

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan yang luas wilayah perairan laut lebih dari 75% (sekitar 5.8 juta kilometer persegi) dengan 17.500 pulau dan garis pantai sekitar 81.000 km. Indonesia memiliki garis pantai terpanjang kedua di dunia setelah Kanada. Daerah pantai merupakan daerah yang spesifik, karena berada di antara dua pengaruh yaitu pengaruh daratan dan pengaruh lautan. Kawasan pantai merupakan kawasan yang sangat dinamis dengan berbagai ekosistem hidup yang saling mempunyai keterkaitan satu dengan yang lain (Hakam, 2013: 3)

Perubahan garis pantai merupakan salah satu bentuk dinamisasi kawasan pantai yang terjadi secara terus menerus. Perubahan garis pantai yang terjadi di kawasan pantai berupa pengikisan badan pantai (abrasi) dan penambahan badan pantai (sedimentasi atau akresi). Proses abrasi disebabkan oleh beberapa faktor yang secara umum dibagi menjadi 2 kelompok, yaitu akibat faktor alam seperti perubahan cuaca atau iklim dan akibat aktivitas manusia yang mengakibatkan hilangnya perlindungan alami pantai serta berubahnya pola aliran dan transport disepanjang pantai. Kondisi kawasan pantai di berbagai lokasi di Indonesia sangat mengkhawatirkan yang diakibatkan oleh adanya kejadian abrasi atau erosi. Sekitar 100 lokasi di 17 Propinsi dengan panjang pantai kurang lebih 400 km telah mengalami erosi pantai yang mengkhawatirkan (Diptosaptono, 2011:44).

Jumlah catatan kejadian bencana abrasi di Indonesia mulai dari 1815 sampai dengan 2013 adalah sebanyak 192 kali. Daerah-daerah di Indonesia dengan ancaman bencana abrasi dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1: Zona Abrasi Di Indonesia
(Sumber: RenNas BNPB).

Abrasi merupakan proses pengikisan pantai yang disebabkan oleh erosi arus dan hantaman gelombang laut dan/atau pasang surut laut yang bersifat merusak di sekitarnya.

Salah satu permasalahan yang terjadi di Kabupaten Bantul yang berbatasan langsung dengan Samudera Hindia adalah kerusakan kawasan pantai akibat abrasi. Menurut Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bantul, Dwi Daryanto pada tahun 2013 sebanyak 114 bangunan di pesisir pantai selatan terkena dampak abrasi. Jumlah bangunan tersebut sebagian telah hanyut (<http://www.tribunjogja.com/24/5/2015>).

Kejadian tersebut bukan hanya mengganggu perekonomian masyarakat setempat namun berkurangnya pendapatan negara terutama Kabupaten Bantul di bidang pariwisata, sebab daerah Pantai Samas dan Depok merupakan

lokasi wisata alam dan wisata kuliner. Dengan kejadian tersebut banyak para wisatawan lokal dan asing dihimbau untuk tidak mendatangi ataupun mendekati daerah bencana tersebut. Karena daerah pantai masih dalam status siaga.

Dampak yang diakibatkan oleh abrasi ini sangat besar. Garis pantai akan semakin menyempit dan apabila tidak diatasi lama kelamaan daerah-daerah yang permukaannya rendah akan tenggelam. Pantai yang indah dan menjadi tujuan wisata menjadi rusak. Pemukiman warga dan tambak tergerus hingga menjadi laut. Tidak sedikit warga di pesisir pantai yang telah direlokasi gara-gara abrasi pantai ini.

BPBD Kabupaten Bantul menyatakan tingkat abrasi di sepanjang pantai Bantul tergolong tinggi. Bahkan dalam pengamatan, abrasi selama 6 tahun terakhir ini mencapai 100 meter di sejumlah titik pantai. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, setiap tahun Bantul kehilangan 2 meter daratan. Berdasarkan laporan dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bantul gelombang tinggi di Pantai Samas menyebabkan 12 kepala keluarga (KK) warga setempat harus mengungsi karena tempat tinggal rusak akibat abrasi. Namun dalam beberapa hari selanjutnya gelombang tinggi pantai Samas belum juga surut hingga akhirnya jumlah warga yang mengungsi bertambah menjadi 15 KK dengan total sekitar 75 jiwa (<http://www.tribunjogja.com/24/5/2015>).

Instansi pemerintah yang mempunyai tugas penanggulangan bencana di Kabupaten Bantul adalah Badan Nasional Penanggulangan Bencana yang

dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Pembentukan Organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul dimana Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul merupakan unsur pendukung Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berkedudukan dan bertanggung jawab kepada Bupati. Kepala Badan secara *ex-officio* dijabat oleh Sekretaris Daerah. BPBD Kabupaten Bantul mempunyai tugas:

- a. Menetapkan pedoman dan pengarahan terhadap usaha Penanggulangan Bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekontruksi secara adil dan setara;
- b. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang undangan;
- c. Menyusun, menetapkan, dan menginformasikan peta rawan bencana;
- d. Menyusun, menetapkan, prosedur tetap penanggulangan bencana;
- e. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Bupati setiap bulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
- f. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang;
- g. Mempertanggung jawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- h. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang undangan.

Fungsi BPBD Kabupaten Bantul adalah perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien serta pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh.

BPBD sebagai organisasi pemerintah Kabupaten Bantul yang mampu mengidentifikasi pemangku kepentingan dan menemukan kebutuhan mereka

secara baik akan lebih siap mengambil tindakan tepat dalam proses pengambilan keputusan yang diharapkan berdampak pada peningkatan keberhasilan organisasi. Untuk suatu efektivitas pengorganisasian komunikasi kebijakan perlu dilakukan manajemen komunikasi pemerintah dengan prinsip yang terpadu, terarah dan tepat sasaran (Freeman, 1984:31 dalam Indarto, 2012:15). Manajemen komunikasi bencana yang mampu memaksimalkan proses pengelolaan sumberdaya komunikasi untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas program pertukaran pesan yang terjadi dalam berbagai konteks komunikasi dalam hal ini untuk mencapai tujuan yaitu mengurangi risiko bencana abrasi yang terjadi di kawasan Pantai Selatan Kabupaten Bantul.

