

**PENGUATAN KAPASITAS BIDANG HUKUM, GOVERNMENT  
RELATIONS DAN KOMUNIKASI STRATEGIS DALAM MITIGASI  
RISIKO REPUTASI PADA BUMN SEKTOR TRANSPORTASI**

Widyaretna Buenastuti<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> Fakultas Hukum Universitas Jenderal Ahmad Yani, Indonesia  
\*Corresponding Author: [widyaretna.buenastuti@lecture.unjani.ac.id](mailto:widyaretna.buenastuti@lecture.unjani.ac.id)

**Article Info**

**Article History:**

Received : 24 Oktober 2025  
Revised : 29 Oktober 2025  
Approved : 30 Oktober 2025

**Keywords:**

Government Relations, Law, Risk  
Mitigation for State-Owned  
Enterprises in The Transportation  
Sector, Strategic Communication

Copyright © 2025, The Author(s).  
This is an open access article  
under the CC-BY-SA license



**ABSTRAK**

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di sektor strategis menghadapi eskalasi risiko hukum, reputasi, dan kebijakan di era transparansi digital. Kegiatan pengabdian masyarakat ini bertujuan memperkuat kapasitas internal PT INKA (Persero) melalui integrasi fungsi *Legal*, *Public Relations*, dan *Public Affairs* dalam pelatihan mendalam dan *Focus Group Discussion*. Metode mencakup analisis monitoring media, pemetaan krisis, simulasi matriks PR-Litigation, dan penerapan kerangka early alarm, *public disruption*, dan reputational crisis. Hasil menunjukkan peningkatan kemampuan identifikasi risiko reputasi, penyusunan rekomendasi strategis kepada direksi, serta penguatan protokol etika *government relations* berbasis kepatuhan dan transparansi.

**ABSTRACT**

State-owned enterprises in strategic sectors face escalating legal, reputational, and policy risks in the digital transparency era. This community engagement initiative strengthened internal capacity at PT INKA (Persero) by integrating *Legal*, *Public Relations*, and *Public Affairs* functions through in-depth training and structured focus group discussions. Methods included media monitoring analysis, crisis mapping, PR-Litigation matrix simulation, and the implementation of an early alarm, *public disruption*, dan reputational crisis framework. The program improved participants' capability in reputational risk identification, structured strategic advisory formulation, and ethical government relations protocol development. The initiative reinforced compliance culture and preventive governance mechanisms.

**PENDAHULUAN**

Reputasi korporasi merupakan aset strategis yang menentukan legitimasi sosial dan keberlanjutan organisasi (Fombrun, 1996). Dalam konteks BUMN, reputasi tidak hanya berdampak pada kepercayaan publik tetapi juga pada stabilitas kebijakan dan dukungan politik.

Teori *agenda-setting* menjelaskan bahwa media memiliki kemampuan membentuk prioritas isu publik (McCombs & Shaw, 1972). Dalam ekosistem digital, narasi media dan media sosial dapat mempengaruhi persepsi risiko bahkan sebelum aspek hukum diproses secara formal.

Pendekatan manajemen krisis menekankan pentingnya kesiapsiagaan organisasi dalam mengidentifikasi sinyal awal sebelum berkembang menjadi krisis reputasi (Coombs, 2014). *Early warning system* berbasis monitoring media menjadi instrumen preventif strategis.

OECD (2015) menegaskan bahwa tata kelola BUMN harus berbasis transparansi, akuntabilitas, dan integritas. Integrasi antara fungsi hukum dan komunikasi menjadi bagian penting dalam sistem *governance modern*.

Teori legitimasi (Suchman, 1995) menunjukkan bahwa organisasi harus menjaga kesesuaian antara tindakan dan ekspektasi publik. Ketidaksesuaian tersebut berpotensi memicu risiko reputasi dan kebijakan.

*Strategic issues management* (Heath & Palenchar, 2009) menekankan pentingnya analisis isu sebelum berkembang menjadi tekanan kebijakan atau litigasi. Hal ini relevan bagi BUMN yang berada dalam pengawasan publik.

