

Analisis Isi *Crisis & Emergency Risk Communication* Pandemi COVID-19 pada Facebook Bangga Surabaya

Genieverre Sasja Julianto, Ido Prijana Hadi, Titi Nur Vidyarini

Prodi Ilmu Komunikasi, Universitas Kristen Petra Surabaya

genieverresasja@gmail.com

Abstrak

COVID-19 yang muncul pada akhir tahun 2019 menyebabkan darurat kesehatan publik di seluruh dunia. Kejadian ini memunculkan kebutuhan bagi lembaga-lembaga pemerintahan dan kesehatan untuk melaksanakan *Crisis & Emergency Risk Communication* (CERC) di negara masing-masing. Termasuk bagi Pemerintah Kota Surabaya yang daerah pemerintahannya sempat menjadi episenter pandemi COVID-19 di Indonesia. Salah satu saluran komunikasi yang digunakan oleh Humas Pemerintah Kota Surabaya untuk melaksanakan CERC adalah media sosial seperti *Facebook*. Penelitian ini dilaksanakan untuk mengetahui bagaimana Humas Pemerintah Kota Surabaya mengimplementasikan CERC pada akun *Facebook* Bangga Surabaya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian analisis isi kuantitatif dengan 7 *best practices* pesan CERC sebagai indikatornya. Temuan penelitian menunjukkan bahwa dari 17 Maret 2020 hingga 10 Agustus 2020, Humas Pemerintah Kota Surabaya mengimplementasikan 5 dari 7 indikator. Dimana sebesar 97% dari sampel penelitian mengandung setidaknya 1-5 indikator. Indikator yang paling sering muncul adalah "*Promote Action Steps the Public Can Take*" (69%), dilanjutkan oleh "*Express Accountability*" (55%), "*Express Commitment*" (47%), "*Explain What is Known*" (43%), "*Express Empathy*" (24%), dan yang terakhir "*Explain What is Not Known*" dan "*Explain How or Why the Event Happened*" yang masing-masing tidak muncul sama sekali (0%). Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa Humas Pemerintah Kota Surabaya melaksanakan 3 dari 4 peran *Public Relations* dan juga beberapa sifat atau tugas *Public Relations* secara umum maupun secara khusus sebagai *Government Public Relations*.

Kata Kunci: *Crisis & Emergency Risk Communication*, Pandemi Influenza, *Facebook*, *Public Relations*, Analisis Isi

Pendahuluan

Public Relations (PR) atau Hubungan Masyarakat (Humas) adalah profesi yang erat kaitannya dengan komunikasi. Menurut Toth (2002) beberapa tugas dari PR terkait dengan usaha-usaha untuk membangun relasi, mengontrol lingkungan, menjalankan fungsi manajemen, dan melaksanakan komunikasi dalam hubungan perusahaan dengan publik internal maupun eksternal (dalam Kriyantono, 2012, p. 192). Pada penerapannya, PR berkembang memunculkan peran yang lebih spesifik seperti *Government Public Relations*. PR sebagai sebuah ilmu mengadopsi banyak metode sebagai metode penelitian, contohnya analisis isi.

Content analysis atau yang analisis isi adalah sebuah metode penelitian yang sudah berumur puluhan tahun. *Webster's Dictionary of the English Language* pertama kali memasukkan istilah *content analysis* dalam edisi tahun 1961 dengan penjelasan “*analysis of the manifest and latent content of a body of communicated material (as a book or film) through classification, turbulation, and evaluation of its key symbols and themes in order to ascertain its meaning and probable effect.*”. Dapat diartikan sebagai analisis manifes dan laten dari benda yang dikomunikasikan (sebagai buku atau film) melalui klasifikasi, turbulasi, dan evaluasi simbol dan tema utama untuk memastikan makna dan kemungkinan efeknya. Mencakup pembacaan sistematis atas sebuah teks, gambar, dan materi simbolis lainnya. Sesuai dengan perkembangan media, analisis isi berevolusi dari yang awalnya hanya meneliti koleksi-koleksi pesan tertulis dan cetak masuk ke ranah digital menganalisis teks elektronik dan gambar. Evolusi digital ini meluaskan penelitian PR hingga ke salah satu media penting bagi PR: media sosial.

Kriteria media komunikasi PR mencakup keterbukaan dan komunikasi dua arah. Keduanya terdapat pada karakteristik media sosial yang merupakan bagian dari *new media* (media baru). PR memanfaatkan media sosial sebagai alat mengontrol lingkungan, membangun komunikasi dan hubungan, menyajikan informasi terbaru, juga mengklarifikasi isu atau krisis yang dialami oleh perusahaan (Kriyantono, 2012). Dalam studi *Excellence*, ditemukan bahwa PR yang paling efektif adalah yang berpartisipasi dalam media digital dalam pembuatan keputusan strategis organisasi (Grunig, Grunig, & Dozier, 2002).

