
LAMPIRAN 2

Komunikasi risiko¹

Definisi dan tujuan

Komunikasi risiko merupakan pertukaran informasi dan pandangan mengenai risiko serta faktor-faktor yang berkaitan dengan risiko di antara para pengkaji risiko, manajer risiko, konsumen dan berbagai pihak lain yang berkepentingan. Tujuan pokok komunikasi risiko adalah memberikan informasi yang bermakna, relevan dan akurat dalam istilah yang jelas dan mudah dipahami kepada audiens tertentu.

Tujuan komunikasi risiko adalah:

- meningkatkan kesadaran dan pemahaman tentang berbagai persoalan spesifik yang harus dipertimbangkan oleh semua peserta selama proses analisis risiko;
- meningkatkan konsistensi dan keterbukaan dalam pengambilan keputusan manajemen risiko² dan implementasinya;
- memberikan landasan yang aman untuk memahami keputusan manajemen risiko yang diusulkan atau diimplementasikan;
- meningkatkan keseluruhan keefektifan dan efisiensi proses analisis risiko;
- turut memberikan kontribusi pada pengembangan dan penyampaian program informasi dan pendidikan yang efektif jika kedua hal tersebut terpilih sebagai pilihan manajemen risiko;

¹ Disarikan dari: *The application of risk communication to food standards and safety matters. The Report of a Joint FAO/WHO Expert Consultation, Rome, 2–6 Februari 1998*. Roma, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1999 (FAO Food and Nutrition paper, No. 70).

² Manajemen risiko merupakan proses menimbang berbagai alternatif kebijakan berdasarkan hasil-hasil pengkajian risiko dan jika diperlukan, memilih serta mengimplementasikan pilihan tindakan pengendalian yang tepat, termasuk upaya pengaturannya.

- menjaga kepercayaan dan keyakinan masyarakat dalam hal keamanan pasokan makanan;
- menguatkan hubungan kerja dan saling menghargai di antara semua partisipan;
- meningkatkan keterlibatan semua pihak yang berkepentingan secara tepat dalam proses komunikasi risiko;
- saling bertukar informasi tentang pengetahuan, sikap, nilai-nilai, praktik dan persepsi berbagai pihak yang berkepentingan dalam hal risiko yang berkaitan dengan dengan topik makanan dan topik terkait.

Unsur-unsur komunikasi risiko

Bergantung pada apa dan kepada siapa pesan disampaikan, pesan-pesan komunikasi risiko dapat mengandung informasi sebagai berikut:

Sifat risiko

- Karakteristik dan pentingnya ancaman bahaya yang menjadi kekawatiran.
- Besaran dan intensitas risiko.
- Mendesaknya situasi.
- Apakah risiko itu semakin membesar atau mengecil (tren).
- Probabilitas pajanan terhadap ancaman bahaya.
- Distribusi pajanan.
- Jumlah pajanan yang mengandung risiko yang signifikan.
- Karakteristik dan besarnya populasi yang berisiko.
- Siapa yang berisiko paling besar.

Sifat manfaat

- Manfaat yang sebenarnya atau yang diharapkan dalam kaitannya dengan setiap risiko.
- Siapa yang memperoleh manfaatnya dan bagaimana caranya.
- Letak titik keseimbangan antara risiko dan manfaat.
- Besaran dan pentingnya manfaat.
- Manfaat keseluruhan bagi semua populasi yang terkena jika digabungkan.
- Ketidakpastian dalam pengkajian risiko.
- Metode yang digunakan untuk mengkaji risiko.
- Pentingnya masing-masing ketidakpastian.
- Kelemahan atau ketidakakuratan data yang tersedia.
- Asumsi yang menjadi dasar estimasi.
- Sensitivitas estimasi terhadap perubahan asumsi.
- Efek perubahan estimasi terhadap keputusan manajemen risiko.

Pilihan manajemen risiko

- Tindakan yang diambil untuk mengendalikan atau memanajemen risiko.
- Tindakan yang dilakukan seseorang untuk mengurangi risiko perorangan.
- Pembenaran dalam memilih pilihan manajemen risiko yang spesifik.
- Keefektifan sebuah pilihan yang spesifik.
- Manfaat sebuah pilihan yang spesifik.
- Biaya manajemen risiko dan siapa yang membiayainya.
- Risiko yang tetap ada setelah sebuah pilihan manajemen risiko diimplementasikan.

Prinsip-prinsip komunikasi risiko

Mengenali audiens

Dalam merumuskan pesan-pesan komunikasi risiko, audiens harus dianalisis untuk mengetahui motivasi dan pandangan mereka. Selain secara umum mengetahui siapa yang menjadi audiensnya, kita juga perlu mengenalinya sebagai kelompok dan secara ideal sebagai perorangan untuk memahami kekhawatiran serta perasaan mereka dan untuk mempertahankan terbukanya saluran komunikasi dengan mereka. Mendengarkan semua pihak yang berkepentingan merupakan bagian penting dalam komunikasi risiko.

