



## DINAMIKA GOVERNANCE JURNAL ILMU ADMINISTRASI NEGARA

DOI: <http://ejournal.upnjatim.ac.id/index.php/jdg/article/view/3257>

### **Pemetaan Komunikasi Risiko Kesehatan Berbasis Model CERC pada Satgas Covid-19 di Malang Raya**

**Syahirul Alim<sup>1</sup>, Nina Dwi Lestari<sup>2</sup>, Wimmy Haliim<sup>3</sup>, Bayu Nurindra Ardiansyah<sup>4</sup>**

Jurusan Ilmu Komunikasi, FISIP Universitas Brawijaya<sup>1&4</sup>

Jurusan Ilmu Tanah, Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya<sup>2</sup>

Program Studi Ilmu Politik, FISIP Universitas Brawijaya<sup>3</sup>

[syahirul@ub.ac.id](mailto:syahirul@ub.ac.id)

#### ARTICLE INFORMATION

*Article history:*

Received date: 13 Juli 2022

Revised date: 12 November 2022

Accepted date: 12 November 2022

#### ABSTRACT

*In a crisis, the public expects responsive, appropriate, and transparent governance and public communication practices from the government before, during, and after. To prevent and control, the Indonesian government has responded to the Covid-19 health crisis by establishing Covid-19 Task Forces at the center and regions. This study focuses on the risk communication strategy carried out by the Covid-19 Task Force in Malang City and District based on the CERC model. This model has five stages that can assist actors in mapping conditions from pre-crisis until the crisis is over. The main focus is on the dimensions of public communication. The study aimed to analyze the extent of risk and crisis communication practices carried out by the Malang City and Regency Covid-19 Task Force during the pandemic. The research was conducted in August-October 2021. The data collection techniques were non-participant observation, intermittent interviews, and literature study. Research findings show that the Malang City Covid-19 Task Force is more responsive in responding to information related to the Covid-19 pandemic through the internet and social media. The Malang Regency Covid-19 Task Force carried out a different strategy by prioritizing cross-sectoral coordination, considering that, geographically, the Malang Regency area is wider than Malang City. Another strategy the Mayor of Malang carried out through his personal social media account when conveying government appeals such as PSBB, PPKM, implementation of 3T (testing-tracing-treatment), and strict application of health protocols in hospitals. Public. Finally, the final result of this research is the integrated Covid-19 pandemic risk communication model between the government – experts – the general public according to the cultural context of the affected community.*

*Keywords: risk communication; health communication; CERC model; pandemic; Covid-19 task force.*

## ABSTRAKSI

Dalam situasi krisis, masyarakat mengharapkan adanya tata kelola dan praktik komunikasi publik pemerintah yang responsif, tepat, dan transparan saat sebelum krisis, ketika krisis berlangsung dan setelah krisis. Sebagai bentuk respons dan tanggung jawab pemerintah dalam mengendalikan pandemi Covid-19 yaitu dengan membentuk Satgas Covid-19 di pusat dan daerah. Penelitian ini memfokuskan pada strategi komunikasi risiko yang dilakukan oleh Satgas Covid-19 di Kota dan Kabupaten Malang berbasis model CERC. Model CERC (Crisis and Emergency-Risk Communication) memiliki lima tahapan yang mampu membantu aktor dalam melakukan pemetaan kondisi sejak pra-krisis hingga krisis usai, dengan perhatian utama pada dimensi komunikasi publik. Tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui praktik komunikasi risiko dan krisis yang dilakukan oleh Satgas Covid-19 Kota dan Kabupaten Malang selama masa pandemi. Penelitian dilakukan sejak bulan Agustus-Oktober 2021. Teknik pengumpulan data berupa observasi non-partisipan, wawancara intermiten, dan studi kepustakaan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa Satgas Covid-19 Kota Malang lebih responsif dalam menanggapi informasi terkait pandemi Covid-19 melalui pemanfaatan internet dan media sosial. Strategi yang berbeda dilakukan oleh Satgas Covid-19 Kabupaten Malang dengan lebih mengedepankan koordinasi lintas sektor mengingat secara geografis, wilayah Kabupaten Malang lebih luas dibanding Kota Malang. Strategi lain yang menarik dari Satgas Covid-19 Kota Malang yaitu intensitas komunikasi yang dilakukan oleh Walikota Malang melalui akun media sosial pribadi miliknya ketika menyampaikan himbauan pemerintah seperti PSBB, 3M, PPKM, 3T (testing-tracing-treatment), dan penerapan protokol kesehatan secara ketat di masyarakat. Terakhir, hasil akhir penelitian ini yaitu model komunikasi risiko pandemi Covid-19 yang terintegrasi antara pemerintah – ahli (expert) – masyarakat umum menyesuaikan dengan konteks kultural masyarakat terdampak.

Kata-kata Kunci: komunikasi risiko; komunikasi kesehatan; CERC; pandemi; Satgas Covid-19

2022 UPNVJT. All rights reserved

---

## PENDAHULUAN

Akhir tahun 2019, ditemukan wabah misterius di Wuhan, China. Warga ibu kota provinsi Hubei itu menderita penyakit dengan gejala radang saluran pernapasan akut yang mirip dengan SARS yang sempat mewabah pada tahun 2002-2003. Tenaga medis di Wuhan menemukan beberapa gejala seperti kesulitan bernapas, diikuti oleh demam, malaise, batuk kering, dan pneumonia pada beberapa pasien (Liu et al., 2020). Pada awal penyebarannya, masyarakat mengenalnya sebagai pneumonia Wuhan, mengingat Wuhan merupakan klaster dari pneumonia yang menyebar diduga dari pasar hewan yang lokasinya dekat dengan pusat kota. Namun, dari hasil analisis mendalam, para ahli dan peneliti kesehatan meyakini wabah misterius di Wuhan tersebut merupakan galur baru dari virus corona. Secara spesifik, virus bernama SARSCoV-2 ini merupakan generasi ketujuh dari virus corona yang menginfeksi manusia. Secara spesifik, virus bernama SARSCoV-2 ini merupakan generasi ketujuh dari virus corona yang menginfeksi manusia. Penyebaran virus ini melalui percikan seperti batuk, bersin dan berbicara dari orang yang terinfeksi (Pardede et al., 2020).

Sebagai pemegang otoritas tertinggi kesehatan dunia, WHO berperan penting dalam pencegahan penularan virus corona galur baru ini. Oleh karena itu, langkah awal yang dilakukan oleh WHO adalah memberikan nama resmi untuk virus ini dengan nama Covid-19, yang merupakan singkatan dari Corona Virus Diseases 2019 (Rasmussen et al., 2020). Dengan memperhatikan penyebaran virus yang semakin meluas, pada 11 Maret 2019, WHO menetapkan wabah virus Covid-19 menjadi pandemi global. Alasan mendalam status pandemi itu mengibgat perkembangan penyebaran virus corona dalam tiga bulan, yang telah menginfeksi lebih dari 2.5 juta orang di 210 negara di Asia, Eropa, dan Afrika Selatan (Vellingiri et al., 2020); (Bhatti & Akram, 2020) yang memandang bahwa wabah ini sulit untuk membendung karena penilaian yang tidak memadai dan manajemen risiko dalam keadaan darurat. Hingga artikel ini ditulis, Covid-19 telah menginfeksi 271 juta jiwa dengan jumlah kematian sebanyak 5.31 juta jiwa di seluruh dunia.

Sejak awal, Indonesia menjadi negara yang mendapat perhatian khusus dari WHO terkait ancaman penyebaran virus Covid-19. Mengingat Indonesia merupakan negara dengan jumlah

penduduk yang besar, mencapai 270 juta jiwa dan tersebar di ratusan pulau yang tak jarang masih sulit dijangkau. Oleh karena itu, beberapa pihak meyakini bahwa virus corona telah masuk ke Indonesia pada awal tahun 2020 (atau lebih tepatnya bulan Januari 2020). Namun sayangnya, saat itu, pemerintah yang diwakili oleh Menteri Kesehatan, dr. Terawan Agus mengelak di depan media dan bahkan sempat berujar bahwa orang Indonesia 'kebal' dengan virus corona. Pernyataan yang cenderung mengabaikan keselamatan warga masyarakat sempat membuat publik marah. Bahkan, salah satu surat kabar nasional, KOMPAS, berulang kali memuat pemberitaan yang mengulas lemahnya strategi penapisan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia pada fase awal pandemi, dan rendahnya sense of crisis para pejabat publik saat itu. Bahkan, ketika negara-negara lain berusaha untuk memperketat jalur keluar-masuk wilayah mereka, bahkan hingga menutup jalur transportasi darat, laut, dan udara agar penyebaran virus tidak semakin meluas, Indonesia masih bersemangat untuk mempromosikan pariwisatanya. Dengan demikian, tidak mengherankan jika pasca ditemukannya kasus Covid-19 pertama di Indonesia, tak berselang lama didapati lonjakan kasus di beberapa daerah, salah satunya Jawa Timur.

