

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Bencana adalah suatu peristiwa atau rangkaian kejadian yang mengakibatkan korban penderitaan manusia, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, sarana dan prasarana serta dapat menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan masyarakat, (Sudibyakto, 2011:1). Khususnya di Pulau Jawa makin hari makin terpuruk dan nampak “sangat peka” terhadap gangguan-gangguan proses alami, misalnya curah hujan tinggi disertai angin kencang, atau badai yang semakin sering muncul di wilayah DI Yogyakarta, Jawa Tengah bagian selatan maupun jalur pantura. Maka perlunya peran manajemen komunikasi penanggulangan bencana agar dapat mengantisipasi serta meminimalisir korban ketika terjadi bencana.

Menurut NFPA 1600: *Standart on Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs* (dalam Ramli, 2010:11). Manajemen bencana adalah upaya sistematis dan komprehensif untuk menanggulangi semua kejadian bencana secara cepat, tepat, dan akurat untuk menekan korban dan kerugian yang ditimbulkan. Sedangkan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya

Namun penanggulangan bencana di Indonesia hingga saat ini masih jauh dari harapan. Padahal dalam beberapa tahun terakhir ini bencana datang silih berganti. Ketika proses rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Nias belum lagi selesai, muncul gempa bumi di Yogyakarta - Jateng, tsunami di Pangandaran, lumpur Lapindo, serta banjir dan tanah longsor di sejumlah daerah di Tanah Air. Tetapi respons pemerintah masih sebatas ketika terjadi bencana. Ramalan Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG) tentang potensi hujan yang terus-menerus turun tahun 2011 lalu seharusnya bisa menjadi dasar untuk membuat konsep manajemen pra bencana.

Peran komunikasi dalam penanggulangan bencana sangat penting. Lemahnya komunikasi penanggulangan bencana terlihat sekali pada koordinasi dan pengorganisasian. Pengetahuan, sikap dan tindakan masyarakat terhadap bencana akan tercipta melalui komunikasi strategis yang dilakukan pemerintah di daerah rawan bencana. Hal itu tentunya membutuhkan kesadaran melihat penanggulangan bencana sebagai suatu pengaturan, bukan sekadar respons terhadap alam.

Bencana menerpa sejumlah wilayah di Indonesia. Dalam ketidakpastian muncul berita-berita simpang siur yang memperingatkan akan terjadi lagi tsunami, gunung meletus, gempa, banjir dan bencana lainnya yang lebih dahsyat. Tentu saja aliran pesan dari sumber yang tidak jelas, menambah kekhawatiran masyarakat yang

bencana memang cenderung bergerak bebas tanpa dikelola dengan keteraturan yang terkoordinasi dalam manajemen komunikasi integratif. Padahal, dalam perspektif tanggung jawab negara terhadap keselamatan rakyat, pemerintah sejatinya menjalankan fungsi informasi dengan meneruskan berita seputar gempa dari berbagai sumber yang dipercaya, demi mengurangi ketidakpastian yang berkembang di masyarakat.

Kondisi tersebut membuka kesadaran bersama bahwa manajemen bencana di Indonesia masih jauh dari harapan. Manajemen bencana selama ini terabaikan karena bencana masih dianggap hanya datang sewaktu-waktu. Berdasarkan pengalaman tersebut, seharusnya pemerintah dan masyarakat memiliki komitmen membangun kerjasama dalam manajemen bencana melalui komunikasi yang efektif, terutama dalam penanggulangan bencana yang meliputi pra bencana dan pasca bencana. Pemerintah sendiri memiliki beberapa Badan terkait tanggung jawab terhadap kebencanaan di Indonesia khususnya di DI Yogyakarta. Seperti, BPPTK (Balai Penyelidikan dan Pengembangan Teknologi Kegunungapian), BNPB (Badan Nasional Penanggulangan Bencana), BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah), BKPBD (Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Daerah).

Sejak peristiwa meletusnya Gunung Merapi tahun 2006 yang mengakibatkan dampak secara teoritis meningkatkan aktivitas kegempaan di DI Yogyakarta hingga sekarang, maka BPPTK (Balai Penyelidikan dan Pengembangan Teknologi

paling bertanggungjawab dalam soal pemantauan dan pemberitahuan dini jika sewaktu-waktu Merapi berpotensi meletus kembali hingga menimbulkan dampak bencana lainnya seperti lahar hujan yang bisa mengancam warga Yogyakarta. Pemantauan yang dilakukan BPPTK tentu akan memberikan informasi akurat, karena sistem jaringan pemantauan gunungapi ini merupakan salah satu yang terlengkap dan terbaik di Indonesia. Informasi hasil pemantauan BPPTK itulah yang juga menjadi acuan dan membantu dalam pemberian informasi berupa kebencanaan bagi BNPB, BPBD serta BPBD kota Yogyakarta dalam mengantisipasi bencana lahar hujan di tahun 2011 ini.

Pasca bencana erupsi Merapi, tahun 2011 BPPTK terus melakukan kerja sama dengan Badan Penanggulangan Bencana (BNPB), salah satunya program intensif mitigasi bencana pasca erupsi Merapi 2010 lalu yang diberi nama “ *Risk Analysis, Hazard Assesment, Information Based on Early Warning System and Communities Awereness of Merapi*” (RAHASIA Merapi). Salah satu sub program kegiatannya yaitu pengembangan Sistem Informasi Kebencanaan Desa Merapi (SIKAD). Program SIKAD ini merupakan kerjasama antara BPPTK dengan Combine Resource Institution, didukung oleh Perkumpulan LINGKAR dan IDEA dengan difasilitasi oleh MRR-UNDP. Tujuan dari program tersebut adalah merupakan kerjasama BPPTK dengan BPBD dalam memberikan informasi secara terpadu. Alur informasi yang dilakukan BPPTK dan BPBD mendapatkan serta merespon informasi yang

kemudian disebarluaskan kepada warga melalui SMS dan radio komunikasi. (Sumber : Merapi Recovery Response (MRR) *United Nation Development Program* (UNDP) Yogyakarta).

Selain itu BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) Provinsi Yogyakarta memiliki peran dalam melakukan pemulihan di Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah pasca bencana erupsi Merapi, sejak awal tahun 2011. Salah satu outputnya adalah memulihkan kapasitas pemerintah daerah secara fungsional untuk memastikan tersedianya layanan publik dan layanan sosial dasar, dimana salah satu kegiatannya adalah Pembangunan Sistem Informasi Desa yang berbasis kebencanaan.

Namun untuk penanganan bencana di wilayah kota Yogyakarta sendiri BPBD bekerja sama dengan Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Daerah (BKPBD) yang berada di bawah naungan Pemerintah Kota Yogyakarta. Pada dasarnya BPBD dan BKPBD merupakan Badan yang bertugas sama dalam penanggulangan bencana, hanya saja perbedaannya terdapat pada cakupan wilayah yang di tangani. BPBD bertanggung jawab untuk kejadian ataupun hal-hal kebencanaan di wilayah tingkat Provinsi khususnya DI Yogyakarta dan Jawa Tengah. Sedangkan BKPBD merupakan Badan Pemerintah Kota Yogyakarta yang bertanggung

Menurut kepala bagian penanggulangan bencana Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Daerah (BKPBDD) Drs. Sugeng Priyanto, komunikasi penanggulangan bencana di Yogyakarta sendiri masih lemah pada koordinasi dan pengorganisasian.