Melibatkan pakar ilmiah

Pakar ilmiah dalam kapasitasnya sebagai pengkaji risiko harus mampu menjelaskan konsep dan proses pengkajian risiko. Mereka harus dapat menerangkan hasil-hasil pengkajian serta data-data ilmiahnya, asumsi dan pertimbangan objektif yang menjadi dasar penjelasan itu sehingga manajer risiko serta pihak berkepentingan lainnya dapat memahami dengan jelas risiko tersebut. Sebaliknya, manajer risiko harus mampu menjelaskan bagaimana cara keputusan manajemen risiko itu diambil.

Menciptakan keahlian dalam berkomunikasi

Untuk bisa berhasil, komunikasi risiko memerlukan keahlian dalam menyampaikan informasi yang mudah dipahami dan mudah digunakan kepada semua pihak yang berkepentingan. Manajer risiko dan pakar teknis mungkin tidak mempunyai waktu atau keterampilan untuk melaksanakan tugas komunikasi risiko yang kompleks seperti memberikan respons terhadap kebutuhan berbagai audiens (masyarakat, industri, media dll.) dan menyiapkan pesan-pesan yang efektif. Oleh karena itu, orang yang ahli dalam komunikasi risiko harus dilibatkan sedini mungkin. Keahlian ini mungkin harus dikembangkan melalui pelatihan dan pengalaman.

Menjadi sumber informasi yang dapat dipercaya

Informasi dari sumber yang dapat dipercaya memiliki kemungkinan yang lebih besar untuk mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap suatu risiko daripada informasi yang berasal dari sumber yang kurang dapat dipercaya. Kredibilitas yang membuat suatu sumber informasi dipercaya oleh audiens sasaran mungkin bervariasi menurut karakteristik bahayanya, budaya, status sosial dan ekonomi mereka, serta faktor-faktor lainnya. Jika pesan yang konsisten diterima dari banyak sumber, kredibilitas pesan tersebut akan diperkuat. Faktor yang menentukan kredibilitas sumber informasi meliputi kompetensi atau keahlian yang diakui, kelayakan untuk dipercaya, kejujuran, dan sedikitnya bias. Contoh, berikut istilah yang konsumen kaitkan dengan kredibilitas tinggi antara lain “faktual”, “berpengetahuan”, “pakar”, “kesejahteraan masyarakat”, “tanggung jawab”, “kejujuran” dan “*track record* yang baik.” Kepercayaan dan kredibilitas harus dipupuk dan kedua hal ini bisa terkikis atau hilang melalui metode komunikasi yang tidak efektif atau tidak tepat. Dalam sejumlah penelitian, respons konsumen menunjukkan bahwa ketidakpercayaan dan kredibilitas yang rendah terjadi akibat informasi yang dilebih-lebihkan, menyimpang, dan demi kepentingan sendiri.

Komunikasi yang efektif harus dapat mengenali persoalan dan isu yang mutakhir, bersifat terbuka dalam hal isi serta pendekatannya dan waktunya tepat. Ketepatan waktu dalam penyampaian suatu informasi merupakan hal yang paling penting karena banyak kontroversi lebih terfokus pada pertanyaan “Mengapa anda tidak memberitahukannya lebih awal?” ketimbang pada risiko itu sendiri. Informasi yang lupa disampaikan, informasi yang menyimpang, dan informasi demi kepentingan sendiri akan merusak kredibilitas dalam jangka-panjang.

Tanggung jawab bersama

Badan pemerintah yang bertugas untuk mengatur di tingkat nasional, regional maupun lokal memiliki tanggung jawab pokok dalam pelaksanaan komunikasi risiko. Masyarakat mengharapkan agar pemerintah memainkan peranan utama di dalam pelaksanaan manajemen berbagai risiko kesehatan masyarakat. Hal ini memang benar jika pengambilan keputusan dalam manajemen risiko melibatkan kontrol secara sukarela atau melalui peraturan dan juga benar jika keputusan pemerintah adalah untuk tidak melakukan tindakan. Dalam hal yang disebutkan terakhir ini, komunikasi masih tetap penting untuk menyampaikan alasan mengapa keputusan untuk tidak melakukan tindakan merupakan pilihan yang terbaik. Untuk memahami kekhawatiran masyarakat dan memastikan bahwa keputusan yang diambil dalam manajemen risiko merupakan respons yang diimplementasi dengan cara yang tepat terhadap kekhawatiran tersebut, pemerintah harus menentukan apa yang diketahui masyarakat tentang risiko dan bagaimana pandangan masyarakat mengenai berbagai pilihan yang dipertimbangkan untuk mengelola risiko tersebut.