Sebagai salah satu provinsi dengan jumlah konfirmasi kasus tertinggi kedua nasional, menjadikan Jawa Timur sebagai daerah yang sangat rawan dan masuk zona merah, yang bahkan tak jarang melampaui DKI Jakarta. Terlebih beberapa kota dan kabupaten di Jawa Timur yang sempat menjadi sorotan nasional karena angka penularan yang tinggi, seperti di Kota Malang dan Kabupaten Malang. Berdasarkan data statistik yang berhasil dihimpun, didapati bahwa angka konfirmasi positif kasus Covid-19 di dua daerah tergolong tinggi. Hal ini sangat dimungkinkan mengingat Kota Malang dan Kabupaten Malang menjadi salah satu destinasi wisata populer bagi warga masyarakat Jawa Timur.

**Tabel 1.** Jumlah kasus terkonfirmasi positif Covid-19

Keterangan	Positif (orang)	Meninggal (orang)	Sembuh (orang)
Nasional	4,259,439	143,960	4,110,574
Jawa Timur	399,765	29,179	369,907
Kota Malang	15,644	1,128	14,511

Kabupaten Malang	14,460	956	13,489
---------------------	--------	-----	--------

Sumber: Diolah dari berbagai sumber (2021)

Saat kondisi pandemi Covid-19 semakin meluas, melalui Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020, Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo, membentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 tepatnya pada bulan Maret 2020. Tim task force ini dipimpin oleh Purnawirawan TNI yang saat itu menjabat sebagai Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Letjen Tni Dr. (HC) Doni Monardo. Tugas utama Gugus Tugas Covid-19 nasional adalah pencegahan dan penanggulangan penularan virus Covid-19 di Indonesia. Harapannya, dengan adanya Gugus Tugas Nasional Covid-19, arus informasi seputar Covid-19 dapat dimonitor sehingga meminimalisir peredaran hoaks. Namun, keberadaan Gugus Tugas Covid-19 nasional belum mampu menjangkau hingga level daerah, dengan meningkatnya konfirmasi kasus positif di beberapa daerah seperti Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Bali, dan Sumatera. Akhirnya, pemerintah pusat mengizinkan seluruh kepala daerah di Indonesia untuk membentuk Satuan Tugas (Satgas) Penanganan Covid-19 dengan melibatkan beberapa pemangku kepentingan terkait. Satgas Covid-19 menjadi kunci penanganan Covid-19 dapat berjalan dengan baik.

Kecakapan pemerintah dalam berkomunikasi selama krisis dibutuhkan untuk membuat masyarakat tenang, mengurangi kesimpangsiuran informasi, dan menumbuhkan perilaku pencegahan penularan COVID-19 di lingkungan mereka (Arvai & Rivers, 2014); Frewer, 2004); Zhang et al., 2020). Hal ini senada dengan pendapat yang mengatakan bahwa praktik komunikasi risiko dan krisis tidak dapat dipisahkan begitu saja. Mengutip pendapat ahli, komunikasi risiko memfokuskan pada upaya membangun persepsi dan persuasi (mendidik masyarakat) hingga mendorong perubahan perilaku dalam situasi krisis (Covello, 1992); (Witte et al., 1992); (Witte, 1995). Sedangkan komunikasi krisis lebih memusatkan perhatian pada restorasi citra (image) dan tanggapan terhadap krisis – yang menggunakan pendekatan organisasi atau lembaga (Coombs, 1995).

Komunikasi risiko dan komunikasi krisis dalam situasi darurat dapat membantu masyarakat terdampak bertahan hidup dalam ditengah kondisi yang tidak pasti. Seperti halnya pandemi Covid-19,

sedikit banyak ‘memaksa’ pemerintah dan pihak-pihak terkait untuk memformulasi ulang penanganan krisis kesehatan di Indonesia. Mengutip hasil studi Quinn (2008) tentang implementasi model CERC (Crisis and Emergency Risk Communication) pada kelompok minoritas nampaknya berhasil membuat mereka mampu melewati krisis kesehatan (pandemi influenza H5N1) dengan baik. Ditengah isu disparitas kesehatan di Amerika Serikat, model CERC mampu menumbuhkan kepedulian atas risiko pandemi virus influenza H5N1 melalui pengelolaan informasi yang baik diantara kelompok minoritas. Manajemen informasi dan komunikasi yang baik selama pra-krisis akan mendorong terbentuk solidaritas sosial dalam rangka menghadapi pandemi H5N1.

Studi serupa juga dilakukan oleh Arif (2020) yang meneliti tentang mitigasi bencana gempa di Kota Surabaya. Hasilnya, strategi membangun informasi, komunikasi, dan koordinasi menjadi penting diterapkan oleh otoritas terkait baik sebelum terjadi maupun pasca bencana. Berdasarkan analisis data lapang ditemukan bahwa program mitigasi bencana gempa di Kota Surabaya menekankan pada pentingnya upaya dini menyiapkan masyarakat mengenal potensi bencana (gempa) melalui penyampaian informasi secara rutin (sosialisasi). Harapannya, setelah masyarakat mendapatkan informasi terkait potensi bencana, mereka dapat mengidentifikasi kebutuhan dasar dalam menghadapi bencana. Informasi yang akurat akan membangun kesadaran masyarakat yang kuat dan siap meghadapi risiko bencana. Kegiatan sosialisasi merupakan bagianupaya pemerintah melindungi warganya (Arif, 2020).

Sebagian besar penelitian komunikasi terkait pandemi Covid-19 lebih memfokuskan pada pbingkaiian berita oleh media massa tertentu dan speech analysis para pejabat publik selama masa pandemi. Seperti salah satu publikasi ilmiah yang berhasil ditemukan peneliti yang membahas tentang strategi komunikasi pemerintah melalui media center Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 kepada publik. Riset ini memfokuskan pada pengelolaan praktik protokol komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat pada masa pandemi Covid-19. Hasil riset menunjukkan bahwa, ditemukan ketidak-optimalan aspek timbal balik komunikasi digital yang dibangun oleh pemerintah dan publik, sehingga pemerintah dituntut untuk lebih aktif melakukan motitoring isu terkait pandemi

Covid-19 di internet/media sosial agar masyarakat mendapatkan informasi yang akurat terkait pandemi Covid-19. Kesimpulan dari riset tersebut, medium komunikasi digital media center Gugus Tugas Covid-19 pusat cenderung mempraktikkan pola komunikasi satu arah dan belum menerapkan informasi yang integral sebagai pusat dokumen, kearsipan, dan informasi. Secara ideal dapat dikatakan bahwa tindakan komunikasi satu arah bisa dikombinasikan dengan pola interaksi yang mempunyai karakter penyaluran informasi dua arah antara tiga aktor utama, yakni pemerintah, publik, dan pihak yang berkepentingan (Oktariani & Wuryanta, 2020).

Pembentukan Satgas COVID-19 di Kota dan Kabupaten Malang memiliki peran sebagai komunikator publik melalui tujuh protokol komunikasi yang tertuang dalam “Penanganan Covid-19 Protokol Komunikasi Publik” yang dirilis oleh Satgas Covid-19 Nasional. Adapun protokol komunikasi publik terdiri dari (1) membentuk tim komunikasi, (2) menunjuk juru bicara dari KEMENKES/DINKES, (3) membuat media center, (4) membuat website sebagai rujukan informasi, (5) menyampaikan data harian nasional, (6) membuat produk informasi mengenai COVID-19 melalui infografis, serta (7) memberikan penjelasan jika terdapat mis-informasi atau hoaks [19]. Seperti halnya Satgas Covid-19 nasional, beberapa kegiatan yang telah dilakukan oleh Satgas COVID-19 di Kota dan Kabupaten Malang terkait pengendalian dan pencegahan penyebaran virus korona antara lain sosialisasi kebijakan PSBB, PPKM darurat, PPKM berjenjang, sosialisasi pelaksanaan 3T, 3M, dan 5M, monitoring kepatuhan protokol kesehatan di masyarakat, pengelolaan sistem informasi satu data, broadcast message terkait pandemi Covid-19, hingga sosialisasi dan monitoring pelaksanaan vaksinasi COVID-19. Seluruh kegiatan tersebut mengacu pada panduan penanganan Covid-19 yang dikeluarkan oleh Satgas Covid-19 pusat, dengan memberikan ruang pada masing-masing daerah untuk memodifikasi bentuk-bentuk komunikasi publik sesuai dengan latar budaya masyarakat sasaran.

Sebagai tim task force yang mengedepankan kecepatan dan ketepatan terutama dalam aspek informasi, Satgas Covid-19 Kota Malang dan Kabupaten Malang berupaya untuk menyampaikan informasi yang akurat, singkat, dan faktual. Seperti misalnya ketika kegiatan sosialisasi 3M

(menggunakan masker, menjaga jarak, dan membatasi mobilitas), Satgas Covid-19 Kota dan Kabupaten Malang melibatkan seluruh unsur di masyarakat dan mengedepankan aksi partisipatif dari masyarakat. Tujuannya agar masyarakat memiliki kesadaran akan pentingnya melakukan 3M agar terhindar dari penularan virus Covid-19.

Dalam studi yang dilakukan Pazqara (2022) dijelaskan bahwa faktor kesuksesan dan kelancaran suatu kebijakan adalah sejauhmana kebijakan tersebut telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten dengan didukung kemampuan komunikasi SDM (implementator) yang baik. Kemampuan yang dimaksud yaitu ketrampilan dalam menyusun, mengolah, dan menyampaikan pesan (informasi) dengan bahasa yang mudah dipahami oleh khalayak. Intinya, setidaknya dua sumber daya yang harus dipenuhi dan berperan seimbang agar suatu kebijakan dapat tersampaikan dengan baik, yaitu sumber dana dan sumberdaya manusia (SDM) yang mampu berperan sebagai implementator kebijakan di lapang (Pazqara, 2022).