Berdasarkan tugas dan fungsi di atas maka menarik untuk mengetahui bagaimana manajemen komunikasi bencana BPBD Kabupaten Bantul dalam Mengurangi Risiko Bencana Abrasi di Kawasan Pantai Selatan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dipaparkan di atas, dapat ditarik rumusan masalah berikut ini.

“Bagaimana manajemen komunikasi bencana Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bantul dalam mengurangi risiko bencana di kawasan pantai selatan ?

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji bagaimana manajemen komunikasi bencana Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bantul dalam mengurangi risiko bencana di kawasan pantai selatan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian diharapkan dapat :

- a. Memberikan kontribusi pada kajian strategi komunikasi bencana.
- b. Menjadi bahan kajian studi banding dalam rangka penelitian lebih lanjut tentang manajemen komunikasi bencana di daerah lain.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis hasil penelitian diharapkan menjadi saran bagi Badan Penanggulangan Bencana Kabupaten Bantul sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dalam menentukan kebijakan penanggulangan bencana untuk mengurangi risiko bencana di kawasan pantai selatan.

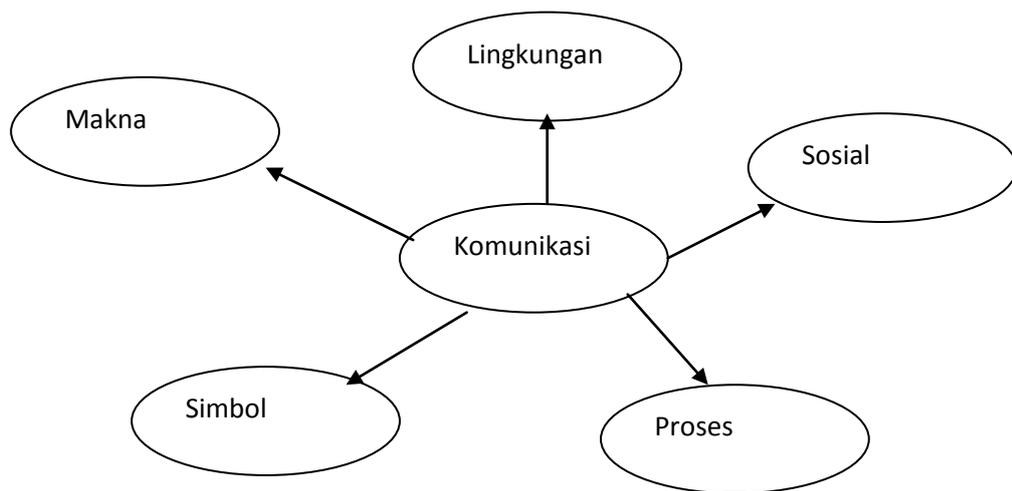
E. Kerangka Teori

1. Manajemen Komunikasi

Manajemen merupakan sebuah proses yang khas, yang terdiri dari tindakan-tindakan: perencanaan, pengorganisasian, menggerakkan dan pengawasan, yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya manusia serta sumber-sumber lain (Terry, 2005). Menurut Handoko (2003:8)

manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan dengan memberdayakan anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Manajemen dibutuhkan oleh semua organisasi, karena tanpa manajemen, semua usaha akan sia-sia dan pencapaian tujuan akan sulit. Paling kurang ada tiga alasan utama mengapa manajemen itu dibutuhkan. Pertama: untuk mencapai tujuan; kedua; untuk menjaga keseimbangan diantara tujuan-tujuan, sasaran-sasaran dan kegiatan-kegiatan dari pihak yang berkepentingan dalam organisasi; ketiga: mencapai efisiensi dan efektifitas. Inti dari manajemen adalah suatu program yang terencana, terorganisir, dan terimplementasi secara efektif dan efisien, serta dievaluasi untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Komunikasi merupakan proses sosial dimana individu-individu menggunakan simbol-simbol untuk menciptakan dan menginterpretasikan makna dalam lingkungan mereka.



Gambar 2. Definisi Komunikasi (West and Turner, 2007: 5)

Gambar di atas mendeskripsikan bahwa komunikasi merupakan suatu proses yaitu suatu kejadian yang berkesinambungan, dinamis dan tidak

memiliki akhir. Sosial artinya manusia selalu berinteraksi dengan manusia lain dalam suatu kelompok. Simbol berarti suatu label yang diberikan kepada sebuah fenomena. Simbol konkret yaitu simbol yang mempresentasikan sebuah objek, dan simbol abstrak mempresentasikan sebuah ide, gagasan, atau pemikiran. Makna merupakan sesuatu yang diambol orang atas suatu pesan. Pesan dapat memiliki lebih dari satu makna, dan makna memiliki konsekuensi budaya. Sedangkan lingkungan adalah situasi atau konteks dimana komunikasi terjadi, terkait dengan waktu, tempat periode sejarah, relasi dan latarbelakang budaya antara pihak-pihak yang berkomunikasi.

Komunikasi adalah suatu proses interaksi timbal balik antara satu individu atau sekelompok individu dengan individu lain yang bertujuan untuk menciptakan kesamaan makna, artinya apa yang disampaikan oleh komunikator dapat dimengerti dan dimaknai sama oleh komunikan, dan sebaliknya posisi komunikator dan komunikan saling bergantian. Pada saat berbicara disebut komunikator, sementara pada saat mendengarkan disebut komunikan.

Myers dan Myers (1988:4) berpendapat, bahwa komunikasi dimaksudkan untuk berbagi informasi dan mengurangi kekakuan dalam organisasi. Jadi, komunikasi dapat menciptakan suatu fleksibilitas dalam melaksanakan kegiatan organisasi tanpa harus melakukan penyimpangan terhadap peraturan yang ada. Dalam pemikiran konvensional, komunikasi merupakan pengungkapan diri yang berjalan sesuai dengan aturan atau

norma yang berlaku sebagai hak dan kewajiban setiap orang yang terlibat didalamnya (Littlejohn & Foss, 2009 :189). Dengan demikian, komunikasi dapat menciptakan fleksibilitas dalam pelaksanaan kegiatan, namun tetap berpijak kepada aturan dan norma yang disepakati bersama.