Komunikasi penanggulangan bencana akan efektif bila pemerintah menerapkan manajemen penanggulangan bencana yang melibatkan seluruh lapisan masyarakat itu sendiri, mulai dari masyarakat korban, badan pemerintah maupun non pemerintah atau komunitas. Melalui kerjasama dan koordinasi tersebut, kebijakan pemerintah dalam penanggulangan bencana akan efektif dengan mengoptimalkan semua unsur yang tersedia. Sehingga masyarakat tidak hanya dilihat sebagai obyek penanggulangan bencana, tetapi mereka juga sebagai bagian yang bertanggung jawab terhadap potensi bencana di wilayahnya.

Pengetahuan, sikap dan tindakan masyarakat terhadap bencana akan tercipta melalui komunikasi strategis yang dilakukan pemerintah di daerah rawan bencana. Hal itu tentunya membutuhkan kesadaran melihat penanggulangan bencana sebagai suatu manajemen, bukan sekadar tanggap terhadap alam. Perubahan paradigma menghadapi bencana perlu segera dilakukan dengan membentuk lembaga penanggulangan bencana seperti yang diamanatkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana agar antisipasi bencana tidak hanya dilakukan ketika bencana terjadi saja, melainkan sebelum bencana itu sendiri terjadi. Selain itu diperlukan sistem

- a) Mempersiapkan diri menghadapi semua bencana atau kejadian yang tidak diinginkan.
- b) Menekan kerugian dan korban yang dapat timbul akibat dampak suatu bencana atau kejadian.
- c) Meningkatkan kesadaran semua pihak dalam masyarakat atau organisasi tentang bencana sehingga terlibat dalam proses penanganan bencana.
- d) Melindungi anggota masyarakat dari bahaya atau dampak bencana sehingga korban dan penderitaan yang dialami dapat dikurangi.

Pasca erupsi Merapi, gunung tersebut kembali aktif dan mengeluarkan dampak bencana lain, terhitung sejak tahun 2009 hingga sekarang. Kawasan lereng Merapi terjadi hujan dengan intensitas lebih dari 60 mm per jam yang berlangsung menerus selama 3 jam (baca:hujan kritis), akan menyebabkan aliran lahar atau banjir lahar (Sudibyakto, 2011:10).

Berkaitan dengan hujan kritis tersebut, selama musim hujan perlu diketahui tentang bagaimana potensi terjadinya hujan krisis di lereng Merapi yang dapat menyebabkan banjir lahar. Banjir lahar tersebut telah mengakibatkan prasarana dan sarana seperti ambrolnya jembatan, tertutupnya sumber air bersih/mata air, pendangkalan sungai, erosi tebing sungai, tertimbunnya truk pengangkut pasir, rusaknya lahan pertanian, dan sebagainya.

Bencana lahar dingin yang ditimbulkan akibat letusan gunung Merapi

sungai/Kali Code. Wilayah Kali Code hampir selalu menjadi langganan bencana lahar hujan yang menyebabkan berbagai kerusakan serta kerugian material maupun fisik, disekitar wilayah jalur aliran Kali Code.

Berdasarkan fakta dan data tersebut penelitian ini dilakukan dengan melakukan penelitian studi kasus terhadap manajemen komunikasi bencana Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Daerah (BKPD) Pemkot Yogyakarta terhadap bencana lahar hujan di wilayah Kali Code. Alasan penelitian ini dilakukan Karena wilayah Kali Code sering mengalami bencana lahar hujan yang membahayakan serta merugikan warga sekitar bantaran Kali Code. Sedangkan wilayah tersebut merupakan tanggung jawab pemerintah kota Yogyakarta, melalui Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Daerah yang ada di Yogyakarta.

Penelitian ini mencoba mengidentifikasi serta melihat bagaimana manajemen komunikasi bencana yang dilakukan untuk penanggulangan bencana yang rutin terjadi setiap tahunnya. Serta bertujuan melihat *progress* tiap tahunnya yang semakin baik dalam mengurangi resiko maupun dampak bencana lahar hujan oleh Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Daerah Pemkot Yogyakarta.

Tahun 2011 lalu warga Kali Code kembali was-was terhadap bencana lahar hujan yang mengancam mereka, sebab Yogyakarta kembali dilanda musim hujan dengan intensitas tinggi sejak bulan Oktober lalu. Perhatian Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap penanggulangan bencana lahar hujan melalui Badan Koordinasi



seluruh wilayah yang terancam terkena dampak bencana lahar Hujan, termasuk wilayah Kali Code.

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) berpendapat, penanganan banjir di Kali Code menjadi tanggung jawab Pemkot Yogyakarta. Selama masa tanggap darurat ini, pemkot lah yang berkewajiban mengantisipasi ancaman banjir dari Kali Code. Sebelumnya, warga sekitar Code mempertanyakan peran pemerintah mengantisipasi banjir lahar hujan.

“Ancaman ini kian lama semakin mengkhawatirkan. Masyarakat di sekitar Code hampir setiap malam selalu berjaga. Sampai kapan hal ini masih akan terjadi,” (Tri Susilo, warga Gondolayu, Kotabaru, Hasil Wawancara, 15 Desember 2011).

Musim penghujan yang dimulai sejak awal Maret 2011 menimbulkan kerusakan material maupun fisik bangunan di sekitar bantaran Kali Code, karena dampak hujan yang mengguyuri wilayah utara Yogyakarta mulai dari daerah bawah gunung merapi Kaliurang hingga daerah selatan Yogyakarta. Sedangkan pada bulan Oktober hingga Januari menurut perkiraan BMKG merupakan bulan-bulan dimana intensitas curah hujan akan cenderung tinggi, dampak hujan ditenggarai akan menimbulkan arus lahar hujan Kali Code yang sewaktu-waktu bisa meluap di pemukiman warga. Selain itu, material-material dari daerah utara Yogyakarta akan menambah kerusakan disekitar Kali Code, seperti kayu, batu-batu besar dll.

Mengingat masih jutaan meter kubik material yang siap luncur, dan jumlah penduduk yang tinggal di daerah bahaya II mencapai 120 ribu jiwa yaitu di sekitar 13

mereka yang tinggal di daerah bantaran sungai serta para penambang pasir yang semakin marak itu. Akankah terjadi banjir lahar yang lebih besar?, kemungkinan bisa terjadi, akan tetapi bagaimana upaya Pemerintah Kota Yogyakarta menyelamatkan masyarakat yang lebih penting, Kedaulatan rakyat, 7 Februari 2003 (Dalam Sudibyakto 2011:14).