Media massa memainkan peranan yang sangat penting dalam proses komunikasi sehingga harus turut memikul tanggung jawab ini. Komunikasi mengenai risiko yang segera terjadi dan melibatkan kesehatan manusia, khususnya bila berpotensi untuk menimbulkan konsekuensi yang serius bagi kesehatan seperti kasus penyakit bawaan makanan, tidak dapat diperlakukan dengan cara yang sama seperti komunikasi mengenai ancaman keamanan makanan yang masih jauh di depan. Semua pihak yang terlibat dalam proses komunikasi risiko (mis., pemerintah, industri, media massa) memiliki tanggung jawab bersama untuk mencapai hasil akhir kendati peranan mereka masing-masing mungkin berbeda. Karena ilmu pengetahuan harus menjadi landasan dalam setiap pengambilan keputusan, maka semua pihak di dalam proses komunikasi perlu mengetahui prinsip dasar serta data-data yang mendukung pengkajian risiko dan kebijakan yang melatari pengambilan keputusan dalam manajemen risiko.

Perbedaan antara "science judgement" dan "value judgement"

Kita harus memisahkan fakta dari nilai-nilai dalam mempertimbangkan pilihan manajemen risiko. Pada tingkat praktis akan sangat bermanfaat bila kita melaporkan fakta yang diketahui pada saat itu di samping melaporkan ketidakpastian apakah yang terdapat dalam pengambilan keputusan pada manajemen risiko yang sedang diusulkan atau diimplementasikan. Orang yang mengkomunikasikan risiko (komunikator risiko) bertanggung jawab untuk menjelaskan apa yang diketahuinya sebagai fakta dan di mana batas-batas pengetahuan ini dimulai serta berakhir. *Value judgements* dilibatkan dalam konsep tingkat risiko yang dapat diterima. Sebagai konsekuensinya, komunikator risiko harus mampu menetapkan tingkat risiko yang dapat diterima pada masyarakat. Banyak orang mengartikan istilah "makanan yang aman" sebagai makanan dengan risiko nol, tetapi risiko nol sering tidak mungkin tercapai. Dalam praktik, "makanan yang aman" berarti makanan yang cukup aman. Membuat hal ini menjadi jelas merupakan fungsi komunikasi risiko yang penting.

Menjamin keterbukaan

Jika masyarakat diharapkan menerima proses analisis risiko dan hasil akhirnya, proses tersebut harus transparan. Meskipun kita menghormati masalah legitimasi untuk menjaga kerahasiaan (mis., informasi atau data yang merupakan milik pribadi), transparansi dalam analisis risiko harus terdiri atas upaya untuk membuat proses tersebut terbuka dan dapat diteliti oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Komunikasi dua-arah yang efektif antara manajer risiko, masyarakat dan pihak-pihak yang berkepentingan merupakan bagian yang esensial dalam manajemen risiko maupun kunci untuk mencapai keterbukaan.

Memasukkan risiko ke dalam perspektif

Salah satu cara untuk memasukkan risiko ke dalam perspektif adalah dengan mengkajinya dalam konteks manfaat berkaitan dengan teknologi atau proses yang menimbulkan risiko tersebut. Metode lainnya yang mungkin berguna adalah dengan membandingkan risiko yang dipersoalkan dengan risiko lain yang serupa tetapi lebih dikenal. Kendati demikian, metode terakhir tersebut dapat menimbulkan permasalahan jika terlihat bahwa perbandingan risiko itu dengan sengaja dipilih untuk membuat risiko yang dipersoalkan menjadi lebih dapat diterima oleh masyarakat. Secara umum, perbandingan risiko hanya dapat digunakan jika:

- kedua (atau semua) estimasi risiko sama-sama aman;
- kedua (atau semua) estimasi risiko relevan dengan audiens yang spesifik;
- derajat ketidakpastian pada seluruh estimasi risiko serupa;
- kekhawatiran audiens diakui dan diperhatikan;
- substansi, produk atau aktivitas itu sendiri dapat dibandingkan secara langsung, termasuk konsep pajanan yang sengaja dan tidak sengaja.

Persyaratan umum untuk komunikasi risiko yang efektif

Ada banyak pertimbangan yang diperlukan untuk dapat menjalankan komunikasi risiko dengan efektif, khususnya risiko yang melibatkan masyarakat luas, dan semua pertimbangan ini dapat dikelompokkan dalam suatu rangkaian dengan menggunakan pendekatan sistematis pada proses komunikasi risiko. Upaya ini dapat dimulai dengan mengumpulkan latar belakang dan informasi yang diperlukan untuk kemudian diikuti dengan penyiapan dan penyusunan pesan, penyebaran serta distribusinya, dan kajian tindak lanjut serta evaluasi dampaknya.