Manajemen komunikasi menurut Michael Kaye (1994:8) “bagaimana individu atau manusia mengelola proses komunikasi melalui penyusunan kerangka makna dalam hubungannya dengan orang lain dalam berbagai lingkup komunikasi dengan mengoptimalkan sumberdaya komunikasi dan teknologi yang ada.

Proses penggunaan berbagai sumberdaya komunikasi secara terpadu melalui proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengontrolan unsur-unsur komunikasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pengaplikasian penggunaan sumberdaya manusia dan teknologi secara optimal untuk meningkatkan dialog diantara. Jadi secara umum, definisi manajemen komunikasi adalah proses pengelolaan sumberdaya komunikasi yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas pertukaran pesan yang terjadi dalam berbagai konteks komunikasi (individual, organisasional, governmental sosial, atau, internasional).

Menurut Mc Elreath dalam Cutlip dan Centre (1982) dalam (Abidin, 2015, 132) manajemen komunikasi berarti penelitian, perencanaan, pelaksanaan dan pengevaluasian suatu kegiatan komunikasi yang disponsori oleh organisasi, mulai dari pertemuan kelompok kecil hingga berkaitan dengan konferensi per, dari pembuatan brosur hingga kampanye,

dari penyelenggaraan open house sampai kampanye dari pengumuman pelayanan publik hingga menangani manajemen krisis.

Menurut Baker dalam Claywood (1997: 461-463) mengatakan manajemen komunikasi pemerintah secara taktikal meliputi tiga hal:

Pertama, identifikasi isu secara fokus menyangkut kebijakan atau program pemerintah. Kedua, menyusun perencanaan komunikasi mengacu pada isu yang sudah dikemas sesuai karakteristik yang diinginkan. Ketiga mengeksekusi perencanaan komunikasi.

Ada perbedaan antara manajemen komunikasi pemerintah dengan institusi swasta. Dalam sektor swasta manajemen komunikasi meliputi empat proses yaitu riset untuk referensi, perencanaan, aksi komunikasi dan evaluasi. Biasanya tahapan riset dan evaluasi dalam manajemen komunikasi pemerintah sering diabaikan dengan berbagai alasan.

Proses manajemen tidak terlepas dari strategi komunikasi, menurut Effendy dalam bukunya Ilmu, Teori dan Filsafat Komunikasi, yaitu:

“Strategi pada hakikatnya adalah perencanaan dan manajemen untuk mencapai suatu tujuan. Tetapi untuk mencapai tujuan tersebut, strategi tidak berfungsi sebagai peta jalan yang hanya menunjukkan arah saja melainkan harus menunjukkan bagaimana taktik operasionalnya (Effendy, 2003: 32)

Selanjutnya menurut Effendi strategi komunikasi terdiri dari dua aspek, yaitu: secara makro (*panned multi-media strategy*) dan secara mikro (*single communication medium strategy*). Kedua aspek tersebut

mempunyai fungsi ganda yaitu : menyebarluaskan pesan komunikasi yang bersifat informatif persuasif dan instruktif secara sistematis kepada sasaran untuk memperoleh hasil yang optimal (Effendy, 2003: 32)

Komunikasi adalah bagian keilmuan yang ilmiah bagi pemecahan masalah dan proses perubahan organisasi. Salah satunya adalah fakta ilmiah bahwa praktisi komunikasi mengatasi kedua masalah tersebut dengan empat langkah proses pemecahan masalah.

Empat langkah manajemen komunikasi secara operasional mengacu pada pendekatan Cutlip, Center dan Broom's Planning and Management Method's. Proses perumusan manajemen komunikasi secara umum dapat dilakukan melalui pendekatan antara lain:

Pertama, mendefinisikan masalah, dimana hal tersebut meliputi: latar deskripsi belakang masalah, identifikasi kebutuhan publik dan melakukan penyelidikan dan memonitor opini. Menurut Cutlip, Center dan Broom (2009: 288) mengatakan analisis situasi harus berdasarkan metodologi riset yang ilmiah dan pendekatan formal bukan sekedar intuitif.

Riset ilmiah penting untuk mendapatkan informasi dalam rangka merumuskan perencanaan strategis. Tanpa riset, maka praktisi komunikasi akan mendapatkan keterbatasan dalam memahami situasi dan memberikan solusi. Riset tidak selalu menjawab semua pertanyaan atau masalah, namun menjadi pondasi penting dalam merumuskan perencanaan, komunikasi yang efektif karena mampu mengurangi ketidakpuasan.

Proses riset terbagi menjadi dua yaitu metode informal atau eksplorasi dan metode formal. Untuk yang pertama bisa dilakukan dengan komunikasi personal, mewawancarai narasumber penting, survey telepon, mencari data melalui media online dan laporan lapangan. Sedangkan metode formal meliputi analisis database, survei dan analisis isi (Cutlip, Center dan Broom: 297-306).

Organisasi yang mampu mengidentifikasi pemangku kepentingan dan menemukan kebutuhan mereka secara baik akan lebih siap mengambil tindakan tepat dalam proses pengambilan keputusan yang diharapkan berdampak pada peningkatan keberhasilan organisasi (Freeman, 1984: 31).

Kedua, membuat perencanaan dan program, dalam membuat perencanaan sebaiknya harus menjadi bagian dari harapan manajemen dan berfikir strategis. Konsep berfikir ini fokus menentukan tujuan dasar jangka panjang, mengadopsi tindakan dan alokasi sumber daya yang tepat untuk melaksanakan tujuan.

Ada dua tipe perencanaan yaitu planning mode dan evolutionary mode. Pada mode perencanaan strategi merupakan rencana sistematis dan panduan untuk mencapai tujuan organisasi. Sedangkan evolutionary mode, strategi yang diterapkan sepanjang masa dan mencirikan pola keputusan yang mampu menyesuaikan pada peluang atau ancaman organisasi (Cutlip, Center dan Broom, 2009: 314).

Perencanaan strategis dalam manajemen komunikasi adalah melingkupi pengambilan keputusan tentang objektif dan tujuan program,

mengidentifikasi publik, membuat kebijakan atau panduan dalam menyeleksi strategi dan menerapkan strategi itu sendiri.

