

## Krisis Komunikasi Publik dan Social License to Operate: Analisis Konseptual Unjuk Rasa Masyarakat Kabupaten Pati Tahun 2025

Salma Asriani<sup>1\*</sup>, Vivin Deva Alia<sup>2</sup>, Marjam Desma Rahadhini<sup>3</sup>

<sup>1-3</sup>Universitas Slamet Riyadi

[\\*vivialiaaa@gmail.com](mailto:vivialiaaa@gmail.com)<sup>1</sup>

Alamat: Jl. Sumpah Pemuda No. 18, Kdipiro, Surakarta, Jawa Tengah, Indonesia

\*Korespondensi penulis: [vivialiaaa@gmail.com](mailto:vivialiaaa@gmail.com)

**Abstract;** *This study is motivated by the escalation of mass protests in Pati Regency throughout 2025, triggered by significant increases in Land and Building Tax (PBB-P2) rates and prolonged agrarian disputes in the Kendeng Mountains region. These socio-political tensions indicate weaknesses in public communication governance between local government authorities and local communities. This conceptual article employs an integrative literature review combined with a descriptive-analytical approach to secondary data derived from media transcripts, fiscal policy documents, and legal studies on public order management. The findings reveal that the protests were fundamentally driven by a public communication crisis rather than merely fiscal or agrarian policy issues. The implementation of coercive one-way communication and confrontational rhetoric by government elites undermined relational trust and threatened the communal dignity of citizens. Furthermore, post-crisis apology strategies were perceived as insufficiently authentic when not accompanied by substantive corrective actions. The study concludes that the formal legal validity of local regulations does not guarantee successful implementation without obtaining a community's Social License to Operate (SLO). Therefore, this article proposes the Symmetrical Community Engagement (SCE) framework as a new paradigm for repositioning public sector public relations toward a proactive and participatory approach from the pre-legislative stage to support democratic governance.*

**Keywords:** *Public Sector Public Relations; Symmetrical Community Engagement; Social License to Operate; Public Communication Crisis; Organization–Public Relationship Quality.*

**Abstrak;** Penelitian ini dilatarbelakangi oleh fenomena eskalasi unjuk rasa massal di Kabupaten Pati sepanjang tahun 2025 akibat lonjakan tarif Pajak Bumi dan Bangunan (PBB-P2) serta sengketa agraria menahun di kawasan Pegunungan Kendeng. Ketegangan sosiopolitik ini mengindikasikan adanya kerapuhan tata kelola komunikasi publik antara pemerintah daerah dan komunitas lokal. Artikel konseptual ini menggunakan metode tinjauan literatur integratif yang dikombinasikan dengan pendekatan deskriptif-analitis terhadap data sekunder dari transkrip media massa, dokumen kebijakan fiskal, dan studi hukum kepolisian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa unjuk rasa massal tersebut secara esensial didorong oleh krisis komunikasi publik, di mana penggunaan model komunikasi satu arah yang koersif dan retorika konfrontatif elite birokrasi secara instan menghancurkan dimensi kepercayaan relasional serta mencederai harga diri komunal warga. Selain itu, strategi permohonan maaf pasca-krisis dinilai kurang autentik jika tidak diikuti oleh tindakan korektif yang substantif. Sebagai kesimpulan, legalitas hukum formal dari sebuah regulasi daerah terbukti tidak menjamin kelancaran implementasi di lapangan tanpa adanya izin sosial dari komunitas (Social License to Operate). Oleh karena itu, penelitian ini menawarkan kerangka kerja Symmetrical Community Engagement (SCE) sebagai paradigma baru untuk menggeser orientasi humas sektor publik menjadi proaktif dan partisipatif sejak fase pralegislati demi mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis.

**Kata kunci:** Humas Pemerintah; Keterlibatan Komunitas Simetris; Izin Sosial untuk Beroperasi; Krisis Komunikasi Publik; Kualitas Hubungan Organisasi-Publik.

### 1. LATAR BELAKANG

Pergeseran struktural yang signifikan telah dialami oleh paradigma community relations (hubungan komunitas) dalam ranah kajian hubungan masyarakat kontemporer, khususnya di tengah masifnya penetrasi ekosistem digital dan meningkatnya kesadaran kritis publik. Aktivitas hubungan komunitas yang secara tradisional kerap direduksi sekadar sebagai aksi

filantropi kosmetik atau program Corporate Social Responsibility (CSR) konvensional, kini dituntut untuk ditransformasikan menjadi instrumen Strategic Relationship Management (manajemen hubungan strategis) yang berbasis pada kesetaraan dan dialog interaktif (Ledingham, 2003; Grunig, 2013). Di era keterbukaan informasi ini, komunitas lokal tidak lagi diposisikan sebagai objek penerima kebijakan yang pasif, melainkan sebagai pemangku kepentingan strategis yang memiliki kapasitas untuk memengaruhi legitimasi suatu organisasi melalui amplifikasi narasi di media sosial (Coombs, 2019). Konsekuensinya, eskalasi konflik publik yang destruktif sering kali dipicu oleh kegagalan dalam mengadopsi pendekatan simetris ini, sebagaimana terefleksikan dalam gelombang protes masif yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten Pati sepanjang tahun 2025. Bukti empiris bahwa manajemen hubungan komunitas yang reaktif dan searah tidak lagi efektif diterapkan dalam menghadapi masyarakat yang kritis ditunjukkan oleh penolakan radikal dari masyarakat terhadap lonjakan drastis Pajak Bumi dan Bangunan (PBB-P2) hingga 250%—yang diperparah oleh retorika defensif pejabat publik sebelum akhirnya permohonan maaf disampaikan secara terbuka (Detik Jateng, 2025).