Latar belakang dan informasi

- Pahami landasan ilmiah risiko dan ketidakpastian yang menyertai.
- Pahami persepsi masyarakat terhadap risiko melalui metode seperti survei risiko, wawancara dan *focus group*.
- Temukan informasi risiko apakah yang dikehendaki masyarakat.
- Bersikap peka terhadap persoalan terkait yang bagi masyarakat mungkin lebih penting daripada risiko itu sendiri.
- Minta orang yang berbeda untuk memandang risiko tersebut secara berbeda.

Persiapan dan penyusunan

- Jangan lakukan perbandingan antara risiko yang sudah dikenal dan risiko yang masih baru karena perbandingan itu bisa tampak berlebihan dan tidak jujur kecuali jika dipresentasikan dengan benar.

- Kenali dan tanggapi aspek-aspek emosional yang ada pada persepsi risiko. Bicara dengan nada yang simpati dan jangan menggunakan akal sehat saja untuk meyakinkan audiens yang sedang emosi.
- Ungkapkan risiko dengan beberapa cara yang berbeda dan pastikan untuk tidak menghindari pertanyaan tentang risiko.
- Jelaskan faktor-faktor ketidakpastian yang digunakan dalam pengkajian risiko dan penetapan standar.
- Pelihara keterbukaan, fleksibilitas dan pengakuan atas tanggung jawab masyarakat dalam semua aktivitas komunikasi.
- Bangun kesadaran terhadap manfaat yang menyertai risiko.

Penyebaran/distribusi

- Terima dan libatkan masyarakat sebagai mitra yang sah dengan menguraikan informasi tentang risiko/manfaat dan upaya pengendaliannya dengan cara yang mudah dipahami.
- Rasakan keprihatinan masyarakat dan bukan menyangkalnya dengan mengatakannya itu tidak sah atau tidak penting. Persiapkan diri untuk memberikan perhatian pada keprihatinan masyarakat sebanyak yang diberikan pada data statistik risiko.
- Bersikap jujur, terus-terang, dan terbuka dalam membahas semua persoalan.
- Ketika menjelaskan data statistik yang berasal dari pengkajian risiko, jelaskan proses pengkajian risiko tersebut sebelum menyajikan datanya.
- Lakukan koordinasi dan kolaborasi dengan sumber-sumber lain yang dapat dipercaya.
- Penuhi kebutuhan media massa.

Tinjauan ulang/evaluasi

- Evaluasi keefektifan pesan-pesan risiko dan saluran komunikasi.
- Utamakan tindakan untuk memantau, mengelola dan mengurangi risiko.
- Rencanakan dengan cermat dan evaluasi berbagai upaya.

Hal-hal yang perlu dipertimbangkan berkaitan dengan kekhawatiran masyarakat

Risiko yang melibatkan sebagian atau seluruh aspek berikut ini cenderung lebih menimbulkan kekhawatiran atau keprihatinan masyarakat daripada risiko yang kurang mengandung aspek ini:

- kejadian yang tidak diketahui, tidak dikenal atau yang jarang terjadi dibandingkan ancaman bahaya yang sudah diketahui dengan baik atau yang lazim terjadi;

- risiko yang dikendalikan oleh faktor lain dan bukan risiko yang dikendalikan masyarakat atau perorangan;
- risiko yang terjadi karena tindakan industri atau teknologi baru dan bukan risiko yang dianggap sebagai hal yang wajar;
- risiko dengan ketidakpastian ilmiah yang signifikan atau dengan kontroversi yang terbuka antarpakar dibandingkan probabilitas dan intensitas ancaman bahayanya;
- risiko yang menimbulkan persoalan moral atau etika seperti pemerataan distribusi risiko dan manfaat, atau hak salah satu kelompok dalam masyarakat untuk membuat kelompok lainnya menghadapi risiko;
- proses pengambilan keputusan untuk pengkajian risiko yang dilihat sebagai proses yang tidak responsif atau tidak diketahui.

Oleh karena itu, untuk mengurangi keprihatinan masyarakat tentang risiko dapat digunakan strategi berikut.

- Jadikan risiko sebagai sesuatu yang sukarela dengan memberikan pilihan kepada konsumen jika hal ini dimungkinkan.
- Akui adanya ketidakpastian.
- Perlihatkan bahwa ketidaksepakatan antarpakar terhadap suatu persoalan hanyalah suatu ketidakpastian, yaitu dengan mengestimasi risiko sebagai suatu kisaran yang meliputi berbagai estimasi dari kedua sisi kelompok yang berdebat.
- Tetapkan siapa yang memegang kendali dan cari kendali tersebut untuk diajak berbagi dengan pihak-pihak yang berkepentingan.
- Perlakukan semua pihak yang berkepentingan dengan santun.
- Pertimbangkan berbagai keprihatinan dan keluhan dengan serius.