Ketiga, aksi dan komunikasi, mengimplementasikan program tindakan dan komunikasi yang didesain mencapai tujuan spesifik. Kesesuaian, prioritas dan pengukuran hasil yang tepat dalam setiap aktivitas adalah titik poin utama yang akan menentukan keberhasilan dalam implementasinya. Beberapa hal yang ada dalam konsep aksi dan komunikasi yaitu pertama, tindakan nyata, mengambil langkah strategis dan taktis berdasarkan analisa SWOT, dimana salah satu pertimbangannya adalah target jangka waktu. Kedua, komunikasi, prinsip utamanya adalah terjadi kesamaan makna dan mampu meminimalisir bias.

Keempat, evaluasi, semua bentuk aktivitas kehumasan baik kuantitatif maupun kualitatif harus bisa diukur untuk menentukan tingkat efektivitas perencanaan, implementasi dan dampak terhadap publik. Setiap program dimaksudkan untuk mengetahui dampak yang dihasilkan. Hal ini berguna untuk mendapatkan masukan sekaligus perubahan terhadap situasi sehingga harus memakai riset untuk mengukur dan dokumentasi efek program.

Mengevaluasi secara menyeluruh terhadap program dimana sangat menekankan umpan balik dan penyesuaian. Komponen yang dilakukan adalah menyusun indikator kinerja dan metodologi evaluasi. Kegiatan evaluasi yang dilakukan dalam komunikasi antara lain klaim hasil nyata (judgemental assesment), keluaran komunikasi (communication output),

evaluasi tingkat kesadaran, evaluasi tingkat penerimaan dan evaluasi tingkat partisipasi (Ronald D. Smith, 2005: 244-251).

2. Manajemen Bencana

Manajemen bencana (*disaster management*) adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari bencana beserta segala aspek yang berkaitan dengan bencana, terutama risiko bencana dan bagaimana menghindari risiko bencana. Manajemen bencana merupakan proses menghindari risiko bencana. Manajemen bencana merupakan proses dinamis tentang bekerjanya fungsi-fungsi manajemen yang kita kenal selama ini misalnya fungsi *planning*, *organizing*, *actuating*, dan *controlling*. Cara bekerja manajemen bencana adalah melalui kegiatan-kegiatan yang ada pada tiap kuadran/siklus/bidang kerja yaitu pencegahan, mitigasi dan kesiapsiagaan, tanggap darurat, serta pemulihan. Sedangkan tujuannya (secara umum) antara lain untuk melindungi masyarakat beserta harta bendanya dari (ancaman) bencana. (Nurjanah, dkk, 2013, 42).

Manajemen bencana merupakan serangkaian kegiatan yang dibuat untuk mengendalikan situasi bencana dan darurat untuk mempersiapkan bantuan bagi masyarakat untuk menghindari atau mengatasi dampak bencana tersebut. Pelibatan proses komunikasi tentunya mengacu pada perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian yang merupakan empat prinsip utama manajemen demi mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Selanjutnya disebutkan bahwa koordinasi memerlukan:

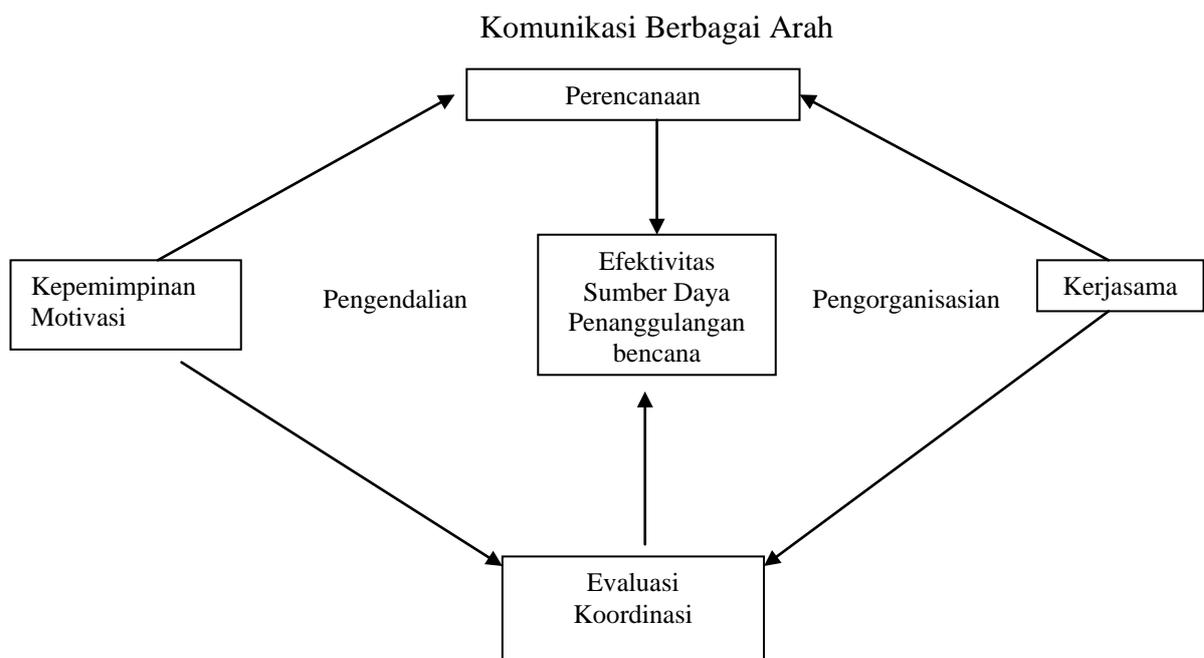
1. Manajemen penanggulangan masalah bencana yang baik

2. Adanya tujuan peran, dan tanggung jawab yang jelas dari organisasi
3. Sumber daya dan waktu yang akan membuat koordinasi berjalan
4. jalannya koordinasi berdasarkan adanya pertukaran informasi dari berbagai sumber informasi yang berbeda (Lestari, 2011:87)

Guna memperoleh efektifitas dan optimalisasi sumber daya, diperlukan persyaratan tertentu antara lain:

1. Komunikasi berbagai arah dari berbagai pihak yang dikoordinasikan
2. Kepemimpinan dan motivasi yang kuat disaat krisis
3. Kerjasama dan kemitraan dari berbagai pihak
4. Koordinasi yang harmonis (Lestari, 2011:87)

