

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Setiap organisasi berpotensi terkena krisis. Moore (dikutip dari Heath, 2001) menyatakan bahwa perubahan pada salah satu aspek kehidupan seperti politik dan ekonomi, dapat menimbulkan isu yang berpengaruh signifikan terhadap operasional organisasi. Lebih lanjut, Coombs (2007:18) menyatakan bahwa isu berpotensi untuk menjadi krisis. Oleh sebab itu, isu perlu dikelola supaya tidak berkembang menjadi krisis yang dapat merusak hubungan antara organisasi dan *stakeholders* serta mengancam reputasi organisasi (Coombs, 2007:18).

Isu menurut definisi dari Coombs (2007:23) merupakan salah satu jenis dari masalah yang dapat memengaruhi organisasi. Hal ini disebabkan oleh dampak negatif yang diterima oleh organisasi. Isu-isu yang berkembang di sekitar organisasi disebabkan oleh perubahan yang terjadi di dalam eksternal dan internal organisasi. Perubahan eksternal misalnya terkait dengan pemerintah (perubahan politik dan ekonomi). Sedangkan, aspek internal misalnya perubahan kebijakan manajemen yang berpengaruh terhadap karyawan.

Perubahan-perubahan tersebut menimbulkan perbedaan persepsi dan harapan antara organisasi dan *stakeholders*. Coombs (2007:42) selanjutnya menjelaskan bahwa perbedaan persepsi dan harapan yang dibiarkan berpotensi menimbulkan perlawanan *stakeholders*, salah satunya dengan menyebarkan publikasi negatif tentang organisasi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa isu mempunyai daya legitimasi ketika isu tersebut menyita perhatian publik (Coombs, 1992:106). Oleh

karena itu, Coombs (1992) menyarankan bahwa isu perlu dikelola sebelum berkembang menjadi krisis.

Seeger, Sellnow, dan Ulmer (dikutip dari Heath, 2001:155) mengungkapkan bahwa *public relations* adalah proses fundamental dalam mitigasi kerusakan, menjawab kebutuhan *stakeholders*, dan perbaikan citra organisasi. Lebih lanjut, Coombs (2007:53) menyatakan bahwa tujuan manajemen isu adalah proses mitigasi atau preventif terhadap suatu masalah agar tidak menjadi krisis.

Manajemen isu salah satu bagian dalam manajemen krisis (Coombs, 2007:14). Krisis merupakan kondisi di mana harapan *stakeholders* terancam atau terganggu (Coombs, 2007:2). Ketika harapan *stakeholders* terganggu, maka persepsi *stakeholders* akan organisasi menjadi buruk, dengan kata lain reputasi organisasi menjadi rusak (Coombs, 2007:3). Lebih lanjut, Gonzales-Herrero dan Pratt (dikutip dari Coombs, 2007:23) menyatakan bahwa manajemen isu berkontribusi dalam proses *crisis scanning* yang berfungsi untuk mengantisipasi agar isu tidak berkembang menjadi krisis. Pratt (2001:337) menambahkan bahwa manajemen isu berkaitan dengan pemahaman organisasi terhadap lingkungan internal dan eksternal, seperti yang dinyatakan dalam petikan berikut ini.

(t)he first rule of issues management is to understand both the internal and external environment in which an organization operates and in which its products or services are distributed (Pratt, 2001:337).

Pemahaman terhadap *internal* dan *external stakeholders* merupakan salah satu tahapan manajemen isu yaitu identifikasi. Pernyataan Heath (dikutip dari Coombs, 2007:23) menyebutkan bahwa manajemen isu berfungsi untuk mengidentifikasi dan mengambil tindakan atas isu.

Selain mencegah isu menjadi krisis, manajemen isu bertujuan untuk mendapatkan legitimasi atau penerimaan dari publik (Coombs, 1992:106). Legitimasi dipersepsikan Chung (2010) sebagai izin dari lingkungan sosial bagi operasional organisasi. Lebih lanjut, Chung (2010) menyatakan bahwa kegagalan organisasi untuk mendapatkan legitimasi, berpengaruh terhadap hidup mati organisasi. Coombs (2007: 42) menyatakan bahwa terdapat tiga pendekatan untuk memetakan *stakeholders* yaitu berdasarkan *power*, *legitimacy* dan *willingness*. Pemetaan inilah yang menjadi dasar dalam pembuatan kebijakan manajemen isu.

Pada tahun 2012, peneliti pernah menjalani proses kuliah kerja lapangan (KKL) dengan topik hubungan komunitas di PT *Indah Kiat Pulp and Paper Serang*, Tbk. Selama proses KKL tersebut, peneliti mendapat kesempatan langsung untuk bertanya kepada masyarakat terkait persepsi mereka terhadap perusahaan, begitu pula sebaliknya. Dari hasil wawancara dengan masyarakat lokal, mereka menyatakan bahwa PT *IKPP Serang*, Tbk telah mencemari Sungai Ciujung dengan aktivitas pembuangan limbah cairnya.

Dari sisi perusahaan, departemen humas menyatakan bahwa mereka membenarkan telah membuang limbah ke Sungai Ciujung. Namun demikian, departemen humas menyatakan bahwa limbah cair yang dibuang melalui Sungai Ciujung adalah limbah yang terolah di *Waste Water Treatment (WWT)* seperti yang disyaratkan oleh pemerintah. Oleh sebab itu, standar limbah cair yang dibuang ke Sungai sudah sesuai dengan peraturan pemerintah atau legal. Selain itu, *Waste Water Treatment* merupakan wujud nyata perusahaan untuk mengurangi polusi lingkungan (Materi *Company Profile Book*, 2012).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa isu pencemaran limbah disebabkan oleh adanya perbedaan persepsi antara perusahaan dan publik terkait proses pengelolaan limbah cair perusahaan. Dampaknya, pada tahun 2012 isu pencemaran limbah memicu serangkaian aksi protes dari masyarakat lokal dan LSM yang diwujudkan dalam aksi demonstrasi dan resistensi terhadap bantuan *CSR* (Rosetyana, 2013:73). Di dalam aksi demo tersebut, masyarakat dan aktivis menuntut agar *PT IKPP Serang, Tbk* bertanggung jawab untuk memulihkan Sungai Ciujung yang diduga tercemar oleh limbah perusahaan (Radar Banten, Kamis, 22 Desember 2011:15)¹.

Berdasarkan paparan tersebut, maka terlihat adanya kekecewaan warga yang diakibatkan adanya kekurangpahaman atau kesalahpahaman antara organisasi dan komunitas lokal (Rosetyana, 2013:72). Penanganan terhadap isu sudah dilakukan, namun masyarakat masih melakukan aksi perlawanan terhadap organisasi. Oleh sebab itu, maka peneliti memilih manajemen isu pencemaran limbah *PT IKPP Serang, Tbk* tahun 2012 sebagai topik menarik untuk diteliti lebih lanjut.

Penelitian ini akan membahas lebih jauh mengenai manajemen isu yang diimplementasikan oleh *PT Indah Kiat Pulp and Paper Serang, Tbk (PT IKPP Serang, Tbk)*. Fokus penelitian di *PT IKPP Serang, Tbk* adalah manajemen isu pencemaran limbah. Isu pencemaran limbah dipilih karena isu ini telah menjadi perhatian publik pada tahun 2012 yang diwujudkan dalam aksi protes (demonstrasi) dan resistensi atau penolakan atas bantuan *CSR* dari perusahaan (Rosetyana, 2012:82).

¹ Lebih lanjut, baca pada Bab II, bagian Kronologis Isu, hal 76

Penelitian manajemen isu ini didasari konsep manajemen krisis yang terdiri dari tiga bagian yaitu *pre crisis*, *crisis event*, dan *post crisis*. Namun demikian, peneliti tidak akan membahas secara lengkap mengenai manajemen krisis dan lebih fokus kepada manajemen isu. Manajemen isu merupakan bagian dari tahapan pra krisis yang bertujuan untuk mencegah berkembangnya isu menjadi krisis. Sedangkan, legitimasi digunakan untuk menganalisis tahapan manajemen isu yang dilakukan perusahaan.

Hasil penelitian ini berupa deskripsi tahapan manajemen isu PT *IKPP Serang, Tbk*, identifikasi faktor-faktor yang memengaruhi munculnya kebijakan manajemen isu pencemaran limbah, yang kemudian dijadikan suatu upaya untuk mendapatkan penerimaan publik. Batasan waktu penelitian manajemen isu PT *IKPP Serang, Tbk* adalah periode 2012 yang dimulai pada Januari 2012 sampai Desember 2012. Periode ini dipilih karena di dalam kurun waktu tersebut muncul gejolak dari publik sehingga mendorong Kementerian Lingkungan Hidup untuk melakukan audit lingkungan atas *PT IKPP Serang, Tbk*.

2. Rumusan Masalah

Bagaimana manajemen isu pencemaran limbah PT *Indah Kiat Pulp And Paper Serang, Tbk* tahun 2012?

3. Tujuan

- a. Memahami dan mendeskripsikan tahapan manajemen isu pencemaran limbah PT *Indah Kiat Pulp And Paper Serang, Tbk* tahun 2012.

- b. Mengidentifikasi dan mendeskripsikan faktor-faktor yang melatarbelakangi terbentuknya kebijakan manajemen isu pada tahun 2012 di PT *Indah Kiat Pulp and Paper Serang*, Tbk.
- c. Mendeskripsikan manajemen isu sebagai proses untuk mendapatkan legitimasi.

4. Manfaat

a. Akademis

Penelitian dengan topik “Manajemen Isu Untuk Mendapatkan Penerimaan Publik” mempunyai manfaat akademis sebagai berikut:

- i. memahami dan mendeskripsikan tahapan manajemen isu PT *IKPP Serang, Tbk* periode 2012.
- ii. mengidentifikasi dan mendeskripsikan faktor-faktor yang melatarbelakangi terbentuknya kebijakan manajemen isu pada periode 2012 di PT *Indah Kiat Pulp and Paper Serang*, Tbk.
- iii. mendeskripsikan manajemen isu sebagai proses untuk mendapatkan legitimasi.

b. Praktis

Selain manfaat secara akademis, hasil penelitian ini juga memberikan manfaat praktis bagi PT *IKPP Serang*, Tbk yaitu sebagai salah satu dasar dalam pengembangan kebijakan manajemen isu di perusahaan.

5. Kerangka Teori

Fokus dari penelitian ini adalah manajemen isu pencemaran limbah PT *Indah Kiat Pulp And Paper Serang*, Tbk. Kerangka teori dalam aspek manajemen isu

tidak dapat dipisahkan dari ranah *public relations (PR)*. Oleh sebab itu, pada bagian kerangka teori akan dibahas terlebih dahulu mengenai *PR*, peran dan fungsinya.

Pada bagian kedua, akan dibahas mengenai definisi isu dan langkah manajemen isu sebagai salah satu upaya pencegahan agar isu tidak berkembang menjadi krisis dan mengancam perusahaan (Coombs, 2007:18). Selanjutnya, pada bagian ketiga, akan dijelaskan bahwa proses manajemen isu merupakan tidak dapat dilepaskan dari upaya usaha perusahaan untuk mendapatkan dukungan atau penerimaan dari publik.

5.1 *Public Relations (PR)*

Di dalam suatu organisasi, profesi *public relations* berfungsi untuk mengembangkan komunikasi dan fungsi manajemen (Lattimore *et.al*, 2004:58). Di lingkungan organisasi, manajemen berhadapan dengan beragam publik dan pemangku kepentingan (*stakeholders*). Oleh sebab itu, dibutuhkan suatu cara untuk dapat berkomunikasi dan membina relasi antara organisasi dan beragam pemangku kepentingan. Johnston dan Zawawi (2004:6) mendefinisikan *PR* sebagai fungsi etis dan manajemen strategik. Definisi tersebut dijabarkan lebih lengkap dalam petikan berikut ini.