Media sosial yang paling populer atau paling banyak digunakan di Indonesia adalah *Facebook*. Data oleh Statista yang diunggah pada portal data statistik Databoks oleh Katadata menunjukkan bahwa *Facebook* merajai daftar media sosial paling populer sepanjang April 2020 dengan skor mencapai 2,5 miliar (Databoks, 2020). Data lain oleh We Are Social dan Hootsuite yang diunggah pada Databoks oleh Katadata menunjukkan bahwa *Facebook* menjadi media sosial ke-3 yang paling sering digunakan di Indonesia (Jayani, 2020). Perusahaan operator seluler 3 Indonesia juga mengungkapkan dalam sebuah konferensi pers bahwa sebanyak 95% pelanggannya aktif mengakses media sosial, 70% kuota penggunaannya dihabiskan setiap hari untuk mengakses media sosial, dan media sosial *Facebook* menjadi media sosial yang paling banyak digunakan oleh pengguna dengan skor hampir mencapai 12.500.000 (Sandi, 2020). Mereka juga menyatakan bahwa lalu lintas pengguna internet meningkat selama pandemi COVID-19 (Hermawan, 2020).

PR bekerja dalam berbagai keadaan untuk menjaga citra dan reputasi. Termasuk di bawah tekanan risiko ataupun krisis. *Risk communication* dan *crisis communication* yang tepat dan cepat sebagai bentuk manajemen komunikasi PR perlu dilakukan untuk memastikan citra perusahaan terjaga. *Risk communication* atau komunikasi risiko adalah sebuah bentuk komunikasi yang berfokus pada usaha menciptakan pemahaman rasional akan sebuah risiko. Dalam praktiknya seringkali berupa pesan kesehatan publik atas risiko kesehatan dan bahaya lingkungan. Berangkat dari fenomena yang dijelaskan oleh Ropeik & Gray (2002) dimana publik memiliki pemahaman populer yang salah akan sebuah risiko, yang tidak sesuai dengan data ilmiah yang ada. Sedangkan *crisis communication* atau komunikasi krisis memiliki

fokus pada krisis sebagai gangguan yang dapat mengancam sistem, atau organisasi, baik pada tingkat fisik dan eksistensial (Pauchant & Mitroff, 1992). *Crisis communication* seringkali dikaitkan dengan praktik PR karena sifatnya yang mengancam citra dan reputasi perusahaan.

Walau berbeda, kedua komunikasi di atas memiliki banyak kesamaan dan saling bertemu dalam kondisi-kondisi tertentu. Pada kasus rumit tertentu, tidak bisa dibedakan yang mana yang *risk communication* dan yang mana yang *crisis communication*. Karena pada kasus tersebut keduanya berjalan bersamaan dan saling terintegrasi satu dengan yang lain. Beberapa ahli pun menyatakan bahwa keduanya dapat digabungkan menjadi suatu bentuk integrasi *Crisis & Emergency Risk Communication* (CERC) atau komunikasi krisis dan risiko darurat. Filosofi dasar dari CERC adalah bahwa masyarakat berhak mendapatkan informasi akurat, dengan cepat dan terus menerus terkait krisis yang terjadi. Contoh kasus yang memerlukan CERC menurut CDC adalah kasus wabah virus influenza.

Wabah virus influenza menciptakan risiko tinggi dimana bisa terjadi skenario yang membahayakan kesehatan masyarakat secara luas. Risiko ini merupakan hal yang baru bagi masyarakat umum sehingga tingkat pengetahuannya rendah, dipandang tidak wajar, dan menciptakan ketidakpastian yang tinggi. Dari yang awalnya risiko, secara pelan tapi pasti bisa berevolusi menganut krisis. Seperti pada kasus pandemi COVID-19 yang pada awal tahun 2020 berhasil membawa kegemparan di seluruh dunia, termasuk bagi Pemerintah Kota Surabaya.

Coronavirus Disease 2019 atau yang secara resmi disingkat menjadi COVID-19 adalah sebuah virus influenza baru yang pertama kali muncul di Kota Wuhan pada akhir tahun 2019 (World Health Organization, 2020). Natur dari COVID-19 yang mudah menular bahkan sebelum gejala pertama muncul membuat virus sulit untuk dideteksi dan dikontrol penyebarannya. Hingga 11 Maret 2020 dengan peningkatan kasus baru setiap harinya di seluruh dunia, WHO secara resmi mengkategorikan COVID-19 sebagai pandemi (World Health Organization, 2020). Kasus pertama di Indonesia diumumkan pertama kali oleh Presiden Republik Indonesia Joko Widodo beserta Menteri Kesehatan Terawan Agus Putranto pada 2 Maret 2020. Hingga 13 Juli 2020 pukul 20.39 di Indonesia ada sebanyak 76.981 kasus COVID-19 (WorldOMeter, 2020). Dari data yang didapatkan, diketahui bahwa Jawa Timur sempat bertahan menjadi provinsi dengan kasus COVID-19 terbanyak di Indonesia. Sekitar 22% dari total kasus di Indonesia (Isfandiari, 2020) terdapat di Jawa Timur. Pada tanggal 13 Juli 2020 di Jawa Timur terdapat sebanyak 16.862 kasus COVID-19. Hampir setengahnya disumbang oleh Surabaya dengan kasus COVID-19 yang tercatat sebanyak 7.255 kasus (Erfinanto, 2020).

