

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Lapas, akronim dari Lembaga Pemasyarakatan merupakan fasilitas yang dibuat negara untuk membina atau memulihkan narapidana dan atau anak didik pemasyarakatan di Indonesia. Lembaga Pemasyarakatan dan juga Pemasyarakatan diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan (BPHN, 1995).

Merujuk kepada undang-undang tersebut, lembaga pemasyarakatan secara hakikat merupakan tempat yang di dalamnya terdapat berbagai prosedur dan sistem penegakan hukum yang bertujuan agar warga binaan (sebutan untuk narapidana dan atau anak didik pemasyarakatan) sadar akan kesalahannya, tidak mengulangi kesalahan yang sama, serta memperbaiki diri agar dapat diterima kembali selepas keluar dari lapas.

Narapidana maupun anak didik pemasyarakatan dapat masuk dan dibina di lapas setelah mendapatkan kekuatan hukum melalui terpidana. Durasi lamanya pembinaan bagi seorang narapidana maupun anak didik pemasyarakatan sangat bergantung atas proses hukuman/masa menjalani pidananya, atau dalam artian, durasi pembinaan itu tergantung dari keputusan ketuk palu hakim itu sendiri (Selatan, 2021).

Melihat pentingnya dan perlunya keberadaan lapas, negara melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 menetapkan bahwa lapas didirikan di setiap ibukota kabupaten atau kotamadya, dan jika dianggap perlu, lapas juga dapat didirikan di tingkat kecamatan atau kota administratif.

Berbicara soal keberadaan lapas di Indonesia, Sistem Database Pemasyarakatan milik Direktorat Jenderal Pemasyarakatan mencatat bahwa di seluruh Indonesia terdapat 525 lapas dan atau tempat setara lapas (tempat setara lapas tersebut adalah Lembaga Pembinaan Khusus Anak) (Auliani, 2021).

Salah satu dari 525 lapas tersebut adalah Lapas Kelas I Tangerang yang terletak di Jalan Veteran, Kota Tangerang. Pada 8 September 2021 sekitar 01.45 WIB, Lapas Kelas I Tangerang mengalami kebakaran. Berdasarkan kronologi dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Yasonna Laoly, kebakaran pertama kali terdeteksi di Blok C2 pada pukul 01.45 WIB. Saat itu, kebakaran terdeteksi oleh petugas keamanan dari lantai atas dan petugas pun langsung menelpon kepala pengamanan. Setelah itu, kepala lapas langsung menghubungi pemadam kebakaran setempat dan 13 menit berselang datang dua belas unit pemadam kebakaran. Yasonna juga menambahkan, bahwa 1,5 jam kemudian api di Lapas Kelas I Tangerang berhasil dipadamkan (Rizal, 2021).

Pada 8 September 2021, Kabid Humas Polda Metro Jaya Kombes Pol Yusri Yunus menyatakan bahwa Blok C2 Lapas Kelas I Tangerang dihuni oleh 122 napi, yang terdiri dari narapidana narkoba dan kriminal lainnya. Dari 122 napi tersebut, sebanyak 41 orang meninggal dunia, 8 orang luka berat (mendapatkan perawatan di RSUD Tangerang), dan 73 orang lainnya menjalani perawatan luka ringan di poliklinik lapas (CNN Indonesia, 2021). Pada 9 September 2021, total korban yang meninggal dunia menjadi 44 orang (Ramdhani, 2021), dan pada 14 September 2021, total korban meninggal dunia meningkat menjadi 48 orang, yang di dalamnya termasuk dua warga negara asing asal Afrika Selatan dan Portugal (BBC News, 2021). Terakhir, pada 16 September 2022, total korban dunia terakhir adalah 49 orang. Orang terakhir yang meninggal adalah warga binaan berinisial N yang meninggal disebabkan oleh trauma inhalasi yang berat (Darmawan, 2021a; Naufal, 2021a).