Bencana datang tanpa diduga kapan, dimana dan bagaimana terjadinya. Oleh karena ketidakpastian tersebut banyak masyarakat kurang peduli dan tidak pernah menyikapi diri untuk menghadapinya. Pendidikan dan pengetahuan mengenai bencana masih sangat kurang. Masyarakat luas banyak yang tidak mengenal apalagi sampai memahami dan menjalankan prinsip-prinsip manajemen bencana. Peran Pemerintah Kota Yogyakarta sangat berpengaruh dalam manajemen bencana. Tujuannya tidak lain adalah meminimalisir korban dan kerugian yang timbul akibat bencana.

Pemerintah Kota Yogyakarta dalam penanggulangan bencana lahar hujan oleh BKPBD melakukan kegiatan dari mulai antisipasi, kegiatan edukasi warga untuk tanggap bencana, sehingga tidak menimbulkan korban seperti tahun-tahun sebelumnya.

Pelatihan penanggulangan bencana menjadi agenda rutin yang perlu dilakukan, Pemkot pun harus menyediakan dana siap pakai dan dana penanggulangan bencana yang memadai sesuai amanat UU No 24 2007 tentang Penanggulangan

... di tingkat kabupaten/kota penanggulangan bencana bagi

Pemkot Yogyakarta dikeluarkan pada bulan Januari hingga Februari, sedangkan kegiatan penanggulangan bencana dilakukan setelah anggaran itu turun. Kegiatan penanggulangan bencana sendiri dilakukan rentan waktu pada bulan Februari hingga Desember.

Salah satu yang utama dalam sistem penanggulangan bencana di Yogyakarta adalah pengembangan wewenang dalam arti luas, meliputi aparat pemerintah, masyarakat, dunia usaha, sektor swasta, dan masyarakat akademisi melalui berbagai kerjasama dalam mewujudkan masyarakat yang tangguh bencana. Resiko bencana dapat dikurangi dampaknya apabila lebih memahami dan mengenal jenis ancaman/bahaya dan memahami seberapa dampak bencana di masing-masing wilayah. Dinas menyediakan dana dalam rangka mengurangi dampak atau resiko bencana yang akan terjadi. Pelaksana penanggulangan bencana mempunyai tugas untuk memberikan informasi dan tindakan nyata dalam kondisi pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana. Ketiga bentuk penanggulangan tersebut, harus berdasarkan kepada model komunikasi semua saluran, yang memiliki kekuatan besar dalam menjalankan tugas penanganan bencana (Ramli, 2010:65).

Manajemen komunikasi yang dilakukan oleh BKPBD Pemerintah Kota Yogyakarta meliputi proses perencanaan, mitigasi, serta tanggap darurat. Komunikasi dalam manajemen bencana dikategorikan, pertama komunikasi organisasi tanggap

1. Komunikasi internal: komunikasi antara komunitas, misalnya para pekerja dalam suatu

organisasi/perusahaan. Ketiga, komunikasi kepada masyarakat umum. Serta keempat, Komunikasi dengan pihak eksternal baik nasional maupun internasional.

Ketika membangun sistem manajemen bencana, sistem komunikasi tersebut harus disusun dan ditetapkan baik mengenai cara, sistem, prosedur maupun sarananya. Asumsinya, tahapan manajemen komunikasi bencana yang dilakukan dapat dikelompokkan sebagai berikut.

Pertama, tahap pra bencana. Selama masa mitigasi diperlukan komunikasi untuk menyampaikan pesan, pedoman atau petunjuk kepada semua pihak mengenai kesadaran mengenai bencana, tata cara menyelamatkan diri dan pedoman teknis misalnya cara membangun rumah yang baik.

Kedua, tahap bencana. Pada tahap ini komunikasi sangat berperan, khususnya antar tim tanggap darurat, antar tim dengan anggota masyarakat dan antar keluarga. Dalam kondisi darurat, sering terjadi rusaknya semua infrastruktur termasuk fasilitas komunikasi. Dengan demikian, saluran komunikasi akan terputus. Untuk itu diperlukan sarana komunikasi alternatif yang bersifat darurat sehingga kegiatan penanggulangan bencana dapat berjalan dengan baik.

Ketiga, tahap pasca bencana. Pada tahap ini, komunikasi juga diperlukan dan berperan besar dalam memberikan arahan kepada anggota masyarakat atau semua pihak yang menjadi korban bencana.

Komunikasi juga dilakukan dalam seluruh kegiatan tanggap bencana oleh

Dalam komunikasi bencana, komunikasi diarahkan kepada masyarakat

penyusunan kontingensi gladi posko, pengendalian pos induk, hingga pemasangan alat pendeteksi EWS (*Early Warning Sistem*) di 5 titik sepanjang Kali Code hingga daerah Sorosutan. Selain itu di setiap RW, Kelurahan, dan Kecamatan diberikan masing-masing alat komunikasi sebagai penyalur informasi kepada Dinas terkait.

Dinas Penanggulangan Kebakaran, Bencana, dan Perlindungan Masyarakat juga melakukan usaha untuk *me-manage* bencana tersebut ke dalam suatu kegiatan rutin, dengan tujuan penyelamatan dan minimalisir korban bencana baik jiwa maupun materi.

“Kegiatan rutin yang dilakukan Dinas tersebut dalam Gladi Lapangan dan Gladi Posko Penanggulangan Bencana Lahar Hujan Kali Code Yogyakarta di Jembatan Jambu Danurejan. Khusus dalam penanganan bencana lahar hujan wilayah Kali Code, persiapan telah dilakukan sejak sebelum bencana terjadi. Jadi, ini merupakan tindakan berkelanjutan bukan hanya pada saat bencana terjadi. Pertama kali yang dilakukan adalah *mapping* terhadap letak kondisi bahaya termasuk keterlibatan masyarakat (*Community*)” (Drs. Sugeng Priyanto Kepala Bagian Koordinasi Penanggulangan Bencana, Dinas Penanggulangan Kebakaran, Bencana, dan Linmas Pemkot Yogyakarta, Hasil Wawancara, 15 Desember).

Gladi Posko dan Gladi Lapangan Penanggulangan Bencana Lahar Hujan Kali Code ini diselenggarakan atas kerjasama Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Propinsi DIY dan badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Daerah (BKPBD) kota Yogyakarta dengan dana dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

Gladi Lapangan dan Gladi Posko Penanggulangan Lahar Hujan ini melibatkan sekitar 1.200 personil terdiri dari aparat pemerintah dari instansi terkait,

seluruh dan masyarakat di sekitar kecamatan Danurejan Yogyakarta

“Kegiatan ini sangat penting dilaksanakan dan menjadi prosedur tetap bagi seluruh masyarakat dalam menghadapi bencana karena Yogyakarta sangat akrab dengan bencana terutama ancaman banjir lahar hujan. Bencana ini menuntut kesiapan masyarakat dalam menghadapinya, dimana kita harus menjauhkan masyarakat dari bencana, dan menjauhkan bencana dari masyarakat, membangun kearifan lokal dalam setiap penanggulangan bencana, dan bagaimana kita menciptakan situasi yang harmoni dengan bencana. Sepanjang kita semua disiplin melakukan ketepatan dalam prosedur, menjauhkan masyarakat dari bencana mudah dilakukan, salah satu ukurannya menghindari jatuhnya korban jiwa dan harta benda” (Drs. Sugeng Priyanto, Hasil Wawancara, 15 Desember 2011).