Walau berprestasi, dengan kondisi krisis COVID-19, Surabaya pun dikenal sebagai pusat pandemi di Indonesia. Hingga di awal bulan Juni 2020 beredar kabar di media sosial mengenai status Kota Surabaya yang naik dari zona merah menjadi zona hitam COVID-19. Kabar ini muncul akibat gambar penyebaran kasus COVID-19 yang diunggah oleh Pemerintah Kota Jawa Timur di mana terlihat Kota Surabaya diwarnai dengan warna hitam yang dianggap menunjukkan tingkat kasus yang sangat tinggi. Ternyata kabar ini adalah berita bohong. Kenyataannya Surabaya

merupakan wilayah zona merah. "Per 2 Juni 2020, Kota Surabaya memasuki zona merah tua, bukan hitam," kata Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Jawa Timur Benny Sampirwanto memberi klarifikasi (Kompas.com, 2020). Dilansir dari covid19.go.id, zonasi risiko COVID-19 ini sendiri nyatanya hanya terdiri atas 5 kategori wilayah berdasarkan risiko kenaikan kasus dengan zona merah sebagai tingkatan paling tinggi. Namun dengan semakin meluasnya peredaran informasi yang salah ini, sebagian dari masyarakat sudah terlanjur mempercayai informasi tersebut. Memperburuk reputasi/citra Kota Surabaya.

Dalam kondisi darurat reputasi ini, Pemerintah Kota Surabaya pun berada di bawah sorotan publik dan media. Sayangnya beberapa menyuarakan kritik akibat kinerjanya yang dianggap kurang baik. Termasuk usaha-usaha komunikasi selama pandemi. Menteri Kesehatan Indonesia Terawan Agus Putranto bahkan sempat berkantor di Surabaya sementara waktu untuk fokus menekan kasus COVID-19 di Jawa Timur. Menurut Sekretaris Direktorat Jenderal Pencegahan dan Pengendalian Penyakit, M. Budi Hidayat alasannya adalah "Karena penyebaran kasus Covid-19 di Jatim perlu perhatian khusus," (CNN Indonesia, 2020). Presiden Republik Indonesia Joko Widodo juga turut berkomentar "Saya ingin lihat dua minggu setelah ini ada progress yang baik atau tidak," (Kusuma, 2020).

Humas Pemerintah Kota Surabaya sendiri memiliki berbagai akun resmi media digital sebagai media komunikasi dengan publik. Termasuk di dalamnya komunikasi mengenai pandemi. Seluruh akun resmi tersebut memiliki nama/identitas yang sama, yaitu Bangga Surabaya. Bangga Surabaya dapat ditemui pada *website, Facebook, Twitter, Instagram, YouTube, dan Anchor*.

Pandemi COVID-19 menimbulkan krisis bagi seluruh sektor dunia dengan ketidakpastian dan distrupsi massal yang dibawanya. Komunikasi menjadi komponen penting dan vital sebagai respons kesehatan masyarakat yang komprehensif terhadap pandemi. Kurangnya pengetahuan akan pandemi cenderung meningkatkan risiko yang dirasakan oleh masyarakat umum (Sandman, 2002). Krisis yang dibawa oleh COVID-19 menyinari kebutuhan akan CERC yang berpusat pada peningkatan kapasitas untuk mendeteksi, mempersiapkan, dan menangani wabah untuk dilaksanakan secepatnya dan setepat mungkin. Terutama bagi pihak-pihak yang berperan sebagai *communication leader* baik itu di pemerintahan, organisasi kemasyarakatan, komunitas, ataupun perusahaan melalui media apapun, termasuk Pemerintah Kota Surabaya.

Dalam membuat penelitian ilmiah yang terpercaya diperlukan penelitian-penelitian atau jurnal-jurnal terdahulu sebagai dasar yang mendukung. Yang pertama, skripsi milik Wenny Chentya yang diterbitkan oleh Universitas Kristen Petra Surabaya berjudul "Implementasi Elemen *Competitive Identity* Kota Surabaya (Analisis isi pada *Facebook* 'Bangga Surabaya')". Hasil yang didapatkan adalah ke-enam elemen dari *Competitive Identity* terimplementasi pada *Facebook* Bangga Surabaya periode Januari – Maret 2019. Dimana elemen *people* menjadi elemen yang paling banyak muncul dengan persentase kemunculan 83% dari total 129 post yang diteliti (Chentya, 2019). Yang kedua adalah artikel dalam jurnal *Health Communication* yang ditulis oleh John Parmer, Cynthia Baur, Dogan Eroglu, Keri Lubell, Christine

Prue, Barbara Reynolds & James Weaver berjudul “*Crisis and Emergency Risk Messaging in Mass Media News Stories: Is the Public Getting the Information They Need to Protect Their Health?*”. Artikel ini meneliti CERC pada sebanyak 369 berita surat kabar dan televisi mengenai bencana alam dan penyakit wabah bawaan makanan. Dengan menganalisis isi 7 *best practices* CERC versi CDC-OADC sebagai alat *coding*, ditemukan *risk messaging* yang diterima publik melalui media massa tidak sesuai dengan rekomendasi 7 *best practices* CERC (Parmer, et al., 2016). Yang ketiga sebuah makalah penelitian milik Andrew Ovenden dari University of North Carolina berjudul “*Developing a Crisis and Emergency Risk Communications Plan: A Formative Evaluation of the Durham County, North Carolina Emergency Communications Program*”. Hasil menunjukkan tantangan yang muncul selama persiapan dan respons terhadap keadaan darurat dikurangi melalui kepatuhan terhadap berbagai *best practices* CERC karena memungkinkan manajer komunikasi melaksanakan evaluasi. Tema paling umum yang muncul dari wawancara menyarankan perlunya kepemimpinan yang kuat sebelum keadaan darurat untuk memformalkan dan menyatukan proses komunikasi antar lembaga pemerintah. Upaya penjangkauan kepemimpinan di komunitas juga akan memungkinkan manajer untuk menilai kebutuhan komunikasi dan membangun serta memelihara kepercayaan di antara segmen komunitas. Terakhir, teknologi inovatif dan media sosial adalah alat berguna untuk pengiriman pesan darurat, tetapi juga membawa risiko dan pertimbangan signifikan (Ovenden, 2019).