(t)he ethical and strategic management of communication and relationships in order to build and develop coalitions and policy, identify and manage issues and create and direct messages to achieve sound outcomes within socially responsible frameworks. (Johnston dan Zawawi, 2004:6)

Secara garis besar, definisi tersebut menyatakan bahwa *PR* merupakan sebuah proses yang dapat diterima di semua *level* dan dapat mengomunikasikan

organisasi (*objectives and goals*) kepada *stakeholders* (Johnston dan Zawawi 2004: 60).

Berdasarkan definisi *PR* menurut Johnston dan Zawawi (2004:6), salah satu fungsi *PR* adalah *identify and manage issues* atau mengelola isu. Manajemen isu membutuhkan keahlian *PR* sebagai peneliti atau *researcher* (Coombs dan Heath, 2006:8) untuk mengetahui isu-isu yang berkembang di sekitar organisasi. Salah satu topik riset *PR* yang diutarakan Coombs dan Heath (2006:9) adalah “...*the desires, beliefs, and attitudes of persons who can benefit or harm the organization*”. Penelitian mengenai hal-hal tersebut berguna untuk mengetahui opini, kepentingan, dan motivasi dari publik yang dapat berubah secara tiba-tiba (Coombs, 2006:9). Identifikasi opini publik dapat membantu pimpinan perusahaan untuk merespon isu terkait kebijakan publik (Coombs, 2006:10).

Seeger, Sellnow, dan Ulmer (dikutip dari Heath, 2001:155) mengungkapkan “(a)mong other functions, public relations is a fundamental process to mitigating harm, responding to stakeholder needs, and repairing image following an organizational crisis.” Pernyataan tersebut menyatakan bahwa *PR* merupakan fungsi mitigasi akan hal-hal yang berpotensi menghancurkan organisasi. Proses mitigasi atau tindakan *preventive* merupakan salah satu tahapan dari manajemen isu. Hal tersebut dinyatakan Coombs (2007:18) dalam tiga tahapan *precrisis* yaitu *signal detection, prevention, dan crisis preparation*.

Cutlip, Center, dan Broom (2007:46) menyatakan bahwa praktisi *PR* mempunyai empat peran untuk memenuhi dan mengakomodasi ekspektasi dari *stakeholders* terhadap perusahaan. Keempat peran tersebut yaitu teknisi

komunikasi, *expert prescriber*, fasilitator komunikasi, dan fasilitator pemecah masalah. Di bawah ini, peran *PR* dipaparkan satu persatu sebagai berikut:

a. Teknisi Komunikasi

Cutlip, Center, dan Broom (2007:46) menyatakan bahwa sebagian besar praktisi *PR* menjalankan fungsi teknisi komunikasi. Fungsi tersebut meliputi aktivitas yang berhubungan dengan keahlian komunikasi dan jurnalistik. Contohnya, menulis dan mengedit *newsletter*, *news release* dan feature, mengembangkan dan mengelola isi web, dan menangani kontak media. Lebih lanjut, Cutlip, Center, dan Broom (2007:46) menjelaskan bahwa *PR* yang berperan sebagai teknisi komunikasi tidak hadir atau tidak ikut serta pada saat manajemen mendefinisikan masalah dan memilih solusi. Namun demikian, *PR* terlibat atau ikut mengambil bagian pada waktu kegiatan komunikasi dan implementasi program.

b. *Expert Prescriber*

Cutlip, Center, dan Broom (2007:47) menyatakan bahwa praktisi *PR* yang berada pada peran ini disebut pakar atau ahli yang bertanggung jawab untuk mendefinisikan masalah, mengembangkan program, dan mengimplementasi program. Pada kondisi ini, manajemen hanya berperan pasif, karena pekerjaan mereka sudah dipercayakan kepada *PR* yang sudah ahli.

c. Fasilitator Komunikasi

Cutlip, Center, dan Broom (2007:47) menyatakan bahwa peran fasilitator komunikasi merujuk pada peran *PR* sebagai pendengar yang peka dan broker (perantara) komunikasi. Artinya, *PR* berperan sebagai perantara, *interpreter*,

dan mediator antara organisasi dan publiknya. Kegiatan mereka adalah menjaga komunikasi dua arah, memfasilitasi percakapan atau menyusun agenda diskusi, meringkas dan menyatakan ulang suatu pandangan, meminta tanggapan, dan membantu mendiagnosis dan memperbaiki hubungan komunikasi yang terganggu.

d. Fasilitator Pemecah Masalah

Indikator dari praktisi *PR* yang menjalani peran sebagai fasilitator pemecah masalah adalah mereka berkolaborasi dengan manajer lain untuk mendefinisikan dan memecahkan masalah (Cutlip, Center, dan Broom, 2007:47). Lebih lanjut, Cutlip, Center, dan Broom (2007:47) menyatakan “Mereka (*PR*) menjadi bagian dari tim perencanaan strategis. Praktisi *PR* yang berada dalam peran tersebut merupakan pihak yang dianggap mempunyai keahlian dan keterampilan dalam membantu manajer lain untuk menghindari masalah atau memecahkan masalah (Cutlip, Center, dan Broom, 2007:47). Hal ini menunjukkan bahwa pandangan atau pendapat dari *PR* mempunyai kesempatan untuk dipertimbangkan oleh manajemen (Cutlip, Center, dan Broom, 2007:47).

Berdasarkan pemaparan mengenai *PR*, maka dapat disimpulkan bahwa *PR* adalah pihak yang berfungsi untuk mengelola komunikasi, relasi, isu, serta menciptakan suatu pesan tertentu untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam proses untuk mencapai tujuan organisasi, *PR* mempunyai empat peran yang bisa diimplementasikan yaitu teknisi komunikasi, *expert prescriber*, fasilitator komunikasi, dan fasilitator pemecah masalah.

Masing-masing peran mempunyai indikator yang berbeda untuk menentukan peran yang dijalankan oleh *PR*. Peran teknisi komunikasi merujuk pada keahlian teknis dalam berkomunikasi dan jurnalistik, sedangkan *expert precriber* merujuk pada *PR* sebagai pakar atau ahli yang mempunyai otoritas dari manajemen untuk menyelesaikan masalah. Selanjutnya, fasilitator komunikasi merujuk pada peran *PR* sebagai perantara komunikasi, interpreter, dan mediator antara perusahaan dan publik. Sedangkan, fasilitator pemecah masalah merujuk pada keterlibatan *PR* pada sebuah tim perencanaan strategis atau berkolaborasi dengan pimpinan untuk memecahkan masalah.

5.2 Isu

Pada bagian sebelumnya telah disebutkan bahwa isu merupakan salah satu hal yang menjadi tanggung jawab *PR*. Wartick and Mahon (dikutip dari Dougall, 2008) mendefinisikan isu sebagai berikut:

as a controversial inconsistency between stakeholder perceptions of what is and what ought to be corporate performance that creates some significant, perceived present or future impact on the organisation (paragraf 12).

Berdasarkan pernyataan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kemunculan isu tidak dapat dilepaskan dari *gap* yang terjadi antara organisasi dan *stakeholders*. *Gap* tersebut bersifat kontroversial, tidak konsisten, dan berdampak signifikan pada organisasi. Hal inilah yang kemudian disebut sebagai isu.

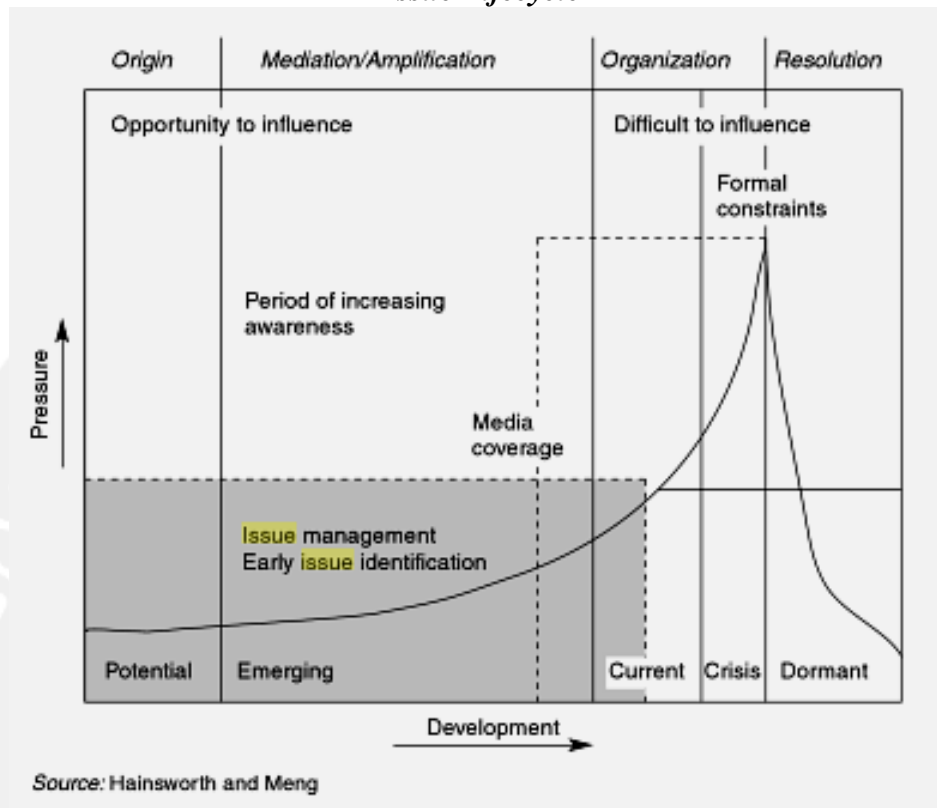
Masalah atau *gap* antara organisasi dengan *stakeholders* salah satunya disebabkan oleh perbedaan persepsi dan harapan (Chung, 2010). Lebih lanjut, Heath dan Coombs (2006:63) menambahkan “*(i)ssue of fact result from differences of opinion about spesific facts or their interpretation*”. Hal ini menunjukkan kemunculan isu diawali dari perbedaan interpretasi atas suatu

informasi. Penyebab masalah atau *gap* berasal dari perubahan seperti sosial, politik dan lingkungan yang menimbulkan perhatian publik (Dougall, 2008). Johnston dan Zawawi (2004:334) menambahkan “(*i*)ssues often centre on policy debates and public opinion, so they give rise to a range of conflicting perspectives”. Pernyataan ini menunjukkan bahwa isu merupakan suatu perdebatan yang dapat berubah menjadi konflik.

Moore (dikutip dari Coombs, 2007:23) menyatakan bahwa isu merupakan ‘*type of problem*’ atau “*a trend or condition...that, if continued, would have a significant effect on how company is operated.*” Konflik merupakan salah satu dampak dari isu. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Johnston dan Zawawi (2004:335) bahwa isu dapat menimbulkan perlawanan dari komunitas, kelompok aktivis dan politik.

Regester dan Larkin (2003:48) mengategorisasi isu menjadi sepuluh tipe yaitu demografi, ekonomi, lingkungan, pemerintah, internasional, perilaku publik, sumber daya, teknologi, nilai dan gaya hidup. Isu berhubungan dengan pandangan yang berdampak pada organisasi dan publik (Regester dan Larkin, 2003:48). Lebih lanjut, Regester dan Larkin (2003:48) menyatakan bahwa Hainsworth (1990) dan Meng (1992) menggambarkan isu sebagai rangkaian dari proses atau siklus (*lifecycle*) yang terbagi atas empat tahap yaitu *origin, mediation and amplification, organization, dan resolution*. Siklus isu digambarkan ke dalam diagram sebagai berikut.