Yasonna mengatakan bahwa dugaan sementara penyebab kebakaran di Lapas Kelas I Tangerang adalah persoalan instalasi listrik. Beliau juga menyatakan bahwa penyebab kebakaran sedang diteliti oleh Pusat Laboratorium Forensik Kepolisian Republik Indonesia dan Direktur Reserse Kriminal Umum Polda Metro Jaya. Untuk menguatkan dugaannya, Yasonna juga menyatakan bahwa Lapas Kelas I Tangerang sudah berdiri sejak tahun 1972. Sepanjang tahun ada juga penambahan daya, namun tidak ada perbaikan instalasi listrik (Rizal, 2021).

Kejadian kebakaran yang sampai merenggut 41 nyawa pada hari kejadian tersebut sontak mengundang berbagai tanggapan dari berbagai pihak. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) menilai bahwa musibah kebakaran tersebut membuka fakta penjara di Indonesia yang sarat akan pelanggaran Hak Asasi Manusia. Menurut Wakil Ketua LPSK Maneger Nasution, kebakaran tersebut memperlihatkan fakta bahwa para tahanan dan warga binaan sering ditempatkan di lapas yang berdesakan dan tidak ramah akan kesehatan.

Maneger menegaskan bahwa pemerintah harus memenuhi hak setiap tahanan dan warga binaan. Pemerintah harus memperlakukan setiap tahanan dan warga binaan secara manusiawi dan bermatabat. Manager juga menambahkan bahwa negara harus menyediakan tata ruang, penerangan, udara, dan ventilasi yang memadai, agar Hak Asasi Manusia dari setiap tahanan dan warga binaan dapat terpenuhi (Yahya, 2021).

Selain itu, menurut Juru Bicara DPP Partai Solidaritas Indonesia Ariyo Bimmo, Direktur Jenderal Pemasyarakatan (Dirjenpas) Reynhard Silitonga sudah seharusnya mengundurkan diri. Ariyo menambahkan bahwa mundurnya Reynhard Silitonga adalah cara ksatria, karena hal tersebut dapat menunjukkan bahwa Reynhard merasa terpukul dan merasa lalai dalam menjalankan tugasnya sebagai Direktur Jenderal Pemasyarakatan. Menurut Ariyo, kasus ini adalah masalah manajemen resiko. Narapidana berada dalam perlindungan negara dan semestinya setiap lembaga pemasyarakatan memiliki sistem mitigasi dan tanggap bencana yang baik (Prayoga, 2021).

Namun jika dibandingkan dengan dua tanggapan di atas, tanggapan yang lebih ramai datang kepada Kemenkumham, terutama kepada sang menteri, Yasonna Laoly. Anggota DPR RI Fadli Zon dalam cuitan di akun Twitternya menilai bahwa sampai saat ini ternyata belum ada perbaikan berarti pada lembaga pemasyarakatan di Indonesia. Menurut beliau, pemerintah telah gagal menyelesaikan persoalan lapas secara sistemik dan fisik. Padahal, menurutnya 44 narapidana (yang tewas per tanggal 9 September 2021) di Lapas Kelas I Tangerang wajib dilindungi oleh

Negara. Menurutnya, Menkumham harus mundur jika masih punya malu (Detikcom, 2021).

Selain Fadli Zon, Anggota DPR RI Sarifuddin Sudding juga mengamini hal serupa. Menurut beliau, permasalahan di Kemenkumham sangat kompleks, termasuk soal Lapas. Sarifuddin juga menilai bahwa perlu ada perbaikan secara keseluruhan di Kemenkumham. Politikus PAN tersebut juga menyinggung prestasi Yasonna yang dinilainya nihil selama menjabat Kemenkumham. Menurut Sarifuddin, Yasonna hanya pandai ‘mengobok-obok’ partai politik.

