), yang juga membutuhkan konsep adaptif *governance*. Prinsip *adaptive governance* adalah menerapkan prinsip-prinsip *governance* dengan mengacu pada perubahan lingkungan yang terjadi. Konsep ini dipakai dalam rangka untuk menjelaskan kemampuan adaptasi *governance* pada saat menghadapi tantangan atau hambatan eksternal (Zaenuri, 2014). Untuk menghadapi bencana Covid-19 yang masih terus terjadi dan penuh ketidakpastian mengenai waktu berakhirnya pandemi ini, maka diterapkannya *adaptive governance* dalam komunikasi dan pengelolaan informasi kebencanaan menjadi sangat penting bagi setiap pemerintah diberbagai level untuk terus merespon perkembangan sekaligus perubahan situasi yang terjadi di masing-masing wilayah.

Sehingga, kajian mengenai *adaptive governance* terhadap pengelolaan informasi bencana selama pandemi menjadi strategis yang penting untuk dilakukan pemerintah. Menurut Watson (2011), pemerintah yang akan menerapkan *adaptive governance* perlu memperhatikan dimensi yang menyangkut informasi, selain daripada kebutuhan politik dan sumberdaya (Zaenuri, 2014).

Munculnya kampanye disinformasi dalam krisis komunikasi kesehatan selama pandemi ini yang berupaya untuk menurunkan tingkat respon medis terhadap virus Corona dan menjadikan pandemi menjadi alat untuk tujuan politik (Sonny et al., 2020). Media sosial dapat menghasilkan kontroversi kesehatan dan sains seputar pandemi Covid-19 karena dipolitisasi oleh para aktor negara untuk memanipulasi hubungan internasional dan politik (X. Zhao, 2020). Terjadinya disfungsi politik dan ilmiah menyebabkan kegagalan beberapa upaya pemerintah untuk mengatasi bencana pandemi (Ruiu, 2020). Informasi kontroversial secara luas terkait dengan Covid-19 telah menyebabkan ujaran kebencian, rasisme dan *xenofobia* di media sosial sehingga konten-konten tersebut yang beredar di media sosial harus dipantau secara ketat untuk mencegah eskalasi lebih lanjut dalam situasi krisis yang berpotensi menimbulkan keresahan sosial (Chen et al., 2020). Ditambah dengan ditemukannya berita hoak mendorong pengguna media sosial untuk lebih berhati-hati dalam membagikan informasi yang akurat di media sosial (Pennycook et al., 2020), sehingga kohesi politik dan ilmiah harus mendukung komunikasi ditengah ketidakpastian atas ancaman yang tidak diketahuai (Ruiu, 2020). Hal tersebut menandakan media sosial juga dapat memberikan kesempatan kepada orang untuk menyebarkan misinformasi (*hoaks*) sehingga memperburuk situasi publik (Malecki et al., 2020).

Penyebaran informasi bencana yang tidak akurat berdampak terhadap menurunnya kinerja pemerintahan, bahkan menjadi potensi ancaman karena menimbulkan berita palsu (*hoaks*) akan membuat orang frustrasi yang dapat memunculkan krisis kepercayaan terhadap pemerintah (Ashrafi-rizi & Kazempour, 2020). Masih kurangnya kemampuan masyarakat dalam melakukan pemahaman secara benar akan informasi krisis dari pemerintah juga akhirnya menurunkan kepercayaan pada otoritas publik dalam merespon situasi krisis yang berkembang sebagai masalah publik (Moreno et al., 2020). Dalam konteks media sosial, penyebaran misinformasi telah menimbulkan krisis komunikasi yang menjadikan tantangan bagi para ahli dan pejabat negara untuk berkomunikasi serta mempengaruhi masyarakat secara efektif (Malecki et al., 2020).

Berdasarkan hal tersebut, transparansi perlu ditingkatkan dengan pesan krisis kesehatan yang terverifikasi serta mengatasi kesenjangan kepemimpinan melalui keandalan informasi di

level regional atas sumber daya dan dukungan dalam menangani Covid-19 (Sonny et al., 2020). Untuk mengurangi penyebaran informasi yang salah mengenai Covid-19 dan *cyberchondria*, maka perlu meningkatkan skeptisisme yang sehat terhadap berita kesehatan serta selalu menjaga terhadap informasi yang berlebihan (Laato et al., 2020). Upaya dalam memerangi penyebaran informasi yang salah harus dipandang sebagai prioritas kebijakan kesehatan dan ilmu pengetahuan yang sangat penting (Caulfield, 2020).