Keempat syarat tersebut dipadukan untuk menyusun perencanaan, pengorganisasian, pengendalian dan evaluasi penanggulangan bencana. Secara sederhana poin-poin di atas dapat disederhanakan dalam model bagan sebagai berikut:



Gambar 3. Kerangka Konsep Manajemen Komunikasi Bencana
 Sumber : (Lestari, 2006: 199)

Bencana sendiri tidak dapat diperkirakan seberapa besar dampak yang akan ditimbulkan jika bencana tersebut terjadi, baik bencana gempa banjir, tanah longsor, hingga tsunami. Manajemen bencana merupakan serangkaian kegiatan yang dibuat untuk mengendalikan situasi bencana dan darurat dan mempersiapkan bantuan bagi masyarakat yang rentan bencana untuk menghindari atau mengatasi dampak bencana tersebut. Manajemen bencana berkaitan dengan situasi yang terjadi pra bencana, selama bencana dan pasca bencana. Selain itu manajemen bencana merupakan proses pembentukan atau penetapan tujuan bersama serta mendorong pihak-pihak yang terlibat (partisipan) untuk menyusun rencana dan menghadapi bencana yang potensial.

Pengelolaan manajemen bencana tidak bisa dilakukan hanya dengan cara tiba-tiba ketika bencana akan terjadi, tetapi harus dilakukan terencana dengan manajemen yang baik. Pada dasarnya penanggulangan bencana merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi.

Manajemen bencana juga sebagai sebuah kepentingan publik yang bertujuan untuk mengurangi korban nyawa dan kerugian harta benda. Wujud dari manajemen bencana adalah adanya suatu langkah nyata dalam mengendalikan bencana sehingga korban yang tidak diharapkan dapat terselamatkan, dan upaya untuk pemulihan pasca bencana dapat dilakukan dengan cepat dan efektif. Manajemen bencana yang diartikan sebagai penerapan pengetahuan yang secara teratur mengamati dan menganalisis

Kegiatan-kegiatan manajemen bencana

a. Pra bencana

Tahap manajemen bencana yang pertama adalah pada kondisi sebelum kejadian atau pra bencana meliputi kesiapan, pencegahan, peringatan dini, dan mitigasi. Pada tahap awal ini seluruh kegiatan difokuskan agar pencegahan terhadap dampak bencana sebelum terjadi dengan berpedoman pada pengalaman bencana-bencana yang terjadi sebelumnya untuk mampu meminimalisir resiko yang akan terjadi dengan langkah-langkah berikut:

1) Kesiapan (*preparedness*)

Dalam tahap kesiapan ini sudah tertera pada UU penanggulangan bencana tahun 2007. Khususnya mengenai kesiapan ini pemerintah mengklasifikasikan tahap ini merupakan tahap yang paling utama dalam sebuah manajemen bencana yang dilakukan oleh sebuah organisasi seperti Badan Penanggulangan Bencana. Serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna (UU No 24 Tahun 2007). Misalnya penyiapan sarana komunikasi, pos komando, penyiapan lokasi evakuasi, rencana kontigensi, dan sosialisasi peraturan atau pedoman penanggulangan bencana.

2) Peringatan Dini (*early warning*)

Sebelum terjadi bencana perlu dilakukan langkah persiapan serta peringatan dini. Langkah ini sangat perlu dilakukan untuk memberi

peringatan kepada masyarakat tentang bencana yang akan terjadi sebelum kejadian. Peringatan dini adalah upaya memberikan tanda peringatan bahwa bencana kemungkinan akan terjadi. Serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang (UU No 24 Tahun 2007). Dalam pemberian peringatan dini ada beberapa yang perlu diperhatikan bahwasanya kegiatan tersebut harus mampu menjangkau masyarakat segera, tegas tidak membingungkan, bersifat resmi.

3) Mitigasi (*mitigation*) dan pencegahan (*prevention*)

Pencegahan sendiri merupakan upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya bencana (jika mungkin dengan meniadakan bahaya). Berikutnya berkaitan dengan kesadaran masyarakat juga menjadi tujuan dalam tahap manajemen bencana selanjutnya, kesadaran masyarakat ini dibangun agar mampu meningkatkan upaya serta kemampuan ketika bencana akan terjadi, apa saja yang akan dilakukan. Selain itu pembangunan fisik yang terdapat di wilayah rawan bencana tersebut, mulai dari jembatan, tanggul hingga bangunan seperti posko-posko pemantau bencana.

Menurut Ramli (2010:33) ada 4 model pendekatan yang dilakukan dalam mitigasi bencana, yang harus dilakukan secara terencana sebagai berikut:

a. Pendekatan teknis

Secara teknis mitigasi bencana dilakukan untuk mengurangi dampak suatu bencana, misalnya struktur (membuat bendungan, tanggul sungai, rumah tahan gempa dll). Mitigasi non struktural (peraturan perundang-undangan, pelatihan dll).

b. Pendekatan manusia

Pendekatan secara manusia maksudnya, bertujuan untuk membentuk manusia yang paham dan sadar mengenai bahaya bencana. Maka dari itu, perilaku dan cara hidup harus diperbaiki dan sesuai dengan kondisi lingkungan serta potensi bencana yang sewaktu-waktu muncul di lingkungan tersebut.

c. Pendekatan administratif

Misalnya pemerintah atau organisasi bisa melakukan pendekatan administratif ketika manajemen bencana dilakukan, khususnya pada tahap mitigasi penyusunan tata ruang serta tata lahan yang memperhitungkan aspek risiko bencana. Penerapan kajian bencana untuk setiap kegiatan dan pembangunan industri yang memiliki risiko tinggi. Mengembangkan program pembinaan dan pelatihan bencana di seluruh tingkat masyarakat dan lembaga pendidikan. Menyiapkan aturan tanggap darurat serta organisasi tanggap darurat di setiap organisasi baik itu pemerintahan maupun industri yang berisiko tinggi.