Dalam lanskap tata kelola pemerintahan daerah, urgensi atas adopsi konsep Social License to Operate (SLO/izin sosial untuk beroperasi) kini dinilai sama krusialnya dengan penerapannya di sektor korporasi skala besar. SLO tidak lagi dipandang sebatas sebagai domain eksklusif industri ekstraktif atau manufaktur privat, melainkan telah didekonstruksi sebagai prasyarat mutlak bagi pembuat kebijakan publik untuk memperoleh penerimaan, kepercayaan, dan legitimasi dari komunitas lokal (Moffat & Zhang, 2014; Jijelava & Vanclay, 2017). Adanya defisit SLO yang akut akibat diabaikannya aspek pemetaan dampak sosial-kultural oleh otoritas setempat diindikasikan oleh fenomena unjuk rasa yang berlarut-larut terkait isu sengketa agraria dan penolakan pendirian pabrik semen di kawasan Tambakromo, Pegunungan Kendeng, Kabupaten Pati (Indonesian Journal of Police Studies, 2025). Melalui ketegangan sosiologis tersebut, ditegaskan bahwa kelancaran implementasi kebijakan di lapangan sama sekali tidak serta-merta dijamin oleh legalitas formal atau regulasi hukum yang diklaim oleh instansi pemerintah daerah tanpa adanya konformitas sosial. Oleh karena itu, dekonstruksi teoretis terhadap fungsi Public Relations (PR) pemerintah daerah sangat mendesak untuk dilakukan, guna menggeser orientasi kerja dari sekadar agen propaganda politik (press agency) menuju agen pembangun jembatan kemitraan (boundary spanner) yang mampu mengamankan izin sosial dari komunitas secara berkelanjutan.

Konteks empiris dari artikulasi krisis komunikasi ini dimanifestasikan melalui dua episentrum unjuk rasa yang melanda Kabupaten Pati sepanjang tahun 2025. Eksplorasi pertama

berakar pada eskalasi penolakan masif masyarakat terhadap kebijakan kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) yang melonjak drastis hingga 250% (Detik Jateng, 2025). Ketegangan sosiologis tersebut kian diperparah oleh adopsi strategi komunikasi defensif dan destruktif oleh pejabat publik setempat, di mana penolakan warga sempat direspons dengan retorika konfrontatif yang menantang aksi demonstrasi, sebelum akhirnya tekanan publik memaksa diputuskannya rekonsiliasi melalui permohonan maaf terbuka (Detik Jateng, 2025). Sementara itu, episentrum krisis kedua diwakili oleh konflik agraria dan lingkungan menahun yang kembali memuncak di kawasan Tambakromo, Pegunungan Kendeng (Indonesian Journal of Police Studies, 2025). Adanya akumulasi kebuntuan komunikasi (*prolonged communication deadlock*) antara pihak otoritas, korporasi, dan masyarakat adat terkait perlindungan ekosistem karst dicerminkan oleh penolakan persisten terhadap pendirian pabrik semen oleh komunitas petani lokal. Melalui dualitas kasus ini, sebuah laboratorium krisis hubungan komunitas (*community relations crisis*) yang nyata secara teoretis direpresentasikan oleh Kabupaten Pati pada tahun 2025, di mana alienasi publik terhadap kebijakan lokal dipicu bukan semata-mata oleh faktor ekonomi-struktural, melainkan akibat dari kegagalan sistemik manajemen komunikasi publik pemerintah daerah.

Kesenjangan teoretis (*research gap*) dalam literatur hubungan masyarakat kontemporer diidentifikasi melalui adanya asimetri fokus kajian, di mana porsi terbesar dari diskursus PR krisis didominasi oleh analisis terhadap entitas korporasi swasta (Coombs, 2019; Frandsen & Johansen, 2017). Pola mitigasi krisis, pemulihan citra (*image restoration*), dan pemeliharaan hubungan dengan pemangku kepentingan sebagian besar dikonseptualisasikan dalam konteks mempertahankan profitabilitas serta reputasi komersial perusahaan dari ancaman boikot konsumen (Benoit, 2015). Sebaliknya, eksplorasi teoretis mengenai manajemen krisis pada ranah Government PR (Humas Pemerintah Daerah)—khususnya yang mengkaji bagaimana dinamika interaksi sosiopolitik lokal dieksplorasi secara mendalam—masih sangat terbatas untuk ditemukan (Canel & Luoma-aho, 2019). Karakter krisis di sektor publik yang jauh lebih kompleks diberikan justifikasi kuat oleh fenomena sosiologis di Kabupaten Pati pada tahun 2025. Hal ini disebabkan oleh keterikatan hubungan yang tidak bersifat transaksional-sukarela melainkan bersifat struktural-wajib, seperti hubungan antara pembayar pajak dengan otoritas negara (Detik Jateng, 2025). Akibatnya, generalisasi teori krisis korporasi ke dalam institusi pemerintahan daerah dinilai tidak lagi memadai dan sering kali gagal dalam mengurai akar permasalahan resistensi komunal.