Berdasarkan hasil pencarian lebih lanjut, peneliti menemukan adanya celah kosong yang belum banyak dibahas oleh akademisi maupun peneliti komunikasi terkait penanganan pandemi Covid-19, yaitu bagaimana praktik komunikasi risiko dan krisis darurat yang dilakukan oleh Satgas Covid-19 di daerah. Terlebih berbasis model CERC (Crisis Emergency-Risk Communication) yang dicetuskan WHO ketika meledaknya kasus virus Zika di Afrika. Meskipun Satgas Covid-19 daerah merupakan perpanjangan tangan dari Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 pusat, namun Satgas Covid-19 daerah – dalam hal ini Satgas Covid-19 Kota dan Kabupaten Malang memiliki keleluasaan untuk ‘memodifikasi’ bentuk komunikasi krisis selama pandemi sesuai dengan tipografi budaya masyarakat setempat. Hal ini bertujuan untuk memudahkan masyarakat menerima pesan yang berhubungan dengan pandemi Covid-19.

Model CERC sendiri adalah kerangka praktis untuk berkomunikasi dengan publik sesuai dengan prinsip-prinsip yang memungkinkan komunikator menyampaikan pesan kepada publik dalam situasi krisis, sehingga diharapkan publik dapat menerima penjelasan atas krisis tersebut. Sebagian definisi tentang CERC dapat mengutip penjelasan berikut:

Komunikasi risiko krisis dan darurat adalah upaya para ahli untuk memberikan informasi yang memungkinkan individu, pemangku kepentingan, atau seluruh komunitas membuat keputusan terbaik tentang kesejahteraan mereka dalam batasan waktu yang hampir tidak mungkin dan membantu orang hingga pada akhirnya bersedia menerima kondisi yang tidak pasti dan tidak terprediksi dari pilihan selama krisis (Reynolds et.al., 2002: 6).

Salah satu tujuan dari CERC yaitu mendapatkan kepercayaan publik, mengurangi terjadinya mis-informasi, rumor, dan mempromosikan empati yang berfungsi sebagai modal sosial selama pandemi. CERC mencakup pentingnya model komunikasi krisis, memberdayakan pengambilan keputusan, strategi komunikasi krisis kepada masyarakat umum oleh ahli, sehingga dapat dikatakan kerangka kerja CERC dapat memenuhi kesenjangan informasi dan komunikasi secara strategis (CDC, 2014).

Setidaknya ada tiga keunggulan CERC sebagai kerangka penanganan pandemi di Indonesia, yaitu (1) CERC mencakup strategi komunikasi (menjelang), ketika pandemi berlangsung, dan pasca-pandemi, (2) CERC secara teknis bersifat praktis, namun di sisi lain juga mempertimbangkan beberapa aspek non teknis dari sebuah krisis yang dapat dijadikan pertimbangan ketika akan merumuskan dan menyampaikan pesan kepada publik, (3) CERC terus diperbaharui dari waktu ke waktu, baik dari segi dokumen secara keseluruhan maupun per-bagian (Enjang AS et al., 2020).

Model komunikasi risiko-krisis dan darurat, atau yang dikenal dengan CERC (Crisis Emergency-Risk Communication) layak untuk diadopsi secara luas sebagai model komunikasi strategis dalam situasi krisis, terutama saat pandemi Covid-19. CERC menawarkan lima tahapan yang disebut sebagai Crisis Communication Lifecycle (CCL) yaitu (1) pre-crisis; (2) initial; (3) maintenance; (4) resolution; dan (5) evaluation. Dengan adanya siklus komunikasi krisis yang jelas maka diharapkan akan memudahkan komunikator – dalam hal ini adalah Satgas Covid-19 Kota dan Kabupaten Malang untuk mengkomunikasikan risiko dan mengurangi ketidakpastian di masyarakat seputar pandemi Covid-19. Selain itu, penelitian terapan (applied

research) seputar komunikasi risiko dalam konteks krisis kesehatan (pandemi Covid-19) dengan lokasi di Indonesia masih jarang. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya untuk menawarkan model pengurangan risiko dan krisis melalui aktivitas komunikasi. Keunggulan lain, model CERC layak untuk dipertimbangkan dan diterapkan sebagai model komunikasi krisis dalam konteks bencana/krisis di masa akan datang.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini meminjam paradigma konstruktivis yang dengan tujuan mempelajari beragam realitas yang dikonstruksi oleh individu yang menjadi subyek penelitian, sehingga hasil penelitian mengandung keunikan tentang pengalaman informan, bukan interpretasi peneliti (W Lawrence, 2014). Lebih lanjut, dikatakan bahwa penelitian dengan strategi ini menyarankan bahwa setiap cara yang diambil individu dalam memandang dunia adalah valid, dan perlu adanya rasa menghargai atas pandangan tersebut (Patton, 2002). Fokus penelitian diarahkan untuk menganalisis praktik komunikasi krisis yang dilakukan selama pandemi oleh Satgas Covid-19 Kota Malang dan Kabupaten Malang berdasar model CERC. Pengambilan data penelitian dilakukan melalui berbagai strategi mengingat saat penelitian ini dilakukan ditengah situasi penerapan PPKM darurat berjenjang, seperti observasi non-partisipan, wawancara semi terstruktur secara intermiten, dan telaah kepustakaan yang memiliki tema atau topik penelitian sejenis. Berdasarkan hasil observasi, didapati lima informan dari masing-masing Satgas Covid-19 yang bersedia terlibat dalam penelitian ini, yaitu (1) perwakilan Diskominfo (informan 01); (2) perwakilan Dinas Kesehatan (informan 02); (3) perwakilan BPBD Kota Malang dan Kabupaten Malang (informan 03); (4) humas pemerintah Kota Malang (informan 04); (5) perwakilan Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Malang (informan 05). Penelitian dilakukan sejak bulan Agustus hingga Oktober 2021 dengan mengambil lokasi di Kota dan Kabupaten Malang. Adapun teknik analisis data yang digunakan dalam riset ini yaitu model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana (2014). Model interaktif ini memungkinkan peneliti untuk dapat melakukan triangulasi data menggunakan metode analisis sumber data.



Sumber: Hasil olahan tim peneliti (2021)

**Gambar 1. Diagram alir penelitian**

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil pengolahan data di lapang, pembahasan akan dibagi menjadi tiga poin utama. Pertama, menjelaskan peran dan fungsi Satgas Covid-19 ditingkat daerah, dalam hal ini Kota dan Kabupaten Malang. Kedua, menguraikan praktik komunikasi krisis yang dilakukan oleh Satgas Covid-19 Kota dan Kabupaten Malang dengan mengadopsi kerangka CERC (*Crisis Emergency Risk Communication*) yang dikeluarkan oleh CDC Amerika Serikat sebagai salah satu panduan praktis penanganan krisis kesehatan. Ketiga, analisis aktor dan pesan komunikasi selama pandemi Covid-19 dengan pendekatan *message-centered approach*.

### Peran dan Fungsi Satgas Covid-19 di daerah

Bulan Maret tahun 2020, Presiden Joko Widodo mengeluarkan instruksi untuk membentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 (task-force team/tim reaksi cepat) yang memiliki tugas untuk mengkoordinasikan kegiatan antar-lembaga dalam upaya mencegah dan menanggulangi dampak penyakit yang diakibatkan oleh virus Covid-19 di Indonesia. Selanjutnya, untuk memudahkan komunikasi dan koordinasi ditingkat daerah, BNPB selaku koordinator lapangan dari Gugus Tugas menginstruksikan kepada seluruh pemimpin daerah di Indonesia untuk membentuk Satuan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 tingkat daerah yang memiliki fungsi sama dengan Gugus Tugas Covid-19 pusat. Bedanya adalah Satgas Covid-19 di daerah diharapkan lebih mengetahui, menguasai informasi (data) persebaran virus, hingga dapat memperhitungkan dengan jelas ketersediaan kapasitas daerah dalam mengendalikan pandemi Covid-19 serta dianggap lebih mudah

menyampaikan informasi pencegahan (kebijakan) kepada warga lokal.

Tidak hanya itu, keberadaan Satgas Covid-19 di daerah berperan untuk mengurangi ketidakselarasan kebijakan penanganan pandemi antara pemerintah pusat dengan daerah sebagai dampak dari kecepatan arus informasi melalui internet (media sosial). Sebagai contoh, pada fase awal pandemi, pemerintah Provinsi Jawa Timur sempat membuat gaduh lantaran adanya alur informasi dan komunikasi yang macet antara Walikota Surabaya Tri Rismaharini dengan Gubernur Jawa Timur Khofifah Indhar Parawansa terkait penyediaan mobil PCR yang disediakan untuk warga. Saat itu memang tingkat penularan Covid-19 di Jawa Timur, khususnya Kota Surabaya meningkat tajam (Irwan Syambudi, 2020).