d. Pendekatan kultural

Masyarakat pada umumnya masih menganggap bahwa terjadinya bencana merupakan suatu takdir, dengan kata lain masyarakat menerima apa yang terjadi pada mereka termasuk ketika bencana menimpa. Padahal paradigma ini bisa salah dan harus dirubah karena pada dasarnya manusia memiliki kemampuan berfikir serta berbuat, kemampuan tersebut dapat menjadi suatu upaya untuk mencegah terjadinya bencana dan sekaligus mengurangi dampak yang ditimbulkannya. Maka dari itu, perlu adanya pendekatan kultural sebagai indikator untuk meningkatkan kesadaran masyarakat berparadigma tersebut. Terutama kesadaran dalam tanggap bencana, tentu pendekatan ini dilakukan dengan memperhatikan nilai-nilai kearifan masyarakat lokal yang memiliki budaya tertentu secara turun temurun. Pemerintah daerah seharusnya mampu menyentuh budaya serta tradisi lokal yang ada pada masyarakat tersebut untuk tujuan membangun pentingnya kesadaran akan bencana di tengah masyarakat.

b. Saat Bencana

Tahapan paling utama dan penting dalam manajemen bencana sesungguhnya adalah saat bencana terjadi. Meskipun telah dilakukan peringatan dini, serta penginformasian kepada masyarakat yang berpotensi

terkena dampak bencana, namun sebagian besar kasus biasanya terjadi bencana akan memakan korban dalam kemungkinan yang kecil sekalipun. Apalagi bencana seperti gempa bumi yang masih sulit diperkirakan.

Maka dari itu diperlukan langkah-langkah seperti tanggap darurat untuk mengatasi dampak bencana dengan cepat dan tepat agar jumlah korban dan kerugian yang ditimbulkan dapat diminimalisir.

1) Tanggap Darurat (*Response*)

Saat bencana terjadi yang perlu diperhatikan adalah proses tanggap darurat, yakni respon pemerintah untuk segera melakukan tindakan penanganan dampak yang ditimbulkan bencana saat bencana terjadi. Pemerintah diharapkan memiliki respon yang cepat ketika tanggap darurat ini dilakukan dengan mengandalkan alat komunikasi serta alat pemantau yang telah terpasang di wilayah terkena bencana tersebut. Inilah gunanya seluruh fasilitas tersebut diaplikasikan ke masyarakat, agar masyarakat dengan segera menginformasikan keadaan saat bencana melanda wilayah mereka.

Menurut Ramli (2010:35), tanggap darurat adalah, serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menanggulangi dampak buruk yang ditimbulkan, meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan serta pemulihan prasarana dan sarana.

2) Bantuan Darurat (*relief*)

Pemberian berbagai bantuan menjadi bagian dari upaya terpenting saat bencana terjadi, langkah ini merupakan upaya untuk memberikan bantuan berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar berupa pangan, sandang, tempat tinggal sementara, kesehatan, sanitasi dan air bersih. Karena hal inilah yang sangat diperlukan dan rawan bagi masyarakat terkena bencana.

c. Pasca Bencana

Manajemen pasca bencana adalah tahap yang perlu tindakan maksimal untuk memulihkan seluruh aspek-aspek yang terkena dampak bencana, seperti aspek komunikasi, bangunan dan lain-lain. Pasca terjadinya bencana dan setelah proses tanggap darurat dilewati, maka langkah selanjutnya adalah melakukan pemulihan, rehabilitasi dan rekonstruksi.

1) Pemulihan (*recovery*)

Dalam tahap pemulihan atau *recovery* terdapat sebuah proses pemulihan darurat kondisi masyarakat yang terkena dampak bencana, dengan memfungsikan kembali prasarana dan sarana pada keadaan semula. Upaya yang dilakukan adalah memperbaiki prasarana dan pelayanan dasar (jalan, listrik, air bersih, pasar, puskesmas, dll)

2) Rehabilitasi (*rehabilitation*)

Rehabilitasi adalah langkah yang diambil setelah kejadian bencana untuk membantu masyarakat memperbaiki rumahnya, fasilitas

umum dan fasilitas sosial penting untuk menghidupkan kembali roda perekonomian.

Menurut Ramli (2010:38), rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana.

3) Rekonstruksi (*reconstruction*)

Rekonstruksi merupakan program jangka menengah dan jangka panjang guna perbaikan fisik, sosial dan ekonomi untuk mengembalikan kehidupan masyarakat pada kondisi yang sama atau lebih baik dari sebelumnya.

Menurut Ramli (2010:38), rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana kelembagaan pada wilayah pasca bencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana.

4) Mengontrol Rehabilitasi dan Rekonstruksi

Rehabilitasi dan rekonstruksi terdiri dari sebagian besar dari fase pemulihan bencana. Secara spesifik, rehabilitasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan setelah terjadinya suatu bencana untuk

memungkinkan pelayanan-pelayanan dasar guna memfungsikan kembali, membantu para korban dengan usaha mandiri untuk memperbaiki tempat tinggal dan fasilitas-fasilitas komunitas, serta memberikan fasilitas terhadap bangkitnya kembali aktivitas-aktivitas ekonomi. Sedangkan rekonstruksi adalah konstruksi permanen atau penggantian bangunan-bangunan fisik yang rusak parah dan infrastruktur lokal, serta penguatan ekonomi. Tujuan rehabilitasi dan rekonstruksi adalah untuk mendorong dan membantu pemulihan bantuan selama fase pasca bencana (UNDP, 1992).

Pada fase ini penduduk yang terkena dampak bencana dapat secara aktif berpartisipasi dalam pengkajian, perancangan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi program bantuan. Partisipasi orang-orang yang terkena dampak bencana dalam pembuatan keputusan di semua tahapan siklus proyek (pengkajian, perancangan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi program bantuan) membantu untuk memastikan pelaksanaan program-program yang berkeadilan dan efektif. Untuk itu harus dilakukan upaya khusus memastikan keikutsertaan perwakilan orang-orang secara seimbang dalam program bantuan, termasuk kelompok rentan dan kelompok terpinggirkan. Partisipasi harus memastikan bahwa program-program didasarkan pada kerelaan orang-orang yang terkena dampak bencana untuk bekerjasama bahwa program-program tersebut menghargai budaya setempat, selama hal ini tidak mengabaikan hak-hak individu (Sphere, 2006).