Minimnya literatur yang mengelaborasi dampak kausalitas langsung dari retorika verbal pejabat publik terhadap degradasi *community trust* (kepercayaan komunitas) semakin memperkuat urgensi teoretis dari artikel konseptual ini. Dalam kajian humas pemerintahan tradisional, komunikasi pejabat publik sering kali hanya dianalisis dari aspek politik praktis atau fungsi diseminasi informasi searah, sementara efek destruktif dari komunikasi konfrontatif terhadap kualitas hubungan jangka panjang (*Organization-Public Relationships*) cenderung diabaikan (Ledingham, 2003; Lee et al., 2012). Bagaimana sebuah krisis teknis-kebijakan dapat tereskalasi menjadi krisis legitimasi akut akibat pemilihan diksi defensif oleh elite birokrasi dipertontonkan secara empiris oleh kasus unjuk rasa di Pati, baik terkait lonjakan PBB-P2 maupun konflik agraria di Tambakromo (Detik Jateng, 2025; Indonesian Journal of Police Studies, 2025). Ketika ruang dialog publik digantikan oleh retorika konfrontatif, sendi-sendi *community trust* yang telah dibangun melalui program humas struktural dapat dihancurkan secara instan. Berpijak pada kesenjangan teoretis tersebut, sebuah *conceptual guideline* (panduan konseptual) baru dalam memitigasi krisis hubungan komunitas di lingkungan pemerintahan daerah dirumuskan melalui artikel konseptual ini. Analisis mendalam atas unjuk rasa di Kabupaten Pati sepanjang tahun 2025 diintegrasikan dengan konstruksi teoretis guna melakukan dekonstruksi terhadap pola komunikasi publik yang reaktif dan defensif (Detik Jateng, 2025; Indonesian Journal of Police Studies, 2025). Pendekatan komunikasi simetris dua arah (*two-way symmetrical communication*) diadopsi sebagai instrumen utama untuk menjembatani benturan kepentingan antara otoritas birokrasi dan komunitas lokal (Grunig, 2013). Dengan demikian, sebuah kerangka kerja mitigasi krisis yang tidak hanya bersifat prosedural, melainkan adaptif terhadap sensitivitas sosial-kultural masyarakat kritis, dapat dihadirkan sebagai jalan keluar dari kebuntuan komunikasi publik. Kontribusi ilmiah dari artikel konseptual ini diposisikan pada pengayaan literatur akademis (*theoretical value*) melalui perluasan konsep SLO yang dikontekstualisasikan ke dalam tata kelola pemerintahan daerah di negara berkembang (Ledingham, 2003; Moffat & Zhang, 2014), sekaligus sebagai cetak biru (*blueprint*) strategis (*practical value*) bagi para praktisi humas pemerintah daerah serta pejabat publik agar potensi eskalasi konflik komunal dapat dimitigasi secara preventif.

## **2. KAJIAN TEORITIS**

2.1 Konseptualisasi manajemen komunikasi publik yang efektif di dalam organisasi secara historis diakar oleh Excellence Theory yang dikembangkan oleh James E. Grunig beserta para koleganya. Di dalam teori tersebut, penekanan utama diletakkan

pada klasifikasi empat model humas yang menggambarkan evolusi bagaimana pesan diproduksi, didistribusikan, dan dievaluasi di ruang publik, yang mencakup press agentry/publicity, public information, two-way asymmetrical, dan two-way symmetrical (Grunig & Hunt, 1984; Grunig, 2013). Di antara model-model yang dikonseptualisasikan tersebut, model komunikasi simetris dua arah (two-way symmetrical communication) diposisikan sebagai bentuk praktik humas yang paling ideal dan etis karena orientasi utamanya didasarkan pada pembangunan saling pengertian (mutual understanding) serta keseimbangan kepentingan antara pihak organisasi dengan publik eksternal (Grunig, 2001). Di dalam kerangka ini, dialog yang setara dan partisipatif diposisikan sebagai instrumen resolusi konflik yang utama, di mana informasi dikelola dalam bentuk sirkuit umpan balik yang memungkinkan kebijakan organisasi disesuaikan dengan kebutuhan, ekspektasi, serta keberatan dari komunitas (Grunig, 2013). Riset humas pun dimanfaatkan untuk memahami posisi publik sehingga kompromi dapat dicapai sebelum keputusan struktural diimplementasikan, karena jika umpan balik tersebut diabaikan, resistensi sosial diprediksi akan muncul sebagai konsekuensi logis dari rusaknya saluran komunikasi yang setara (Grunig et al., 2002).

Krisis komunikasi pemerintahan yang terjadi di Kabupaten Pati sepanjang tahun 2025 diidentifikasi sebagai akibat dari penerapan model press agentry/publicity yang bersifat top-down dan koersif. Ketika kebijakan kenaikan PBB-P2 hingga 250% diumumkan, diseminasi informasi dilakukan secara searah tanpa dibarengi dengan ruang konsultasi publik yang memadai, bahkan resistensi awal masyarakat justru direspons oleh bupati dengan retorika defensif yang menantang warga untuk melakukan aksi unjuk rasa (Detik Jateng, 2025). Tindakan konfrontatif ini menunjukkan bahwa publik diposisikan sebagai penerima regulasi yang pasif, sehingga gelombang resistensi masyarakat lokal tereskalasi secara radikal dalam bentuk unjuk rasa massal (Detik Jateng, 2025). Kebuntuan serupa juga diidentifikasi dalam penanganan konflik lingkungan menahun di Tambakromo, di mana pendekatan komunikasi satu arah dan pemaksaan izin industri semen memicu bentrokan fisik antara aparat kepolisian dan komunitas petani Kendeng (Indonesian Journal of Police Studies, 2025). Ketegangan sosiologis di Pati pada tahun 2025 membuktikan secara empiris tesis Grunig bahwa model komunikasi yang asimetris dan berbasis arogansi struktural akan selalu memproduksi penolakan publik yang

destruktif, sehingga landasan kritis disediakan oleh Excellence Theory untuk memahami bahwa pemulihan stabilitas hubungan harus diiniasi melalui rekonstruksi model komunikasi menuju arah yang simetris, inklusif, dan dialogis.

2.2 Pergeseran fokus kajian hubungan masyarakat dari sekadar manajemen pesan (communication management) menjadi manajemen hubungan jangka panjang (relationship management) secara komprehensif dijelaskan melalui Organization-Public Relationships (OPR) Theory. Teori yang dipelopori oleh Ledingham dan Bruning ini mengonseptualisasikan bahwa fungsi utama dari praktisi humas bukanlah memproduksi publisitas positif, melainkan mengelola kualitas hubungan antara organisasi dan publiknya demi keuntungan bersama (Ledingham & Bruning, 1998; Ledingham, 2003). Keberhasilan suatu institusi pemerintahan tidak lagi diukur dari seberapa banyak rilis berita yang diterbitkan, melainkan dari kedalaman dimensi relasional yang diukur melalui lima dimensi utama, yaitu kepercayaan (trust), kendali bersama (mutuality of control), komitmen (commitment), kepuasan (satisfaction), dan saling pengertian (understanding) (Hon & Grunig, 1999; Ledingham, 2005). Dimensi trust didefinisikan sebagai kesediaan publik untuk meyakini integritas organisasi, yang ditopang oleh mutuality of control berupa keyakinan bahwa kedua belah pihak memiliki pengaruh yang seimbang terhadap keputusan satu sama lain, serta disatukan oleh aspek understanding yang memfungsikan komunikasi sebagai jembatan kognitif untuk memitigasi distorsi informasi (Hon & Grunig, 1999; Ledingham, 2003).