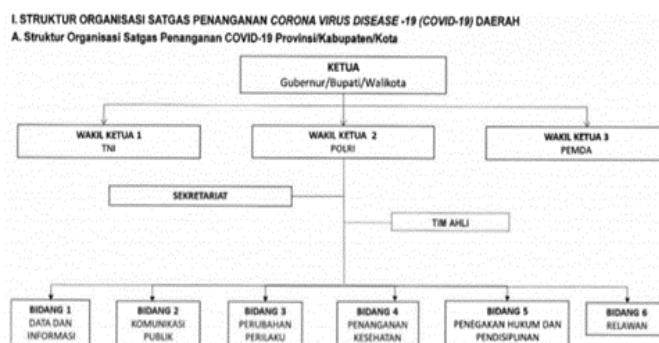
Belum lagi, abundance of information yang terjadi dengan kemunculan elit politik, pemerintah, dan organisasi kesehatan seperti Ikatan Dokter Indonesia (IDI) yang kerap kali berbicara kepada publik sebagai dirinya sendiri dengan isi pesan terkait Covid-19. Bahkan, aktor-aktor komunikasi ‘partisan’ ini lebih nyaman melepaskan entitas organisasi yang menaunginya, sehingga tak jarang masyarakat berdebat satu sama lain hanya karena membaca atau mendengar informasi dari para aktor partisan tersebut. Padahal, dalam kondisi krisis, dibutuhkan pendekatan integrasi komunikasi, dimana suatu informasi dapat menjadi pencerah jika disintesis menjadi public knowledge, dengan menyuguhkan sumber informasi yang kredibel. Disinilah peran sentral pemerintah bersama dengan media arus utama, kantor berita, organisasi/lembaga terkait untuk menjadi key opinion leader di tengah masyarakat, guna mengarahkan publik mengenai penting-tidak dan salah-benarnya suatu informasi terutama dalam situasi yang membutuhkan kecepatan dan ketepatan pengelolaan informasi.

Pembentukan Satgas Penanganan Covid-19 provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah paling lambat tanggal 30 September 2020. Dalam Keputusan Kepala Daerah tentang pembentukan Satgas Penanganan COVID-19 sebagaimana dimaksud pada angka 5 agar mencantumkan klausul pencabutan Tim Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 Daerah sebagaimana maksud Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 440/2622/SJ tanggal 29 Maret 2020. Pengalihan komando tersebut diharapkan akan semakin memudahkan alur komunikasi dan

koordinasi di masa pandemi, terutama ketika lonjakan kasus terjadi, khususnya di Provinsi Jawa Timur.

Kehadiran Satgas Covid-19 di daerah diharapkan mengurangi tumpang-tindihnya koordinasi dan komunikasi saat krisis terjadi. Sehingga penanganan pandemi dapat terfokus pada penyelamatan nyawa pasien yang dan monitoring tindakan preventif, seperti misalnya penerapan protokol kesehatan yang ketat di masyarakat. Anggota Satgas Covid-19 di Kota dan Kabupaten Malang dituntut mampu berperan sebagai ‘pelayan masyarakat’ dalam pola komunikasi birokrasi. Meskipun konsep birokrasi yang identik dengan pola komunikasi top-down, namun sebisa mungkin Satgas Covid-19 Kota dan Kabupaten Malang menerapkan komunikasi horizontal yang tangguh sehingga arus komunikasi tidak hanya top-down, namun juga bottom-up. Hal ini mempertimbangkan bahwa implementasi kebijakan akan efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai pengaruh positif bagi masyarakat atau organisasi masyarakat.

Pembentukan tim komunikasi oleh Satgas Covid-19 masuk ke dalam Humas dengan beranggotakan kepala bagian humas sekretariat daerah, kepala bidang pencegahan dan pengendalian penyakit dinas kesehatan Kota Malang, kepala bidang komunikasi dan informasi publik dinas komunikasi dan informatika Kota Malang, perwakilan LSM/NGO di Kota Malang dan perwakilan dari Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) Kota Malang. Pembentukan tim komunikasi ini memiliki beberapa tugas antara lain sebagai komunikator publik, agenda setting strategi komunikasi, media monitoring dan juru bicara (Bidang Komunikasi dan Informasi Publik, 2020). Berdasarkan SK Walikota Malang dan SK Bupati Kabupaten Malang diuraikan tupoksi Satgas Covid-19 Kota dan Kabupaten Malang memiliki tugas pokok dalam penanggulangan yaitu pencegahan, penyuluhan, pelayanan, pemantauan, dan pengendalian bahaya Covid-19.



**Gambar 2. Struktur Organisasi Satgas Penanganan Covid-19 di Daerah**

Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2021

Dalam penelitian ini, peneliti memilih dua Satgas Covid-19 yang menjadi lokus penelitian, yaitu Kota Malang dan Kabupaten Malang. Pertimbangannya, kedua daerah termonitor terjadi peningkatan konfirmasi kasus positif Covid-19 yang signifikan dan tingginya angka kematian akibat virus tersebut. Perlu diingat bahwa Kota Malang sempat mengalami kondisi yang memprihatinkan pada bulan Juli-Agustus 2021 saat kasus harian mencapai 310 kasus dan tingkat rerata kemarian per-hari mencapai 30 jiwa, begitupula dengan kondisi di Kabupaten Malang. Cakupan wilayah geografis yang lebih luas, menyebabkan penanganan pandemi di wilayah Kabupaten lebih lambat dibandingkan Kota Malang, ditambah minimnya fasilitas kesehatan (faskes) yang dapat menangani pasien Covid-19.

### **Implementasi Komunikasi Krisis melalui Model CERC oleh Satgas Covid-19 Kota dan Kabupaten Malang**

Penemuan kasus pertama *Novel Corona Virus Disease* (selanjutnya disebut Covid-19) di Kota Wuhan, Ibukota Provinsi Hubei, Cina akhir 2019 mengakibatkan terjadinya krisis tata kelola kesehatan dan kebijakan penanganan pandemi hampir di seluruh negara. Tidak ada satu negara yang luput dari status darurat global dengan implikasi ketidakpastian kapan pandemi Covid-19 berakhir. Sebagai negara kepulauan terbesar dengan pintu masuk negara yang cukup banyak, Indonesia menghadapi tantangan serupa, bahkan diperparah dengan adanya ‘pengabaian’ oleh para pejabat publik diawal pandemi. Saat surat kabar KOMPAS memberitakan kemunculan virus corona galur baru di China dan beberapa negara yang bertujuan



sebagai tahap penapisan supaya waspada, malah dianggap sebagai sebuah ‘teror’ oleh pejabat publik di Indonesia (Bima Baskara, 2020).

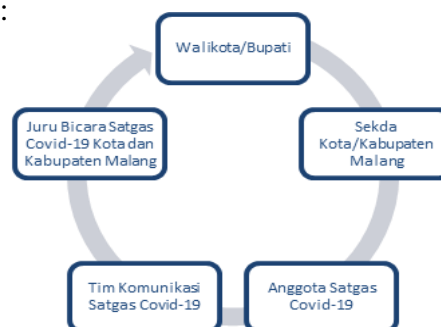
Dari 34 provinsi di Indonesia, pada bulan Juni 2020, Jawa Timur sebagai salah satu provinsi dengan tingkat penularan Covid-19 tertinggi ke-2 setelah DKI Jakarta (Vina Mukaromah, 2020). Kondisi tersebut menunjukkan bagaimana carut-marutnya penanganan pandemi di Indonesia. Memang, sebagian masyarakat memaklumi jika pemerintah – dalam hal ini Kementerian Kesehatan Republik Indonesia (Kemenkes RI) tergopoh-gopoh dalam menangani pandemi Covid-19 karena hampir lima dekade dunia tidak menghadapi krisis kesehatan seperti ini. Namun ketidakterimaan masyarakat lebih pada rendahnya empati pejabat publik ketika berbicara di hadapan media. Berdasarkan pengamatan selama fase awal pandemi, banyak kritik dilontarkan dari berbagai pihak atas ketidakefektifan pemerintah berkomunikasi kepada masyarakat awam (Afridho Aldana, 2020; Dina Arifana, 2021; Tawai et al., 2021).

Belum lagi dengan aspek ketidakterbukaan pemerintah atas informasi (data) persebaran turut menyebabkan kepanikan dan kesimpangsiuran informasi ditengah masyarakat. Implikasinya, banyaknya informasi palsu atau bohong yang ditemukan di media sosial. Alhasil, fase pertama pandemi Covid-19 di Indonesia (Januari – Juli 2020) dilewati dengan segala kericuhan manajemen informasi dan kendali dari pemerintah pusat. Praktik komunikasi krisis yang efektif setidaknya menganut proses dua arah (two-way communication), isi pesan yang jelas, menggunakan platform/medium yang tepat menyesuaikan dengan khalayak yang beragam, dan dibagikan oleh individu/pihak yang terpercaya (kredibel) (Hyland-Wood et al., 2021). Tujuannya tentu saja untuk mengendalikan situasi krisis melalui upaya komunikasi – dalam hal ini kondisi pandemi Covid-19 yang sarat ketidakpastian.