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu ada pada fenomena dimana penelitian ini didasari fenomena yang baru dan relevan pada masa pembuatan penelitian, yaitu darurat kesehatan publik COVID-19. Penelitian ini menjadi sangat penting karena walau memiliki prestasi dan reputasi cemerlang, juga telah menerapkan berbagai peraturan, Pemerintah Kota Surabaya tidak kebal dari risiko yang dibawa oleh krisis COVID-19. Oleh karena itu segala usaha, terutama CERC yang merupakan rekomendasi internasional menjadi sangat krusial. Penelitian ini mencoba menjawab pertanyaan “Apa saja pesan *crisis & emergency risk communication* pandemi COVID-19 pada *Facebook* Bangsa Surabaya?”

Tinjauan Pustaka

Public Relations

Public Relations (PR) didefinisikan sebagai “*management of communication between an organization and its publics.*” (Grunig & Hunt, 1984, p. 6). PR adalah manajemen komunikasi antara organisasi dengan publiknya. PR berkomunikasi tidak hanya untuk dirinya sendiri, melainkan melaksanakan manajemen, perencanaan, dan melaksanakan komunikasi untuk organisasi secara keseluruhan (Grunig & Hunt, 1984). Profesi PR tidak bisa dipisahkan dari reputasi atau citra organisasi yang dijaganya. Winkleman (1999) menyebutkan bahwa reputasi organisasi adalah hal yang sangat bernilai karena mempengaruhi citra organisasi di mata publik. Reputasi dipengaruhi oleh segala sesuatu yang terjadi di lingkungan organisasi. Kejadian yang positif akan memancing hasil yang positif juga terhadap reputasi organisasi, dan sebaliknya. Salah satu kejadian buruk yang bisa menimpa

dan mempengaruhi organisasi adalah krisis yang bisa diatasi dengan melaksanakan strategi komunikasi seperti CERC.

Crisis & Emergency Risk Communication

Crisis & Emergency Risk Communication (CERC) atau komunikasi krisis dan darurat risiko merupakan komponen penting dari tanggap darurat kesehatan masyarakat. Model CERC yang diusung oleh *Centers for Disease Control and Preventions* (CDC) Amerika Serikat ini menggabungkan metodologi kesehatan masyarakat *risk communication* dengan prinsip-prinsip *crisis communication* untuk memberikan para praktisi dan profesional pendekatan komprehensif dan terintegrasi terhadap krisis, risiko, dan komunikasi tanggap darurat (Sellnow & Seeger, 2013). Pada tahun 2011, CDC *Office of the Associate Director of Communication* (CDC-OADC) membentuk sebuah panel ahli-ahli komunikator CDC untuk mendefinisikan istilah “*Crisis & Emergency Risk Communication*”, “*Mass Media*”, “*Best Practices in Crisis & Emergency Risk Messaging*”, dan “*Protect the Public’s Health*” (Parmer, et al., 2016). Pada pertemuan tersebut panel mencapai konsensus akan 7 *best practices* pesan CERC yang secara khusus mengatur pesan komunikasi.

Media Sosial

McQuail (2011) menjelaskan bahwa *new media* atau media baru adalah berbagai perangkat teknologi komunikasi dengan ciri yang sama, dimana selain baru, dimungkinkan penggunaannya oleh digitalisasi dan ketersediaan yang luas untuk penggunaan pribadi sebagai alat komunikasi. Salah satu produk *new media* adalah media sosial. Istilah media sosial mengacu pada bentuk baru dari media yang menganut partisipasi interaktif (Manning, 2014). Laad dan Lewis (2012) menekankan bahwa media sosial memberikan suara manusia pada situasi yang terjadi dan mengakomodasi respons emosional publik. Menjadi platform yang baik untuk menciptakan kerjasama dalam menyebarkan *best practice*, metode, dan pesan untuk krisis. Contoh media sosial adalah situs jejaring sosial seperti *Facebook*.

Metode

Konseptualisasi Penelitian

Berdasarkan panel ahli CDC-OADC, dijelaskan bahwa metode penelitian yang paling sesuai untuk mengukur pesan *best practice* CERC adalah analisis isi (Parmer, et al., 2016). Oleh karena itu penelitian ini menggunakan metode analisis isi dengan pendekatan kuantitatif sebagai bentuk analisis isi tradisional karena mewakili sebagian besar studi maupun penelitian yang telah dilakukan dalam bidang ini. Variabel penelitian adalah CERC dengan indikator 7 *best practices*: “*Explain What is Known*”, “*Explain What is Not Known*”, “*Explain How or Why the Event Happened*”, “*Promote Action Steps the Public Can Take*”, “*Express Empathy*”, “*Express Accountability*”, dan “*Express Commitment*”.