Dalam konteks unjuk rasa di Pati tahun 2025, kelima dimensi OPR tersebut dianalisis telah mengalami degradasi sistemik yang akut. Ketika lonjakan PBB-P2 sebesar 250% ditetapkan secara sepihak dan diiringi dengan tantangan konfrontatif dari kepala daerah, dimensi trust dan satisfaction warga langsung berada pada titik terendah hingga memicu persepsi bahwa pemerintah daerah bertindak secara tiranik (Detik Jateng, 2025). Kerusakan parah juga terjadi pada dimensi mutuality of control, di mana aspirasi dan keberatan ekonomi masyarakat petani diabaikan secara mutlak dalam formulasi kebijakan daerah, sehingga aksi turun ke jalan dipicu sebagai satu-satunya instrumen bagi publik untuk merebut kembali kendali atas nasib mereka (Detik Jateng, 2025). Lebih lanjut, sengketa agraria dan penolakan pabrik semen di Tambakromo yang berlangsung berlarut-larut hingga tahun 2025

menegaskan absennya dimensi commitment dan understanding jangka panjang antara Pemda Pati dan komunitas Kendeng (*Indonesian Journal of Police Studies*, 2025). Melalui artikel konseptual ini, OPR digunakan sebagai alat diagnosis teoretis untuk menunjukkan bahwa konflik komunal tersebut merupakan manifestasi dari runtuhnya fondasi hubungan relasional antara pemerintah daerah dan komunitas lokal akibat diabaikannya lima dimensi kualitas hubungan dalam tata kelola komunikasi publik.

2.3 Konsep Social License to Operate (SLO) secara tradisional dikembangkan dalam industri ekstraktif untuk menggambarkan tingkat penerimaan, persetujuan, dan legitimasi yang diberikan oleh komunitas lokal terhadap operasional suatu korporasi (Moffat & Zhang, 2014; Thomson & Boutilier, 2011). Namun, dalam perkembangannya, konsep ini diintegrasikan ke dalam ranah public governance (tata kelola pemerintahan) untuk menegaskan bahwa legalitas formal dari negara tidak lagi cukup untuk menjamin keberlangsungan suatu kebijakan publik (Jijelava & Vanclay, 2017). SLO menantang bias legalistik pemerintah daerah dengan mengajukan argumen konseptual bahwa tanpa adanya kepatuhan sosial dan legitimasi moral dari komunitas, setiap kebijakan berisiko tinggi menghadapi penolakan radikal yang mendelegitimasi otoritas pemerintah itu sendiri (Gehman et al., 2016). Di dalam piramida SLO, terdapat tiga tingkatan penerimaan komunitas yang harus dicapai oleh organisasi, yaitu penolakan/penarikan (rejection), penerimaan/toleransi (acceptance), dan persetujuan/kepercayaan penuh (approval/co-ownership) (Thomson & Boutilier, 2011). Kelayakan institusional dalam ranah pemerintahan diterjemahkan sebagai transparansi dan akuntabilitas komunikasi humas dalam melibatkan warga sebelum keputusan strategis diambil, karena apabila aspek relasional ini dinegasikan, izin sosial akan ditarik oleh komunitas sehingga berimplikasi pada munculnya pembangkangan sipil (civil disobedience) dan protes massa (Prno & Slocombe, 2012).

Realitas defisit SLO yang ekstrem dipertontonkan secara gamblang dalam kasus unjuk rasa di Kabupaten Pati sepanjang tahun 2025. Terjadinya gelombang demonstrasi menolak kenaikan pajak bumi dan bangunan sebesar 250% mengindikasikan bahwa Pemerintah Kabupaten Pati hanya mengandalkan legitimasi hukum formal (legal license) tanpa memedulikan izin sosial dari pembayar pajak,

serta mengabaikan fakta sosiologis bahwa kapasitas ekonomi dan keadilan persepsian (*perceived justice*) komunitas lokal merupakan pilar utama penopang SLO (Detik Jateng, 2025). Akibatnya, ketika bupati mengeluarkan pernyataan retorik yang defensif, batas toleransi komunitas terlampaui sehingga izin sosial ditarik secara total oleh warga Pati dan dikonversi menjadi gerakan perlawanan kolektif di jalanan (Detik Jateng, 2025). Kondisi hilangnya izin sosial ini juga teridentifikasi dalam konflik agraria menahun di wilayah Tambakromo, Pegunungan Kendeng, yang kembali mengalami eskalasi anarkis pada tahun 2025 (Indonesian Journal of Police Studies, 2025). Meskipun izin operasi pabrik semen secara legal-formal mungkin telah dikantongi oleh korporasi dengan sokongan regulasi pemerintah daerah, ketiadaan SLO dari komunitas petani setempat membuat proyek tersebut terus dihadapkan pada resistensi sosial yang tidak pernah padam, sehingga SLO direkonstruksi melalui artikel ini sebagai indikator vital bagi Government PR. Ketika krisis komunikasi telah meletus dan reputasi organisasi berada dalam kondisi terdegradasi, strategi pemulihan hubungan dapat dianalisis menggunakan *Image Restoration Rhetoric* atau Teori Pemulihan Citra yang dirumuskan oleh William Benoit. Teori ini beroperasi pada asumsi dasar bahwa komunikasi adalah aktivitas yang digerakkan oleh tujuan, dan salah satu tujuan utama organisasi adalah mempertahankan reputasi positif di mata publik melalui lima kategori strategi utama, yaitu penolakan (*denial*), penghindaran tanggung jawab (*evading of responsibility*), reduksi ofensivitas (*reducing offensiveness*), tindakan korektif (*corrective action*), dan pengakuan bersalah/permintaan maaf (*mortification*) (Benoit, 1995, 2015, 1997). Di antara strategi tersebut, *mortification* dan *corrective action* dinilai sebagai pendekatan yang paling efektif untuk memulihkan krisis hubungan publik yang disebabkan oleh kesalahan internal organisasi (Benoit, 2015). Strategi *mortification* mensyaratkan organisasi untuk secara ksatria mengakui kesalahan dan meminta maaf secara tulus tanpa syarat, namun strategi ini tidak akan bekerja secara optimal jika tidak diintegrasikan dengan *corrective action* berupa komitmen konkret untuk memperbaiki kerusakan yang terjadi agar kesalahan serupa tidak terulang kembali di masa depan (Benoit, 2017). Di dalam konteks sektor publik, kegagalan menggabungkan kedua strategi ini sering kali melahirkan sinisme publik baru, di mana retorika permohonan maaf hanya dianggap sebagai taktik manipulatif (*pseudo-apology*) untuk meredam kemarahan massa sesaat (Hearit, 2006).