Penelitian menunjukkan bahwa integrasi komunikasi dan regulasi memperkuat reputasi korporasi (Kim & Krishna, 2014). Studi tersebut menegaskan bahwa keselarasan antara pesan komunikasi dan kerangka regulasi menciptakan *regulatory fit* yang meningkatkan kredibilitas organisasi di mata publik dan pemangku kepentingan. Temuan ini sejalan dengan penelitian Suchman (1995) mengenai legitimasi organisasi, yang menyatakan bahwa reputasi yang berkelanjutan dibangun melalui kesesuaian antara tindakan institusional dan ekspektasi normatif masyarakat. Dalam konteks krisis, Coombs (2014) menekankan bahwa respons organisasi yang selaras antara dimensi hukum dan komunikasi publik terbukti lebih efektif dalam meminimalkan kerusakan reputasi dibandingkan pendekatan parsial yang hanya berorientasi pada pembelaan hukum.

Lebih lanjut, Benoit (1997) melalui teori *image repair discourse* menunjukkan bahwa strategi komunikasi yang tidak terkoordinasi dengan pertimbangan hukum berpotensi memperbesar risiko litigasi sekaligus memperdalam krisis persepsi. Heath dan Palenchar (2009) dalam kerangka *strategic issues management* juga menekankan pentingnya keterpaduan antara fungsi komunikasi, kebijakan publik, dan analisis risiko regulasi untuk mencegah eskalasi isu menjadi tekanan kebijakan atau intervensi politik. Dalam konteks BUMN, OECD (2015) menegaskan bahwa tata kelola perusahaan negara harus memastikan adanya sistem pengendalian internal yang mampu mengintegrasikan manajemen risiko, komunikasi strategis, dan kepatuhan regulatif secara simultan.

Meskipun berbagai penelitian tersebut menyoroti pentingnya integrasi antara komunikasi dan regulasi, sebagian besar kajian masih berfokus pada korporasi swasta atau pada konteks krisis semata. Literatur yang secara spesifik membahas integrasi struktural antara fungsi *Legal*, *Public Relations*, dan *Government Relations* dalam BUMN sektor strategis relatif terbatas, khususnya dalam konteks negara berkembang. Padahal, BUMN memiliki kompleksitas ganda: sebagai entitas bisnis sekaligus representasi kebijakan publik. Ketidakharmonisan antar-fungsi dapat memicu risiko reputasi yang berdampak langsung pada stabilitas kebijakan dan kepercayaan publik.

Oleh karena itu, pengabdian masyarakat ini menjadi penting karena tidak hanya mentransfer pengetahuan teoretis, tetapi juga mengimplementasikan model integratif berbasis praktik yang dapat langsung diterapkan dalam sistem tata kelola organisasi. Kegiatan ini menjembatani kesenjangan antara teori manajemen reputasi dan kebutuhan operasional BUMN dalam menghadapi dinamika media, tekanan kebijakan, serta risiko litigasi. Dengan demikian, pengabdian ini berkontribusi pada penguatan kapasitas institusional dan reformasi tata kelola komunikasi strategis yang lebih adaptif, preventif, dan berbasis kepatuhan.

Kegiatan ini dilaksanakan di PT INKA (Persero) sebagai bentuk penguatan kapasitas internal dalam mitigasi risiko reputasi dan kebijakan berbasis tata kelola yang baik.

## **METODE PELAKSANAAN**

Kegiatan dilaksanakan melalui tahapan analisis situasi awal, pemetaan pemberitaan media selama periode dua belas bulan baik dari media online maupun media sosial. Simulasi krisis berbasis matriks PR–

Litigation, serta Diskusi Kelompok Terarah (*Focus Group Discussion*). Kerangka yang dipergunakan adalah: *early alarm*, *public disruption*, dan *reputational crisis*. untuk melatih peserta menyusun rekomendasi strategis kepada manajemen. Protokol *government relations* dirumuskan berbasis prinsip transparansi, dokumentasi, dan akuntabilitas.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Untuk melakukan FGD yang langsung menasar pada contoh-contoh nyata, maka telah dilakukan pengumpulan data melalui monitoring media online selama satu tahun kebelakang. Hasil media monitoring menunjukkan 84 artikel dalam periode satu tahun dengan dominasi tone netral sebanyak 66 artikel, 13 positif, dan 5 negatif. Distribusi ini menunjukkan reputasi PT INKA relatif stabil namun tetap memiliki potensi eskalasi risiko.