Subjek Penelitian

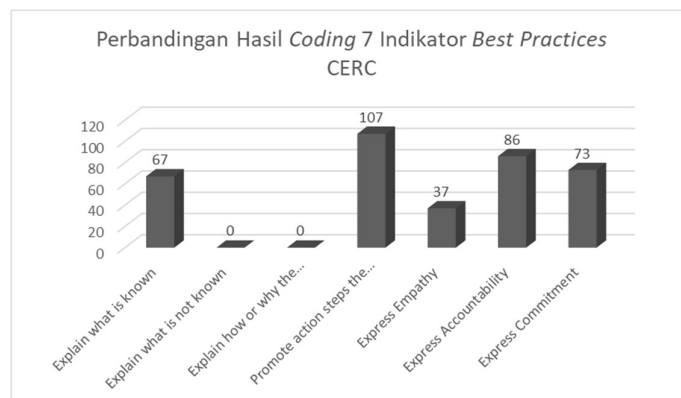
Populasi penelitian adalah seluruh pesan dalam bentuk teks, gambar, dan video yang diunggah oleh Humas Pemerintah Kota Surabaya di *Facebook* Bangga Surabaya mulai dari tanggal 17 Maret 2020 hingga 10 Agustus 2020. Mengetahui jumlah populasi yang banyak, dilaksanakan teknik *non-probability sampling: purposive sampling*. Sampel dari penelitian ini adalah unggahan pada halaman beranda akun yang membahas mengenai COVID-19 sebagai krisis pandemi. Peneliti menentukan sampel dengan menggunakan kata kunci pada fitur pencarian di *Facebook*. Kata kunci tersebut adalah “COVID-19”, “Corona”, “New Normal”, “Protokol”, “#BiasakanYangTidakBiasa”, “#LawanCovid19”, dan “#SurabayaBermasker”. Total sampel berdasarkan ketentuan ini adalah sebanyak 155 sampel yang terdiri atas 2 jenis unggahan: Teks + Gambar atau Teks + Video.

Analisis Data

Setelah mendapatkan sampel yang sesuai, peneliti membuat tabel data mentah sampel. Daftar *best practice* digabungkan dengan kumpulan sub indikator olahan peneliti berdasarkan jurnal-jurnal terkait, digunakan untuk membuat kerangka *coding* bagi data-data yang sudah terkumpul. Tahap persiapannya dimulai dengan memilih unit analisis yang dapat berupa kata atau tema tertentu sesuai dengan fenomena penelitian. Proses ini mencakup *open coding* (pengkodean terbuka), pembuatan kategori, dan abstraksi. Total ada 30 poin sub indikator yang akan di-*coding* untuk membantu memandu analisis isi. Data kemudian diolah untuk mencari frekuensi setiap indikator yang dilanjutkan dengan mencari dimensi pesan *best practices* yang paling banyak digunakan demi menjawab pertanyaan penelitian.

Temuan Data

Dibawah ini adalah grafik perbandingan indikator-indikator CERC yang muncul di *Facebook* Bangga Surabaya periode 17 Maret 2020 hingga 10 Agustus 2020.



Gambar 1. Perbandingan hasil coding 7 indikator best practices CERC

Indikator *best practices* CERC paling sering muncul pada *Facebook* Bangga Surabaya dalam periode yang ditentukan adalah “*Promote Action Steps the Public*”

Can Take". Indikator ini muncul pada sebanyak 107 sampel. Sebesar 69% dari total 155 unggahan. Diikuti pada posisi ke-2 oleh indikator "*Express Accountability*" (55%), ke-3 adalah indikator "*Express Commitment*" (47%), ke-4 adalah indikator "*Explain What is Known*" (43%), ke-5 adalah indikator "*Express Empathy*" (24%), dan pada posisi ke-6 sekaligus ke-7 yang menjadi posisi terakhir ada indikator "*Explain What is Not Known*" dan "*Explain How or Why the Event Happened*" dengan nilai/persentase yang sama (0%). Satu unggahan Facebook Bangsa Surabaya dapat mengandung lebih dari 1 indikator CERC. Hal ini dikarenakan setiap indikator saling melengkapi tujuan masing-masing.

Analisis dan Interpretasi

Data menunjukkan bahwa indikator "*Promote Action Steps the Public Can Take*" menjadi tujuan utama komunikasi CERC oleh Humas Pemerintah Kota Surabaya. Terlihat ada kesenjangan penggunaan diantara indikator-indikator CERC. Hal ini dikarenakan media digital tidak selalu sesuai untuk mengkomunikasikan seluruh bentuk CERC. Contohnya indikator "*Explain What is Not Known*" lebih sesuai jika dikomunikasikan secara langsung atau tatap muka. Fakta ini memperkuat keberadaan media digital sebagai media pelengkap yang memperluas jangkauan pesan, dan bukan sebagai solusi utama dalam komunikasi PR. Selain itu, hal ini mungkin terjadi karena Humas Pemerintah Kota Surabaya berusaha memberikan informasi yang akurat, tepat waktu, konsisten, dan kredibel. Oleh karena itu penyusunan pesan CERC disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan pada saat itu.