Selama terjadinya wabah penyakit coronavirus (Covid-19), orang menggunakan media sosial untuk memperoleh dan bertukar berbagai jenis informasi. Hanya informasi situasional yang bermanfaat bagi publik dan pihak berwenang untuk merespon bencana pandemi ini. Oleh karena itu, penting untuk mengidentifikasi informasi situasional dan untuk memahami bagaimana itu disebarkan di media sosial, sehingga strategi *share* atas informasi yang tepat dapat diinformasikan untuk Covid-19 (L. Li et al., 2020). Sehingga, kesiapsiagaan masyarakat dan kesiapan lembaga penanganan bencana dalam penggunaan media sosial sebagai sarana untuk berbagi informasi komunikasi perlu didukung oleh pemangku kepentingan agar pemanfaatannya bisa tepat guna, tepat sasaran dan optimal (Barata et al., 2018).

Adanya keprihatinan publik terkait wabah epidemi Covid-19 dari media sosial dapat bermanfaat bagi pemerintah dan departemen kesehatan untuk menyusun komunikasi lebih baik dengan publik tentang kesehatan, menjelaskan secara lengkap mengenai langkah-langkah yang ditargetkan untuk mencegah dan mengendalikan penyebaran Covid-19 (Y. Zhao & Xu, 2020). Menghadapi Covid-19 yang sangat menular, kesadaran epidemi publik sangat penting. Timbulnya rasa takut merupakan produk yang tak terhindarkan saat terjadinya infeksi penyakit, pemerintah dapat mengubah resistensi menjadi bantuan dengan memahami mengapa ketakutan muncul dan faktor ketakutan mana yang menyebabkan kepanikan yang berlebihan di ruang publik (Chin et al., 2020). Organisasi publik diharapkan beradaptasi dalam waktu singkat untuk menghadapi perubahan yang mungkin mengganggu jika tidak ditangani secara memadai. Namun banyak organisasi yang tidak dapat beradaptasi secara efektif atau cepat karena aturan kelembagaan dan pola pengambilan keputusan serta tata kelola yang mapan (Janssen & Voort, 2016).

Pada akhir Maret 2020, di DIY muncul fenomena *lockdown* ala kampung yang dilakukan sejumlah kampung secara mandiri, bahkan tindakan warga sampai menutup akses jalan menjadi viral di media sosial. Fenomena ini kemudian diikuti warga berbagai provinsi dan menjadi fenomena sosial di awal pandemi covid. Upaya masyarakat melakukan *lockdown* jalan kampung mengindikasikan adanya kebingungan masyarakat akibat dari ketidakjelasan informasi mengenai pandemi Covid-19 (Suchayo, 2020). Mengingat masih tingginya gap

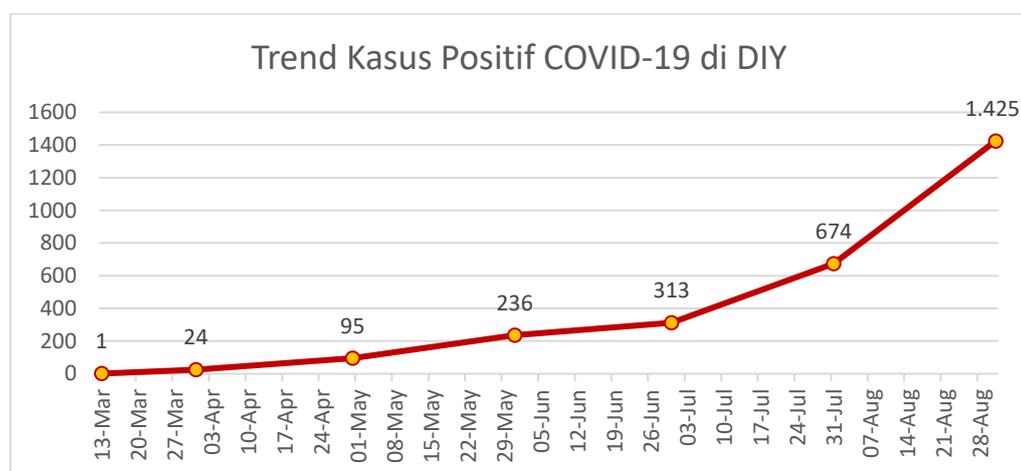
pengetahuan mengenai penanganan Covid-19 sehingga menimbulkan ketidakpastian terkait resiko penularan dan dampak yang ditimbulkan terhadap kesehatan masyarakat luas (Ling et al., 2020). Fenomena ini menandakan ada persoalan komunikasi resiko yang tidak tersampaikan. Ketika ada informasi dari pemerintah, masyarakat akan memberikan respon. Perlu informasi baru sebagai respon balik, sebab jika tidak masyarakat akan kebingungan. Ditambah adanya informasi dari media sosial dan media massa yang seringkali kontradiktori, ada hoaks dan sebagainya membuat masyarakat menjadi bingung, mana yang seharusnya dipercaya (Suchahyo, 2020).