Gambar 1
Issue Lifecycle



Sumber: Regester & Larkin 2008: 52

Berdasarkan gambar tersebut, Regester dan Larkin (2003:48) memaparkan tiap bagiannya sebagai berikut:

a. *Early potential stage*

Tahapan ini didefinisikan sebagai kondisi atau peristiwa di mana kondisi tersebut berpotensi untuk berkembang menjadi sesuatu yang penting. Ciri-ciri fase ini adalah isu tersebut belum tertangkap secara signifikan oleh publik atau publik belum menyadari kehadiran isu. Namun demikian, beberapa spesialis atau publik yang peka akan mulai menyadarinya.

b. *Emerging stage*

Situasi ini digambarkan sebagai keadaan ketika beberapa orang atau kelompok mulai menyadari sekaligus tertarik dengan isu yang terwujud dalam beberapa aksi dari mereka. Perkembangan isu menjadi opini publik tidak lepas dari peran media massa dalam penyebarannya. Oleh sebab itu, *media coverage* menjadi faktor dominan perkembangan isu pada tahap ini.

Vibbert (dikutip dari Dougall, 2008) menjelaskan bahwa media berperan aktif dalam '*polarization*' yaitu proses pembentukan makna dari orang-orang yang melihat media untuk mengidentifikasi isu hanya dari satu sisi. Peran media dalam perkembangan isu disampaikan pula oleh Van Leuven dan Slater (dikutip dari Dougall, 2008) yaitu:

...providing 'running accounts of developing issue dimension and events prompted by the issue' and providing 'a description of how publics are organizing around an issue.

Price (dikutip dari Dougall, 2008) menyatakan bahwa indikator untuk mengetahui *public interest* atau opini publik adalah dengan melihat apa yang diberitakan media. Bridges & Nelson *et.al* (dikutip dari Dougall, 2008) menambahkan bahwa pada saat sebuah isu menjadi agenda media, maka organisasi akan kesulitan untuk mengelola bahkan menghentikan perkembangan isu. Situasi ini dapat dimanfaatkan oleh aktivis untuk mengkritik organisasi.

Emerging phase merupakan proses bertahap di mana organisasi semakin ditekan untuk menerima isu tersebut. Meng (dikutip dari Register dan Larkin 2003:51) menjelaskan bahwa tekanan kepada organisasi berasal dari aktivitas atau reaksi individual bahkan kelompok kepentingan. Lebih lanjut, Register

dan Larkin (2003:51) menyatakan bahwa dalam tahap ini, isu masih dapat diatasi dengan mudah.

c. *Current and Crisis Issue*

Dalam konteks kebijakan publik, publik seharusnya dipahami sebagai pihak yang bersifat dinamis dan bukan statis. Mereka mempunyai aspirasi, pandangan, kepentingan dan tujuan yang ingin dikomunikasikan. Hainsworth pada 1990 (dikutip dari Register dan Larkin 2003:52) menjelaskan bahwa hal-hal tersebut berpotensi menimbulkan konflik yang dapat menaikkan level isu menjadi proses pembuatan kebijakan publik. Register dan Larkin (2008:52) menambahkan “(i)n the current phase, the issue has matured and is displaying its full potential upon those involved”. Dalam tahapan ini isu menjadi sulit diatasi karena publik benar-benar memahami dan terpengaruh akan isu.

d. *Dormant stage*

Pada tahap ini, dikatakan oleh Register dan Larkin (2003:53) bahwa isu telah mendapatkan perhatian dari *public officials* (pemerintah daerah dan pusat) dan mulai masuk dalam proses kebijakan. Proses kebijakan yang diberikan oleh *public official* dapat berupa perubahan legislasi atau regulasi.

Semakin dini (*early*) isu diketahui, maka akan lebih mudah dikelola, demikian sebaliknya (Dougall, 2008). Deteksi dini akan suatu isu dapat memberikan kesempatan kepada organisasi dalam merencanakan tindakan antisipatif, misalnya menentukan pihak-pihak yang dapat berkolaborasi untuk mengatasi isu dan perencanaan kembali kebijakan (Dougall, 2008).

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa isu merupakan perbedaan persepsi antara organisasi dan publik yang bersifat kontroversial, tidak konsisten, dan berdampak. Hainsworth dan Meng (dikutip dari Register dan Larkin, 2003:48) menyatakan bahwa isu sebagai rangkaian dari proses atau siklus yang terdiri dari empat tahap yaitu *origin, mediation and amplification, organization, dan resolution*.

5.2.1 *Situational Theory*

Berdasarkan pada pemaparan sebelumnya, telah disebutkan bahwa salah satu sifat isu adalah kontroversial atau menimbulkan polemik. Polemik terjadi karena adanya pihak-pihak yang berkepentingan terhadap isu. Pihak-pihak yang berkepentingan ini disebut publik. Heath dan Coombs (2006:263) menyatakan “(a) *public is a group of people that share a view, pro or con, and have interest in some problematic public policy issue*”. Lebih lanjut, Grunig dan Hunt (dikutip dari Lattimore *et.al.*, 2004:49) mengategorikan publik ke dalam tiga tipe berdasarkan John Dewey yaitu *laten public, aware public, dan active public*.

Latent public adalah kelompok orang yang terkena isu namun tidak menyadari adanya isu. *Aware Public* merujuk pada kelompok orang yang menyadari adanya isu namun belum melakukan tindakan apapun. Sedangkan, *Active public* adalah kelompok yang sudah terorganisasi untuk membicarakan dan bereaksi atas isu.

Lebih lanjut, Grunig dan Hunt (dikutip dari Lattimore *et.al.*, 2004:49) menentukan *ranking* dari ketiga tipe publik tersebut. Tujuannya untuk memprediksi waktu dari proses pencarian dan pemrosesan informasi yang

dilakukan oleh publik. Penentuan *ranking* meliputi *problem recognition*, *constrain recognition*, dan *level of involvement*.

Problem recognition merujuk pada publik sebagai pihak yang waspada dan menyadari isu dan potensi dampak yang bisa ditimbulkan. Sedangkan, *constrain recognition* merujuk pada proses publik dalam mempersepsikan masalah dan menemukan solusi untuk menyelesaikannya. Publik akan mencari dan memproses informasi akan isu, pada saat mereka mempunyai keyakinan untuk memengaruhi isu.

Selanjutnya, *level of involvement* merujuk pada seberapa besar kepedulian publik terhadap isu. Di dalam tingkatan ini, Grunig dan Hunt (dikutip dari Lattimore *et.al.*, 2004:49) menetapkan dua jenis publik yaitu aktif dan pasif. Publik aktif adalah pihak-pihak yang mempunyai kepedulian yang sangat besar terhadap isu. Implikasinya, mereka menjadi pembicara aktif di dalam isu. Sedangkan publik pasif adalah pihak-pihak yang sedikit mempunyai kepedulian terhadap isu. Oleh sebab itu, mereka bersikap pasif dalam proses pencarian dan pemrosesan informasi di dalam isu.

Berdasarkan tingkatan ini, lebih lanjut Grunig (dikutip dari Cutlip, Center, dan Broom, 2007:243) menggunakannya untuk mengidentifikasi kesamaan perilaku komunikasi dan keterlibatan mereka terhadap isu. Identifikasi tersebut menghasilkan empat tipe publik yaitu *all-issue publics*, *apathetic publics*, *single-issue publics*, dan *hot-issue publics*. Ke-empat tipe publik tersebut dipaparkan sebagai berikut:

- a. *all-issue publics*, merujuk pada publik yang bersikap aktif terhadap semua isu.
- b. *apatethic-publics*, merujuk pada publik yang bersikap tidak aktif terhadap semua isu.
- c. *single-issue publics*, merujuk pada publik yang aktif terhadap sejumlah isu terbatas. Contohnya, kelompok pro-kehidupan, kelompok lingkungan, dan sebagainya.
- d. *hot-issue public*, merujuk pada publik yang aktif setelah media memberitakan isu, sehingga isu menjadi opini publik.

Berdasarkan pemaparan mengenai *situational theory*, maka dapat disimpulkan bahwa teori ini berfungsi untuk menjelaskan alasan publik menjadi aktif dan pasif terhadap suatu isu. Lattimore *et.al* (2004:49) menjelaskan bahwa pemahaman terhadap publik dapat membantu organisasi dalam merencanakan strategi komunikasi secara lebih akurat.

5.3 Manajemen Isu

Pada bagian sebelumnya telah dipaparkan bahwa isu berpotensi untuk menimbulkan dampak yang signifikan kepada organisasi dan publik, misalnya konflik. Coombs (2007:18) menambahkan bahwa isu perlu dikelola agar tidak berkembang menjadi perdebatan yang berkepanjangan sehingga berpotensi menjadi krisis. Dougall (2008) mendefinisikan manajemen isu sebagai:

...an anticipatory, strategic management process that helps organizations detect and respond appropriately to emerging trends or changes in the socio-political environment (paragraf 5).

Lebih lanjut, Coombs (1992:101) menambahkan bahwa manajemen isu adalah *“competitive process in which an organization attempts to gain support for its*

position on issues.” Upaya untuk mendapatkan dukungan atas isu, Chung (2010) menyatakan bahwa dalam manajemen isu akan menghasilkan suatu program yang digunakan untuk memengaruhi dan meningkatkan dalam proses pembuatan kebijakan publik. Dengan kata lain, Jones dan Chase (dikutip dari Chung, 2010) menyatakan bahwa tujuan manajemen isu adalah untuk memengaruhi proses pembuatan kebijakan publik.

Manajemen isu tidak dapat dilepaskan dari pengelolaan terhadap pihak-pihak yang berpolemik atau berkonflik. Selain sebagai sebuah langkah antisipatif, Regester dan Larkin (2003:47) menambahkan bahwa manajemen isu merupakan cara organisasi untuk menyelesaikan konflik, sehingga dapat meminimalisir biaya yang dikeluarkan akibat konflik.

Dougall (2008) menyatakan bahwa manajemen isu merupakan sebuah proses antisipatif yang terdiri atas deteksi dan respon. Coombs (2007:23) menambahkan bahwa manajemen isu merupakan pendekatan yang sistematis untuk mengetahui lebih dalam perkembangan isu dan cara penanganannya. Secara lebih spesifik, Coombs (2007:18) menyatakan “*(i)ssue management means to take steps to prevent a problem from maturing into a crisis.*” Jika isu berkembang menjadi krisis maka dapat mengganggu harapan *stakeholders* terhadap organisasi dan dapat berimplikasi pada reputasi. Reputasi adalah bagaimana *stakeholders* memersepsikan organisasi (Coombs, 2007:3). Oleh karena itu, manajemen isu diperlukan sebagai proses awal pendeteksi krisis.

Regester dan Larkin pada 2005 (dikutip dari Dougall, 2008) menjabarkan manajemen isu sebagai tahapan yang terbagi atas tujuh bagian yaitu *monitoring*,

identification, prioritization, analysis, strategic decision, implementation, dan evaluation. Ketujuh bagian tersebut dipaparkan satu persatu sebagai berikut:

a. *Step 1- Monitoring*

Tahap ini bertujuan untuk mengawasi perkembangan isu di sekitar organisasi. Langkah-langkah pengawasan yang dilakukan yaitu menganalisis lingkungan bisnis, memetakan hal-hal yang disampaikan, dituliskan, dan dilakukan oleh publik (media, kelompok kepentingan, pemerintah dan *opinion leader*) serta mencermati aspek-aspek yang dapat memengaruhi organisasi atau divisi.