Pada fase rehabilitasi dan rekonstruksi ini peran penting media terletak pada fungsi kontrol sosial. Karena pada fase ini banyak penyimpangan yang berpotensi terjadi. Bahkan tidak sedikit media massa yang hilang kegarangannya sebagai “watchdog” setelah mencicipi legitnya dana rehabilitasi dan rekonstruksi. Malemi (2009) menulis, kehadiran BRR dan lembaga donor di Aceh menjadi benteng pertahanan bagi media baru. Mereka sangat mengadalkan duit pariwisata dari lembaga-lembaga yang memang memerlukan pencitraan positif. Persoalannya media sebagai kontrol sosial berkewajiban terus menerus memelototi lembaga-lembaga tersebut yang menjadi saluran gelontoran uang untuk membangun kembali pasca bencana terjadi.

Masalah lain yang tidak boleh luput dari kontrol media adalah partisipasi penanganan bencana. Dimana Prasodjo (2011) mengkritisi, saat ini penanganan bencana yang dijalankan pemerintah masih lambat, berbelit-belit, birokratis. Bahkan ada pihak alih-alih berfikir mencari jalan keluar memperkuat manajemen bencana, malah menjadikan bencana sebagai ajang kampanye politik.

3. Komunikasi Bencana

Menurut Wardhani (2013:350), berkaitan dengan bencana, komunikasi dapat berfungsi sebagai radar sosial yang memberi kepastian kepada pihak lain mengenai adanya bencana di suatu tempat. Komunikasi diperuntukkan pada kegiatan pra bencana yang meliputi kesiapsiagaan,

peringatan dini, dan mitigasi. Dalam hal ini komunikasi memberikan informasi kepada masyarakat mengenai kesiapsiagaan yang diperlukan dan persiapan apa yang harus dilakukan ketika bencana itu terjadi.

Menurut Fuji Lestari (2011:87) komunikasi bencana adalah penanggulangan masalah bencana yang melibatkan proses komunikasi, koordinasi antara masyarakat, pemerintah, pendonor dan LSM. Pendonor dalam bencana adalah lembaga atau perusahaan yang mengeluarkan dana untuk penanggulangan bencana, sedangkan LSM adalah lembaga swadaya yang berpartisipasi dalam pelaksanaan, pengawasan penanggulangan bencana.

Menurut (Wardhani, 2013, 355) secara umum komunikasi mengacu pada tindakan oleh satu orang atau lebih yang mengirim dan menerima pesan, terjadi dalam konteks tertentu, mempunyai pengaruh tertentu dan ada kesempatan untuk melakukan umpan balik. Komunikasi juga menuntut adanya partisipasi dan kerjasama dari pelaku yang terlibat sehingga dalam kegiatan komunikasi terjadi pokok perhatian yang sama terhadap topik yang dibicarakan.

Berkaitan dengan bencana, komunikasi dapat berfungsi sebagai radar sosial yang memberi kepastian kepada pihak lain mengenai adanya bencana di suatu tempat. Dalam konteks tulisan ini, komunikasi diperuntukkan pada kegiatan prabencana yang meliputi kesiagaan, peringatan dini, dan mitigasi. Dalam hal ini, komunikasi memberikan informasi kepada masyarakat mengenai kesiagaan yang diperlukan. Semua

ini, dimaksudkan untuk mengurangi seminimal mungkin bencana haruslah dimulai jauh sebelum bencana terjadi karena antisipasi sedini mungkin akan mampu menekan jumlah kerugian jiwa dan materi. Ketika upaya penanggulangan bencana dapat dilakukan sedini mungkin, kita berharap muncul sikap, tindakan dan perilaku yang menekankan kesadaran manusia dan peningkatan kemampuan manusia menghadapi ancaman.

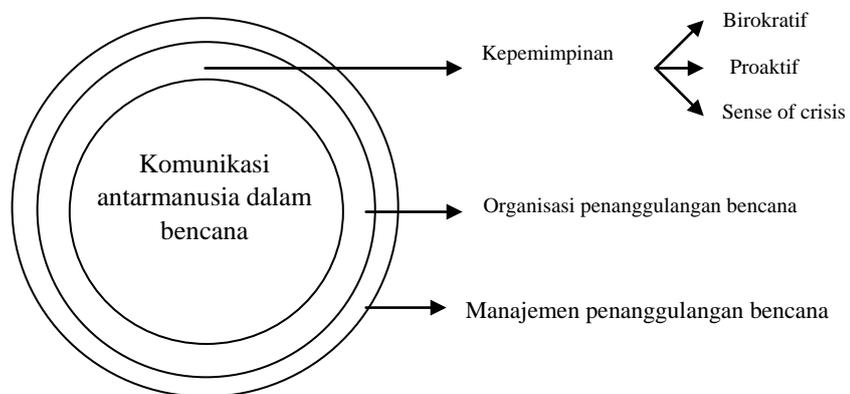
Dalam menghadapi bencana, kita memerlukan komunikasi sosial yang melibatkan banyak masyarakat. Menurut Wilbur Schram (dalam Lestari, 2011:90), ada empat fungsi komunikasi sosial:

1. Komunikasi sebagai radar sosial. Komunikasi sosial berfungsi untuk memastikan atau memberi keyakinan kepada pihak lain mengenai informasi yang sedang berlangsung, bahwa apabila ada informasi yang baru dan relevan dengan kehidupan masyarakat, masyarakat yang memperoleh informasi tersebut dapat menggunakannya dalam pergaulan sehari-hari, agar tidak ketinggalan informasi.
2. Komunikasi sebagai manajemen. Komunikasi sosial berfungsi sebagai dasar tindakan atas kegiatan komunikasi yang menjadi alat untuk mengatur atau mengendalikan anggota komunitas dan anggota ini mengetahui atau mengendalikan anggota komunitas dan anggota ini mengetahui apa yang diharapkan oleh pihak lain terhadap dirinya dalam hidup bermasyarakat.
3. Komunikasi sebagai sarana sosialisasi. Kegiatan komunikasi untuk menyampaikan pengetahuan atau pendidikan bagi warga ataupun

generasi baru dalam kehidupan bermasyarakat. Kegiatan ini disebut juga sebagai proses sosialisasi.

4. Kegiatan komunikasi yang berfungsi untuk menghibur masyarakat, atau kegiatan yang dapat melepaskan ketegangan hidup bermasyarakat.

Inti dari manajemen komunikasi bencana adalah penanggulangan masalah-masalah bencana yaitu adanya organisasi penanggulangan yang efektif dan efisien dilandasi dengan adanya kepemimpinan yang proaktif, mempunyai *sence of crisis* dan tidak melupakan birokrasi yang ada serta didasari adanya hubungan antara manusia yang baik.