Selanjutnya, manajemen komunikasi dipusatkan pada upaya pemerintah dan pembuat kebijakan mendapatkan dukungan dari masyarakat dan munculnya partisipasi publik yang luas melalui keterlibatan masyarakat yang meningkat dan berkelanjutan. Untuk dapat mendorong partisipasi masyarakat dalam penanganan krisis, maka pemerintah Indonesia perlu membentuk sebuah tim percepatan (task force) yang bertugas mengkoordinasikan pengendalian pandemi dari pusat hingga daerah. Belajar dari pengalaman

negara-negara yang terdampak virus corona, seperti Cina, Amerika Serikat, Taiwan dan New Zealand, mereka membentuk tim percepatan, atau yang dikenal dengan task-force team yang berkoordinasi langsung dengan presiden/pemimpin tertinggi negara (perdana menteri, raja, ratu dsb.) terkait penanganan pandemi Covid-19. Keberadaan tim task force bertujuan untuk mengelola informasi seputar Covid-19 secara terpusat, sehingga akan mempermudah koordinasi penanganan pandemi. Meskipun tidak dapat dipungkiri tugas tim *task force* semakin berat dengan ketidakpercayaan masyarakat dengan himbauan pemerintah karena dinilai kurang serius menangani pandemi Covid-19. Alhasil, masyarakat memilih mencari sendiri informasi terkait Covid-19 melalui akun-akun media sosial yang sebagian besar tidak jelas sumbernya (Nabila, Nisrina Laila, Santoso, 2021)

Kompleksitas penanganan Covid-19 di Kota maupun Kabupaten Malang menunjukkan bahwa pembentukan Satgas Covid-19 di tingkat Kota/Kabupaten tidak cukup. Dibutuhkan kecakapan manpower yang memahami jalannya krisis kesehatan akibat Covid-19 dan strategi komunikasi publik guna mendorong adanya perubahan perilaku (mis. 3M). Untuk itu, salah satu strategi pertama yang dilakukan oleh Satgas Covid-19 Kota Malang dan Kabupaten Malang yaitu menunjuk seorang juru bicara yang kompeten dengan tugas sebagai komunikator publik selama penanganan pandemi di Malang. Demi menjaga alur komunikasi pelaksanaan tugas, Satgas Covid-19 memiliki alur komunikasi dan koordinasi sebagai berikut:



**Gambar 3. Alur Komunikasi Satgas Covid-19 Kota dan Kab. Malang**

Sumber: Hasil Olahan Peneliti, 2021.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa pola komunikasi yang sebaiknya dipilih ketika situasi krisis yaitu pola komunikasi horizontal yang solid baru kemudian dikomunikasikan kepada pimpinan. Hal ini

bertujuan untuk tetap menjaga keseimbangan informasi antara instruksi dari pusat (Gugus Tugas Covid-19 pusat) dengan kondisi riil di daerah. Komunikasi horizontal dipilih agar Satgas Covid-19 Kota dan Kabupaten Malang mengetahui data riil di lapang terkait penyebaran virus Covid-19 dan sejauhmana kondisi tersebut dapat dikendalikan. Sedangkan komunikasi top-down berfungsi untuk memvalidasi keputusan Satgas selama di lapang. Namun terkadang, kecepatan informasi di internet (media sosial) mengalahkan informasi yang disampaikan oleh juru bicara Satgas Covid-19, alhasil masyarakat merasa pemerintah lamban. Kondisi demikian kerap terjadi di fase awal pandemi yang ditunjukkan dengan tingginya peredaran informasi palsu/hoaks seputar Covid-19 yang semakin menempatkan masyarakat dalam kondisi yang semakin rentan.

Apa yang terjadi dengan Gugus Tugas Covid-19 nasional nampaknya tidak terjadi di Satgas Covid-19 Kota Malang. Mengutip wawancara dengan salah satu informan disampaikan bahwa sebelum informasi terkait Covid-19 disampaikan kepada masyarakat, Walikota Malang, Sutiaji, akan membaca konten pesan yang akan disampaikan. Hal ini bertujuan untuk mengurangi kesimpangsiuran informasi yang akan membuat masyarakat resah dan tidak percaya kepada pemerintah.

“Pada dasarnya ketika ada komunikasi dari Pak Walikota mengenai sebuah tugas maka akan diberitahukan kepada sekretariat daerah untuk lalu disebarakan kepada anggota SATGAS COVID-19 hal itu bisa berupa surat edaran yang nanti akan diedarkan kepada masyarakat atau dalam perwali atau yang lainnya. (informan#01).

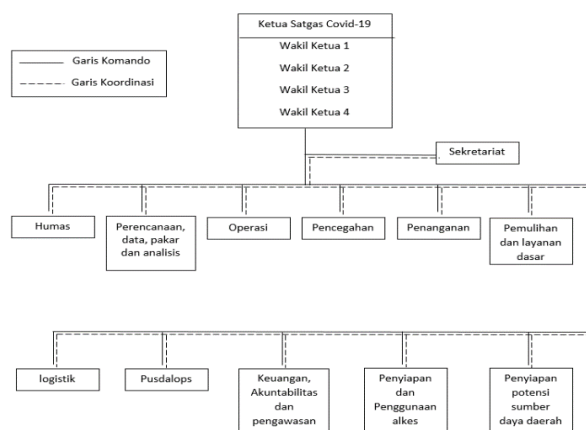
Lantas bagaimana dengan koordinasi antar divisi/anggota Satgas Covid-19 Kota Malang? Berdasarkan hasil wawancara menjelaskan bahwa koordinasi tetap dilakukan bersama Sekretaris Daerah (Sekda) dengan tujuan agar informasi dapat diterima dulu oleh pimpinan.

Sedangkan antar anggota SATGAS COVID-19 atau antar bagian itu harus berkoordinasi dengan sekretariat daerah dulu sebelum berkoordinasi antar bagian tersebut”. (wawancara dengan #informan01).

Dengan melihat jawaban informan terkait penanganan pandemi Covid-19 pada fase awal krisis, tampak bahwa sebenarnya alur komunikasi Satgas Covid-19 Kota Malang dan Kabupaten Malang tidak independen sepenuhnya. Hal itu ditunjukkan dengan mekanisme ‘kontrol’ dari Walikota/Bupati atas informasi yang akan disampaikan kepada masyarakat. Hal ini dapat dimaknai dua hal. Pertama, dalam kultur kepemimpinan Jawa, seorang pemimpin harus lebih tahu dulu apa yang terjadi dengan rakyatnya sebelum informasi didengar oleh orang lain. Kedua, dalam situasi krisis/darurat, yang dibutuhkan adalah alur komunikasi pendek serta tepat sasaran.

### Produksi Pesan dan Pola Komunikasi Satgas Covid-19

Untuk mengetahui lebih detail bagaimana struktur organisasi dapat membentuk pola komunikasi, dapat dilihat pada bagan di bawah ini:



**Gambar 4. Alur Komunikasi Satgas Covid-19 Kota Malang**

Sumber: Dokumen Satgas Covid-19 Kota Malang, 2021

Menilik bagan/struktur organisasi Satgas Covid-19 Malang di atas tampak terdampak indeks garis komando dan garis koordinasi yang sebenarnya ingin menunjukkan adanya alur/pola komunikasi yang jelas. Namun, ketika ditelusuri lebih mendalam, garis komando dan garis koordinasi muncul di seluruh divisi. Sehingga dapat diartikan bahwa setiap elemen dari Satgas Covid-19 saling berkomunikasi dan berkoordinasi. Struktur tersebut memiliki kelebihan karena masing-masing divisi dapat saling berkomunikasi secara horizontal agar koordinasi dapat berlangsung cepat. Namun, kekurangannya adalah, ada kemungkinan Ketua satgas Covid-19 memberikan informasi kepada

seluruh divisi secara berulang-ulang (repetisi) yang memunculkan redudansi informasi.

Menariknya, berdasarkan hasil temuan di lapang, pembentukan tim komunikasi oleh Satgas Covid-19 masuk ke dalam Humas dengan beranggotakan Kepala Bagian Humas Sekretariat Daerah, Kepala Bidang Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Dinas Kesehatan Kota Malang, Kepala Bidang Komunikasi dan Informasi Publik Diskominfo Kota Malang, unsur LSM serta unsur Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) Kota Malang. Pembentukan tim komunikasi ini memiliki lima tugas antara lain, komunikasi publik, agenda setting strategi komunikasi, media monitoring, dan juru bicara (Bidang Komunikasi dan Informasi Publik, 2020). Sedangkan juru bicara yang ditunjuk oleh Satgas Covid-19 Kota Malang adalah dr. Husnul Muarif, yang juga seorang dokter garda terdepan dalam penanganan Covid-19 di Kota Malang. Penunjukkan juru bicara dari unsur kesehatan bertujuan untuk memberikan informasi terkait virus korona yang akurat (dari perspektif medis) sehingga masyarakat Kota Malang khususnya tidak mencari dan mempercayai informasi dari portal berita yang tidak kredibel.

Satgas Covid-19 juga membentuk media center yang beralamatkan di Kantor Walikota Malang. Tidak hanya itu, pemerintah Kota Malang juga meluncurkan beberapa situs resmi yang memuat informasi terkait Covid-19, seperti misalnya coronadetektor.malangkota.go.id dan laman resmi Satgas Covid-19 yaitu <https://covid19.malangkota.go.id/>. Namun sayangnya, saat hasil penelitian ini ditulis, laman "coronadetektor" tidak dapat dibuka kembali. Tim peneliti belum mengetahui secara persis apakah laman tersebut sudah berhenti beroperasi atau memang sedang terjadi galat.