Environmental scanning dapat dilakukan melalui dua cara yaitu tradisional dan modern (Coombs, 2007:29). Secara tradisional dapat dilakukan melalui media cetak, *annual report*, pemberitaan televisi, *trade journal*, *public opinion polls*, *stakeholders actions*, *public opinion expert*, dan publikasi atau dokumen pemerintah. Sedangkan secara *modern* dilakukan melalui media *online*, misal *website*, *email*, media cetak *online*, *social media*, grup diskusi, dan lainnya.

Di dalam proses *environmental scanning*, berkaitan dengan proses identifikasi pola dari hal-hal yang disampaikan, dituliskan, dan dilakukan oleh publik. Lattimore *et.al* (2004:104) menyatakan bahwa publik adalah kelompok orang yang berbagi masalah atau tujuan umum dan mengakui kepentingan bersama. James Grunig (dikutip dari Lattimore *et.al.*, 2004:104) mengusulkan tiga kategori publik menurut definisi John Dewey yaitu *latent public*, *aware public*, dan *active public*.

b. *Step 2 - Identification*

Proses identifikasi meliputi aspek-aspek seperti identifikasi isu yang berdampak pada organisasi, tipe isu dan siklusnya. Selain itu, proses identifikasi pola yang muncul dari publik.

c. *Step tiga – Prioritization*

Prioritization adalah “(d)etermining which issues demand organizational response and, therefore, the allocation of resources demands detailed analysis” (Dougall, 2008). Dalam proses ini, organisasi disarankan untuk menyusun skala prioritas dari isu-isu yang ada di sekitar organisasi. Proses ini disebut juga sebagai *issue threat assessment*. Coombs (2007:39) menentukan dua kriteria untuk menilai isu yaitu dari aspek *likelihood* dan *impact* (seberapa berpengaruh).

Likelihood didefinisikan oleh Coombs (2007:39) sebagai peluang isu untuk mendapatkan momentum. Indikator untuk melihat momentum antara lain agenda media, kepentingan diri yang kuat antara isu dan *stakeholders*. *Impact* berbicara mengenai seberapa kuat isu dapat memengaruhi keuntungan dan operasional organisasi. Isu kemudian diberi nilai atau *scoring*. Skor paling tinggi menunjukkan tingkat urgencitas isu untuk segera ditindaklanjuti oleh organisasi.

d. *Step 4 – Analysis*

Proses analisis yaitu menganalisis secara detil isu yang terpenting bagi organisasi, termasuk analisis dampak yang ditimbulkan, dan pembentukan tim manajemen isu yang handal jika merasa dibutuhkan. Dougall (2008)

menyatakan bahwa untuk mengatasi isu, sangat memungkinkan bagi organisasi untuk membentuk tim manajemen isu yang beranggotakan dari berbagai divisi (*cross-organizational collaboration*). Selain itu, analisis dilakukan melalui identifikasi *stakeholders* sebagai dasar pembuatan *ranking* dari *stakeholders*.

Coombs (2007:25) mendefinisikan “*as any person or groups that have an interest, right, claim, or ownership in an organization*”. Lebih lanjut, Coombs (2007:25) mengategorikan *stakeholders* menjadi dua yaitu *primary* dan *secondary stakeholders*. *Primary stakeholders* adalah perorangan atau kelompok yang tindakan atau aksinya berpotensi untuk mengancam dan merusak organisasi. Aksi atau tindakan dari *primary stakeholders* berpotensi menghentikan operasional organisasi bahkan menimbulkan krisis (Coombs 2007:25). Pihak-pihak yang termasuk dalam bagian ini adalah karyawan, investor, pelanggan, *supplier*, komunitas dan pemerintah.

Secondary stakeholders atau disebut juga *influencer* adalah perorangan atau kelompok yang dapat memengaruhi atau dipengaruhi dari tindakan atau aksi organisasi. Contoh, *secondary stakeholders* yaitu media, kelompok aktivis, dan *competitors*. Clarkson *et.al* (dikutip dari Coombs, 2007:25) menambahkan bahwa aksi *influencer* tidak akan menghentikan organisasi dari aspek fungsinya, tetapi berpotensi untuk menghancurkannya. Walaupun demikian, Coombs (2007:25) menambahkan bahwa *influencer* tetap berpotensi merusak reputasi dan menimbulkan krisis pada organisasi, misalnya aktivitas publikasi negatif oleh media terkait kebijakan organisasi, protes atau demonstrasi dari aktivis, dan lainnya.

e. *Step 5 – Strategy Decision*

Pada tahap ini, tim manajemen isu menentukan atau memutuskan aspek-aspek seperti *target audience*, pesan yang akan disampaikan, sumber daya yang digunakan, program-program spesifik yang akan dijalankan, dan juru bicara. Selain itu, pada tahapan ini, tim manajemen isu dapat menciptakan atau mengembangkannya *issue management communication plan* dan jadwal pelaksanaan.

Barton (1993) menyatakan bahwa *issue management communication plan* merupakan salah satu bagian dari *crisis management plan*. Lebih lanjut, Barton (1993:201) menjelaskan bahwa di dalam *guideline* berisi kontak dari pihak-pihak yang harus dihubungi saat isu terjadi. Tujuannya, untuk mengantisipasi isu supaya tidak berkembang menjadi perdebatan. *Guideline* secara tertulis merupakan hal penting karena berfungsi sebagai salah satu dasar proses evaluasi. Data yang terekam dalam *guideline* bersifat mengingatkan perusahaan akan langkah-langkah manajemen isu yang dilakukan pada masa sebelumnya. Oleh sebab itu, rekam jejak tersebut berguna pada saat tim manajemen ingin melakukan rekonstruksi atau simulasi dan mengevaluasi..

f. *Step 6 – Implementation*

Setelah tim memutuskan hal-hal strategik (kebijakan dan program) yang akan dilakukan, selanjutnya tim mengimplementasikannya agar isu dapat terselesaikan. Di dalam pelaksanaannya, tim manajemen isu secara efektif mengomunikasikan pendapat dari setiap *target audience* atas program yang ditujukan kepada mereka. Selain itu, dalam proses komunikasi tersebut, tim

manajemen isu melakukan advokasi kepada publik. Tujuannya mengadvokasi posisi organisasi kepada publik untuk mencegah potensi dampak negatif dan mendukung adanya aksi-aksi yang menguntungkan bagi organisasi.

g. Step 7 – Evaluation

Tahap selanjutnya yang dilakukan oleh tim manajemen isu adalah mengevaluasi kinerja mereka dalam mengelola isu. Selain mengevaluasi kinerja masing-masing anggota, tim juga mengevaluasi kesuksesan program dan kebijakan sehingga dapat digunakan sebagai dasar perencanaan strategi selanjutnya. Evaluasi didapatkan dari sumber seperti pemberitaan media, *press release*, foto, hasil wawancara dengan *target audiens* dan hasil pencatatan dalam *issue management communication plan*. Dari hasil evaluasi, organisasi mendapatkan pengalaman dan pelajaran, baik dari kegagalan maupun kesuksesan program.

Berdasarkan tahapan dari Register dan Larkin, Dougall (2008) kemudian menyederhanakannya ke dalam tiga bagian yaitu *issue identification and analysis*, *strategic decision-making and action*, dan *evaluation*. Ketiga bagian tersebut dipaparkan satu persatu sebagai berikut.

a. Issue identification and analysis

Tahap ini terbagi atas dua kegiatan yaitu *scanning* dan *monitoring*. *Scanning* dapat dilakukan melalui riset formal dan informal terhadap kondisi di lingkungan sekitar organisasi. Gonzales-Herrero dan Pratt *et.al* (dikutip dari Coombs, 2007:29) menyatakan bahwa aspek *environmental scanning* merupakan salah satu alat yang penting dalam manajemen isu. *Environmental*

scanning didefinisikan sebagai “*the systematic, multi-method collection and review of potentially relevant data from industry, government and academic source*” (Dougall, 2008). Tahapan ini mencakup kegiatan riset informal dan informal untuk menggali data tentang lingkungan organisasi dari aspek ekonomi, sosial (*public opinion*-reputasi), politik-regulasi, dan persaingan.

Selanjutnya, manajemen melakukan monitoring terhadap isu. Heath (dikutip dari Dougall, 2008) menyatakan bahwa terdapat tiga indikator untuk melakukan *monitoring* yaitu isu mulai diterima oleh publik (jurnalis dan opinion leader mulai berperan aktif terhadap isu), isu mulai mengancam atau memberi keuntungan bagi operasional organisasi, dan isu mulai diambil alih oleh kelompok kepentingan.

b. *Strategic Decision-Making and action*

Pada tahap ini, manajemen melakukan tiga langkah yaitu *prioritization*, *strategic option*, dan *action taking*. Di dalam *prioritization* merujuk pada proses determinasi atau penentuan isu yang memerlukan respon dari organisasi. Penentuan prioritas dari isu didasarkan pada dua kriteria yaitu *likelihood* dan *impact* (Coombs, 2007:39).

Selanjutnya, manajemen melakukan *strategic option* yaitu membentuk tim manajemen isu yang bertugas untuk mengidentifikasi tujuan yang terukur dan realistis, serta menetapkan langkah-langkah antisipatif. Setelah program atau kebijakan sudah disetujui oleh tim, maka selanjutnya tim melakukan implementasi (*action taking*).

c. *Evaluation or Measuring Outcomes*

Dougall (2008) menyatakan bahwa proses terpenting dari evaluasi adalah menentukan tujuan yang jelas dan terukur. Tujuannya supaya evaluasi lebih terarah. Salah satu cara evaluasi dapat dilakukan dengan mengukur nada dan intensitas pemberitaan media.

5.4 Legitimasi

Manajemen isu tidak dapat dilepaskan dari tujuannya untuk mendapatkan *legitimacy*. Coombs (1992:105) mendefinisikan legitimasi sebagai penerimaan publik. Lebih lanjut, Chung (2010) memersepsikan legitimasi “*as a social license to operate for the organisation.*” Lebih lanjut, Beetman (dikutip dari Heath 2001:323) menyatakan “*(t)he legitimacy dispute focuses on a conflict between laws and specific set of social norms and values.*” Jadi, dapat dipahami bahwa salah satu cara untuk mendapatkan penerimaan publik adalah dengan menyelesaikan konflik antara perusahaan dan publiknya.

Di dalam penyelesaian konflik, penting bagi perusahaan untuk mengetahui sumber konflik. Chung (2010) menyatakan bahwa kesenjangan antara hal-hal yang dipercayai dan dianut publik (norma dan nilai sosial) dengan kebijakan organisasi merupakan salah satu sumber konflik. Lebih lanjut, Coombs (2007:40) menjelaskan bahwa terdapat dua tipe *gap* yaitu “*organization is not doing what it needs to do to meet expectations*” dan “*stakeholders fail to perceive that the organization is meeting expectations*”.

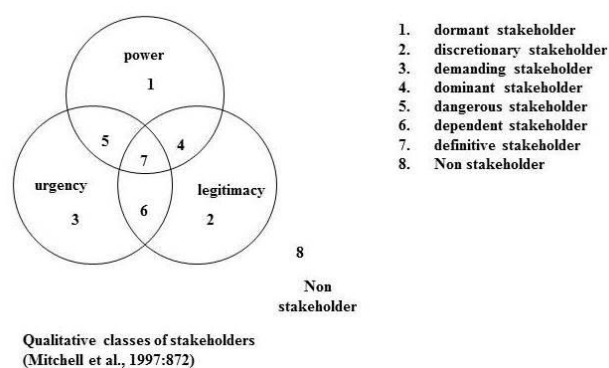
Stakeholders didefinisikan oleh Coombs (2007:25) “*as any persons or groups that have interest, right, claim, or ownership in an organization.* Selanjutnya,

Coombs (2007:25) membagi *stakeholders* menjadi dua yaitu *primary* dan *secondary stakeholders*. *Primary stakeholders* adalah perseorangan atau sekelompok orang yang aksinya dapat menentukan hidup dan mati organisasi. Sedangkan, *secondary stakeholders* disebut juga *influencers* adalah perseorangan atau sekelompok orang yang dapat memengaruhi atau dipengaruhi oleh tindakan organisasi.