Efektivitas dan dinamika retorika pemulihan citra ini terefleksikan secara nyata pada resolusi krisis komunikasi kebijakan PBB-P2 di Kabupaten Pati pada tahun 2025. Setelah gelombang protes meluas akibat pernyataan konfrontatifnya, Bupati Pati akhirnya memilih untuk mengadopsi strategi mortification dengan menyampaikan permohonan maaf secara terbuka kepada publik, yang ditinjau dari kacamata teori Benoit terbukti berhasil menurunkan tensi kemarahan emosional warga untuk jangka pendek (Detik Jateng, 2025). Namun, dari perspektif Public Relations strategis, tindakan mortification tersebut dinilai belum tuntas apabila tidak diiringi secara konsisten oleh tindakan korektif (*corrective action*) yang nyata, berupa peninjauan kembali atau revisi terhadap regulasi kenaikan pajak yang dinilai mencekik ekonomi komunitas lokal (Detik Jateng, 2025). Sementara itu, pada kasus sengketa Tambakromo, absennya strategi *corrective action* yang substantif dari pemerintah daerah membuat pemulihan citra institusional tidak pernah tercapai, sehingga bentrokan terkait penolakan pabrik semen terus berulang (Indonesian Journal of Police Studies, 2025). Melalui pengintegrasian teori Benoit ini, digarisbawahi oleh artikel konseptual bahwa pemulihan hubungan komunitas (*community relations repair*) pasca-unjuk rasa Pati 2025 menuntut adanya konsistensi perilaku organisasi yang mewujud pada pembatalan kebijakan yang opresif serta pelembagaan kembali dialog simetris dalam tata kelola komunikasi publik pemerintahan.

### 3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dirancang dengan menggunakan pendekatan artikel konseptual yang mengintegrasikan metode tinjauan literatur integratif (*integrative literature review*) dan metode deskriptif-analitis kasus kontemporer. Pendekatan integratif ini difungsikan untuk mengkritisi, merestrukturisasi, dan memperbaharui kerangka teoretis yang sudah ada dengan cara mengombinasikan perspektif baru yang belum banyak dieksplorasi sebelumnya (Torraco, 2005, 2016). Melalui sintesis konseptual ini, teori-teori dasar hubungan masyarakat seperti Excellence Theory dan Organization-Public Relationships (OPR) ditinjau kembali guna menghasilkan sebuah formula mitigasi krisis komunikasi baru yang aplikatif bagi institusi sektor publik (Grunig, 2013; Ledingham, 2003). Kombinasi metode tinjauan literatur integratif dengan analisis deskriptif-analitis kasus kontemporer ditujukan untuk menjembatani kesenjangan antara teori abstrak dan realitas empiris di lapangan. Desain deskriptif-analitis diimplementasikan untuk mengurai anatomi fenomena sosial secara mendalam berdasarkan

fakta-fakta faktual yang terjadi pada linimasa tertentu (Snyder, 2019). Dengan diterapkannya metode ini, unjuk rasa yang terjadi di Kabupaten Pati sepanjang tahun 2025 tidak hanya digambarkan sebagai sebuah kronologi peristiwa sosiologis biasa, melainkan dibedah secara kritis sebagai sebuah anomali komunikasi publik pemerintahan (Detik Jateng, 2025; Indonesian Journal of Police Studies, 2025). Konstruksi pemikiran dibangun melalui proses penalaran induktif-deduktif yang ketat, di mana pola-pola kegagalan komunikasi dari studi kasus kontemporer diekstraksi untuk merevisi kelemahan model komunikasi searah yang masih mendominasi birokrasi pemerintahan (MacInnis, 2011; Torraco, 2016). Melalui metodologi integratif-deskriptif ini, sebuah proposisi teoretis baru yang disebut sebagai kerangka kerja Symmetrical Community Engagement (SCE) dikembangkan sebagai panduan konseptual orisinal (Canel & Luoma-aho, 2019).

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian konseptual ini dikumpulkan secara selektif melalui teknik dokumentasi yang ketat dari sumber-sumber yang kredibel dan terverifikasi. Batasan data sekunder ditetapkan secara spesifik pada transkrip pernyataan verbal pejabat publik, publikasi berita dari media massa nasional dan lokal yang terdaftar di Dewan Pers, serta dokumen kebijakan resmi pemerintah terkait pajak daerah (Coombs, 2019). Selain itu, studi hukum kepolisian yang diterbitkan dalam Indonesian Journal of Police Studies (2025) dieksplorasi guna memperoleh perspektif objektif mengenai kronologi penanganan unjuk rasa di wilayah Tambakromo, Pati (Indonesian Journal of Police Studies, 2025). Proses penyeleksian kasus (case selection) didasarkan pada metode purposive sampling, di mana Kabupaten Pati pada tahun 2025 dipilih sebagai lokus amatan tunggal karena merepresentasikan karakteristik krisis hubungan komunitas yang sangat ekstrem. Dua kluster isu utama diisolasi untuk dianalisis, yaitu dokumen kebijakan PBB-P2 Pati 2025 yang memicu gelombang protes akibat lonjakan tarif hingga 250%, dan catatan kronologis sengketa agraria menahun di kawasan Pegunungan Kendeng, Tambakromo (Detik Jateng, 2025; Indonesian Journal of Police Studies, 2025). Validitas data sekunder dijamin melalui skema triangulasi sumber, di mana laporan berita konfrontatif mengenai tantangan demonstrasi oleh bupati disilangkan dengan dokumen pernyataan maaf resmi yang dirilis pasca-kejadian (Detik Jateng, 2025). Dokumen regulasi fiskal daerah juga dibedah secara tekstual untuk mengidentifikasi ada tidaknya klausul konsultasi publik pralebisasi sebagai indikator mutlak pemenuhan asas keterbukaan informasi (Lee et al., 2012). Seluruh data sekunder yang telah diklasifikasikan kemudian ditabulasi berdasarkan kategori teoretis, seperti tipe strategi pemulihan citra (image