Informasi yang dimuat dalam website Satgas Covid-19 antara lain (1) jumlah kasus harian; (2) informasi ketersediaan tempat tidur di rumah sakit (bed occupancy ratio/BOR); (3) informasi pengisian oksigen gratis bagi masyarakat; (4) penanganan pasien isoman, dan beberapa informasi lain terkait Covid-19. Selain menggunakan website, Satgas Covid-19 juga memanfaatkan media sosial sebagai medium diseminasi informasi bagi khalayak. Pemilihan media sosial, seperti Facebook, Twitter, Instagram, dan YouTube bukan tanpa alasan. Saat terjadi krisis, masyarakat akan cenderung memilih saluran/channel/media yang sifatnya cepat dan

mudah diakses. Terlebih, tim komunikasi Satgas Covid-19 mengaku bahwa produksi pesan dipusatkan pada media sosial supaya lebih cepat menjangkau masyarakat. Namun, bukan berarti media konvensional, seperti surat kabar, televisi, dan radio tidak penting, hanya saja, bentuk pesan dan gaya komunikasi yang disampaikan berbeda.



**Gambar 5. Interface Akun Twitter Resmi Pemkot Malang**

Sumber: Dokumen Peneliti, 2021.

Setiap informasi atau pesan seputar Covid-19 akan diseleksi terlebih dahulu sebelum disebarluaskan ke publik. Proses penyusunan/produksi pesan selalu diperoleh dari data statistik, pernyataan dan analisis dari ahli (epidemiolog dan tenaga kesehatan) yang kemudian disampaikan secara lisan maupun tertulis kepada sekretariat daerah.

Bersamaan dengan proses validasi informasi/pesan oleh Sekretaris Daerah, Ketua Satgas Covid-19 berkoordinasi dengan humas dan juru bicara. Tujuannya untuk mengatur alur informasi yang akan disampaikan di hadapan media dan untuk keperluan jumpa pers. Ketika informasi sudah siap untuk disebarluaskan, tim IT juga memastikan saluran digital seperti website dan media sosial resmi milik Pemkot dan Pemkab Malang tidak ada kendala, sehingga informasi dapat langsung diunggah. Prinsipnya, semakin cepat informasi disampaikan dengan keakuratan yang telah diuji, maka masyarakat akan semakin siap dengan situasi yang tidak terduga. Selain itu, model informasi yang disebarluaskan awalnya memuat tentang pencegahan penularan Covid-19 dan fasilitas kesehatan yang dapat diakses warga.

“Pembuatan pesan yang akan disosialisasikan kepada masyarakat atau pelaku usaha, data mentahnya diperoleh dari bagian perencanaan, lalu kemudian dianalisis oleh ahli. Itu nanti diajukan

kepada ketua SATGAS COVID melalui sekretariat. Setelah itu kami dari DISKOMINFO yang juga bagian dari HUMAS SATGAS COVID-19 akan membuat model pesan seperti infografis, setelah itu pesan tersebut bisa kami upload melalui media sosial kami atau pun kami serahkan kepada bagian pencegahan untuk melakukan sosialisasi lapangan”. (wawancara dengan #informan01).

Pemilihan infografis sebagai model komunikasi publik tidak sepenuhnya salah. Di era informasi yang semakin cepat, padat, dan tak terbendung, masyarakat terbiasa membaca dengan waktu yang cepat (scanning). Hal ini dilatarbelakangi beberapa faktor, salah satunya mobilitas manusia yang semakin meningkat dan rendahnya minat baca masyarakat Indonesia. Infograsi yang mengunggulkan permainan warna dan font yang menarik menjadi pilihan utama dari publik ketika mengakses informasi seputar Covid-19.

Bagian pencegahan memiliki tugas yang berkaitan dengan upaya pencegahan di daerah secara menyeluruh dan terkoordinasi antar instansi pada bagian ini sosialisasi kepada masyarakat dan pelaku usaha dilakukan berdasarkan Peraturan Walikota Malang dan Surat Edaran yang berlaku pada saat itu.

“Dalam bagian pencegahan itu terdiri dari banyak dinas dan badan diantaranya ada dinas pendidikan, dinas kesehatan, dinas kominfo, dinas koperasi perindustrian dan perdagangan termasuk BPBD juga, nah itu kan ada SE atau PERWALI kita ambil contoh SE no 15 tahun 2020 tentang kesiapsiagaan dunia usaha dalam menghadapi COVID itu yang melakukan sosialisasi dari dinas koperasi perindustrian dan perdagangan, jika SE pendidikan yang mensosialisasikan pasti juga orang dari dinas pendidikan.” (wawancara dengan #informan02).

Satgas Covid-19 Kota Malang melakukan sosialisasi secara luring dengan cara mengumpulkan para stakeholder, mengumpulkan pihak yang terkait

dengan penanganan virus COVID-19, meninjau pelaksanaan protokol kesehatan, menghimbau dan menindaki masyarakat yang masih tidak patuh dengan peraturan penggunaan masker.

### **CERC Sebagai Kerangka Teknis Penanganan Pandemi Covid-19**

Dalam penelitian ini, peneliti tertarik untuk menggali praktik komunikasi krisis yang dilakukan oleh Satgas COVID-19 di Kota dan Kabupaten Malang melalui kerangka/pendekatan CERC (Crisis Emergency Risk Communication) yang digagas oleh CDC Amerika Serikat ketika penanganan wabah Ebola di Afrika tahun 2014. Kerangka CERC dianggap layak untuk digunakan sebagai salah satu strategi taktis penanganan krisis yang membutuhkan kecepatan dan ketepatan. Kerangka kerja CERC lebih memfokuskan pada aktor komunikasi dan pesan yang ingin disampaikan kepada publik. Kerangka CERC merupakan manual prosedur berbasis bukti (evidence-based) yang bertujuan untuk memberikan panduan komunikasi bagi organisasi dalam menghadapi krisis kesehatan, dimulai dari strategi komunikasi untuk membangun pemahaman publik secara mandiri dalam aspek deteksi hingga aspek pencegahan, dan merespons COVID-19.

Peneliti menggunakan konsep CERC untuk menganalisa praktik komunikasi yang dilakukan oleh SATGAS COVID-19 kota Malang. Terdapat pentahapan komunikasi berkelanjutan dalam model CERC yaitu sebelum krisis (pre-crisis), awal krisis (initial event), selama krisis (maintenance), resolusi (resolution), dan evaluasi (evaluation). Pada tahap persiapan (preparation) dilakukan beberapa aktivitas komunikasi berupa sosialisasi seputar “apa itu Covid-19”, “bagaimana penularannya”, dan “upaya meminimalkan risiko tertular” agar publik (masyarakat awam) memahami dan menyiapkan diri terhadap ancaman krisis Covid-19 yang mereka hadapi. Tujuan komunikasi pra-krisis adalah meningkatkan kepercayaan publik dan mengajak semua pemangku kepentingan (lembaga pemerintah, pemerintah daerah, dan organisasi sipil) untuk mengkomunikasikan hal yang sama. Dengan begitu, kebutuhan informasi ditengah situasi yang tidak pasti dapat dipenuhi dengan baik oleh pemerintah. Pada tahapan ini, kunci keberhasilan komunikasi bertumpu pada sinergi dan koordinasi antar komunikator di berbagai lembaga.

Tahap kedua yaitu tahap awal krisis, pemerintah perlu menyediakan informasi melalui “satu pintu”. Untuk itu keberadaan Satgas Covid-19 di Kota dan Kabupaten Malang penting untuk mengharmonisasikan informasi seputar Covid-19 sebelum disampaikan kepada publik. Hal ini untuk memudahkan sirkulasi dan mencegah kesimpangsiuran informasi yang sama dari berbagai sumber yang berbeda latar belakang. Selain itu, pemerintah juga perlu meramu pesan bernada empati kepada publik serta memberikan penjelasan apa yang akan dilakukan pemerintah sebagai bentuk tanggung jawab menjaga keselamatan warga. Dalam penelitian ini, Walikota Malang Sutiaji menunjukkan ‘komunikasi empati’ kepada warga Kota Malang dengan melakukan turba menyampaikan kebijakan terkait 3M, PSBB, PPKM, dan kebijakan lain seputar penanganan Covid-19. Aktivitas komunikasi yang dilakukan oleh Walikota Malang rutin diunggah melalui akun media sosial (Instagram) pribadi milik Sutiaji (@sam.sutiaji). Hal serupa juga dilakukan oleh Bupati Malang H. Sanusi yang rutin sambang warga demi menyosialisasikan kebijakan penanggulangan Covid-19 agar terjadi perubahan perilaku di tengah masyarakat (Redaksi Malang Satu, 2020).

Tahapan ketiga yaitu maintenance, yang memfokuskan pada upaya-upaya pihak terkait (pemerintah, organisasi, kelompok masyarakat) untuk mengelola kondisi krisis agar tidak lebih parah. Dalam penelitian ini, Satgas Covid-19 lebih pro-aktif menginformasikan perkembangan pandemi Covid-19 untuk mengurangi ketidakpastian informasi yang berakibat pada riuhnya peredaran informasi palsu (hoaks) yang merugikan masyarakat. Upaya maintenance lainnya yaitu mengkomunikasikan kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang tidak terjangkau oleh pemerintah (khususnya wilayah Kabupaten Malang) seperti bantuan sosial, pemenuhan alat kesehatan, lokasi isolasi terpadu dan lain-lain sebagai representasi kehadiran negara/pemerintah dalam situasi krisis. Pada tahap maintenance, sebuah organisasi sudah menjelaskan risiko apa yang terjadi, membuat segmentasi target penerima pesan (di masyarakat), dan menjelaskan rumor yang beredar (sebagai respons dari manajemen isu dalam situasi krisis).