Lebih lanjut, Coombs (2007:40) menyatakan “(d)ifferent stakeholder groups will have different expectation for organizational behaviour”. Oleh sebab itu, untuk mendapatkan penerimaan dari *stakeholders*, organisasi perlu memerhatikan dan memenuhi harapan dari masing-masing *stakeholders*. Hal ini dapat dipahami karena masing-masing *stakeholders* mempunyai dampak yang berbeda-beda terhadap organisasi. Cara untuk melihat seberapa kuat dampak yang ditimbulkan oleh *stakeholders* terhadap organisasi adalah dengan memetakan *stakeholders*.

Mitchel *et.al* (dikutip dari Coombs, 2007:43) memetakan *stakeholders* ke dalam tiga aspek yaitu *power*, *urgency*, dan *legitimacy*. Dari pemetaan tersebut, dapat dianalisis dampak yang ditimbulkan dari *stakeholders*. Pemetaan *stakeholders* disajikan dalam gambar berikut.

Gambar 2
Pemetaan Stakeholders



Berdasarkan gambar tersebut, organisasi dimudahkan dalam pembuatan skala prioritas dari *stakeholders* sehingga organisasi akan lebih mudah menentukan pihak yang terlebih dahulu ditangani dan tindakan yang diperlukan untuk mengatasinya. *Stakeholders* yang mempunyai *power* adalah *stakeholders* yang mempunyai kuasa atau kekuatan menentukan hidup mati organisasi (Coombs, 2007:42) contohnya pemerintah. *Stakeholders* yang mempunyai daya legitimasi adalah *stakeholders* yang aksinya dapat menimbulkan penerimaan dari *stakeholders* lain.

Aspek *power* berkaitan dengan kemampuan *stakeholders* untuk *disrupt* atau mengganggu bahkan menghentikan operasional organisasi (Coombs, 2007:42). *Stakeholders* yang mempunyai *power* adalah pihak yang menguasai *essential resources*, misalnya karyawan dan masyarakat sekitar. Selain itu, koalisi antara aktivis dan pemangku kepentingan yang lain (misal konsumen) juga berpotensi untuk menghentikan operasional organisasi.

Aspek *urgency* merujuk kepada keinginan *stakeholders* untuk melawan organisasi saat masalah muncul (Coombs, 2007:43). Lebih lanjut, Coombs (2007) memaparkan bahwa masalah yang timbul merupakan masalah yang dianggap penting oleh *stakeholders*. Sedangkan dari sisi relasi, *stakeholders* mempunyai relasi yang lemah.

Coombs (1992:106) menjelaskan bahwa manajer isu membutuhkan suatu formula untuk memenangkan penerimaan publik. Formula tersebut dikenal sebagai *legitimacy base*. Di dalam formula tersebut berisi daftar bukti-bukti yang menguatkan posisi perusahaan. Ada sepuluh hal yang tercantum dalam *legitimacy*

base, ke-sepuluh hal tersebut merupakan gabungan dari tiga macam literatur yakni sosiologi, *social movement*, dan persuasi. Ketiga literatur tersebut dipaparkan sebagai berikut:

a. Sociology Literature

Literatur ini mencakup tiga aspek yaitu *tradition*, *charisma*, dan *bureaucracy*. Benschman, Parsons, dan Weber (dikutip dari Coombs, 1992) menyatakan bahwa *tradition* berhubungan dengan aspek sejarah terkait hal-hal yang telah dilakukan oleh organisasi dalam suatu masa tertentu dan diingat oleh publik. Weber (dikutip dari Coombs, 1992) menyatakan bahwa *charisma* terkait dengan aspek karakteristik yang tidak biasa dari seseorang (pemimpin organisasi) yang terbentuk dalam suatu masa. Benschman dan Weber (dikutip dari Coombs, 1992) menyatakan *bureaucracy* merupakan legitimasi dari aspek aturan, hukum, dan status.

b. Social Movement Literature

Literatur ini terdiri dari tiga aspek yaitu *values*, *symbol*, dan *de-legitimacy*. Stewart (dikutip dari Coombs, 1992:106) membagi *values* ke dalam dua bagian yaitu *absolute* dan *societal values*. *Absolute values* adalah nilai-nilai yang diterima oleh masyarakat sebagai kebenaran, misalnya hukum adat (*natural laws*). Sedangkan *Societal values* adalah representasi dari norma-norma dalam sistem sosial, misalnya individual (di Amerika) dan kolektif (di Asia). *Symbol*, dijelaskan oleh Nimmo (dikutip dari Coombs 1992:107) sebagai sesuatu yang dapat menggantikan sesuatu yang lain, misalnya bendera Amerika. Sedangkan, Stewart (dikutip dari Coombs, 1992:107)

menyatakan bahwa *de-legitimacy* adalah proses percepatan legitimasi dengan jalan menyerang legitimasi pihak lawan

c. Persuasive Literature

Literatur ini terbagi atas empat aspek yaitu *credibility*, *rationality*, *emotionality*, dan *entitlement*. *Credibility* merujuk pada karakteristik personal dari juru bicara (*spoke person*), keahlian, dan kepercayaan. Coombs (1992:107) menambahkan bahwa bekerjasama dengan juru bicara yang memiliki kredibilitas dapat membangun penerimaan publik. Tan (dikutip dari Coombs, 1992) menyatakan bahwa *rationality* merujuk kepada penggunaan bukti-bukti yang logis dan empiris untuk memersuasi publik. Lebih lanjut, McGuire (dikutip dari Coombs, 1992) menyatakan bahwa *emotionality* merujuk pada penggunaan emosi untuk memersuasi audiens. Sedangkan, *entitlement* merujuk pada pengalaman langsung dengan subjek

Berdasarkan aspek-aspek yang tercantum dalam *legitimacy base* tersebut, lebih lanjut Coombs (1992:107) memformulasikan ke-sepuluh aspek menjadi tiga taktik dalam mengembangkan legitimasi antara lain:

- a. *Endorsment*, yaitu penggunaan izin atau *support* oleh pihak-pihak yang mempunyai daya legitimasi, misal pemerintah.
- b. *Assosiation*, yaitu bekerja sama dan membangun hubungan antara isu, manajer isu, dan proposal kebijakan serta hal-hal yang berbasis legitimasi. Transenden dan identifikasi merupakan bagian dalam proses asosiasi.

c. *Self-evidence*, yaitu penggunaan elemen-elemen yang terkandung dalam isu atau proposal kebijakan sebagai cara untuk menciptakan legitimasi.

Lebih lanjut, di dalam menyelesaikan masalah dan mendapatkan penerimaan publik, Ashfort dan Gibs (dikutip dari Chung, 2010) menjelaskan dua pendekatan yaitu *substantive* dan *symbolic management*. Pendekatan *substantive management* berkaitan dengan perubahan internal organisasi seperti struktur organisasi dan visi dan misi organisasi. Sedangkan pendekatan *symbolic management* berkaitan dengan usaha yang ditempuh organisasi untuk selaras dengan nilai-nilai dan harapan sosial.

Suchman (1995:paragraf 10) menyatakan “*(l)egitimacy is a generalized or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions.*

Lebih lanjut, Suchman (1995) menyatakan bahwa terdapat empat pendekatan legitimasi yaitu *pragmatic legitimacy*, *moral legitimacy*, *cognitive legitimacy*, dan *linking legitimacy*. Selanjutnya, keempat pendekatan tersebut dikembangkan oleh Tian dan Zhilong (2006) dalam penelitiannya terhadap beberapa perusahaan di China. Di dalam penelitiannya, Tian dan Zhilong (2006) hanya menggunakan tiga pendekatan yaitu pragmatik, moral, dan kognitif serta mengategorisasi masing-masing pendekatan ke dalam tiga metode yaitu *conform to environments*, *manipulate environment*, dan *select among environment*. Keempat pendekatan tersebut dipaparkan sebagai berikut:

a. *Pragmatic Legitimacy*

Suchman (1995) menyatakan bahwa pendekatan pragmatik merujuk kepada usaha organisasi untuk mendapatkan penerimaan dari publik yang dianggap mempunyai *urgency*. Pendapat ini dipaparkan secara lengkap sebagai berikut:

(p)ragmatic legitimacy rests on the self-interested calculations of an organization's most immediate audiences. Often, this immediacy involves direct exchanges between organization and audience (Suchman, 1995:paragraf 24).

Jadi, pendekatan pragmatik menekankan pada pertukaran langsung antara organisasi dan publik.

Metode pertama untuk mendapatkan *pragmatic legitimacy* adalah *conform to environments*. Fokus dari metode ini merujuk pada upaya perusahaan untuk memuaskan permintaan dari *stakeholders*, yaitu pemerintah. Lebih lanjut, Tian dan Zhilong (2006) menjelaskan bahwa pemerintah adalah pihak yang mempunyai *power* dan kontrol terhadap sejumlah sumber daya penting. Jika perusahaan tidak mempunyai perlindungan yang kuat dari sisi legal maka dapat memicu campur tangan pemerintah kepada perusahaan. Oleh sebab itu, perusahaan mengatasinya dengan cara berkoalisi dan melakukan pertukaran dengan pemerintah lokal supaya terhindar dari campur tangan pemerintah pusat.

Metode kedua adalah *manipulate environment* melalui promosi *image* positif ke publik. Contohnya, perusahaan menunjukkan kontribusi ke publik dengan mendonasikan sejumlah uang (*charity*) kepada lingkungan sosial. Hal ini dilakukan untuk memengaruhi persepsi publik dan memperkuat penerimaan publik terhadap perusahaan.

Metode ketiga adalah *select among environments*. Fokus metode ini adalah menyeleksi atau mengidentifikasi lingkungan yang dinilai berpotensi lebih mendukung perusahaan. Contohnya, sebuah perusahaan memilih suatu lokasi tertentu yang lebih mudah untuk diajak bekerjasama atau menguntungkan dari sisi kebijakan daerahnya.

b. *Moral Legitimacy*

Suchman (1995) menyatakan bahwa pendekatan moral merujuk pada refleksi evaluasi normatif dan positif terhadap organisasi dan aktivitasnya. Metode pertama untuk mendapatkan penerimaan moral adalah *conform to environments* dengan mengadopsi nilai-nilai dan kepercayaan dari suatu organisasi yang mempunyai legitimasi kuat. Kedua, *metode select among environments* dengan cara mengonstruksi hubungan dengan organisasi yang lain. Maksudnya, perusahaan bergabung dengan kelompok atau himpunan perusahaan (misal himpunan dagang). Metode ketiga adalah *manipulate environments* dengan menunjukkan kontribusi positif (menguntungkan) perusahaan kepada suatu wilayah. Contohnya, dari sisi perekrutan karyawan dan penyediaan teknologi bagi suatu wilayah.

c. *Cognitive Legitimacy*

Suchman (1995) menyatakan bahwa pendekatan kognitif merujuk pada upaya perusahaan untuk mendapatkan dukungan secara afirmatif dari organisasi lain atau pemerintah. Tian dan Zhilong (2006) menjelaskan dua metode yaitu *manipulate environment* dan *select among environments*. Metode *manipulate environments* yaitu pembangunan tindakan kolektif

melalui beberapa media seperti negosiasi (*lobbying*) dengan pemerintah, iklan, acara *sponsorship*, penelitian ilmiah, dan kerjasama dengan organisasi atau institusi lain. Lebih lanjut, Tian dan Zhilong (2006) menyatakan bahwa metode ini merupakan cara yang baik bagi perusahaan untuk menunjukkan citra positif di mata pemerintah dan publik lain. Metode *select among environments* dicapai melalui usaha perusahaan untuk mendapatkan sertifikat-sertifikat legal, misalnya *ISO*. Tujuannya untuk memperkuat legalitas perusahaan sehingga penerimaan publik semakin meningkat.