Sarifuddin juga menambahkan bahwa pihaknya sejak dulu menyampaikan kondisi kelebihan warga binaan sampai 400 persen, dan bagaimana kondisi lembaga pemasyarakatan yang tidak dilakukan revitalisasi, kemudian, hak-hak napi juga harus diperhatikan, karena hal tersebut adalah hal yang patut secara kemanusiaan. Sarifuddin menilai bahwa Yasonna hanya ditugaskan untuk ‘mengobok-obok’ parpol sehingga hal-hal lain dikesampingkan begitu saja. Sarifuddin menilai insiden terbakarnya Lapas Kelas I Tangerang hingga menewaskan 44 orang (yang tewas per tanggal 9 September 2021) menjadi pelajaran besar. Beliau meminta Yasonna mengundurkan diri, jika Yasonna merasa masih memiliki moral (Detikcom, 2021).

Menurut Azmi Syahputra selaku Ketua Asosiasi Ilmuwan Praktisi Hukum Indonesia, Menkumham harus bertanggungjawab atas kebakaran di Lapas Kelas I Tangerang. Menurut beliau, pernyataan Menkumham yang mengakui kalau selama 42 tahun belakangan tidak ada perbaikan instalasi listrik di Lapas Kelas I Tangerang adalah kesalahan. Menurut Azmi, hal ini bukan semata-mata kebencanaan, namun sebuah kelalaian dari orang-orang pemegang kewenangan dari keamanan Lapas itu sendiri. Menurut Azmi, dalam kasus kebakaran ini, tidak hanya Kalapas saja yang perlu bertanggungjawab, namun Dirjen Pemasyarakatan termasuk Menteri Hukum dan HAM harus dicopot atau mengundurkan diri sebagai tanggungjawab jabatan dan moral (Saubani, 2021).

Melihat kasus yang terjadi, dan juga dampak yang ditimbulkan, seperti kerusakan bangunan, hilangnya nyawa, dan bahkan sampai kecaman dari berbagai

pihak berpengaruh atau *Key Opinion Leader* terhadap Menkumham, kasus kebakaran Lapas Kelas I Tangerang ini berkembang dari kasus kerugian moril dan materil menjadi kasus krisis yang tidak hanya menimpa manajemen lapas itu sendiri, namun juga dirasakan dan bahkan kebanyakan menuju kepada satu lembaga dan orang yang dianggap paling bertanggungjawab, yaitu Kementerian Hukum dan HAM yang dinahkodai oleh Yasonna Laoly.

Karena peristiwa tersebut merupakan peristiwa yang tak terduga serta berkonotasi negatif bagi Kementerian Hukum dan HAM, peristiwa tersebut dapat disebut sebagai krisis. Coombs (2010) mendefinisikan krisis sebagai *“the perception of an unpredictable event that threatens important expectancies of stakeholders and can seriously impact an organization’s performance and generate negative outcomes”* atau “persepsi tentang peristiwa tak terduga yang mengancam harapan penting pemangku kepentingan dan dapat berdampak serius pada performa organisasi dan menghasilkan dampak yang negatif.”

Krisis merupakan hal yang harus dikomunikasikan dengan baik, agar krisis atau kejadian tak terduga yang berkonotasi buruk tersebut tidak serta merta menghadirkan efek menghancurkan bagi organisasi. Oleh karena itulah, pada akhirnya dikenal suatu teori yang disebut dengan Komunikasi Krisis. Secara garis besar, Komunikasi Krisis adalah pengumpulan, pemrosesan, dan penyebaran informasi yang diperlukan untuk mengatasi situasi krisis.

Pada tahap pra-krisis atau sebelum krisis, komunikasi krisis didasarkan pada pengumpulan informasi mengenai resiko krisis, pembuatan keputusan atau panduan untuk mengendalikan dan mengantisipasi potensi krisis, serta juga melatih pihak-pihak yang akan terlibat dalam proses manajemen krisis. Pelatihan pada pra krisis tersebut mencakup anggota tim krisis, juru bicara krisis, dan setiap individu yang akan membantu dengan respon. Pada saat berlangsungnya krisis, komunikasi krisis merupakan kegiatan mengumpulkan dan memproses informasi untuk pengambilan keputusan tim krisis bersama dengan pembuatan dan penyebaran pesan krisis kepada pihak-pihak di luar tim. Pada saat sesudah kejadian krisis atau pasca-krisis, hal-hal yang dilakukan mencakup kegiatan membedah upaya

manajemen krisis, mengkomunikasikan perubahan yang diperlukan kepada individu, dan melakukan *follow up* terhadap pesan krisis yang telah disampaikan sesuai dengan kebutuhan.