Tahap keempat yaitu resolusi (resolution) menjelaskan perlunya merevisi sebuah rencana, mendiskusikan pelajaran yang didapat mengenai sebuah krisis. Pada tahap resolusi, dimana krisis

berakhir, pemerintah-dalam hal ini Satgas Covid-19 Kota dan Kabupaten Malang tetap melakukan komunikasi intensif untuk menciptakan solidaritas dan memahami krisis yang terjadi dengan lebih cermat. Ketika berada di tahapan resolusi, kondisi komunikasi cenderung stasis karena publik telah memiliki pengetahuan yang cukup tentang situasi krisis. Implikasi lainnya yaitu menurunnya ketertarikan publik dan media terhadap perkembangan pandemi Covid-19.

Terakhir, aktivitas komunikasi selama krisis penting untuk dievaluasi agar diketahui konsensus dan menjadi konsep pembelajaran untuk menghadapi kejadian serupa di masa yang akan datang.

Secara lebih lengkap, keempat tahapan tersebut diuraikan dalam penjelasan berikut:

#### 1. *Preparation*

Pada fase preparation komunikator harus menyiapkan rencana untuk menghadapi sebuah krisis dalam kasus ini SATGAS COVID-19 kota Malang harus menyiapkan berikut:

##### a. Menyiapkan dan menguji pesan

SATGAS COVID-19 kota Malang melalui rapat yang dilakukan telah membuat peraturan atau surat edaran yang menjadi dasar untuk pembuatan pesan seperti surat edaran no 14 tahun 2020 tentang pencegahan dan atau penanganan corona virus disease 2019. Melalui surat edaran atau perwali ini bagian HUMAS SATGAS COVID-19 membuat pesan yang akan disebarluaskan melalui media sosial atau disosialisasikan secara langsung kepada masyarakat Kota Malang. Berdasarkan hasil dari wawancara peneliti untuk menguji pesan tidak dilakukan karena pesan ini merupakan perintah sehingga harus dilakukan apabila ada yang tidak melakukan maka akan ditindak.

##### b. Membangun kerjasama

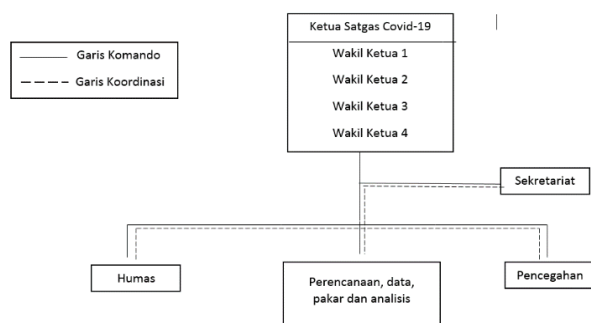
SATGAS COVID-19 Kota Malang merupakan gabungan dari badan dan dinas pemerintah kota Malang serta elemen dari masyarakat seperti unsur akademisi, polisi, TNI, Bank Jatim, LSM kota Malang, persatuan wartawan Indonesia Kota Malang, rumah sakit daerah Kota Malang, ikatan dokter Indonesia kota Malang, direktur perusahaan daerah kota Malang, PMI kota Malang.

##### c. Memilih dan melatih juru bicara

Satgas Covid-19 Kota Malang juga memilih juru bicara yaitu dr. Husnul Muarif sesuai dengan latar belakang beliau yang merupakan Kepala Dinas Kesehatan Kota Malang.

d. Membuat sistem komunikasi

Pembuatan sitem komunikasi dan alur perilisan informasi, SATGAS COVID-19 kota Malang telah menyiapkan alur komunikasi sebagai berikut:



**Gambar 6. Alur Komunikasi Satgas Covid-19 Kota Malang**

Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2021.

Berdasarkan dari hasil wawancara dengan kepala bidang dinas komunikasi kota Malang alur komunikasi hingga perilisan pesan semua berpusat dari Ketua SATGAS COVID-19 kota Malang. Proses alur pembuatan dan sosialisasi pesan SATGAS COVID-19 untuk melakukan sosialisasi berawal dari data yang diperoleh dari bagian perencanaan, data, pakar dan analisis lalu dilaporkan melalui sekretariat daerah menuju ketua SATGAS COVID-19, lalu melalui sekretariat akan dikoordinasikan dengan bagian humas untuk dibuatkan informasi dari data mentah tersebut, dan akan disosialisasikan melalui saluran daring dan sosialisasi secara langsung melalui bagian pencegahan. Menurut Reynolds (2018, h.6) pada fase preparation saat menghadapi sebuah krisis perencanaan semua terjadi disini dimulai dari membentuk kemitraan dengan organisasi dan stakeholder, membuat pesan dan mengujinya dengan populasi berbeda, memilih juru bicara, menentukan bagaimana persetujuan perilisan informasi, membuat rencana komunikasi kirsis, dan melibatkan komunitas dalam perencanaan.

Mencermati upaya yang dilakukan oleh SATGAS COVID-19 kota Malang pada fase perencanaan ini sudah sesuai dengan konsep CERC

dengan menunjuk Dr. Husnul Muarif sebagai juru bicara dengan latar belakang beliau merupakan kepala dinas kesehatan kota Malang, bekerjasama dengan pihak-pihak yang terkait dan bisa membantu dalam penanganan COVID-19 serta melakukan sosialisasi secara masif baik melalui luring atau daring. Serta membuat sistem komunikasi yang jelas sehingga alur perilisan pesan tetap bersumber dari satu pihak dan tidak membuat masyarakat bingung dengan informasi yang berbeda.

**KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil dan analisis penelitian, setidaknya dapat disimpulkan kedalam tiga poin utama. Pertama, kerangka kerja CERC layak untuk dipertimbangkan sebagai model komunikasi dalam penanganan pandemi di Indonesia karena memiliki setidaknya tiga keunggulan, yaitu strategi komunikasi menjelang, ketika pandemi terjadi, dan pasca-pandemi. Dalam kasus Indonesia, tersedianya panduan komunikasi dalam setiap tahapan pandemi sangatlah diperlukan. Ini dapat digunakan sebagai acuan bagi tim komunikasi atau pejabat yang berwenang untuk merumuskan pesan dan menentukan teknik penyampaian pesan yang tepat, sesuai dengan tipografi budaya masyarakat setempat. Keunggulan CERC lainnya adalah kerangka ini sangat bersifat teknis seperti memuat tahapan demi tahapan proses komunikasi publik selama krisis, namun demikian, CERC juga menyertakan tools untuk memahami aspek psikologis masyarakat dalam kondisi krisis dan bagaimana hasil pengukuran tersebut dapat digunakan untuk merumuskan pesan komunikasi. Sebagai contoh, dalam kondisi krisis, individu cenderung sulit mencerna informasi yang masuk dalam ruang pikirannya, sehingga tidak jarang masih banyak ditemukan masyarakat yang lebih percaya dengan informasi dari situs gosip yang masih diragukan kredibilitasnya dibanding informasi yang bersumber dari laman resmi pemerintah. Hal ini terjadi karena laman gosip memproduksi pesan serupa dalam frekuensi yang cukup sering, sehingga informasi tersebut akan dengan mudah sampai di ruang gema media sosial yang dimiliki oleh masyarakat. Terlebih, saat situasi krisis, dengan dinamika informasi yang sangat tinggi mengakibatkan pemahaman individu atas informasi menjadi terpotong. Keunggulan terakhir dari penggunaan CERC sebagai model komunikasi krisis yaitu model ini diperbarui dari waktu ke waktu,

bahkan dimungkinkan bagi pelaksana teknis untuk memodifikasi sesuai dengan kondisi masyarakat. Keunggulan terakhir ini sangat penting terutama dalam aspek menyesuaikan strategi komunikasi dengan perkembangan teknologi dan perubahan sosial di masyarakat.

Poin kedua dari penelitian ini menunjukkan bahwa Satgas Covid-19 Kota dan Kabupaten Malang telah menjalankan fungsi sebagai pengendali pandemi dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana proses produksi pesan terkait Covid-19 dirancang hingga disampaikan kepada masyarakat umum. Satgas Covid-19 Kota dan Kabupaten Malang juga berupaya maksimal dalam mengelola media komunikasi digital, seperti website khusus beralamatkan [COVID19.malangkota.go.id](https://COVID19.malangkota.go.id) untuk Kota Malang dan [satgascovid19.malangkab.go.id](https://satgascovid19.malangkab.go.id) untuk Kabupaten Malang. Berdasarkan hasil observasi peneliti, laman resmi (website) khusus Satgas Covid-19 memudahkan masyarakat dalam pencarian informasi terkait Covid-19. Selain itu, kedua Satgas Covid-19 juga menjelaskan pentingnya peran media sosial resmi milik pemerintah, seperti twitter, facebook, Instagram, dan YouTube, dalam diseminasi informasi yang akurat sehingga tidak membuat masyarakat panik, terlebih dengan fenomena infodemi yang dapat memperburuk penanganan pandemi Covid-19. Kecepatan dan ketepatan produksi, pengolahan hingga penyampaian pesan sesuai dengan time-frame krisis yang terjadi dapat memudahkan proses pengendalian pandemi ini. Keterbukaan informasi melalui transparansi data jumlah kasus konfirmasi positif, jumlah kematian, dan tingkat kesembuhan mendorong masyarakat Kota dan Kabupaten Malang selalu waspada dengan tetap menerapkan protokol kesehatan ketat. Terlebih ketika lonjakan kasus terjadi pada bulan Juli 2021, sebagian besar warga Kota Malang mengikuti instruksi Walikota untuk stay at home atau tidak berpergian jika dirasa tidak mendesak.