5.4.1 *Corporate Social Responsibility*

Konsep *CSR* diperkenalkan oleh Elkington pada tahun 1997. Elkington (dikutip dari Wibisono, 2007:6) menjelaskan bahwa perusahaan yang ingin tetap bertahan perlu mengaplikasikan konsep 3P yaitu *profit*, *people*, dan *planet*. Konsep ini menekankan pada aspek etika bisnis yang tidak dapat dilepaskan dari operasional perusahaan yaitu memberikan kontribusi positif pada masyarakat dan berperan aktif untuk menjaga kelestarian lingkungan (Wibisono, 2007:7).

Lebih lanjut, Jacquie (1994) menyatakan bahwa *CSR* tidak dapat dilepaskan dari perspektif etis praktisi PR untuk menunjukkan kontribusi perusahaan bagi masyarakat dan lingkungan. Etika *PR*, yaitu tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan, kemudian digunakan perusahaan sebagai cara untuk mendapatkan penerimaan dari masyarakat dan meredam atau menghindari konflik sosial (Wibisono, 2007:78). Bahkan, *CSR* dianggap

sebagai contoh yang bagus untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Jacquie 1994).

Wibisono (2007:79) menyatakan tiga alasan perusahaan di Indonesia melaksanakan CSR yaitu sekedar basa-basi atau keterpaksaan, memenuhi kewajiban (*compliance* atau *legal obligation*), dan *beyond compliance* atau investasi jangka panjang (*sustainability*). Lebih lanjut, Wibisono (2007:78-79) menjelaskan bahwa perusahaan yang melakukan CSR dengan motif basa-basi dan sekedar memenuhi kewajiban menerapkan CSR yang berbentuk filantropis atau tempelan, misalnya memberikan donasi. Sedangkan, perusahaan yang menggunakan alasan investasi jangka panjang, memahami CSR sebagai nyawa perusahaan. Oleh sebab itu, program-program CSR yang dilaksanakan lebih kepada program jangka panjang atau *sustainable*, misalnya program pemberdayaan masyarakat.

6. Kerangka Konsep

Pada bagian ini, teori-teori yang sudah dipaparkan di bagian sebelumnya kemudian dikonseptualisasikan. Pada penelitian manajemen isu ini, terdapat tiga konseptualisasi teori yaitu isu, manajemen isu, dan legitimasi. Ketiga hal tersebut dipaparkan sebagai berikut:

6.1 Isu

Pada penelitian ini, isu dikonseptualisasikan Wartick and Mahon (dikutip dari Dougall, 2008) sebagai:

...controversial inconsistency between stakeholder perceptions of what is and what ought to be corporate performance that creates some significant, perceived present or future impact on the organisation (paragraf 11).

Berdasarkan pernyataan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kemunculan isu tidak dapat dilepaskan dari *gap* yang terjadi antara organisasi dan *stakeholders*. *Gap* tersebut bersifat kontroversial, tidak konsisten, dan berdampak signifikan pada organisasi. Hal inilah yang kemudian disebut sebagai isu.

Dougall (2008) menyatakan bahwa isu disebabkan oleh *gap*. Masalah atau *gap* antara organisasi dengan *stakeholders* salah satunya disebabkan oleh perbedaan persepsi dan harapan (Chung, 2010). Lebih lanjut, Heath dan Coombs (2006:263) menambahkan “*(i)ssue of fact result from differences of opinion about specific facts or their interpretation*”. Johnston dan Zawawi (2004:334) menambahkan “*(i)ssues often centre on policy debates and public opinion, so they give rise to a range of conflicting perspectives*”. Pernyataan ini menunjukkan bahwa isu merupakan suatu perdebatan yang dapat berubah menjadi konflik. Konflik merupakan salah satu dampak dari isu. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Johnston dan Zawawi (2004:335) bahwa isu dapat menimbulkan perlawanan dari komunitas, kelompok aktivis dan politik.

Regester dan Larkin (2003:48) menyatakan bahwa Hainsworth (1990) dan Meng (1992) menggambarkan isu sebagai rangkaian dari proses atau siklus (*lifecycle*) yang terbagi atas empat tahap yaitu *origin, mediation and amplification, organization, dan resolution*. Siklus isu digambarkan sebagai berikut:

a. *Early potential stage*

Tahapan ini didefinisikan sebagai kondisi atau peristiwa di mana kondisi tersebut berpotensi untuk berkembang menjadi sesuatu yang penting. Ciri-

ciri fase ini adalah isu tersebut belum tertangkap secara signifikan oleh publik atau publik belum menyadari kehadiran isu.

b. *Emerging stage*

Situasi ini digambarkan sebagai keadaan ketika beberapa orang atau kelompok mulai menyadari sekaligus tertarik dengan isu yang terwujud dalam beberapa aksi dari mereka. Perkembangan isu menjadi opini publik tidak lepas dari peran media massa dalam penyebarannya. Oleh sebab itu, *media coverage* menjadi faktor dominan perkembangan isu pada tahap ini.

Emerging phase merupakan proses bertahap di mana organisasi semakin ditekan untuk menerima isu tersebut. Meng (dikutip dari Regester dan Larkin, 2004:51) menjelaskan bahwa tekanan kepada organisasi berasal dari aktivitas atau reaksi individual bahkan kelompok kepentingan. Lebih lanjut, Regester dan Larkin (2004:51) menyatakan bahwa dalam tahap ini, isu masih dapat diatasi dengan mudah.

c. *Current and Crisis Issue*

Regester dan Larkin (2004:52) menyatakan “*(i)n the current phase, the issue has matured and is displaying its full potential upon those involved*”. Dalam tahapan ini isu menjadi sulit diatasi karena publik benar-benar memahami dan terpengaruh akan isu.

d. *Dormant stage*

Pada tahap ini, dikatakan oleh Regester dan Larkin (2004:53) bahwa isu telah mendapatkan perhatian dari *public officials* (pemerintah daerah dan

pusat) dan mulai masuk dalam proses kebijakan. Proses kebijakan yang diberikan oleh *public official* dapat berupa perubahan legislasi atau regulasi.

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa isu merupakan perbedaan persepsi antara organisasi dan publik yang bersifat kontroversial, tidak konsisten, dan berdampak. Hainsworth dan Meng (dikutip dari Regester dan Larkin (2003:48) menyatakan bahwa isu sebagai rangkaian dari proses atau siklus yang terdiri dari empat tahap yaitu *origin, mediation and amplification, organization, dan resolution*.

6.2 Manajemen Isu

Pada bagian sebelumnya telah dipaparkan bahwa isu menimbulkan ketidakjelasan, kontroversial dan berdampak pada organisasi dan publiknya. Salah satu dampak dari isu adalah konflik. Konflik yang tidak dikelola dapat mengancam organisasi. Oleh sebab itu, manajemen isu perlu dilakukan untuk meminimalisir dampak.

Manajemen isu merupakan langkah antisipatif untuk mencegah isu menjadi krisis. Lebih lanjut, konsep manajemen isu yang digunakan dalam penelitian ini merujuk pada dua peneliti yaitu Dougall (2008) dan Coombs (1992 dan 2007).

Manajemen isu dinyatakan sebagai:

...an anticipatory, strategic management process that helps organizations detect and respond appropriately to emerging trends or changes in the socio-political environment, to gain support for its position on issues and to take steps to prevent a problem from maturing into a crisis.

Manajemen isu terdiri atas tahapan-tahapan. Pertama, tahapan menurut Regester dan Larkin (dikutip dari Dougall, 2008) membagi tahapan manajemen isu menjadi tujuh bagian. Kemudian Dougall (2008) menyederhanakan ketujuh

bagian tersebut menjadi tiga bagian yaitu *issue identification and analysis*, *strategic decision-making and action*, dan *evaluation*. Namun demikian, penyederhanaan tersebut tidak mengurangi isi dari konsep awal dari Register dan Larkin.

Pada penelitian ini akan digunakan konsep tahapan manajemen isu dari Dougall (2008). Namun demikian, konsep dari Register dan Larkin (dikutip dari Dougall 2008) juga digunakan sebagai pelengkap. Tahapan manajemen isu menurut Dougall (2008) dipaparkan sebagai berikut:

a. *Issue identification and analysis*

Tahap ini terbagi atas dua kegiatan yaitu *scanning* dan *monitoring*. *Scanning* dapat dilakukan melalui riset formal dan informal terhadap kondisi di lingkungan sekitar organisasi. Gonzales-Herrero dan Pratt *et.al* (dikutip dari Coombs, 2007:29) menyatakan bahwa aspek *environmental scanning* merupakan salah satu alat yang penting dalam manajemen isu. *Environmental scanning* didefinisikan sebagai “*the systematic, multi-method collection and review of potentially relevant data from industry, government and academic source*” (Dougall, 2008). Tahapan ini mencakup kegiatan riset informal dan informal untuk menggali data tentang lingkungan organisasi dari aspek ekonomi, sosial (*public opinion*-reputasi), politik-regulasi, dan persaingan.

Selanjutnya, manajemen melakukan monitoring terhadap isu. Heath (dikutip dari Dougall, 2008) menyatakan bahwa terdapat tiga indikator untuk melakukan *monitoring* yaitu isu mulai diterima oleh publik (jurnalis

dan *opinion leader* mulai berperan aktif terhadap isu), isu mulai mengancam atau memberi keuntungan bagi operasional organisasi, dan isu mulai diambil alih oleh kelompok kepentingan.

b. *Strategic Decision-Making and action*

Pada tahap ini, manajemen melakukan tiga langkah yaitu *prioritization*, *strategic option*, dan *action taking*. Di dalam *prioritization* merujuk pada proses determinasi atau penentuan isu yang memerlukan respon dari organisasi. Penentuan prioritas dari isu didasarkan pada dua kriteria yaitu *likelihood* dan *impact* (Coombs, 2007:39).

Selanjutnya, manajemen melakukan *strategic option* yaitu membentuk tim manajemen isu yang bertugas untuk mengidentifikasi tujuan yang terukur dan realistis, serta menetapkan langkah-langkah antisipatif. Setelah program atau kebijakan sudah disetujui oleh tim, maka selanjutnya tim melakukan implementasi (*action taking*).

c. *Evaluation or Measuring Outcomes*

Dougall (2008) menyatakan bahwa proses terpenting dari evaluasi adalah menentukan tujuan yang jelas dan terukur. Tujuannya supaya evaluasi lebih terarah. Salah satu cara evaluasi dapat dilakukan dengan mengukur nada dan intensitas pemberitaan media.

6.3 Legitimasi

Manajemen isu tidak dapat dilepaskan dari tujuannya untuk mendapatkan *legitimacy*. Pada penelitian ini, legitimasi dikonseptualisasikan sebagai *public acceptance* (Coombs, 1992:105) yaitu “*as a social license to operate for the*

organisation (Chung, 2010).” Lebih lanjut, Beetman (dikutip dari Heath, 2001:323) menyatakan “*(t)he legitimacy dispute focuses on a conflict between laws and spesific set of social norms and values.*” Jadi, dapat dipahami bahwa salah satu cara untuk mendapatkan penerimaan publik adalah dengan menyelesaikan konflik antara perusahaan dan publiknya.