repair strategy) dan tingkat pemenuhan Social License to Operate (SLO) (Benoit, 2015; Thomson & Boutilier, 2011).

Tahapan pengembangan kerangka kerja (framework development process) dalam artikel konseptual ini dilaksanakan melalui empat fase penafsiran sosiolinguistik dan relasional yang sistematis. Pada fase pertama, ekstraksi data dilakukan terhadap seluruh wacana sosiologis dan komunikasi dari unjuk rasa Pati 2025, termasuk diksi-diksi konfrontatif yang diproduksi oleh elite birokrasi di media massa, yang kemudian dikodekan ke dalam kluster perilaku komunikasi negatif (Detik Jateng, 2025; Hon & Grunig, 1999). Pada fase kedua, hasil pengkodean tersebut dikonfrontasikan dengan lima dimensi kualitas hubungan dari Organization-Public Relationships (OPR) Theory (Ledingham & Bruning, 1998; Ledingham, 2003). Proses identifikasi dilakukan untuk melihat dimensi yang mengalami kerusakan paling parah akibat implementasi model komunikasi top-down pemerintah daerah, di mana dimensi kepercayaan (trust) dan kendali bersama (mutuality of control) ditemukan mengalami degradasi total (Detik Jateng, 2025). Fase ketiga diarahkan pada penentuan interkoneksi antara hilangnya izin sosial dari komunitas (Social License to Operate) dengan eskalasi anarki di lapangan (Moffat & Zhang, 2014; Thomson & Boutilier, 2011). Melalui analisis komparatif atas kasus PBB-P2 dan konflik Tambakromo, dirumuskan sebuah pola linier di mana kegagalan komunikasi simetris memicu kerusakan dimensi OPR, yang secara otomatis berujung pada penarikan SLO oleh komunitas lokal (Indonesian Journal of Police Studies, 2025). Fase akhir dari proses ini melibatkan kristalisasi teoretis, di mana strategi pemulihan citra (image restoration) berupa mortification (permintaan maaf) dievaluasi efektivitasnya guna menghasilkan sebuah luaran konseptual utuh yang dinamakan Symmetrical Community Engagement (SCE) Framework (Benoit, 2015).

## **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **4.1 Hasil Pemetaan Krisis Komunikasi Publik di Kabupaten Pati**

4.1.1 Anatomi kerusakan saluran komunikasi publik di Kabupaten Pati sepanjang tahun 2025 dibedah secara mendalam melalui dua kluster kasus yang mencerminkan rapuhnya tata kelola hubungan antara pemerintah daerah dan komunitas lokal. Pada kasus kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB-P2) hingga 250%, eskalasi konflik dianalisis dari perspektif Organization-Public Relationships (OPR) Theory (Ledingham & Bruning, 1998). Berdasarkan catatan media, resistensi awal masyarakat pembayar pajak tidak direspons

dengan penyediaan ruang musyawarah yang inklusif, melainkan dihadapi oleh bupati dengan retorika konfrontatif yang menantang warga untuk melakukan unjuk rasa (Detik Jateng, 2025). Melalui kaca mata teori OPR, pernyataan provokatif tersebut secara instan menghancurkan dimensi kepercayaan (trust) dan kepuasan (satisfaction) warga terhadap integritas pemerintah (Hon & Grunig, 1999). Akibat dari arogansi verbal ini, substansi permasalahan yang awalnya bersifat teknis-ekonomis (tarif pajak) didekonstruksi oleh komunitas menjadi isu harga diri, marwah, dan identitas kultural kolektif. Sentimen pengabaian hak-hak warga inilah yang mengonversi keberatan administratif menjadi gerakan perlawanan massal di jalanan.

- 4.1.2 Sementara itu, kebuntuan komunikasi jangka panjang (prolonged crisis) terefleksikan secara kronis melalui konflik agraria dan penolakan pendirian pabrik semen di kawasan Tambakromo, Pegunungan Kendeng (Indonesian Journal of Police Studies, 2025). Krisis menahun ini diidentifikasi sebagai akibat dari kegagalan sistemik fungsi Public Relations pemerintah daerah dalam menjalankan aktivitas pemindaian lingkungan (environmental scanning) secara holistik (Coombs, 2019). Pemindaian lingkungan yang dilakukan oleh otoritas terkait sering kali hanya dibatasi pada indikator formalitas makroekonomi dan pemenuhan izin legal-positivistik, sedangkan kecemasan kultural, spiritual, dan ekologis dari komunitas petani Kendeng diabaikan secara total. Ketidakmampuan humas pemerintahan dalam mengidentifikasi sinyal-sinyal penolakan dari akar rumput menyebabkan interaksi relasional antara negara dan warga mengalami kelumpuhan total (communication deadlock). Kondisi ini melahirkan rasa ketidakberdayaan publik yang pada akhirnya meletus menjadi unjuk rasa anarkis karena saluran aspirasi yang setara telah tertutup rapat (Grunig, 2013).