Poin ketiga, berdasarkan analisis penelitian, keberhasilan praktik komunikasi krisis – dalam hal ini komunikasi publik Satgas Covid-19 Kota Malang tidak dapat dilepaskan dari peran Walikota Malang, Sutiaji, sebagai aktor komunikasi yang merepresentasikan Satgas Covid-19 dan juga pemimpin daerah. Seperti misalnya, Sutiaji rutin mengunggah informasi terkait Covid-19 di akun Instagram miliknya @sam.sutiaji dengan jumlah pengikut (followers) mencapai 39 ribu followers.

Konten pesan yang disampaikan biasanya berisi himbauan untuk selalu menerapkan protokol kesehatan, menjaga kesehatan dengan rutin mengkonsumsi vitamin dan makan bergizi, informasi pemberian bantuan sosial, hingga ucapan duka kepada pihak keluarga yang meninggal karena Covid-19. Bahkan, saat kasus Covid-19 di Kota Malang melonjak pada bulan Juli 2021, Sutiaji mengunggah video singkat yang berisi wawancara langsung (live) dengan pihak tenaga kesehatan (dokter dan perawat) yang bertugas di rumah sakit. Ia menuturkan, upaya ini dilakukan agar warga Kota Malang tidak teledor dengan adanya virus korona ini. Selain itu, yang cukup menarik adalah ketika Walikota Malang mendatangi petugas pemakaman khusus Covid-19 di TPU dan menanyakan langsung berapa jumlah warga yang disemayamkan akibat Covid-19. Nampaknya, dari video tersebut, warga Kota Malang perlahan memiliki rasa kepedulian untuk menjaga diri sendiri dan keluarga agar tidak tertular Covid-19. Sebagai representasi Satgas Covid-19, Sutiaji berupaya untuk selalu menjalin komunikasi dengan warga Kota Malang secara lebih intens selama pandemi terjadi. Hal ini bertujuan untuk mengurangi keributan informasi yang kerap terjadi selama krisis

## REFERENCES

- Afridho Aldana. (2020). Melawan Pandemi dengan Komunikasi. Detiknews.Com. <https://news.detik.com/kolom/d-5200262/melawan-pandemi-dengan-komunikasi>
- Arif, L. (2020). Mitigasi bencana gempa di kota surabaya (kajian tentang upaya antisipatif pemerintah kota surabaya dalam mengurangi resiko bencana). *Dinamika Governance: Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 10(1).
- Arvai, J., & Rivers, L. (2014). *Effective risk communication*. Routledge London, UK:
- Bhatti, A., & Akram, H. (2020). The moderating role of subjective norms between online shopping behaviour and its determinants. *International Journal of Social Sciences and Economic Review*, 1–9.
- Bidang Komunikasi dan Informasi Publik. (2020). Keputusan Wali Kota Malang tentang Pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 Kota Malang. [Malangkota.Go.Id](https://Malangkota.Go.Id).

- <https://malangkota.go.id/2020/06/12/keputusan-wali-kota-malang-tentang-pembentukan-gugus-tugas-percepatan-penanganan-covid-19-kota-malang/>
- Bima Baskara. (2020). Rangkaian Peristiwa Pertama Covid-19. Kompas.Id. <https://www.kompas.id/baca/riset/2020/04/18/rangkaian-peristiwa-pertama-covid-19>
- CDC, T. B. (2014). Data and statistics. US Department of Health and Human Services, CDC Atlanta, GA.
- Coombs, W. T. (1995). Choosing the right words: The development of guidelines for the selection of the “appropriate” crisis-response strategies. *Management Communication Quarterly*, 8(4), 447–476.
- Covello, V. T. (1992). Risk communication: An emerging area of health communication research. *Annals of the International Communication Association*, 15(1), 359–373.
- Dina Arifana. (2021). Optimalisasi Komunikasi Penanganan Pandemi. Detiknews.Com. <https://news.detik.com/kolom/d-5660109/optimalisasi-komunikasi-penanganan-pandemi>
- Enjang AS, E. A. S., Wibawa, D., Wahab, E. D., & Muslim, A. (2020). Mendorong penerapan Crisis and Emergency Risk Communication (CERC) untuk mengatasi pandemi Covid 19 di Indonesia. Mendorong Penerapan Crisis and Emergency Risk Communication (CERC) Untuk Mengatasi Pandemi Covid 19 Di Indonesia.
- Frewer, L. (2004). The public and effective risk communication. *Toxicology Letters*, 149(1–3), 391–397.
- Hyland-Wood, B., Gardner, J., Leask, J., & Ecker, U. K. H. (2021). Toward effective government communication strategies in the era of COVID-19. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1), 1–11.
- Irwan Syambudi. (2020). Perseteruan Risma dan Khofifah di Zona Merah Corona. Tirto.Id. <https://tirto.id/perseteruan-risma-dan-khofifah-di-zona-merah-corona-ff6Z>
- Liu, Q., Wang, R. S., Qu, G. Q., Wang, Y. Y., Liu, P., Zhu, Y. Z., Fei, G., Ren, L., Zhou, Y. W., & Liu, L. (2020). Gross examination report of a COVID-19 death autopsy. *Fa Yi Xue Za Zhi*, 36(1), 21–23.
- Nabila, Nisrina Laila, Santoso, H. P. (2021). No Title. *Komunikologi: Jurnal Ilmiah Ilmu Komunikasi*, 2(18), 168–179.
- Oktariani, R., & Wuryanta, A. G. E. W. (2020). Komunikasi Pemerintah Melalui Media Center Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Kepada Publik. *Expose: Jurnal Ilmu Komunikasi*, 3(2), 113–123.
- Pardede, J. P. P., & Rozali, R. D. Y. (2020). Tata Kelola Penanganan Kasus COVID-19 di Selandia Baru. *Dinamika Governance: Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 10(2).
- Patton, M. Q. (2002). Two decades of developments in qualitative inquiry: A personal, experiential perspective. *Qualitative Social Work*, 1(3), 261–283.
- Pazqara, E. W. (2022). Problematika Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kabupaten Banyumas. *Dinamika Governance: Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 12(2).
- Rasmussen, S. A., Smulian, J. C., Lednicky, J. A., Wen, T. S., & Jamieson, D. J. (2020). Coronavirus disease 2019 (COVID-19) and pregnancy: what obstetricians need to know. *American Journal of Obstetrics and Gynecology*, 222(5), 415–426.
- Redaksi Malang Satu. (2020). Blusukan Ke Daerah Pinggiran Malang Selatan, Bupati Malang Kunjungi Rumah Warga Dan Bagikan Sembako. Malangsatu.Id. <https://malangsatu.id/2020/04/blusukan-ke-daerah-pinggiran-malang-selatan-bupati-malang-kunjungi-rumah-warga-dan-bagikan-sembako/>
- Tawai, A., Suharyanto, A., Putranto, T. D., de Guzman, B. M. N., & Prastowo, A. A. (2021). Indonesian covid-19 issue on media: review on spiral of silence application theory. *Jurnal Studi Komunikasi*, 5(2), 286–301.
- Vellingiri, B., Jayaramayya, K., Iyer, M., Narayanasamy, A., Govindasamy, V., Giridharan, B., Ganesan, S., Venugopal, A., Venkatesan, D., & Ganesan, H. (2020). COVID-19: A promising cure for the global panic. *Science of the Total Environment*, 725, 138277.
- Vina Mukaromah. (2020). 10 Provinsi dengan Jumlah Kasus Covid-19 Tertinggi, Jatim Mulai Dekati DKI. Kompas.Com. <https://www.kompas.com/tren/read/2020/06/23/184500765/10-provinsi-dengan-jumlah->



kasus-covid-19-tertinggi-jatim-mulai-dekati-dki?page=all

- W Lawrence, N. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Pearson Education Limited.
- Witte, K. (1995). Generating effective risk messages: How scary should your risk communication be? *Annals of the International Communication Association*, 18(1), 229–254.
- Witte, K., Peterson, T. R., Vallabhan, S., Stephenson, M. T., Plugge, C. D., Givens, V. K., Todd, J. D., Beckett, M. G., Hyde, M. K., & Jarrett, R. (1992). Preventing tractor-related injuries and deaths in rural populations: Using a persuasive health message framework in formative evaluation research. *International Quarterly of Community Health Education*, 13(3), 219–251.
- Zhang, L., Li, H., & Chen, K. (2020). Effective risk communication for public health emergency: reflection on the COVID-19 (2019-nCoV) outbreak in Wuhan, China. *Healthcare*, 8(1), 64.