“Acara Gladi Lapangan ini dimaksudkan untuk mengetahui tata cara koordinasi antara pimpinan dan komandan, institusi terkait serta TNI Polri agar cepat, dan tepat bertindak dalam mengurangi resiko bencana serta mewujudkan kesiapsiagaan aparat dan masyarakat dalam menghadapi bencana” (Ir Heri Siswanto Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah DIY, Hasil Wawancara, 15 Desember 2011).

Pemerintah Kota Yogyakarta melalui BKPBD juga berencana kedepannya dalam kegiatan rutin akan terus melakukan sosialisasi rutin kepada warga, mitigasi berkelanjutan, serta berharap akan dilakukan kegiatan yang disebut “Desa tangguh bencana” kedepannya (Sumber: Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana (BKPBD) Pemkot Yogyakarta).

Kesadaran bahwa pentingnya informasi tentang bencana alam yang terjadi di wilayah Kali Code sangat penting untuk diinformasikan kepada masyarakat sekitar. Informasi serta komunikasi bencana sangat penting untuk mengetahui perkembangan setiap saat bencana lahar dingin terjadi, sehingga Pemerintah Kota Yogyakarta dapat cepat, tanggap, dan akurat dalam memberikan peringatan kepada masyarakat sekitar Kali Code. Namun sayang penyempurnaan informasi kepada masyarakat dari

Penanggulangan Bencana. Sehingga, masyarakat yang ingin menyampaikan pesan, berinteraksi dan juga ingin mengakses informasi terkait bencana tidak memiliki media komunikasi langsung kepada Dinas terkait.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasar latar belakang diatas dapat dibuat suatu rumusan masalah yaitu:

Bagaimana proses manajemen komunikasi bencana yang dilakukan Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Daerah (BKPD) Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap bencana lahar hujan wilayah Kali Code?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk :

Untuk mengetahui dan mengidentifikasi Manajemen Komunikasi Bencana lahar hujan di wilayah Kali Code pada Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Daerah (BKPD) Kota Yogyakarta.

#### **D. Manfaat Penelitian**

## **1. Teoritis**

Menambah kajian Ilmu komunikasi tentang penanganan bencana melalui manajemen komunikasi bencana yang dilakukan khususnya oleh lembaga pemerintah. Karena, kajian manajemen komunikasi bencana merupakan kajian ilmu baru dalam studi komunikasi.

## **2. Praktis.**

Manfaat praktis penelitian ini adalah agar penelitian ini diharapkan menjadi bahan acuan bagi lembaga pemerintah lain tentang Manajemen Komunikasi Bencana. Sebab, manajemen bencana merupakan tanggung jawab pemerintah yang perlu diperhatikan terutama di daerah-daerah rawan bencana.

## **E. Kerangka Teori**

### **1. Manajemen Komunikasi Bencana**

Manajemen, komunikasi dan bencana tentu memiliki definisi yang berdiri masing-masing bidang keilmuannya. Tapi dengan penerapan prinsip manajemen dalam proses mengkomunikasikan bencana, dalam arti lain menggabungkan tiga konsep berbeda tersebut, maka akan didapatkan suatu sistem yang integratif dalam sebuah penanganan bencana.

Dalam setiap proses kegiatan apapun yang dilakukan oleh sebuah



memiliki sistem rangkaian terstruktur mulai dari perencanaan hingga eksekusi. Semua proses tersebut sangat terstruktur yang bertujuan dalam penyampaian pesan komunikasi yang berlangsung sehingga setiap *stakeholders* perusahaan mampu mencapai target dari kegiatan tersebut yang disebut sebagai manajemen.

Manajemen sering diidentifikasi sebagai seni untuk melaksanakan suatu pekerjaan melalui orang lain, Mary Parker Follet (dalam Stoner, 1996:8), mengatakan pengertian manajemen dapat dilihat melalui ilustrasi para manajer yang mencapai tujuan organisasi dengan cara mengatur orang lain untuk melaksanakan tugas apa saja yang mungkin diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut, bukan dengan melaksanakan sendiri.

Manajemen (*management*) adalah pencapaian tujuan organisasi dengan cara yang efektif dan efisien melalui perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian sumber daya organisasi (Daft, 2008:6).

Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa manajemen merupakan suatu tindakan yang terdiri atas perencanaan, pengorganisasian, pengawasan, pengkoordinasian, pengendalian. Hal-hal yang terkandung dalam manajemen antara lain adalah:

1. Merencanakan, yaitu menentukan langkah-langkah tindakan yang memungkinkan organisasi mencapai tujuan.
2. Mengorganisasi, yaitu mengerahkan sumber daya bahan dan manusia

3. Memerintah, yaitu memberikan pengarahan bagi karyawan dan mengusahakan mereka untuk menjalankan tugasnya.
4. Mengkoordinasi, yaitu meyakinkan agar sumber daya dan kegiatan organisasi bekerja dengan serasi untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
5. Mengendalikan, yaitu mengamati rencana untuk menjamin agar dilaksanakan dengan tepat (Stoner, 1996:43).

Fungsi-fungsi manajemen dalam suatu organisasi atau perusahaan adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan (*planning*), terdiri dari proses perencanaan dan penganggaran (*budgeting*).
2. Pelaksanaan (*operating*), terdiri dari fungsi pengarahan (*directing*), penggiatan (*actuating*), pengorganisasian (*organizing*), dan koordinasi (*coordinating*).
3. Pengawasan terdiri dari fungsi-fungsi pengawasan, penilaian dan pelaporan (Amsyah, 1997:6).

Coulter dan Robbins dalam bukunya Manajemen mendefinisikan manajemen adalah merupakan aktivitas kerja yang melibatkan koordinasi dan pengawasan terhadap pekerjaan orang lain, sehingga pekerjaan tersebut dapat

Fungsi manajemen menurut Coulter dan Robbins terbagi dalam Perencanaan (*Planning*), Penataan (*Organizing*), Kepemimpinan (*Leading*), Pengendalian (*Controlling*) (Coulter dan Robbins, 2010:9).