Konstruksi kategorisasi: *early alarm*, *public disruption*, dan *reputational crisis* ini bertujuan membentuk kerangka eskalasi risiko yang memungkinkan organisasi melakukan intervensi berbasis tingkat keparahan (*severity-based response*) sebelum risiko berkembang menjadi krisis institusional. Pendekatan ini sejalan dengan model *issue lifecycle* dalam *strategic issues management* yang menekankan pentingnya identifikasi dan klasifikasi isu sejak tahap awal untuk mencegah eskalasi ke tahap kebijakan atau litigasi (Heath & Palenchar, 2009). Pendekatan ini memperkuat kesiapsiagaan organisasi.

Tahap *early alarm* didefinisikan sebagai fase deteksi dini yang ditandai oleh indikator awal seperti keterlambatan proyek, potensi sengketa kontraktual, atau pemberitaan dengan tone kritis terbatas namun belum memperoleh amplifikasi luas. Pada fase ini, organisasi perlu mengaktifkan mekanisme *early warning system* melalui monitoring media dan koordinasi lintas fungsi, khususnya antara Legal dan Public Relations. Coombs (2014) menegaskan bahwa efektivitas manajemen krisis sangat ditentukan oleh kemampuan organisasi mengenali sinyal awal (*prodromal stage*) sebelum memasuki fase akut. Dengan demikian, respons pada tahap ini bersifat preventif dan berbasis klarifikasi internal, bukan defensif di ruang publik.

Tahap kedua, *public disruption*, merepresentasikan fase di mana isu mulai berdampak terhadap persepsi publik dan stabilitas operasional, seperti komplain pelanggan institusional, kegagalan peluncuran produk, atau mobilisasi opini melalui media sosial. Dalam konteks ini, organisasi memasuki fase yang dalam literatur krisis disebut sebagai *acute stage*, yang memerlukan koordinasi komunikasi strategis dan penilaian risiko hukum secara simultan (Coombs, 2014). Ketidaksinkronan antara narasi komunikasi dan posisi hukum berpotensi memperbesar eksposur litigasi sekaligus merusak kredibilitas organisasi (Benoit, 1997). Oleh karena itu, integrasi fungsi Legal dan PR pada tahap ini menjadi krusial untuk memastikan bahwa setiap pernyataan publik memiliki landasan regulatif yang defensibel sekaligus komunikatif.

Adapun *reputational crisis* merupakan tahap eskalasi tertinggi yang ditandai oleh pemberitaan negatif berskala nasional, temuan audit, atau isu yang menyentuh aspek integritas dan tata kelola. Pada fase ini, organisasi menghadapi risiko legitimasi yang lebih luas. Suchman (1995) menyatakan bahwa legitimasi organisasi bergantung pada persepsi kesesuaian antara tindakan institusional dan norma sosial yang berlaku. Ketika legitimasi terganggu, respons organisasi harus bersifat strategis dan sistemik, melibatkan manajemen puncak serta memastikan konsistensi antara langkah hukum, komunikasi publik, dan strategi relasi pemerintah. OECD (2015) juga menekankan bahwa BUMN memerlukan sistem pengendalian internal yang mampu mengintegrasikan manajemen risiko, kepatuhan regulatif, dan komunikasi publik secara simultan dalam situasi krisis.

Dengan menerapkan kategorisasi tiga level krisis tersebut, peserta FGD tidak hanya memahami karakteristik setiap tahap eskalasi, tetapi juga mampu memetakan respons berbasis kombinasi dampak reputasi dan dampak litigasi melalui pendekatan matriks risiko. Model ini memperkuat kesiapsiagaan organisasi karena menyediakan kerangka pengambilan keputusan yang berbasis data, terstruktur, dan

terintegrasi. Secara teknokratis, pendekatan ini mentransformasikan manajemen isu dari pola reaktif menuju sistem *risk-based strategic governance*, yang selaras dengan prinsip tata kelola BUMN berbasis akuntabilitas dan transparansi (OECD, 2015; Heath & Palenchar, 2009).

Kategorisasi krisis ke dalam tiga tingkat eskalasi—*early alarm*, *public disruption*, dan *reputational crisis*—merupakan instrument awal dalam proses risk triaging yaitu memilah dan memprioritaskan risiko berdasarkan urgensi dan dampaknya terhadap keberlanjutan organisasi (Heath & Palenchar, 2009). Dimensi reputasi dan dimensi litigas memerlukan instrument tambahan yang dapat membantu manajemen untuk menentukan langkah strategis yang presisi. Pada titik inilah Matriks *PR Impact–Litigation Impact* digunakan sebagai alat analisis lanjutan untuk mengkuantifikasi dan memetakan konsekuensi strategis dari setiap isu.