Selama 20 tahun terakhir, peneliti-peneliti bidang komunikasi telah mengembangkan pendekatan teoretis untuk menanggapi krisis organisasi. Pendekatan teoretis tersebut diantaranya adalah teori *Corporate Apologia* yang diperkenalkan oleh Keith M. Hearit, *Image Repair Theory* yang diperkenalkan oleh William L. Benoit, *Situational Crisis Communication Theory* yang diperkenalkan oleh William Timothy Coombs, serta *Organizational Renewal Theory* yang diperkenalkan oleh Robert R. Ulmer, Timothy L. Sellnow, dan Matthew Seeger (Ulmer et al., 2017).

Baik *Corporate Apologia*, *Image Repair Theory*, serta *Situational Crisis Communication Theory* sama-sama mengidentifikasi strategi yang dapat digunakan oleh organisasi untuk memperbaiki citra dan reputasinya setelah krisis. *Organizational Renewal Theory* berfokus pada pembelajaran dari krisis, berkomunikasi secara etis, mempertimbangkan ancaman dan peluang yang terkait dengan krisis, serta menciptakan visi prospektif.

Seperti nama teori tersebut, *Corporate Apologia* merupakan teori yang berfokus pada permintaan maaf atas kesalahan yang dilakukan oleh organisasi. Selain itu teori ini juga menekankan tentang bagaimana pengelolaan ancaman yang diciptakan oleh serangan persuasi terhadap suatu organisasi. Selain itu, teori ini menampilkan berbagai strategi komunikasi untuk meminta maaf.

Pada sisi lain, *Image Repair Theory* berfokus pada tindakan organisasi yang menyebabkan krisis. Teori ini menekankan perbaikan terhadap citra yang terancam akibat tuduhan, serta menampilkan strategi komunikasi untuk mengelola akibat yang ditimbulkan dari tuduhan tersebut. Strategi *Image Repair Theory* konsisten dengan *Corporate Apologia*, yaitu berfokus pada bagaimana organisasi menanggapi tuduhan atau mempertanggungjawabkan tindakan mereka setelah dituduh melakukan pelanggaran. Respons yang efektif dirancang untuk memperbaiki citra atau reputasi organisasi yang rusak.

Pada sisi lain, *Situational Crisis Communication Theory* berfokus pada penentuan komunikasi berdasarkan tipe krisis dan aset reputasi organisasi. Teori ini menekankan pada penurunan atribusi tanggung jawab atas krisis, serta menampilkan proses pengambilan keputusan untuk menggunakan strategi respon krisis untuk memengaruhi persepsi pemangku kepentingan atau atribusi tanggung jawab. Coombs memberikan rekomendasi tanggapan krisis untuk mengatasi atribusi tanggung jawab terhadap organisasi.

Teori terakhir yaitu *Organizational Renewal* merupakan teori yang berfokus pada penciptaan peluang dalam peristiwa krisis. Selain itu, teori ini menekankan pada kesempatan untuk belajar dan tumbuh dari krisis, dan teori ini menampilkan pedoman kepemimpinan dan komunikasi organisasi yang luas, nilai positif yang kuat, perspektif pandangan yang optimis, serta pembelajaran untuk mengatasi krisis.

Pada penelitian ini, peneliti tidak ingin melihat penciptaan peluang dalam peristiwa krisis yang dialami oleh Kementerian Hukum dan HAM. Peneliti juga tidak sekadar ingin mengetahui bagaimana cara Kementerian Hukum dan HAM meminta maaf dan menanggapi tuduhan yang dilayangkan kepada organisasi tersebut. Menurut peneliti, organisasi belum tentu meminta maaf atas krisis yang terjadi.