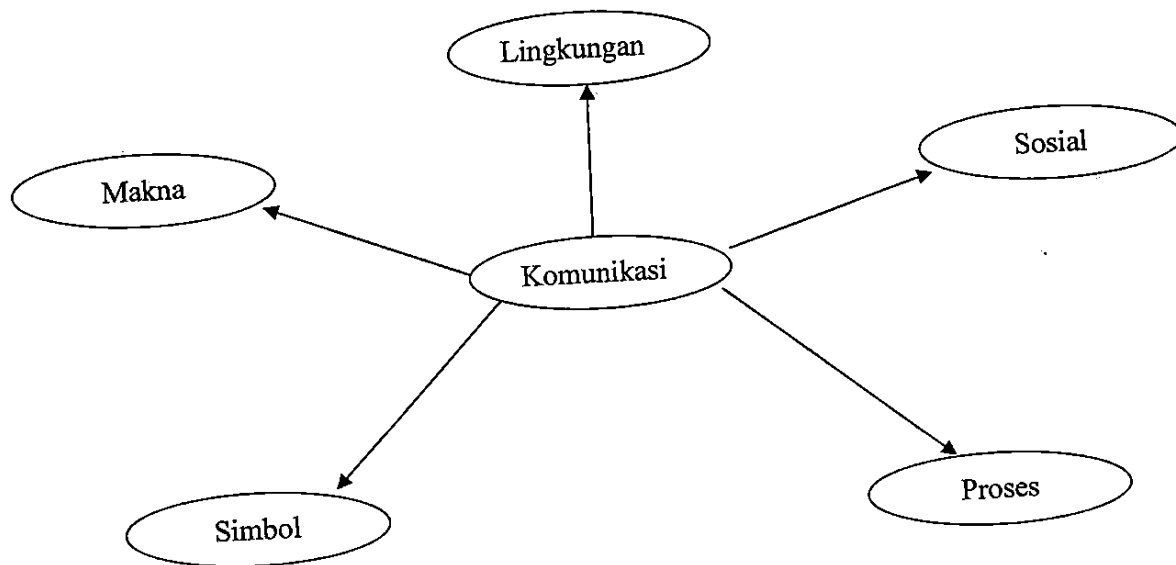
1. Perencanaan (*Planning*), mendefinisikan sasaran – sasaran, menetapkan strategi, dan mengembangkan rencana kerja untuk mengelola aktivitas – aktivitas.
2. Penataan (*Organizing*), menentukan apa yang harus diselesaikan, bagaimana caranya, dan siapa yang akan mengerjakannya.
3. Kepemimpinan (*Leading*), memotivasi, memimpin, dan tindakan – tindakan lainnya yang melibatkan interaksi dengan orang – orang lain.
4. Pengendalian (*Controlling*), mengawasi aktivitas – aktivitas demi memastikan segala sesuatunya terselesaikan sesuai rencana.

Semua fungsi diatas berujung pada tercapainya tujuan – tujuan dan

Komunikasi dan bencana adalah dua bidang yang terpisah dalam segi keilmuan. Namun, dengan pendekatan komunikasi, segala hal yang berkaitan dengan bencana sekalipun tentu dapat dikomunikasikan dengan baik.

Komunikasi, menurut West dan Turner (dalam Lestari dalam Budi [ed], 2011:86-87) digambarkan dalam bagan berikut:

**Bagan 1.1 (Definisi Komunikasi West dan Turner)**



Sumber : West dan Turner (dalam Lestari dalam Budi [ed], 2011:86-87)

Komunikasi adalah sebuah proses, yaitu suatu kejadian yang berkesinambungan, dinamis dan tidak memiliki akhir. Sosial artinya manusia selalu berinteraksi dengan manusia lain dalam satu kelompok. Simbol berarti suatu label yang diberikan kepada sebuah fenomena. Simbol konkret yaitu

simbol yang mempresentasikan sebuah ide, gagasan atau pemikiran. Makna merupakan sesuatu yang diambil orang atas suatu pesan. Pesan dapat memiliki lebih dari suatu makna, dan makna memiliki konsekuensi budaya. Sedangkan lingkungan adalah situasi atau konteks dimana komunikasi terjadi, terkait dengan waktu, tempat, periode sejarah dan latar belakang budaya antara pihak-pihak yang berkomunikasi (Lestari dalam Budi [ed], 2011:87).

Kemudian bencana, menurut Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 adalah” Peristiwa atau rangkaian yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis”.

Jadi, apa yang dimaksud dengan manajemen komunikasi bencana dari penjelasan masing-masing konsep diatas adalah, pengaturan penanggulangan masalah bencana yang melibatkan proses komunikasi, koordinasi antara masyarakat, pemerintah, pendonor dan Lembaga Swadaya Masyarakat (Lestari dalam Budi [ed], 2011:87).

Sementara itu, pelibatan proses komunikasi tentunya mengacu pada perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian yang merupakan empat prinsip utama manajemen demi mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

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.

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

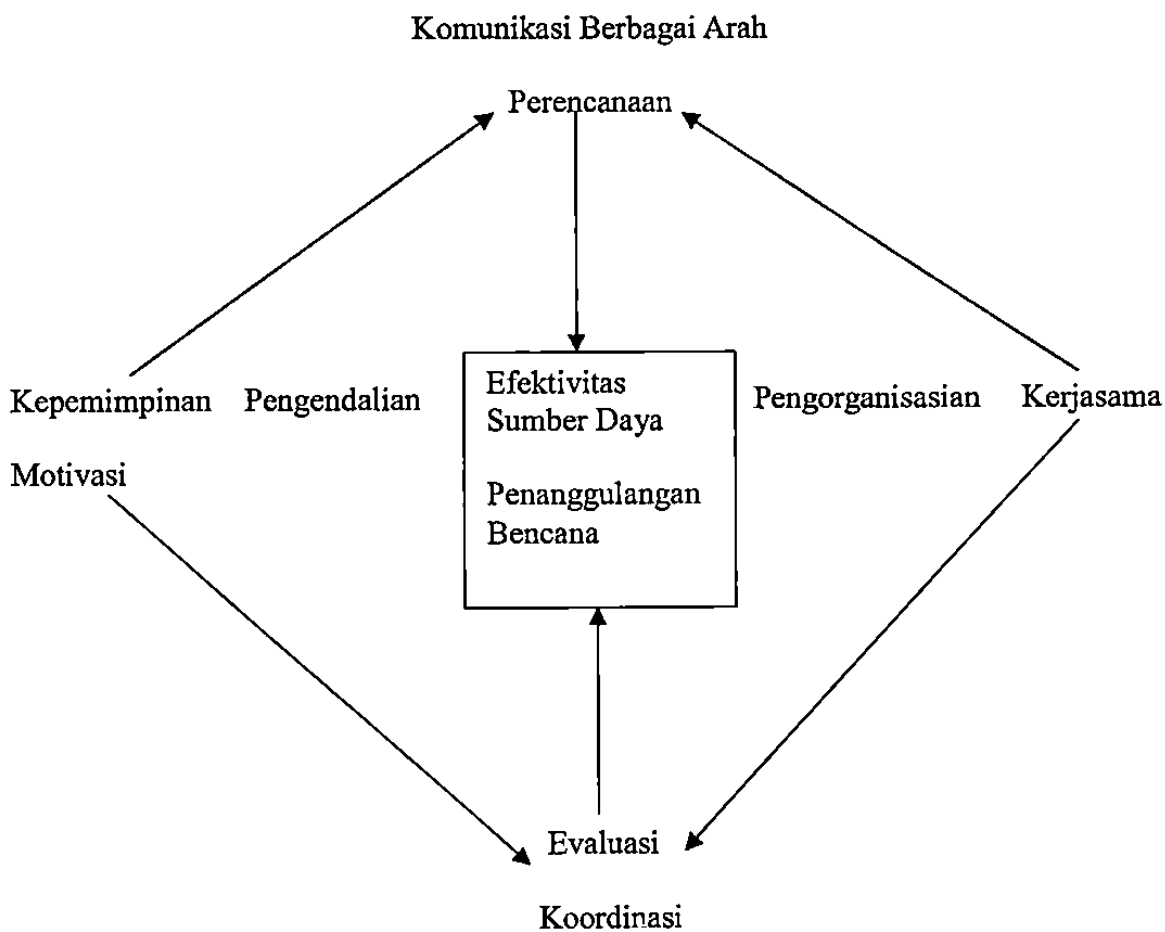
1. Komunikasi berbagai arah dari berbagai pihak yang dikoordinasikan.
2. Kepemimpinan dan motivasi yang kuat disaat krisis.
3. Kerjasama dan kemitraan dari berbagai pihak.
4. Koordinasi yang harmonis