Selain tantangan dalam upaya memutus penyebaran virus corona jenis baru atau SARS-CoV-2, hambatan lain yang juga dihadapi masyarakat adalah adanya infodemik seputar Covid-19. Infodemik ini mengarah pada informasi berlebih akan sebuah masalah, sehingga kemunculannya dapat mengganggu usaha pencarian solusi terhadap masalah tersebut (Wibowo, 2020). Sebagaimana diketahui bahwa Kementerian Komunikasi dan Informatika sebagai bagian dari Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 mencatat setidaknya infodemik berupa hoaks atau informasi yang tidak benar seputar Covid-19 di Indonesia mencapai 566 kasus. Sedangkan menurut Masyarakat Anti Fitnah Indonesia (Mafindo) melalui pemeriksa faktanya secara spesifik mencatat misinformasi dan disinformasi seputar Covid-19 sebanyak 301 berita hoaks (Wibowo, 2020). Disinformasi dan hoaks terkait corona yang banyak beredar di masyarakat memperkeruh suasana serta membuat keresahan dan kekhawatiran di tengah masyarakat. Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika Pemprov DIY Rony Primantohari mengatakan, perkembangan informasi yang sangat cepat harus dapat direspon secara cepat pula dan Diskominfo DIY telah ikut merespon sekitar 179 berita hoaks terkait Covid-19 (Kominfo, 2020).

Hambatan lain, terkait data yang dikeluarkan antara Dinas Kesehatan dan Rumah Sakit Sardjito terlihat tidak sinkron, karena pasien yang sudah pulang dari rumah sakit, dinyatakan masih dalam pengawasan. Belum berjalannya distribusi informasi oleh Pemda DIY kepada publik, soal kondisi pasien corona, menjadi sorotan sejumlah elemen masyarakat, yang tergabung dalam Jaringan Masyarakat Sipil Yogyakarta (Suryo, 2020). Menurut (Adams et al., 2020) saat ini, komunikasi informasi kesehatan di tingkat masyarakat sangat bergantung peta berbasis web, dengan begitu masyarakat terus berjuang untuk dapat membantu mengungkap kesenjangan informasi terkait Covid-19. Hubungan spasial-temporal terkait antara aliran informasi dan peningkatan kasus baru Covid-19 berkorelasi dengan keberadaan kualitas informasi yang buruk (Singh et al., 2020). Berikut adalah data kasus Positif Covid-19 di DIY dari pertama kali kasus terkonfirmasi di bulan Maret 2020 sampai akhir Agustus 2020.