Gambar 5. Komunikasi Bencana

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian studi kasus deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif bermaksud membuat pemerian (penyandaran) secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi tertentu (Usman dan Akbar,1998;4).

Menurut Mardalis (1992) penelitian deskriptif adalah “penelitian yang bertujuan mendeskripsikan, menggambarkan apa yang saat itu berlaku, didalamnya terdapat upaya mendeskripsikan, mencatat, menganalisa dan mengintrepetasikan”.

Studi kasus adalah suatu inkuiri empiris yang menyelidiki fenomena didalam konteks kehidupan nyata, bilamana batas-batas antara fenomena dan konteks tak tampak dengan tegas dan dimana multi sumber bukti dimanfaatkan (Yin, 2000:18).

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul.

3. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya dengan cara mengamati dan mencatat untuk pertama kalinya (Marzuki, 1986). Data ini didapat dari hasil wawancara dengan berbagai pihak

yang mengetahui dan memahami tentang manajemen komunikasi bencana BPBD Kabupaten Bantul.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bukan diusahakan sendiri pengumpulannya oleh peneliti, namun didapat dari buku-buku, majalah, brosur dan dokumen-dokumen lainnya yang relevan dengan permasalahan yang akan dikaji (Marzuki,1986).

4. Informan Penelitian

Dalam penelitian ini sumber data yang penulis pilih adalah keu informan yang menurut penulis sesuai dengan penelitian ini. Key informan tidak hanya memberikan keterangan tentang sesuatu kepada peneliti, tetapi juga dapat memberikan saran tentang sumber-sumber bukti lain yang dapat mendukung serta menciptakan akses terhadap sumber yang bersangkutan (Yin, 2002:105).

Informan penelitian ini adalah orang-orang yang memenuhi kriteria sebagai informan untuk dijadikan sumber informasi. Kriteria tersebut merupakan syarat sebagai informan yang mengetahui segala informasi dan pelaksanaan manajemen komunikasi penanggulangan bencana mulai dari proses komunikasi dan koordinasi kepada seluruh stakeholder yang bekerjasama dalam penanggulangan bencana khususnya dalam manajemen komunikasi bencana abrasi di Kabupaten Bantul.

Key informant tersebut adalah Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul Alasan pengambilan informan

tersebut, pertama karena beliau merupakan informan yang mengerti, memerintahkan koordinasi serta mengkomunikasikan proses pelaksanaan manajemen komunikasi bencana penanggulangan bencana di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul. Kedua pelaksana koordinator divisi penanggulangan bencana diserahkan sepenuhnya tanggungjawab kepada Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul. Key informant lainnya adalah Kepala Desa di kawasan rawan bencana abrasi di Desa Poncosari.

5. Teknik Pengumpulan Data

Pada teknik pengumpulan data ini, data dikumpulkan secara langsung dari sumber yaitu dari seluruh informan yang telah peneliti klasifikasi sesuai kebutuhan penelitian ini, dan peneliti akan terjun langsung untuk mengumpulkan data analisa langsung. Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata gambar, melalui penerapan metode penelitian di lapangan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data melalui:

a. Wawancara Mendalam

Wawancara adalah sebuah bentuk komunikasi yang terdiri dari dua orang, melibatkan seseorang yang ingin memperoleh informasi dari seorang lainnya dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan, berdasarkan tujuan tertentu (Dedy Mulyana, 2002: 180).

Data utama dalam penelitian ini adalah kata-kata dan tindakan. Maka dari itu, wawancara secara mendalam sangatlah penting. Metode ini dilakukan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada

informan yang mengarah kepada fokus penelitian, maka sebelum melakukan wawancara terlebih dahulu disusun garis besar pertanyaan yang akan ditanyakan kepada informan. Adapun informan yang dipilih adalah Kepala Bagian Rehabilitasi dan Rekonstruksi BPBD Kabupaten Bantul dan masyarakat di daerah rawan bencana yang direlokasi.

b. Studi Pustaka

Metode studi pustaka adalah pencarian data dengan menggunakan data yang berasal dari buku-buku, surat kabar, catatan-catatan kerja, catatan-catatan khusus, literatur-literatur, serta sumber dokumen lain yang berhubungan dengan subyek yang diteliti untuk memperoleh teori dan fakta-fakta yang mendasar (Nawawi, 1998:133). Penelitian ini menggunakan data-data yang diambil dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul yakni catatan-catatan, dokumen-dokumen, dan laporan-laporan terkait komunikasi bencana misalnya Rencana Strategis BPBD Kabupaten Bantul, Laporan Kinerja Akuntabilitas BPBD, Laporan Pelaksanaan Penanggulangan Bencana Tahun 2011-2014.

6. Teknik Analisis Data

Bogdan dan Taylor (1975:79) mendefinisikan analisis data sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis (ide) seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis itu.

Dalam penelitian ini, analisis data menggunakan model analisis interaktif. Menurut Miles dan Huberman dalam Pawito, 2007, analisis data

setiap kasus dilakukan dengan menggunakan beberapa langkah, sebagai berikut:

a. Pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara, pengamatan langsung dan pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

b. Reduksi data

Yaitu proses pemilihan dan pemusatan data-data yang relevan dengan masalah penelitian. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang data yang tidak diperlukan, mengorganisasi data sedemikian rupa sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan cara membuat ringkasan, mengkode data, dan membuat gugus-gugus. Proses transformasi ini berlangsung hingga laporan tersusun lengkap.

c. Penyajian data

Yaitu tahapan penggambaran fenomena sesuai dengan data yang telah direduksi. Penyajian data merupakan upaya penyusunan, pengumpulan informasi kedalam suatu matrik atau konfigurasi yang mudah dipahami. Penyajian data yang sederhana dan mudah dipahami adalah cara utama yang menganalisis data deskriptif kualitatif yang valid. Penyajian ini bisa dalam bentuk matrik, grafik atau bagan yang dirancang untuk menghubungkan informasi.

d. Menarik kesimpulan

Yaitu penarikan point-point penting yang menjadi pokok pemikiran terhadap apa yang diteliti.