Keempat syarat tersebut dipadukan untuk menyusun:

1. Perencanaan
2. Pengorganisasian
3. Pengendalian

Secara sederhana, poin-poin di atas dapat disederhanakan dalam model sebagai berikut:

**Bagan 1.2. Kerangka Konsep Manajemen Komunikasi Bencana**



Sumber : Lestari, 2006 (Lestari dalam Budi [ed], 2011:89)

Penelitian ini dilakukan pada Dinas Penanggulangan Bencana pemerintah kota Yogyakarta yang menerapkan rangkaian manajemen ke dalam Dinas Penanggulangan Bencana Kota Yogyakarta. Tentunya proses manajemen

ke dalam komunikasi penanggulangan

bencana, yang bertujuan mulai dari waspada bencana sebelum bencana itu terjadi hingga proses manajemen rehabilitasi pasca bencana.

Maka dari itu penerapan manajemen komunikasi bencana dirasa tepat dalam penerapan teori dalam penelitian ini. Sebab, manajemen bencana diperlukan agar pemerintah mampu mengurangi serta meminimalisir dampak yang disebabkan oleh bencana disetiap tahunnya.

Bencana sendiri memang tidak dapat diperkirakan seberapa besar dampak yang akan ditimbulkan jika bencana tersebut terjadi, baik bencana gempa bumi, banjir, tanah longsor, hingga tsunami. Menurut *United Nation Development Program* (UNDP, 1995), bencana adalah suatu kejadian yang ekstrim dalam lingkungan alam atau manusia yang secara merugikan mempengaruhi kehidupan manusia, harta benda, atau aktivitas sampai pada tingkat yang menimbulkan bencana.

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



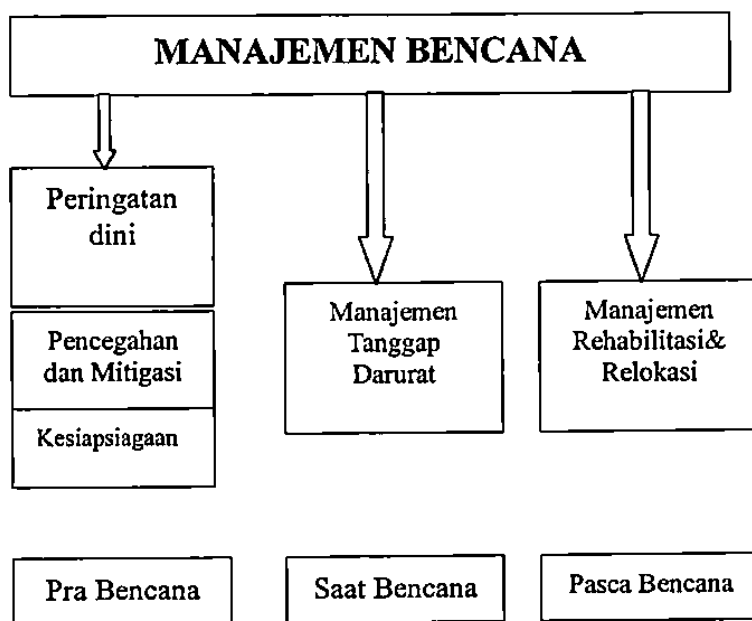
Pengelolaan manajemen bencana tidak bisa dilakukan hanya dengan cara tiba-tiba atau dadakan ketika bencana akan terjadi, tetapi harus dilakukan secara terencana dengan manajemen yang baik, jauh sebelum suatu bencana terjadi melalui suatu proses yang disebut manajemen bencana. Pada dasarnya penanggulangan bencana merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko 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 ini 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 bencana yang meliputi tahapan : pencegahan, mitigasi, perencanaan sistematis terhadap keadaan darurat, tanggap darurat, dan *recovery* (rekonstruksi) sebagai hal yang berulang penerapannya.

Menurut *United Nation Development Program* (UNDP), manajemen bencana adalah upaya sistematis dan komprehensif untuk menanggulangi semua kejadian bencana secara cepat, tepat, dan akurat untuk menekan korban dan

Berikut adalah gambaran jelas mengenai kegiatan manajemen bencana menurut Ramli, (2010:31), dalam bukunya “Pedoman Praktis Manajemen Bencana (*Disaster Management*)”. Mencoba menjelaskan tiga tahap rangkaian dalam proses manajemen bencana mulai dari tahap pra bencana, saat bencana, dan pasca bencana.

Kegiatan-kegiatan Manajemen Bencana:



**Bagan 1.3.: Tahapan Manajemen Bencana (Ramli, 2010:31)**

### 1. Pra Bencana

Tahap manajemen bencana yang pertama adalah pada kondisi sebelum

terjadi bencana, meliputi kegiatan 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:

**a. Kesiapan (*preparedness*)**

Dalam tahap kesiapan ini sudah tertera pada UU penanggulangan bencana yang tahun 2007. Khusus mengenai kesiapan ini pemerintah mengklasifikasikan tahap ini merupakan tahap yang paling utama di dalam sebuah manajemen bencana yang dilakukan oleh sebuah organisasi seperti Dinas penanggulangan bencana.

Serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna (UU 24/2007).

Misalnya: Penyiapan sarana komunikasi, pos komando, penyiapan lokasi evakuasi, Rencana Kontingensi, dan sosialisasi peraturan/pedoman penanggulangan bencana.

**b. Peringatan Dini (*early warning*)**

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

Hendaknya peringatan dini disampaikan dengan segera kepada seluruh pihak, khususnya mereka yang berpotensi terkena dampak. Menurut Ramli, (2010), peringatan dini adalah peringatan yang didasarkan berbagai informasi teknis dan ilmiah yang dimiliki, diolah atau diterima dari pihak terkait yang memiliki kewenangan tentang kemungkinan akan terjadinya suatu bencana. Tujuannya adalah agar masyarakat dapat diberi informasi sehingga mereka dapat mempersiapkan dirinya sebaik mungkin.