Gambar 1.1

Grafik Perkembangan Jumlah Kasus Positif Covid-19 di DIY



Sumber: <http://corona.jogjaprovo.go.id/>, 2020

Jumlah kasus positif Covid-19 di DIY menunjukkan tren peningkatan sejak ditemukan kasus pertama kali tanggal 13 Maret 2020. Setelah dalam dua bulan pertama terjadinya kasus positif masih di bawah angka 100 kasus, akhirnya pada 29 Mei 2020 terjadi rekor positif Covid-19 di DIY mencapai angka 236 kasus. Kasus positif covid ini mengalami lonjakan signifikan di bulan Juli 2020 dengan 313 kasus tanggal 1 Juli 2020 menjadi 674 kasus pada akhir bulan tanggal 31 Juli 2020 dan sampai akhir Agustus telah mencapai 1.425 kasus. Lonjakan ini merupakan pukulan berat bagi DIY yang sedang berupaya membangkitkan kembali kondisi di berbagai sektor. Demikian disampaikan Sekda DIY, Drs. R. Kadarmanta Baskara Aji, Rabu (22/07) di kantornya, Gandhok Kiwo, Kompleks Kepatihan, Yogyakarta. Aji menyampaikan, lonjakan kasus juga menjadi salah satu dampak dan konsekuensi dari upaya membangkitkan kembali geliat ekonomi di DIY. Utamanya untuk sektor-sektor yang mengharuskan seseorang bepergian ke luar daerah ataupun sektor yang mendatangkan orang untuk masuk ke DIY “*Saat ini memang sangat sulit bagi kita untuk memilih antara kesehatan dan ekonomi, karena keduanya saling mendukung, keduanya adalah prioritas. Untuk itu, kita sedang mengupayakan bagaimana kedua aspek ini bisa kita capai tanpa mengalahkan salah satunya,*” ungkap Aji (jogjaprovo.go.id, 2020).

Bencana pandemi Covid-19 yang merupakan sebuah virus dengan penularannya melalui infeksi patogen dari coronavirus 2 sindrom pernapasan akut (SARS-CoV-2) yang muncul di Wuhan, Cina dan menyebar ke seluruh dunia (Adnan Shereen et al., 2020). Penyebaran Covid-19 ke seluruh dunia terjadi sangat cepat dengan banyaknya temuan kasus yang terinfeksi virus ini serta resiko kematian mencapai antara 2–2,3% (Lupia et al., 2020). Hal tersebut

menyebabkan kondisi darurat kesehatan yang telah berdampak terhadap negara dan masyarakat dalam masalah ekonomi, sosial-psikologis (Hua & Shaw, 2020). Termasuk negara Indonesia dimana yang awalnya merasa terbebas dari Covid-19 ini akhirnya tetap tidak mampu untuk membendung virus ini. Pada tanggal 2 Maret 2020 pertama kalinya kasus positif Covid-19 di Indonesia yang dikonfirmasi langsung oleh Presiden Jokowi, dan sejak saat itu penyebaran Covid-19 terus meluas ke seluruh daerah di Indonesia dengan Provinsi Jakarta sebagai episentrumnya. Masifnya penyebaran virus ini pada akhirnya mendorong pemerintah menetapkan Covid-19 sebagai bencana nasional melalui Kepres Nomor 12 Tahun 2020 tanggal 13 April 2020 (Mas'udi & Winanti, 2020).

Covid-19 sebagai bencana pandemi masih banyak hal yang belum dipahami oleh banyak pihak karena sedikitnya referensi pengetahuan mengenai virus ini. Tidak hanya pengetahuan dari aspek medis seperti pencegahan penyebaran, metode pengobatannya, maupun pengembangan vaksin dan lain-lain, akan tetapi ada banyak aspek non-medis yang perlu dipelajari salah satunya adalah dalam bidang komunikasi dan informasi. Tentu saja tata kelola komunikasi dan informasi bencana yang responsif, cepat, tepat dan transparan menjadi harapan dari seluruh masyarakat di tengah situasi krisis akibat Covid-19. Merespon kondisi tersebut, Kementerian Komunikasi Dan Informasi melalui Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 159 Tahun 2020 tentang upaya penanganan Covid-19 melalui dukungan sektor pos dan informatika memberikan kontribusi dan perannya melakukan langkah-langkah untuk membantu upaya pemerintah menangani Covid-19 dengan diseminasi informasi, sosialisasi dan *public service announcement*. Untuk mempercepat komunikasi dan informasi mengenai Covid-19 kepada seluruh pemerintah di tingkat daerah maka Kementerian Komunikasi Dan Informasi juga mengeluarkan Surat Edaran Menteri Komunikasi Dan Informatika Nomor 2 Tahun 2020 tentang percepatan sosialisasi pencegahan penyebaran Covid-19 di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan tujuan agar masyarakat memperoleh informasi pencegahan penyebaran Covid-19 secara cepat dan massif. Untuk mempercepat penyebaran informasi dan komunikasi dalam upaya tersebut maka dilakukan dengan media sosial resmi dari masing-masing Dinas Komunikasi Dan Informasi Provinsi/Kabupaten/Kota terkait.