Selain itu, menurut peneliti, sebelum memahami bagaimana cara organisasi menanggapi tuduhan yang dilayangkan, baik pembaca maupun peneliti perlu memahami tipe krisis dari Kementerian Hukum dan HAM agar nantinya dapat mengetahui apakah strategi respon krisis yang digunakan oleh Kementerian Hukum dan HAM sesuai dengan tipe krisis yang dialami atau tidak.

Kata 'sesuai' pada paragraf sebelumnya merupakan kata kunci yang penting, karena sifat kesesuaian tersebut hanya dimiliki oleh *Situational Crisis Communication Theory*. Teori yang lain hanya fokus kepada strategi untuk mengatasi krisis atau strategi untuk memperbaiki citra organisasi, namun hanya *Situational Crisis Communication Theory* yang berangkat dari tipe krisis yang dialami oleh organisasi dan melihat apakah strategi respon krisis yang digunakan

sesuai dengan tipe krisis atau atribusi tanggung jawab krisis. Oleh karenanya, penelitian ini akan didasarkan pada *Situational Crisis Communication Theory*.

*Situational Crisis Communication Theory* merupakan teori yang didasarkan pada teori Atribusi. Menurut Weiner (Coombs, 2007, p. 165) Teori Atribusi menjelaskan bahwa orang mencari penyebab peristiwa (membuat atribusi), terutama yang negatif dan tidak terduga. Hal yang negatif dan tidak terduga tersebut merupakan hal yang pastinya tidak diinginkan oleh setiap organisasi yang sedang terpuruk dalam krisis, oleh karenanya, perlu adanya tanggapan yang baik dari entitas, organisasi, maupun individu mengenai krisis yang sedang maupun telah terjadi agar orang-orang tidak sembarangan mencari dan berasumsi akan penyebab peristiwa krisis.

Premis *Situational Crisis Communication Theory* sangat sederhana: krisis adalah peristiwa negatif, pemangku kepentingan akan membuat atribusi tentang tanggung jawab krisis, dan atribusi tersebut akan mempengaruhi bagaimana pemangku kepentingan berinteraksi dengan organisasi dalam krisis (Coombs & Holladay, 2010).

*Situational Crisis Communication Theory* merupakan teori preskriptif yang berarti teori tersebut menunjukkan jenis strategi yang sebaiknya atau yang optimal digunakan oleh organisasi dalam situasi krisis tertentu (Frandsen & Johansen, 2020, p. 127).

Dalam *SCCT*, tipe krisis organisasi terbagi menjadi tiga, diantaranya:

- a. *Victim cluster*/Klaster korban
- b. *Accidental cluster*/Klaster kecelakaan
- c. *Intentional cluster*/Klaster kesengajaan

Selain itu, ada dua bagian strategi respon krisis yang dapat digunakan oleh organisasi dalam menghadapi krisis. Menurut Coombs (2013), dua bagian strategi respon krisis tersebut adalah:

- a. Strategi respon krisis primer, yang terdiri dari:
  - 1) *Deny Strategies*:

- a) *Attack the Accuser*
- b) *Denial*
- c) *Scapegoat*
- 2) *Diminish Strategies:*
  - a) *Excuse*
  - b) *Justification*
- 3) *Rebuild Strategies:*
  - a) *Compensation*
  - b) *Apology*
- b. Strategi respon krisis sekunder, yang terdiri dari:
  - 1) *Bolstering Strategies:*
    - a) *Reminder*
    - b) *Ingratiation*
    - c) *Victimage*

## 1.2 Rumusan Masalah

Pada 8 September 2021, kebakaran melanda Lapas Kelas I Tangerang. Kebakaran tersebut menghancurkan gedung bagian C2 yang didalamnya terdapat 122 penghuni Lapas kasus narkoba dan terorisme. Kebakaran tersebut menyebabkan 41 orang merengas nyawa pada hari tersebut, bahkan sampai 49 orang per 16 September 2021, termasuk di dalamnya adalah dua warga negara asing.