Pemerintah diharapkan memasang alat pemantau serta komunikasi di wilayah rawan bencana sebagai langkah menginformasikan kepada masyarakat setempat. Seperti yang telah disampaikan di UU penanggulangan bencana tahun 2007, bahwasanya dengan memberikan peringatan merupakan langkah menginformasikan kepada masyarakat rawan bencana dengan segera. Maka pemasangan alat komunikasi seperti juga alat pemantau sudah semestinya dilakukan.

Peringatan dini adalah upaya untuk memberikan tanda peringatan bahwa bencana kemungkinan akan segera terjadi. Serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang (UU 24/2007).

Dalam pemberian peringatan dini ada beberapa yang perlu diperhatikan bahwasanya kegiatan tersebut harus mampu, menjangkau masyarakat (*accessible*),

c. **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 lahar hujan di Kali Code.

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 21 tahun 2008, mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi bencana.

Mitigasi bencana adalah upaya yang dilakukan untuk meminimalkan dampak yang ditimbulkan oleh bencana serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana (UU 24/2007).

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

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 manusia 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 resiko bencana. Sistem perijinan dengan mengutamakan juga aspek analisa resiko bencana. Penerapan kajian bencana untuk setiap kegiatan dan pembangunan industri yang memiliki resiko 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 beresiko tinggi.

d) Pendekatan Kultural

Masyarakat kita pada umumnya masih menganggap bahwa terjadinya bencana merupakan suatu takdir, dengan kata lain masyarakat menerima apa yang terjadi pada

harus dirubah karena pada dasarnya manusia memiliki kemampuan berpikir serta berbuat, kemampuan tersebut dapat menjadi suatu upaya untuk mencegah terjadinya bencana dan sekaligus mengurangi dampak yang ditimbulkan.

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 turun temurun.

Pemerintah daerah harusnya mampu menyentuh budaya serta tradisi lokal yang ada pada masyarakat tersebut untuk tujuan membangun pentingnya kesadaran akan bencana di tengah masyarakat.

## **2. 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 terjadinya.

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.

a. **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 dipasang di wilayah terkena bencana tersebut. Inilah gunanya seluruh fasilitas tersebut diaplikasikan ke masyarakat, agar masyarakat dengan segera menginformasikan keadaan saat bencana melanda wilayah mereka.

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

Biasanya tanggap darurat dilakukan pada kasus-kasus penanggulangan kebakaran di lingkungan industri. Misalnya memadamkan kebakaran, kemudian melakukan langkah penyelamatan (*rescue*), serta menyelamatkan harta benda maupun dokumen penting (*salvage*).



- 1) Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumberdaya, sehingga dapat diketahui dan diperkirakan bagaimana bencana, luas area yang terkena dan perkiraan tingkat kerusakannya.
- 2) Penentuan status keadaan darurat bencana.
- 3) Berdasarkan penilaian awal dapat diperkirakan tingkat bencana sehingga dapat pula ditentukan status keadaan darurat. Jika tingkat bencana sangat besar dan berdampak luas, mungkin bencana tersebut dapat digolongkan sebagai bencana nasional.
- 4) Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana.

Berikutnya merupakan langkah dan tindakan lanjutan dalam tanggap darurat, karena kemungkinan besar bencana tersebut menimbulkan korban yang bisa segera ditemukan, namun ada pula korban yang terperangkap atau tertimbun reruntuhan. Sehingga diperlukan upaya penyelamatan:

- 1) Pemenuhan kebutuhan dasar  
Kebutuhan tersebut berupa pangan dan papan, karena pada kondisi ini biasanya semua infrastruktur mengalami kerusakan.
- 2) Perlindungan terhadap kelompok rentan  
Prioritas penyelamatan ini ditunjukkan kepada anak-anak, para penyandang cacat, orang tua, pasien di rumah sakit, dan kaum lemah

3) Pemulihan segera terhadap prasarana dan sarana darurat.

Tim tanggap darurat biasanya bertugas untuk segera memulihkan kondisi prasarana yang mengalami kerusakan akibat bencana. Sedangkan sarana darurat juga segera dilakukan pemulihan karena merupakan hal yang mendukung dalam pemulihan dan penyelamatan korban bencana selanjutnya.

**b. . 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 yang terkena bencana.

**3. Pasca Bencana**

Berikutnya adalah tahap atau fase terakhir dalam manajemen komunikasi bencana. Tahap ini merupakan 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

**a. Pemulihan (*recovery*)**

Dalam tahap pemulihan atau *recovery* terdapat sebuah proses pemulihan darurat kondisi masyarakat yang terkena 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).

**b. Rehabilitasi (*rehabilitation*)**

Rehabilitasi merupakan langkah yang diambil setelah kejadian bencana untuk membantu masyarakat memperbaiki rumahnya, fasilitas umum dan fasilitas sosial penting, dan menghidupkan kembali roda perekonomian.

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 (Ramli, 2010:38).

**c. Rekonstruksi (*reconstruction*)**

Rekonstruksi merupakan program jangka menengah dan jangka panjang guna perbaikan fisik, sosial dan ekonomi untuk mengembalikan kehidupan masyarakat

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 bermasyarakat pada wilayah pasca bencana (Ramli, 2010:38).

## **2. Manajemen informasi**

Informasi merupakan bagian dari proses komunikasi yang pada hakikatnya bertujuan menyampaikan pikiran atau perasaan komunikator kepada komunikan yakni orang lain. Menurut Effendy, (2007:11), perasaan tersebut bisa berupa keyakinan, kepastian, keragu-raguan, kekhawatiran yang timbul dari pikiran.

Manajemen informasi adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengaktifan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menyampaikan data yang sudah diolah sedemikian rupa untuk mengurangi ketidakpastian untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya.

Begitu juga dalam proses manajemen di suatu organisasi yang dalam penelitian ini adalah Dinas Penanggulangan Bencana Pemerintah Kota

berkaitan dengan bencana dilakukan kegiatan komunikasi dua macam, baik komunikasi ke bawah (*downward communication*) maupun komunikasi ke atas (*upward communication*).

Dalam melaksanakan kegiatan komunikasi ke bawah, informasi dapat dilakukan dengan:

- a. Mengadakan rapat,
- b. Memasang pengumuman,
- c. Menerbitkan majalah intern,

Sedangkan dalam membina komunikasi ke atas yakni antara masyarakat dan pemerintah dilakukan dengan:

- a. Mengadakan pertemuan untuk menampung pendapat.
- b. Mengadakan kotak saran (*email*) untuk menampung saran-saran bagi kepentingan organisasi dan masyarakat.