Secara konseptual, matriks ini mengadopsi pendekatan *risk-based decision framework* yang mengkombinasikan probabilitas dan dampak untuk menentukan prioritas respons (Coombs, 2014). Dimensi *PR Impact* merepresentasikan tingkat eksposur dan sensitivitas publik terhadap suatu isu, termasuk potensi amplifikasi media dan media sosial. Sementara itu, dimensi *Litigation Impact* mengukur potensi konsekuensi hukum, termasuk risiko gugatan, sanksi administratif, maupun temuan audit yang dapat berimplikasi pada pertanggungjawaban direksi. Integrasi kedua dimensi tersebut memungkinkan organisasi untuk menghindari bias respons yang hanya berorientasi pada satu aspek, baik semata-mata defensif secara hukum maupun semata-mata reaktif secara komunikasi.

Secara teknokratis, integrasi antara model tiga tingkat krisis dan Matriks PR–Litigation membentuk sistem pengambilan keputusan yang lebih komprehensif. Model ini memastikan bahwa setiap isu tidak hanya dinilai berdasarkan persepsi publik semata, tetapi juga dianalisis dari perspektif kepatuhan regulatif dan eksposur hukum. Pendekatan ini selaras dengan prinsip tata kelola risiko pada BUMN yang menuntut keseimbangan antara akuntabilitas hukum dan pengelolaan legitimasi publik (OECD, 2015; Suchman, 1995).

**Tabel 1.** Matrik PR Impact dan Litigation Impact



Pada aspek *strategic communication*, peserta dilatih menyusun rekomendasi melalui tahapan identifikasi isu, analisis dampak, eksplorasi opsi, dan penentuan rekomendasi berbasis risiko.

Dalam aspek *government relations*, dirumuskan lima protokol respons: *Delay*, *Deflect*, *Document*, *Escalate*, dan *Decline Politely*. Pendekatan ini mencegah praktik *grey zone* dan memperkuat budaya kepatuhan.

PR Impact	Litigation Impact	Strategi Respons
High	High	Crisis Media & Legal Review



**Gambar 1.** Peserta menyimak pembukaan sesi FGD



**Gambar 2.** Foto Pemateri beserta peserta dari PT INKA



**Gambar 3.** Pemateri saat memberikan paparan

## KESIMPULAN DAN SARAN

Kegiatan pengabdian ini berdampak pada penguatan kapasitas strategis internal dalam integrasi fungsi Legal, PR, dan *Public Affairs*. Implikasi utamanya adalah meningkatnya kemampuan organisasi dalam memberikan rekomendasi berbasis risiko kepada direksi serta terbentuknya budaya komunikasi yang lebih sistematis dan akuntabel. Model ini dapat direplikasi pada BUMN lain sebagai bagian dari reformasi tata kelola komunikasi dan mitigasi risiko reputasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Benoit, W. L. (1997). Image repair discourse and crisis communication. *Public Relations Review*, 23(2), 177–186. [https://doi.org/10.1016/S0363-8111\(97\)90023-0](https://doi.org/10.1016/S0363-8111(97)90023-0)
- Coombs, W. T. (2014). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding* (4th ed.). Sage Publications.
- Fombrun, C. J. (1996). *Reputation: Realizing value from the corporate image*. Harvard Business School Press.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Pitman.
- Heath, R. L., & Palenchar, M. J. (2009). *Strategic issues management: Organizations and public policy challenges* (2nd ed.). Sage Publications.
- Kim, S., & Krishna, A. (2014). Public relations and corporate reputation: The role of regulatory fit. *Journal of Communication Management*, 18(4), 321–340. <https://doi.org/10.1108/JCOM-09-2012-0066>
- McCombs, M., & Shaw, D. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176–187. <https://doi.org/10.1086/267990>
- OECD. (2015). *OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>
- Ulmer, R. R., Sellnow, T. L., & Seeger, M. W. (2011). *Effective crisis communication: Moving from crisis to opportunity* (2nd ed.). Sage Publications.