Pesan indikator "*Promote Action Steps the Public Can Take*" yang paling sering muncul adalah persuasi dan rekomendasi masyarakat untuk mengikuti langkah/tahap/perilaku protektif sebagai preparasi terhadap wabah pandemi COVID-19. Seperti menggunakan masker atau *face shield*, mencuci tangan secara rutin, menggunakan *hand sanitizer*, dll. Penjelasan dan pengulangan yang berkelanjutan diharapkan untuk meningkatkan efikasi diri dan respons pribadi dari masyarakat. Pada kasus tertentu aksi tersebut bisa sesederhana menunjukkan publik sumber informasi lain. Posisi indikator ini sebagai indikator dengan jumlah penggunaan terbanyak sangat baik dan wajar mengetahui indikator ini disebut-sebut sebagai tujuan utama dilaksanakannya CERC (Seeger, et al., 2018).

Pesan indikator "*Express Accountability*" yang paling sering muncul adalah penjelasan aktivitas/usaha pemerintah sendiri (pembersihan, pembangunan, remediasi, dll) yang sudah dan sedang dilaksanakan dalam penanganan wabah pandemi COVID-19. Memberikan kepastian kepada masyarakat bahwa memang ada usaha yang sedang dijalankan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk mengatasi persebaran COVID-19. Aktivitas yang dipromosikan bertujuan untuk mempercepat pemetaan pasien, penanganan, dan memutus mata rantai penyebaran di Surabaya. Indikator ini berkaitan erat dengan indikator "*Promote Action Steps the Public Can Take*", sehingga posisi mereka berdampingan di penelitian ini.

Pesan indikator "*Express Commitment*" yang paling sering muncul adalah penjelasan kesuksesan yang didapat oleh pemerintah dalam memegang komitmen

penanganan wabah pandemi COVID-19. Menyoroti keberhasilan dalam komunitas bisa membantu memikul beban yang ditimbulkan wabah (Reynolds B., 2007). Secara tidak langsung juga menjadi bentuk kebanggaan sendiri bagi masyarakat Surabaya. Selain itu kesuksesan ini merupakan hasil kerja yang menunjukkan komitmen dan dedikasi yang dimiliki Pemerintah Kota Surabaya.

Pesan indikator “*Explain What is Known*” yang paling sering muncul adalah pesan penjelasan persebaran kasus wabah pandemi COVID-19 secara geografis atau fisik. Fungsinya untuk memberikan gambaran akan tingkat risiko yang dibawa oleh pandemi COVID-19. Dengan begitu ketidakpastian situasi pandemi bisa diminimalisir. Melalui informasi-informasi yang diberikan oleh indikator ini, masyarakat bisa menentukan sendiri posisinya dalam pandemi dan seberapa jauh mereka perlu berusaha melaksanakan mitigasi.

Pesan indikator “*Express Empathy*” yang paling sering muncul ada 2, yaitu menyatakan dan menunjukkan kasih sayang, perhatian, dan empati atas kerugian yang terjadi akibat wabah pandemi COVID-19 & mengenali dan menghargai dukungan atau kinerja masyarakat (individu/kelompok) yang sudah baik dalam situasi wabah pandemi COVID-19. Indikator ini dimulai dengan memperlakukan masyarakat layaknya manusia yang memiliki kebutuhan emosional. Terutama di masa pandemi COVID-19 yang sulit ini. Menunjukkan kepedulian dan perhatian, serta apresiasi terhadap apa yang masyarakat alami saat krisis akan meningkatkan peluang mereka mendengarkan dan menindaklanjuti pesan CERC.

Pesan indikator “*Explain What is Not Known*” tidak muncul sama sekali pada *Facebook* Bangsa Surabaya di periode yang ditentukan. Hal ini dikarenakan membahas kekurangan data melalui media sosial *Facebook* merupakan hal yang riskan. Bisa terjadi kesalahan komunikasi yang menimbulkan kesalahpahaman dan kontroversi yang tidak perlu. Informasi seperti ini lebih baik dilaksanakan melalui komunikasi tatap muka yang disertai faktor emosi sebagai komunikasi nonverbal.

Pesan indikator “*Explain How or Why the Event Happened*” juga tidak muncul sama sekali pada *Facebook* Bangsa Surabaya di periode yang ditentukan. Hal ini mungkin dikarenakan di periode penelitian yang dipilih, COVID-19 sudah berumur kurang lebih 3 bulan. Sehingga informasi latar belakang ini sudah tidak relevan. Maka keputusan untuk tidak memasukkan informasi ini tepat mengingat CERC menekankan pada keakuratan dan kecepatan informasi yang *up-to-date*.

Dari 155 sampel unggahan, sebanyak 151 sampel mengandung setidaknya 1-5 indikator *best practices* pesan CERC. Sebanyak 4 sisanya tidak mengandung satupun dari 7 indikator *best practices* pesan CERC. Maka implementasi CERC dalam *Facebook* Bangsa Surabaya berdasarkan penelitian ini adalah sekitar 97%. Dalam mengirimkan pesan CERC, Humas Pemerintah Kota Surabaya memerankan *The Communication Facilitator* yang merupakan salah satu peran konseptual dari praktisi *Public Relations* menurut David Dozier & Glen Broom (1986). Dimana Humas Pemerintah Kota Surabaya menjadi penghubung antara organisasi yaitu Pemerintah Kota Surabaya dengan masyarakat menggunakan akun *Facebook* Bangsa Surabaya. Mereka juga melaksanakan peran *The Problem-Solving*