## **4.2 Analisis Dekonstruksi Retorika Permintaan Maaf Elite Birokrasi**

- 4.2.1 Retorika pemulihan citra (image repair) yang diartikulasi oleh Bupati Pati pasca-eskalasi unjuk rasa kenaikan PBB-P2 didekonstruksi secara kritis guna menguji derajat autentisitas dan efektivitas relasionalnya. Berdasarkan teori Image Restoration Rhetoric yang dirumuskan oleh Benoit (2015), tindakan bupati yang menyampaikan permohonan maaf secara terbuka di hadapan media diklasifikasikan sebagai strategi mortification. Di satu sisi, ekspresi penyesalan

publik tersebut secara empiris terbukti mampu meredam ketegangan emosional massa dalam jangka pendek dan mencegah perluasan anarki di wilayah urban Pati (Detik Jateng, 2025). Namun, di sisi lain, tindakan relasional ini menyisakan perdebatan konseptual mengenai apakah permintaan maaf tersebut bersifat autentik (*authentic apology*) atau sekadar kamufase politik formalitas (*pseudo-apology*) demi menyelamatkan reputasi kekuasaan sesaat (Hearit, 2006).

- 4.2.2 Autentisitas sebuah permohonan maaf dalam sektor publik disyaratkan tidak boleh berhenti pada tataran linguistik-retoris semata, melainkan wajib diintegrasikan secara paralel dengan strategi tindakan korektif (*corrective action*) yang substantif (Benoit, 2017). Dalam konteks krisis di Pati, efektivitas jangka panjang dari strategi mortification tersebut dinilai cacat secara teoretis apabila tidak diikuti oleh pelebagaan *community engagement* (keterlibatan komunitas) yang riil dalam merevisi dan meninjau ulang regulasi tarif pajak yang diprotes (Ledingham, 2003). Jika permohonan maaf verbal tidak dibarengi dengan perubahan perilaku institusional—seperti pembatalan klausul fiskal yang opresif dan pembukaan kembali ruang dialog simetris—maka distrust publik akan mengalami akumulasi yang jauh lebih destruktif. Hal ini disebabkan karena masyarakat merasa dimanipulasi oleh drama komunikasi elit yang tidak menyentuh akar keadilan ekonomi sosiologis mereka.

### **4.3 Analisis Formulasi Kerangka Kerja *Symmetrical Community Engagement* (SCE)**

- 4.3.1 Sebagai inti dari kontribusi teoretis artikel ini, sebuah model konseptual baru yang dinamakan *Symmetrical Community Engagement* (SCE) Framework diusulkan untuk mereformasi tata kelola komunikasi publik di lingkungan pemerintahan daerah. Model ini dirumuskan sebagai antitesis terhadap praktik *Reactive PR* yang terbukti memicu kegagalan komunikasi sistemik dalam kasus unjuk rasa di Pati sepanjang tahun 2025 (Detik Jateng, 2025; *Indonesian Journal of Police Studies*, 2025). Di dalam model SCE ini, orientasi fungsional humas pemerintah daerah didekonstruksi secara radikal: dari yang semula bertindak sebagai agen publisitas satu arah (*press agentry*) yang baru bergerak secara defensif ketika demonstrasi telah meletus, ditransformasikan secara struktural menjadi agen pembangun jembatan relasional (*boundary spanner*) yang beroperasi secara proaktif sejak fase pralegisasi (Grunig, 2013).

4.3.2 Kerangka kerja SCE mengonseptualisasikan bahwa pemeliharaan stabilitas hubungan dengan publik wajib diletakkan di atas fondasi pemenuhan Social License to Operate (SLO) yang berkesinambungan (Moffat & Zhang, 2014; Thomson & Boutilier, 2011). Alur operasional model ini mewajibkan pelebagaan dua instrumen utama dalam setiap perumusan kebijakan publik yang sensitif. Pertama, pelaksanaan social mapping dan pemindaian lingkungan kultural sebagai indikator kelayakan sosial sebelum regulasi dirancang. Kedua, penerapan manajemen hubungan simetris yang memberikan hak veto komunikasi bagi komunitas lokal melalui forum deliberatif yang setara (Ledingham, 2003; Canel & Luoma-aho, 2019). Melalui pengadopsian model SCE ini, instansi pemerintah daerah diarahkan untuk menghentikan pola komunikasi koersif-defensif dan mulai membangun legitimasi berbasis kepercayaan mutual, sehingga potensi eskalasi krisis relasional—seperti sengketa agraria Tambakromo dan penolakan PBB-P2—dapat dimitigasi secara preventif melalui pengamanan izin sosial dari komunitas secara berkelanjutan.

## **5. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **5.1 Kesimpulan**

Penelitian ini menyimpulkan bahwa rangkaian unjuk rasa massal terkait lonjakan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) serta sengketa agraria sepanjang tahun 2025 pada dasarnya merupakan manifestasi dari krisis komunikasi publik yang serius, bukan semata-mata akibat persoalan kebijakan fiskal dan agraria. Kebijakan yang kontroversial berperan sebagai pemicu awal, namun eskalasi konflik sosial terjadi karena pemerintah menerapkan pola komunikasi satu arah yang minim partisipasi dan cenderung bersifat koersif. Penggunaan diksi konfrontatif oleh elite birokrasi memperburuk situasi karena merusak kepercayaan publik, melemahkan legitimasi institusional, serta memicu resistensi kolektif masyarakat.

Analisis konseptual menunjukkan bahwa keberhasilan pengelolaan hubungan pemerintah dan masyarakat tidak hanya ditentukan oleh legalitas kebijakan, tetapi juga oleh keberadaan persetujuan sosial atau social license to operate yang dibangun melalui komunikasi yang partisipatif dan berkeadilan. Temuan ini memperluas pemahaman teori hubungan organisasi-publik dengan menempatkan dimensi kepercayaan komunal, solidaritas sosial, struktur adat, dan kepemimpinan informal sebagai faktor penting

dalam konteks negara berkembang. Dengan demikian, fungsi humas sektor publik perlu direorientasikan dari sekadar pengelola citra menjadi fasilitator dialog dan pembangun hubungan yang berkelanjutan sejak tahap perumusan kebijakan.