Kementerian Hukum dan HAM sebagai lembaga tertinggi yang berwenang dalam pengurusan Lembaga Pemasyarakatan disorot akibat peristiwa kebakaran yang terjadi, jumlah korban yang besar, kondisi *overcapacity* Lapas Kelas I Tangerang yang disinyalir menjadi salah satu penyebab kebakaran, serta indikasi kesalahan manajemen perawatan Lapas terutama Lapas Kelas I Tangerang. Beberapa pihak bahkan juga menuntut Menteri Hukum dan HAM Yasonna Laoly untuk mundur dari jabatannya karena dinilai tidak mampu mengatasi masalah-masalah yang melanda Lapas sampai pada akhirnya terjadi kebakaran besar yang melanda Lapas Kelas I Tangerang.

Berkenaan dengan hal-hal tersebut, penelitian ini ingin menganalisis atribusi tanggung jawab krisis dan respon krisis Kementerian Hukum dan HAM pada kasus Kebakaran Lapas Kelas I Tangerang dan menghubungkan kedua hal tersebut dengan rekomendasi respon krisis yang dipaparkan oleh William Timothy Coombs.

### **1.3 Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijabarkan, maka pertanyaan penelitian ini adalah:

- 1) Seberapa tinggi tingkat atribusi tanggung jawab krisis Kementerian Hukum dan HAM pada kasus kebakaran Lapas Kelas I Tangerang?
- 2) Apa saja strategi respon krisis yang digunakan oleh Kementerian Hukum dan HAM pada kasus kebakaran Lapas Kelas I Tangerang?
- 3) Apakah strategi respon krisis yang digunakan oleh Kementerian Hukum dan HAM sesuai dengan rekomendasi strategi respon krisis?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pertanyaan penelitian yang telah dijabarkan, maka tujuan penelitian ini adalah:

- 1) Mengetahui seberapa tinggi tingkat atribusi tanggung jawab krisis Kementerian Hukum dan HAM pada kasus kebakaran Lapas Kelas I Tangerang.
- 2) Mengetahui apa saja strategi respon krisis yang digunakan oleh Kementerian Hukum dan HAM pada kasus kebakaran Lapas Kelas I Tangerang.
- 3) Mengetahui kesesuaian strategi respon krisis yang digunakan oleh Kementerian Hukum dan HAM dengan rekomendasi strategi respon krisis.

### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan paparan tujuan penelitian di atas, kegunaan yang diharapkan dari penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut:

### **1.5.1 Kegunaan Akademis**

Dari sisi akademis, peneliti berharap bahwa penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi penelitian berikutnya mengenai Komunikasi Krisis terutama dalam bingkai *Situational Crisis Communication Theory*. Selain itu, peneliti juga berharap agar dapat berkontribusi dalam pengembangan penelitian dalam ranah Komunikasi Krisis, terutama terkait Komunikasi Krisis lembaga negara.

### **1.5.2 Kegunaan Praktis**

Dari sisi praktis, peneliti berharap bahwa penelitian ini dapat memberikan sudut pandang baru, baik bagi entitas, organisasi, maupun individu mengenai strategi respon krisis yang efektif digunakan pada saat krisis melanda lewat peristiwa kebakaran Lapas Kelas I Tangerang.

### **1.5.3 Keterbatasan Penelitian**

Penelitian ini menganalisis atribusi tanggung jawab krisis serta strategi respon krisis dari *Situational Crisis Communication Theory* yang ada dalam pemberitaan-pemberitaan di media *online*, sehingga sangat memperhitungkan kredibilitas media tersebut. Memilih dan menyeleksi sumber pemberitaan atau media menjadi salah satu keterbatasan dalam penelitian ini. Pengulangan pemberitaan di media yang berbeda juga menjadi sebuah keterbatasan, karena analisis yang dilakukan akan memiliki hasil yang sama. Selain itu, penelitian ini juga didasarkan pada pengetahuan peneliti untuk menganalisis. Hal tersebut juga dapat menjadi sebuah keterbatasan.

U N I V E R S I T A S  
M U L T I M E D I A  
N U S A N T A R A