Di dalam penyelesaian konflik, penting bagi perusahaan untuk mengetahui sumber konflik. Chung (2010) perbedaan persepsi merupakan salah satu sumber konflik. Lebih lanjut, Coombs (2007:40) menjelaskan bahwa terdapat dua tipe *gap* yaitu “*organization is not doing what it needs to do to meet expectations*” dan “*stakeholders fail to perceive that the organization is meeting expectations*”. Coombs (2007:40) menyatakan “*(d)ifferent stakeholder groups will have different expectation for organizational behaviour*”. Oleh sebab itu, untuk mendapatkan penerimaan dari *stakeholders*, organisasi perlu memerhatikan dan memenuhi harapan dari masing-masing *stakeholders*.

Stakeholders didefinisikan oleh Coombs (2007:25) “*as any persons or groups that have interest, right, claim, or ownership in an organization.* Selanjutnya, Coombs (2007:25) membagi *stakeholders* menjadi dua yaitu *primary* dan *secondary stakeholders*. *Primary stakeholders* adalah perseorangan atau sekelompok orang yang aksinya dapat menentukan hidup dan mati organisasi. Sedangkan, *secondary stakeholders* disebut juga *influencers* adalah perseorangan atau sekelompok orang yang dapat memengaruhi atau dipengaruhi oleh tindakan organisasi.

Mitchel *et.al* (dikutip dari Coombs, 2007:43) memetakan *stakeholders* ke dalam tiga aspek yaitu *power*, *urgency*, dan *legitimacy*. Pemetaan tersebut membantu organisasi dalam pembuatan skala prioritas dari *stakeholders* sehingga organisasi akan lebih mudah menentukan pihak yang terlebih dahulu ditangani dan tindakan yang diperlukan untuk mengatasinya. *Stakeholders* yang mempunyai *power* adalah *stakeholders* yang mempunyai kuasa atau kekuatan (menguasai *essential resources*) untuk menentukan hidup mati organisasi, contohnya pemerintah (Coombs, 2007:42). Sedangkan, *stakeholders* yang mempunyai daya legitimasi adalah *stakeholders* yang aksinya dapat menimbulkan penerimaan dari *stakeholders* lain, misalnya komunitas lokal.

Di dalam menyelesaikan masalah dan mendapatkan penerimaan publik, Suchman (1995) menyatakan empat tipe penerimaan publik yaitu *pragmatic*, *moral*, *cognitive*, dan *linking legitimacy*. Lebih lanjut, Tian dan Zhilong (2006) menjelaskan tiga metode untuk mendapatkan penerimaan pragmatik, moral dan kognitif. Ketiga metode tersebut yaitu *conform to environments*, *manipulate environments*, dan *select among environments*.

Metode *conform to environments* dicapai melalui kerjasama dengan pemerintah lokal dan adaptasi dengan perusahaan lain yang mempunyai status legitimasi yang lebih kuat. Metode *manipulate environments* dicapai melalui promosi citra positif kepada publik, kontribusi kepada wilayah, dan pembangunan tindakan kolektif. Metode *select among environments* dicapai melalui identifikasi lingkungan yang menguntungkan bagi perusahaan, konstruksi hubungan dengan perusahaan lain, dan perolehan sertifikasi yang legal dari pemerintah daerah maupun internasional.

Selanjutnya, Ashfort dan Gibs (dikutip dari Chung, 2010) menjelaskan dua pendekatan lain dari perusahaan untuk mendapatkan penerimaan publik yaitu *substantive* dan *symbolic management*. Pendekatan *substantive management* berkaitan dengan perubahan internal organisasi seperti struktur organisasi dan visi dan misi organisasi. Sedangkan, pendekatan *symbolic management* berkaitan dengan usaha yang ditempuh organisasi untuk selaras dengan nilai-nilai dan harapan sosial.

Salah satu bentuk pendekatan simbolik adalah implementasi program CSR. Konsep CSR diperkenalkan oleh Elkington pada tahun 1997. Elkington (dikutip dari Wibisono, 2007: 6) menjelaskan bahwa perusahaan yang ingin tetap bertahan perlu mengaplikasikan konsep 3P yaitu *profit*, *people*, dan *planet*. Konsep ini menekankan pada aspek etika bisnis yang tidak dapat dilepaskan dari operasional perusahaan, yaitu memberikan kontribusi positif pada masyarakat dan berperan aktif untuk menjaga kelestarian lingkungan (Wibisono, 2007:7).

Lebih lanjut, Jacquie (1994) menyatakan bahwa CSR tidak dapat dilepaskan dari perspektif etis praktisi PR untuk menunjukkan kontribusi perusahaan bagi masyarakat dan lingkungan. Etika PR, yaitu tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan, kemudian digunakan perusahaan sebagai cara untuk mendapatkan penerimaan dari masyarakat dan meredam atau menghindari konflik sosial (Wibisono, 2007:78). Bahkan, CSR dianggap sebagai contoh yang bagus untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Jacquie, 1994).

Wibisono (2007:79) menyatakan tiga alasan perusahaan di Indonesia melaksanakan CSR yaitu sekedar basa-basi atau keterpaksaan, memenuhi

kewajiban (*compliance*), dan *beyond compliance* atau investasi jangka panjang (*sustainability*). Lebih lanjut, Wibisono (2007:78-79) menjelaskan bahwa perusahaan yang melakukan *CSR* dengan motif basa-basi dan sekedar memenuhi kewajiban menerapkan *CSR* yang berbentuk filantropis atau tempelan, misalnya memberikan donasi. Sedangkan, perusahaan yang menggunakan alasan investasi jangka panjang, memahami *CSR* sebagai nyawa perusahaan. Oleh sebab itu, program-program *CSR* yang dilaksanakan lebih kepada program jangka panjang atau *sustainable*, misalnya program pemberdayaan masyarakat.

7. Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian berisi penjelasan terkait proses persiapan hingga pelaporan penelitian antara lain metode, jenis, lokasi, subyek, teknik pengumpulan data, dan teknik interpretasi data penelitian. Keenam aspek tersebut dipaparkan sebagai berikut:

7.1 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian manajemen isu pencemaran limbah adalah studi kasus. Alasannya, studi kasus mampu memunculkan keunikan dari unit analisis. Manajemen isu pencemaran limbah PT *IKPP Serang*, Tbk adalah topik yang menarik dan unik untuk diteliti. Pada bagian latar belakang sudah dijelaskan bahwa keunikan isu pencemaran limbah terletak pada kekuatan isu yang mampu menyita perhatian publik dan perusahaan pada 2012. Dampak dari isu tersebut ditunjukkan melalui aksi protes (demonstrasi) dari LSM dan resistensi bantuan *CSR* oleh masyarakat.

Kejadian tersebut menunjukkan bahwa warga kurang dapat menerima kebijakan perusahaan terkait pembuangan limbah ke Sungai Ciujung. Situasi ini dipahami oleh Chung (2010) sebagai *'legitimacy gap'*. *Legitimacy gap* perlu diminimalisir karena dapat berpengaruh terhadap hidup mati organisasi (Chung 2010). Kondisi tersebut memunculkan adanya program CSR sebagai penyeimbang isu dan menunjukkan partisipasi perusahaan kepada komunitas lokal (Rosetyana, 2012:82). Berdasarkan paparan tersebut, maka isu pencemaran limbah dipilih karena dapat menunjukkan proses pengelolaan *gap* di perusahaan untuk mendapatkan penerimaan publik.

Selain itu, keunikan isu pencemaran limbah terletak pada siklus isu yang terjadi setiap tahun (setiap memasuki musim kemarau). Oleh sebab itu, peneliti tertarik untuk menggali lebih dalam jawaban atas pertanyaan 'bagaimana' dan 'mengapa' terkait isu pencemaran limbah yang dihadapi oleh PT *IKPP Serang*, Tbk.

Topik manajemen isu pencemaran limbah PT *IKPP Serang*, Tbk merupakan topik yang tidak dapat dilepaskan dari konteks penelitiannya (tempat dan waktu). Pada penelitian ini, peneliti membatasi isu pencemaran limbah hanya pada tahun 2012 saja dan lokasinya berada di Serang, Banten. Oleh sebab itu, hasilnya nanti tidak dapat digunakan untuk menggeneralisasi penelitian lain (topik sama, lokasi berbeda). Berdasarkan pemaparan tersebut, maka studi kasus adalah metode yang paling cocok untuk digunakan dalam penelitian ini.

Daymon dan Holloway (2002:115) mendefinisikan studi kasus sebagai berikut:

Case study research involves intensive and holistic examination – using multiple sources of evidence (which may be qualitative and quantitative) – of a single phenomenon (such as issue, a campaign, an event or even an organization) within its social context, which is bounded by time and place.

Pada pemaparan tersebut, Daymon dan Holloway (2002) menyatakan bahwa isu merupakan fenomena yang dapat diteliti dengan metode studi kasus. Isu merupakan fenomena yang tidak dapat dilepaskan dari konteks sosialnya karena dibatasi oleh ruang dan waktu tertentu. Pada topik penelitian tentang isu pencemaran limbah, konteks sosialnya terletak pada lokasi isu (di Serang, Banten) dan pembatasan waktu (pada 2012 saja).

Pawito (2007:141) menambahkan bahwa metode studi kasus berorientasi pada sifat-sifat unik (*casual*) dari unit-unit yang sedang diteliti. Lebih lanjut, Pawito (2007:143) menyatakan bahwa dalam konteks komunikasi, metode studi kasus mempunyai karakter dinamis untuk mendapatkan gambaran dari permasalahan yang diteliti. Artinya, studi kasus mampu untuk memahami gejala-gejala atau perilaku yang dilakukan oleh subyek yang diteliti.

Penelitian ini hanya mengambil studi kasus dengan tipe '*single case study*' atau satu kasus. Dalam penelitian ini, kasus yang dipilih adalah manajemen isu pencemaran limbah PT *IKPP Serang*, Tbk selama periode 2012. Daymon dan Holloway (2002:119) menjelaskan bahwa *single case study* memberikan peluang bagi peneliti untuk fokus mengeksplorasi sebuah fenomena secara mendalam. Tipe ini memungkinkan peneliti untuk dapat menemukan relevansi satu aspek dengan aspek lainnya.

7.2 Jenis Penelitian

Pada penelitian manajemen isu pencemaran limbah, peneliti menggambarkan dan memahami proses terjadinya fenomena isu pencemaran limbah. Hasil interpretasi dari temuan data dapat memberikan pandangan dan menimbulkan

diskusi dari pembacanya. Oleh sebab itu, jenis penelitian yang sesuai dengan karakter tersebut adalah penelitian deskriptif kualitatif.

Salah satu tujuan dari penelitian kualitatif dalam konteks ilmu komunikasi adalah menggambarkan dan memahami alasan dan proses dari suatu gejala atau realitas komunikasi terjadi (Pawito, 2007:35). Maksud dari deskriptif (memberikan gambaran) yaitu memberikan pemahaman mengenai gejala atau realitas. Pemahaman dapat diperoleh melalui pembatasan terhadap kasus dan konteksnya (Pawito, 2007:36-37).

Daymon dan Holloway (2002:4) menjelaskan bahwa metode kualitatif berhubungan dengan proses interpretasi. Setelah peneliti melakukan pengamatan, memperoleh data dan menganalisisnya ke dalam suatu kategori tertentu (Pawito, 2007:103), proses selanjutnya adalah interpretasi atau pemaknaan. Peneliti menginterpretasi data sesuai dengan pandangan teoritik tertentu . Pada penelitian manajemen isu pencemaran limbah, peneliti mendeskripsikan tiga hal yaitu persepsi partisipan tentang isu dan isu pencemaran limbah, tujuan dan tahapan manajemen isu, dan manajemen isu sebagai upaya mendapatkan legitimasi.