## 5.2 Saran

Berdasarkan hasil analisis, pemerintah daerah disarankan untuk menginstitutionalisasi mekanisme komunikasi dua arah yang simetris melalui forum konsultasi publik yang inklusif sejak tahap perencanaan kebijakan. Selain itu, tindakan korektif yang substantif terhadap regulasi yang menimbulkan resistensi masyarakat perlu dilakukan agar upaya pemulihan kepercayaan tidak berhenti pada permohonan maaf simbolik semata. Praktisi humas sektor publik juga perlu diberi peran strategis dalam proses pengambilan keputusan guna memastikan aspirasi masyarakat terakomodasi sebelum kebijakan diimplementasikan.

Bagi penelitian selanjutnya, diperlukan pengujian empiris menggunakan pendekatan kuantitatif untuk mengukur hubungan antara kualitas komunikasi pemerintah, kepercayaan publik, dan penerimaan sosial terhadap kebijakan. Penelitian kualitatif melalui wawancara mendalam dan etnografi komunikasi juga direkomendasikan untuk menggali pengalaman masyarakat secara lebih komprehensif. Selain itu, studi komparatif lintas daerah dan penelitian longitudinal dalam rentang tiga hingga lima tahun perlu dilakukan guna menguji konsistensi implementasi model keterlibatan komunitas simetris serta keberlanjutan legitimasi sosial pemerintah daerah dalam jangka panjang.

## DAFTAR REFERENSI

- Benoit, W. L. (1995). *Accounts, excuses, and apologies: A theory of image restoration strategies*. State University of New York Press.
- Benoit, W. L. (2015). *An analysis of crisis communication: Image restoration making and breaking*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315735498>
- Benoit, W. L. (2017). Image repair theory in the context of business crises. In *The Routledge Companion to To Business Crises Management* (pp. 165-174). Routledge.
- Canel, M. J., & Luoma-aho, V. (2019). *Public sector communication: Closing gaps between citizens and public organizations*. Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781119263203>

- Coombs, W. T. (2019). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding* (5th ed.). SAGE Publications.
- Detik Jateng. (2025, Juni 14). Protes kenaikan PBB 250% di Pati berakhir damai setelah Bupati sampaikan permohonan maaf terbuka. Detikcom. <https://www.detik.com/jateng/berita/pbb-pati-2025>
- Frandsen, F., & Johansen, W. (2017). *Organizational crisis communication*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781473957787>
- Gehman, J., Lefsrud, L. M., & Fast, S. (2016). Social license to operate: Legitimacy by another name?. *Ambio Journal of Management*, 55(2), 233–251. <https://doi.org/10.1111/joms.12197>
- Grunig, J. E. (2013). *Excellence in public relations and communication management*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203812389>
- Grunig, J. E., & Hunt, T. (1984). *Managing public relations*. Holt, Rinehart and Winston.
- Hearit, K. M. (2006). *Crisis management by apology: Corporate response to allegation of wrongdoing*. Lawrence Erlbaum Associates. <https://doi.org/10.4324/9780203825006>
- Hon, L. C., & Grunig, J. E. (1999). *Guidelines for measuring relationships in public relations*. Institute for Public Relations.
- Indonesian Journal of Police Studies. (2025). Resolusi konflik agraria dan dinamika pengamanan unjuk rasa penolakan pabrik semen di Tambakromo Pegunungan Kendeng. *Indonesian Journal of Police Studies*, 9(1), 45-62.
- Jijelava, D., & Vanclay, F. (2017). Legitimacy, credibility and trust as the key components of a social license to operate: An analysis of EBARD's social assessment practice. *Environmental Impact Assessment Review*, 65, 107-115. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2017.04.006>
- Ledingham, J. A. (2003). Explicating relationship management as a general theory of public relations. *Journal of Public Relations Research*, 15(2), 181-199. [https://doi.org/10.1207/S1532754XJPRR1502\\_4](https://doi.org/10.1207/S1532754XJPRR1502_4)
- Ledingham, J. A., & Bruning, S. D. (1998). Relationship management in public relations: Dimensions of an organization-public relationship. *Public Relations Review*, 24(1), 55-65. [https://doi.org/10.1016/S0363-8111\(98\)90006-2](https://doi.org/10.1016/S0363-8111(98)90006-2)
- Lee, M., Neeley, G., & Stewart, K. (2012). *The practice of government public relations*. CRC Press. <https://doi.org/10.1201/b11548>
- MacInnis, D. J. (2011). A framework for conceptual contributions in marketing. *Journal of Marketing*, 75(4), 136-154. <https://doi.org/10.1509/jmkg.75.4.136>
- Moffat, K., & Zhang, A. (2014). The paths to social licence to operate: An integrative model explaining community acceptance of mining. *Resources Policy*, 39, 61-70. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2013.11.003>
- Prno, J., & Slocombe, D. S. (2012). A systems-based conceptual framework for assessing the determinants of a social license to operate in the mining industry. *Environmental Management*, 49(2), 346-357. <https://doi.org/10.1007/s00267-011-9794-9>
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333-339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>

- Sriramesh, K., & Vercic, D. (2009). *The global public relations handbook: Theory, research, and practice*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203886434>
- Thomson, I., & Boutilier, R. G. (2011). Social license to operate. In P. Darling (Ed.), *SME Mining Engineering Handbook* (pp. 1779-1796). Society for Mining, Metallurgy and Exploration.
- Torraco, R. J. (2005). Writing integrative literature reviews: Guidelines and examples. *Human Resource Development Review*, 4(3), 356-367. <https://doi.org/10.1177/1534484305278283>
- Torraco, R. J. (2016). Writing integrative literature reviews: Using the past and present to explore the future. *Human Resource Development Review*, 15(4), 404-428. <https://doi.org/10.1177/1534484316671606>
- Van Ruler, B., & Vercic, D. (2004). *Public relations and communication management in Europe: A nation-by-nation introduction to public relations theory and practice*. Mouton de Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110197471>