Facilitator dimana melalui terus berubahnya konten CERC mereka, terutama konten “*Explain What is Known*”, terlihat bahwa ada pertimbangan strategis dalam bentuk evaluasi dan perbaikan sebagai bentuk pemecahan masalah agar pesan diterima oleh masyarakat dengan lebih baik lagi. Dapat disimpulkan bahwa Humas Pemerintah Kota Surabaya melaksanakan 2 dari 3 jenis peran Manajer Komunikasi dari *Public Relations*. Sedangkan peran *The Expert Prescriber* tidak bisa dilihat dari pesan CERC karena dalam peran ini *Public Relations* menjadi konsultan organisasi dalam proses perencanaan strategis kegiatan. Hal ini tidak dapat dilihat dari pesan itu sendiri melainkan harus melalui pengawasan secara langsung.

Faktanya setiap unggahan *Facebook* Bangsa Surabaya, tanpa perlu diseleksi, selalu menggabungkan *caption* unggahan dengan gambar/video. Karena hal ini, komunikasi CERC oleh *Facebook* Bangsa Surabaya dimaksimalkan. Sesuai yang dibahas pada *CERC: Spokesperson* (2014) yang menyatakan bahwa efektivitas komunikasi juru bicara ditingkatkan dengan penggunaan alat bantu visual, ilustrasi, contoh, cerita, dan analogi (Centers for Disease Control and Prevention, 2014). Alat bantu visual seperti bagan, peta, dan model membantu dalam mengkomunikasikan beberapa jenis informasi yang mungkin susah diterima jika diberikan dalam bentuk teks saja. Dalam hal ini Humas Pemerintah Kota Surabaya telah melaksanakan peran *The Communication Technicians*. Dapat dilihat dari konten *Facebook* itu sendiri bahwa mereka telah menulis, memproduksi, dan menempatkan pesan-pesan komunikasi pada media yang strategis. Baik pesan verbal maupun pesan nonverbal.

Simpulan

Temuan penelitian menunjukkan bahwa Humas Pemerintah Kota Surabaya mengimplementasikan pesan CERC dalam hampir semua sampel penelitian. Sebesar 97% dari total sampel. Mereka paling sering mengirimkan pesan “*Promote Action Steps the Public Can Take*”. Hal ini sesuai mengingat tujuan utama dari CERC merupakan esensi dari “*Promote Action Steps the Public Can Take*”. Fakta ini mendukung penggunaan teori CERC dalam strategi komunikasi pandemi.

Humas Pemerintah Kota Surabaya juga tidak hanya memerankan peran pelaku CERC, namun juga melaksanakan peran *Government Public Relations* sebagai komunikator publik untuk mensosialisasikan kebijakan lembaganya, memberikan pelayanan, menyebarkan pesan atau informasi serta mengedukasi masyarakat mengenai kebijakan hingga program-program kerja lembaganya kepada masyarakat. Humas Pemerintah Kota Surabaya juga melaksanakan komunikasi dan manajemen strategis. Kedepannya, tidak menutup kemungkinan bahwa penelitian dalam periode yang berbeda akan memunculkan hasil yang berbeda pula. Karena sesuai dengan keadaan pandemi yang bersifat tidak menentu dan terus berevolusi, komunikasi CERC juga harus dan akan berevolusi sesuai dengan kebutuhan.

Peneliti menyarankan untuk kedepannya dibutuhkan penelitian lanjutan mengenai CERC secara lebih mendalam. Baik yang meneliti proses CERC secara keseluruhan maupun pesannya. Penggunaan metode kualitatif dengan *best practices* lain juga bisa menjadi opsi yang melebarkan lagi pemahaman terhadap penggunaan CERC.

Hasil dari penelitian ini dapat digunakan oleh Humas Pemerintah Kota Surabaya yang mengelola media sosial sebagai bentuk evaluasi komunikasi, terutama CERC dalam masa pandemi COVID-19. Dengan begitu dapat dilakukan perbaikan atau perubahan pesan komunikasi seperlunya. Selain itu juga bisa digunakan oleh pelajar lain sebagai contoh penelitian dalam usaha mengetahui CERC yang dilaksanakan oleh lembaga pemerintah. Penelitian ini juga dapat dijadikan perbandingan apa saja pesan CERC yang menjadi fokus dari lembaga yang satu dengan yang lain.