Sejak ditemukannya kasus positif pertama kali di Indonesia pada tanggal 2 Maret 2020, Pemerintah Provinsi DIY langsung meresponnya pada 3 Maret 2020 dengan mengeluarkan Instruksi Gubernur DIY Nomor 2/INSTR/2020 untuk meningkatkan kewaspadaan terhadap resiko penularan infeksi Covid-19 kepada pimpinan daerah, pimpinan lembaga dan institusi vertikal yang ada di seluruh wilayah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan

atas usulan Kepala Pelaksana BPBD DIY Nomor 360/01077 menjadi pertimbangan dasar dikeluarkan Keputusan Gubernur DIY Nomor 65/KEP/2020 tentang penetapan status tanggap darurat bencana Covid-19 Di DIY mulai 20 Maret 2020 dan dapat diperpanjang sesuai dengan kondisi dan perkembangan yang terjadi. Kemudian untuk menguatkan landasan normatif tersebut dikeluarkan surat edaran Nomor 1/SE/III/2020 tentang pelaksanaan status tanggap darurat bencana Covid-19 di DIY yang menghimbau kepada masyarakat untuk berperilaku bijak dalam menyikapi situasi penyebaran Covid-19, melaksanakan budaya hidup bersih dan sehat, menerapkan gerakan bersih lingkungan serta menjaga daya tahan agar tetap sehat.

Namun, masih adanya gap dalam komunikasi resiko bencana yang kurang berjalan lancar, terjadinya peningkatan trend kasus positif Covid-19 di DIY serta banyaknya *infodemic* berupa hoak terkait *corona* pada media sosial yang membuat keresahan dan kekhawatiran masyarakat, masih minimnya referensi pengetahuan terkait Covid-19 menjadi permasalahan pemerintah daerah di tengah upaya penanganan bencana pandemi yang perlu penerapan konsep *adaptive governance* untuk meresponnya. Percepatan penanganan dalam mencegah penyebarluasan Covid-19 membutuhkan kecepatan komunikasi dan ketepatan mobilisasi informasi untuk merespon setiap perkembangan kondisi dan situasi yang terjadi. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang semakin canggih dapat mendorong respon pemerintah dan masyarakat terhadap terjadinya wabah pandemi Covid-19. Kemampuan pemerintah dalam beradaptasi melalui pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi di bidang kebencanaan tersebut akan meningkatkan pengetahuan bencana masyarakat. Sehingga, diharapkan mampu menahan terjadinya penyebaran covid secara luas untuk mengurangi potensi resiko penularan dan dampak kerugian lainnya yang ditimbulkan akibat pandemi Covid-19 ini.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan dari permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya, maka rumusan masalah yang akan di ambil oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pemerintah melakukan *adaptive governance* untuk komunikasi bencana pandemi Covid-19 menggunakan media sosial oleh Pemerintah Provinsi DIY?
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan penggunaan media komunikasi kebencanaan Pemerintah Provinsi DIY untuk menyampaikan informasi bencana?

1.3 Tujuan dan Manfaat

Berdasarkan pada rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui penerapan *adaptive governance* dalam komunikasi bencana pandemi Covid-19 menggunakan media sosial oleh Pemerintah Provinsi DIY.
2. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan penggunaan media komunikasi kebencanaan Pemerintah Provinsi DIY untuk menyampaikan informasi bencana.

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis dapat meningkatkan pemahaman berpikir ilmiah dengan menerapkan teori dan pengetahuan akademis yang akan memperkaya kajian Ilmu Pemerintahan khususnya yang berkaitan dengan *Adaptive Governance*. Selanjutnya, penelitian ini dapat bermanfaat menjadi bahan referensi bagi peneliti berikutnya yang memiliki topik relevan sehingga dapat memberikan stimulasi terhadap munculnya penelitian-penelitian baru di bidang pemerintahan khususnya pada tata kelola komunikasi informasi kebencanaan.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, diharapkan kedepan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan maupun masukan bagi Pemerintah daerah Provinsi DIY dalam melakukan tata kelola kebencanaan khususnya untuk informasi, komunikasi terkait bencana pandemi. Serta, hasil dari penelitian ini dapat bermanfaat bagi Pemerintah Provinsi DIY dan masyarakat pada umumnya.