7.3 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian manajemen isu pencemaran limbah yaitu PT *Indah Kiat Pulp And Paper Serang*, Tbk.

7.4 Subjek Penelitian

Daymon dan Holloway (2011) menyatakan bahwa istilah partisipan mempunyai makna yang setara dengan istilah informan. Lebih lanjut, Daymon dan Holloway (2011:60) menyatakan “(p)articipation is voluntary”. Berdasarkan

definisi tersebut, selanjutnya Daymon dan Holloway (2011) memberikan penekanan bahwa istilah partisipan merujuk pada orang yang dengan sukarela menyatakan untuk ikut mengambil bagian dalam penelitian. Oleh sebab itu, dalam penelitian ini, peneliti memilih menggunakan istilah partisipan.

Para partisipan dalam penelitian ini terbagi atas dua kelompok yaitu anggota dari manajemen PT *IKPP Serang*, Tbk dan pimpinan Badan Lingkungan Hidup Serang. Para partisipan dari manajemen PT *IKPP Serang*, Tbk adalah orang-orang yang bertanggung jawab atas pengelolaan isu pencemaran limbah, antara lain Kepala *Public Affairs Department*, Kepala Seksi *CSR and Media Relations*, Kepala Seksi *Government Relations and Compliance*, Kepala *Environmental Department*, PT *Indah Kiat Pulp And Paper Serang*, Tbk. Sedangkan, pimpinan Badan Lingkungan Hidup Serang merupakan partisipan yang bertanggung jawab sebagai pengawas dan pemberi izin pengelolaan limbah di seluruh Kabupaten Serang. Pendapatnya digunakan guna kepentingan triangulasi sumber.

7.5 Teknik Pengumpulan Data

Setelah peneliti menentukan para partisipan, selanjutnya peneliti mulai mengumpulkan data-data terkait topik penelitian. Data-data tersebut diperoleh melalui dua cara yaitu *in-depth interview* dan *literatur review*.

a. In-depth interview

Teknik ini merupakan salah satu cara mengumpulkan data dengan cara bertatap muka langsung dengan informan (Krisyantono, 2008:100). Wawancara dilakukan secara intensif untuk mendapatkan kedalaman data. Wawancara mendalam dilakukan kepada lima partisipan. Berikut ini, disajikan tabel

daftar partisipan beserta jabatan dan durasi wawancara yang dilakukan selama penelitian.

Tabel 1
Daftar Partisipan dan Durasi Wawancara

Partisipan	Jabatan	Total Durasi Wawancara
Partisipan KD 1 (Partisipan Kepala Departemen 1)	Kepala <i>Public Affairs Department</i>	106 menit
Partisipan KD 2 (Partisipan Kepala Departemen 2)	Kepala <i>Environment Department</i>	64 menit
Partisipan KS 1 (Partisipan Kepala Seksi 1)	Kepala <i>CSR and Media Relations Section</i>	115 menit
Partisipan KS 2 (Partisipan Kepala Seksi 2)	Kepala <i>Government Relations and Compliance Section</i>	29 menit
Partisipan KB (Partisipan Kepala Badan)	Kepala Badan Lingkungan Hidup Serang	96 menit

Jenis wawancara yang dipilih adalah *in depth interview* dengan menggunakan pedoman wawancara *semi structured*. Krisyantono (2008:99) mengatakan bahwa jenis wawancara semi terstruktur adalah wawancara yang dilakukan secara bebas, namun terarah sesuai dengan daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan terlebih dahulu. Metode ini memberikan kesempatan bagi peneliti untuk mengembangkan pertanyaan sehingga mendapatkan data yang lebih komprehensif (Krisyantono, 2008:100).

Sebelum proses wawancara berlangsung, peneliti menjelaskan dua hal kepada para partisipan yaitu lama waktu rata-rata satu kali sesi wawancara (kurang lebih 45 menit) dan komitmen peneliti untuk memberikan transkrip wawancara untuk diperiksa ulang oleh partisipan sebelum ditampilkan dalam pelaporan. Kedua tawaran tersebut kemudian disetujui oleh para partisipan dan mereka menyatakan kesediaan mereka.

Pada proses pengumpulan data, rata-rata setiap partisipan diwawancarai sebanyak dua kali selama kurang lebih 50 menit, bahkan ada yang lebih dari 60 menit. Namun demikian, peneliti mengalami sejumlah kendala baik secara internal maupun eksternal. Kendala internal merujuk pada kurang mampunya peneliti dalam mengontrol arah pembicaraan dan mengembangkan pertanyaan. Hal ini dikarenakan sejumlah partisipan menjawab pertanyaan dengan panjang lebar. Akibatnya, arah pembicaraan menjadi tidak fokus. Faktor budaya yang memengaruhi diri peneliti (segar untuk menghentikan pembicaraan dari partisipan) menjadi hambatan untuk mengembalikan arah pembicaraan ke jalur utama.

Selain kendala internal, beberapa kendala eksternal juga dialami peneliti. Pertama, peneliti mengalami kesulitan dalam pembuatan janji wawancara dengan para partisipan. Hal ini dikarenakan padatnya pekerjaan mereka. Kedua, pada saat proses wawancara berlangsung, banyak gangguan yang terjadi misalnya, para partisipan menjawab telepon dan kedatangan karyawan lain ke ruangan para partisipan.

Selain dari segi teknis wawancara, peneliti mengalami *high context communication*, di mana pada awal sesi wawancara para partisipan tidak menjawab pertanyaan secara langsung (*to the point*), tetapi memberikan jawaban-jawaban pengalihan. Pada saat inilah, kemampuan mengembangkan pertanyaan dari pewawancara diperlukan. Selain *high context communication*, jawaban yang diutarakan oleh partisipan cenderung normatif, artinya segala sesuatu yang diungkapkan adalah hal-hal yang positif terhadap perusahaan.

Tiga hari sebelum batas akhir waktu penelitian, peneliti menyerahkan transkrip wawancara kepada semua partisipan beserta surat pernyataan persetujuan hasil transkrip untuk ditampilkan dalam laporan. Uniknya, para partisipan menyatakan bahwa mereka tidak pernah menemui mahasiswa yang mengembalikan hasil wawancara kepada mereka. Kemudian mereka menyatakan kesediaannya untuk mendatangi surat persetujuan setelah hasil laporan selesai dibuat.

d. Analisis Dokumen

Alat ini digunakan sebagai sumber informasi dalam menginterpretasi data hasil observasi (Krisyantono, 2008:116). Dokumen yang dianalisis oleh peneliti antara lain *Company Profile*, Kliping Media Cetak periode Desember 2011 – November 2012, Struktur Organisasi Perusahaan, *PAD*, dan Komite Lingkungan, serta izin pembuangan limbah perusahaan tahun 2012. Dokumen-dokumen tersebut digunakan untuk menganalisis hasil penelitian pada bab III.

Company profile digunakan untuk melihat sejarah perkembangan perusahaan, strategi bisnis, visi dan misi, serta prestasi perusahaan. Hal-hal tersebut penting untuk mengetahui nilai-nilai yang dianut oleh perusahaan terkait manajemen isu. Selain itu, peneliti menggunakan *literatur review* yaitu klipng pemberitaan dari media lokal setempat. Proses ini digunakan untuk memahami kronologis isu pencemaran limbah selama tahun 2012.

Selanjutnya, peneliti menganalisis struktur organisasi PT *IKPP Serang*, Tbk dan *PAD*. Struktur organisasi *IKPP* dianalisis untuk melihat karakter perusahaan dan memahami posisi *PR* di perusahaan. Pemahaman peneliti terhadap posisi *PR* di perusahaan dapat digunakan untuk memahami peran dan fungsi *PR*. Struktur organisasi komite lingkungan digunakan untuk melihat peran dan fungsi *PR* terkait isu pencemaran limbah.

7.6 Teknis Analisis atau Interpretasi Data

Setelah proses pengumpulan data, selanjutnya data akan dianalisis dan diinterpretasikan. Daymon dan Holloway (2011:301) mendefinisikan analisis data kualitatif sebagai, “(t)he process of bringing order to this great variety of data by organizing, structuring and construing meaning.” Interpretasi merupakan proses pemberian makna pada suatu data. Daymon dan Holloway (2011:305) menyebutkan tahapan analisis data sebagai berikut :

a. Transcribing and listening

Hal pertama yang perlu dilakukan adalah mendengarkan hasil rekaman *interview*. Setelah itu, dilanjutkan dengan proses mentranskripsikan yaitu mendokumentasikan rekaman dalam bentuk tertulis.

b. *Organizing data*

Tahap ini adalah proses pembuatan *check list* mengenai data-data yang sudah kita kumpulkan. Proses ini untuk meminimalisir kemungkinan adanya data yang tidak terkumpul.

c. *Coding and categorizing*

Morse dan Richard pada 2002 (dikutip dari Daymon dan Holloway, 2011:306) menyatakan “(c)oding is a central and important process in qualitative analysis. Lebih lanjut, Morse dan Richard (dikutip dari Daymon dan Holloway, 2011) menjelaskan bahwa *coding* berguna untuk menyusun banyaknya data yang terkumpul ke dalam kategori-kategori tertentu. Pada penelitian ini, pengkodean terbagi atas empat kategori yaitu profil partisipan, peran dan fungsi partisipan, persepsi partisipan mengenai isu, manajemen isu dan legitimasi.

d. Mengidentifikasi pola-pola yang terbentuk

Setelah proses kodifikasi dan kategorisasi, langkah selanjutnya adalah menentukan pola-pola yang terbentuk. Yin (2009:136) menyatakan bahwa teknik *pattern matching logic* yaitu membandingkan pola-pola berbasis data-data empiris. Kecocokkan pola yang didapat dari proses tersebut dapat memperkuat validitas data. Selain itu, identifikasi pola-pola yang terbentuk menjadi dasar dalam proses interpretasi.

Krisyantono (2008:195) menyatakan bahwa pemaknaan merupakan prinsip dasar kualitatif yaitu realitas ada pada pikiran manusia, realitas adalah hasil konstruksi sosial manusia. Maksudnya, dalam pemaknaan

peneliti mengacu pada teori atau berteori untuk menjelaskan dan berargumentasi atas suatu fenomena (Krisyantono, 2008). Lebih lanjut, Daymon dan Holloway (2011:316) menyatakan bahwa interpretasi adalah proses pemaknaan data atau penjelasan data yang digunakan untuk membantu pembaca dalam memahami hasil penemuan dalam penelitian.

Konsep dasar interpretasi adalah menyeleksi ide-ide tertentu dan menampilkannya atau mengutip sebagai bukti-bukti otentik penelitian yang mendukung teori-teori yang digunakan (Daymon dan Holloway, 2011). Lebih lanjut, Daymon dan Holloway (2011) menyatakan bahwa di dalam proses interpretasi, peneliti diizinkan untuk melakukan konstruksi sesuai dengan pemahaman peneliti dan membandingkannya dengan pendapat dari peneliti lainnya yang topik penelitiannya memiliki konteks yang berhubungan dengan topik yang sedang diteliti.

Pada penelitian manajemen isu pencemaran limbah, peneliti melakukan koding data ke dalam empat kategori yaitu profil partisipan, persepsi partisipan terkait isu dan isu pencemaran limbah, manajemen isu, dan legitimasi. Peneliti menampilkan kutipan-kutipan wawancara sebagai bukti-bukti otentik temuan data penelitian. Selanjutnya, pada bagian analisis, peneliti kemudian membandingkan temuan di lapangan dengan teori-teori yang digunakan dan melakukan konstruksi subjektif.