Daftar Referensi

- Centers for Disease Control and Prevention. (2014). *CERC: Spokesperson*. Atlanta, Georgia: Centers for Disease Control and Prevention.
- Chentya, W. (2019). *Implementasi competitive identity kota Surabaya (analisis isi pada Facebook 'Bangga Surabaya'*. (Undergraduate Thesis). Retrieved from <https://dewey.petra.ac.id/catalog/digital/detail?id=44787>
- CNN Indonesia. (2020, July 13). *Menkes Terawan berkantor di Surabaya demi tekan Corona Jatim*. Retrieved from <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200713174324-20-524155/menkes-terawan-berkantor-di-surabaya-demi-tekan-corona-jatim>
- Databoks. (2020, May 25). *Ini media sosial paling populer sepanjang April 2020*. Retrieved from Databoks: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/05/25/ini-media-sosial-paling-populer-sepanjang-april-2020#>
- Dozier, D. M., & Broom, G. M. (1986). Advancement for public relations role models. *Public Relations Review*, 12(1), 37-56.
- Erfinanto, E. (2020, July 13). Update Corona COVID-19 di Jawa Timur pada 13 Juli 2020. Retrieved from *Liputan6.com*: <https://surabaya.liputan6.com/read/4304484/update-corona-covid-19-di-jawa-timur-pada-13-juli-2020>
- Grunig, J. E., & Hunt, T. (1984). *Managing public relations*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Grunig, L. A., Grunig, J. E., & Dozier, D. M. (2002). *Excellent public relations and effective organizations: A study of communication management in three countries*. Mahwah, New Jersey: Erlbaum Associates.
- Hermawan. (2020, July 1). *4 media sosial yang populer di Indonesia*. Retrieved from *Tagar.id*: <https://www.tagar.id/4-media-sosial-yang-populer-di-indonesia>
- Isfandiari, M. A. (2020, July 13). 2 penyebab utama kasus Corona Jawa Timur terparah di Indonesia. Retrieved from *Kompas.com*: <https://www.kompas.com/sains/read/2020/07/13/133000723/2-penyebab-utama-kasus-corona-jawa-timur-terparah-di-indonesia?page=all>
- Jayani, D. H. (2020, February 26). 10 media sosial yang paling sering digunakan di Indonesia. Retrieved from *Databoks*: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/02/26/10-media-sosial-yang-paling-sering-digunakan-di-indonesia#>
- Kompas.com. (2020, June 4). *[Klarifikasi] Penjelasan zona hitam Surabaya, bukan hitam tetapi merah tua*. Retrieved from *Kompas.com*: <https://www.kompas.com/tren/read/2020/06/04/104009665/klarifikasi-penjelasan-zona-hitam-surabaya-bukan-hitam-tetapi-merah-tua?page=all>
- Kriyantono, R. (2012). *Public Relations and Crisis Management : Pendekatan Critical Public Relations, Etnografi Kritis dan Kualitatif*. Jakarta: Prenada Media Group.

- Kusuma, A. I. (2020, June 25). Fakta menarik Khofifah dan Risma yang kerap saling sentil, pengamat angkat suara. Retrieved from *Kompas TV*: <https://www.kompas.tv/article/89307/fakta-menarik-khofifah-dan-risma-yang-kerap-saling-sentil-pengamat-angkat-suara>
- Laad, G., & Lewis, G. (2012, January). Roles of Social Media in Crisis Communication. Retrieved from *Geraldlewis.com*: http://www.geraldlewis.com/publications/Role_of_Social_Media_in_Crisis_Communication_Jan_2012_Gitanjali_Laad.pdf
- Manning, J. (2014). Social media, definition and classes of. In K. Harvey, *Encyclopedia of social media and politics* (pp. 1158-1162). Thousand Oaks, California: Sage.
- McQuail, D. (2011). *Teori Komunikasi Massa*. Jakarta: Penerbit Selemba Humanika.
- Ovenden, A. (2019). *Developing crisis and emergency risk communications plan: a formative evaluation of the Durham County, North Carolina emergency communications program* (Master's Paper). Retrieved from https://cdr.lib.unc.edu/concern/masters_papers/p5547w825
- Parmer, J., Baur, C., Eroglu, D., Lubell, K., Prue, C., Reynolds, B., & Weaver, J. (2016). Crisis and emergency risk messaging in mass media news stories: Is the public getting the information they need to protect their health? *Health Communication*, 1-8.
- Pauchant, T., & Mitroff, I. (1992). *Transforming the crisis-prone organization: Preventing individual, organizational, and environmental tragedies*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Reynolds, B. (2007). *Crisis and Emergency Risk Communication: Pandemic Influenza*. Atlanta, Georgia: Centers for Disease Control and Preventions.
- Ropeik, D., & Gray, G. (2002). Dealing with the dangers of fear: The role of risk communication. *Health Affairs*, 21(6), 106-116.
- Sandi, R. (2020, June 30). Ini 4 aplikasi media sosial paling populer di pengguna 3 Indonesia. Retrieved from *Akurat.co*: <https://akurat.co/iptek/id-1153660-read-ini-4-aplikasi-media-sosial-paling-populer-di-pengguna-3-indonesia>
- Sandman, P. M. (2002, December 30). *Smallpox vaccination: Some risk communication linchpins*. Retrieved from Psandman: <http://www.psandman.com=col=SARS-1.htm>
- Seeger, M. W., Pechta, L. E., Price, S. M., Lubell, K. M., Rose, D. A., Sapru, S., . . . Smith, B. J. (2018). A conceptual model for evaluating emergency risk communication in public health. *Health Security*, 16 (3), 193-203.
- Sellnow, T. L., & Seeger, M. W. (2013). *Theorizing Crisis Communication Vol. 4*. New York: John Wiley & Sons.
- Winkleman, S. (1999). The right stuff. *Chief Executive*, 143, 80-81.
- World Health Organization. (2020). *Naming the coronavirus disease (COVID-19) and the virus that causes it*. Retrieved from World Health Organization Web site: [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it)
- World Health Organization. (2020, March 11). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*. Retrieved from World Health Organization Web site: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- WorldOMeter. (2020, July 13). *COVID-19 CORONAVIRUS PANDEMIC*. Retrieved from WorldOMeter: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>