Informasi adalah data yang sudah diolah dengan cara tertentu sesuai

untuk masa kita ini (Amara, 1997:5). Lebih lanjut bagian 1.4 informasi

## **Bagan 1.4. Aliran Informasi**

### **Aliran Informasi**

**Tujuan**



**Manajemen**



**Informasi**



**Data**

(Sumber: Amsyah, 1997:5)

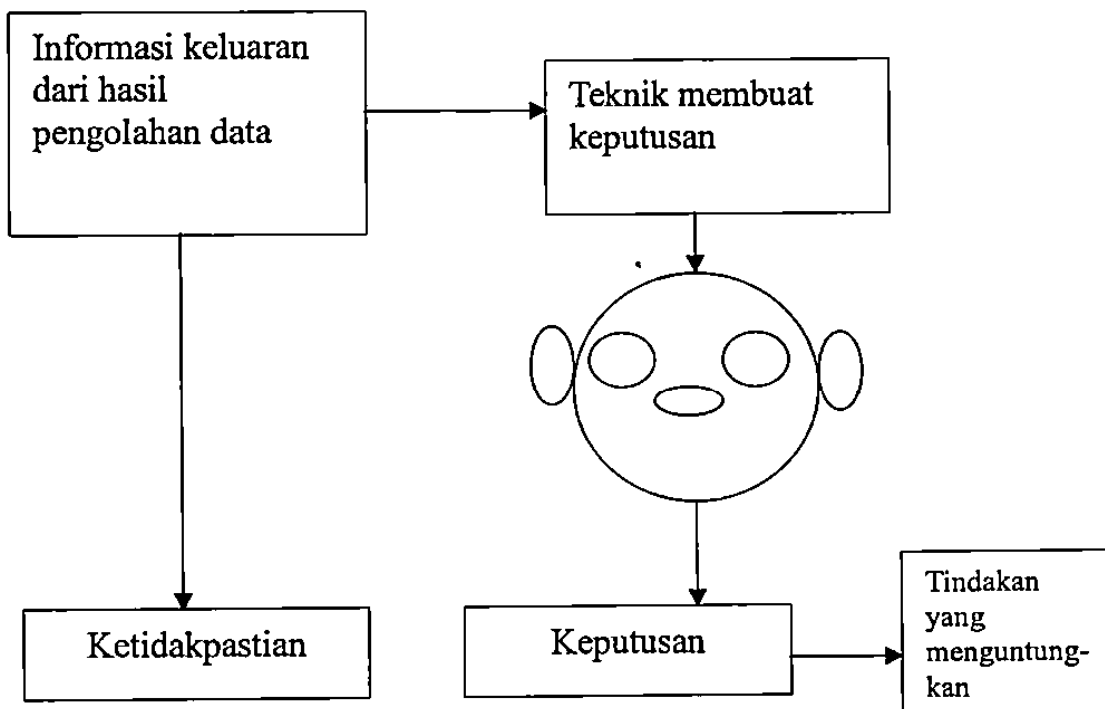
Informasi identik dengan data bila dipandang dari jenis kegiatan organisasi maka informasi dikelompokkan menjadi dua macam:

1. Informasi substantif, adalah informasi yang berkaitan dengan kegiatan pokok dari suatu organisasi. Kegiatan tersebut merupakan kegiatan atau bidang utama dari suatu organisasi, sesuai dengan tujuan utama dari organisasi.
2. Informasi fasilitatif, adalah informasi yang berkaitan dengan kegiatan

Nilai informasi atau manfaat informasi adalah untuk membantu memberi kejelasan dari suatu ketidakpastian atau untuk mengurangi ketidakpastian tersebut, sehingga manusia dapat membuat sesuatu keputusan dengan kepastian yang lebih baik dan menguntungkan (lihat gambar 1.2).

**Bagan 1.5**

**NILAI INFORMASI**



(Sumber: Amsyah, 1997:315)

Dikatakan bahwa nilai informasi adalah alat bantu untuk mengurangi ketidakpastian, makin besar bantuannya untuk mengurangi ketidakpastian makin

bisa menyebabkan data korban menjadi simpang siur, informasi kebutuhan para pengungsi menjadi tidak jelas, tindakan medis terhadap korban terlambat dan penyaluran bantuan menjadi kalang kabut. Tak pelak lagi, teknologi informasi dan komunikasi merupakan ujung tombak manajemen informasi bencana.

Gordon B. Davis dalam bukunya yang berjudul *Management Information System*, mengemukakan pendapatnya, sebagai berikut; “Sistem Informasi Manajemen adalah sebuah sistem manusia atau mesin yang terpadu untuk menyajikan informasi guna mendukung fungsi operasi manajemen dan pengambilan keputusan dalam suatu organisasi”. Tujuannya adalah menyajikan informasi untuk pengambilan keputusan pada perencanaan, pengorganisasian, pengendalian kegiatan operasi subsistem suatu perusahaan dan menyajikan sinergi organisasi pada proses. Meski hingga saat ini inisiatif sistem informasi bencana pemerintah daerah sangat terbatas dan sudah ketinggalan jaman.

Pelaksanaan manajemen informasi tanggap bencana, tetap dilakukan dalam tahapan yakni tahap tanggap darurat (*response phase*), tahap rekonstruksi dan rehabilitasi, tahap pencegahan (*preventif*) dan mitigasi, dan tahap kesiapsiagaan (*preparedness*). Kepala daerah sebagai penanggung jawab penanganan bencana mestinya juga memiliki sistem pendukung pengambilan keputusan alias *Decision Support System* (DSS) bencana alam. Sehingga pada penerapan manajemen informasi yang mencakup manajemen komunikasi



komunikasi penanggulangan bencana. Berikut merupakan langkah-langkah yang harus dilakukan dalam manajemen informasi.

### 1) Manajemen Informasi Pra Bencana

Sistem informasi bencana yang akan dilakukan terlebih dahulu penetapan spesifikasi dan ketentuan-ketentuan teknisnya. Hal tersebut akan menentukan keberhasilan pengembangan informasi sekaligus menjadikan perencanaan dan implementasi informasi dapat berlangsung dengan sistematis dan terarah. SIG merupakan suatu sistem yang mengorganisir perangkat keras (*hardware*), perangkat lunak (*software*), dan data, serta dapat mendaya-gunakan sistem penyimpanan, pengolahan, maupun analisis data secara simultan, sehingga dapat diperoleh informasi yang berkaitan dengan aspek keruangan.

*Geographics information system (GIS/SIG)* merupakan komputer yang berbasis pada sistem informasi yang digunakan untuk memberikan bentuk digital dan analisa terhadap permukaan geografi bumi. Defenisi GIS selalu berubah karena GIS merupakan bidang kajian ilmu dan teknologi yang relatif masih baru. SIG merupakan manajemen data spasial dan non-spasial yang berbasis komputer dengan tiga karakteristik dasar, yaitu: (i) mempunyai fenomena aktual (variabel data non-lokasi) yang berhubungan dengan topik permasalahan di lokasi bersangkutan; (ii) merupakan suatu kejadian di suatu lokasi; dan (iii) mempunyai dimensi waktu (Sumber: Purwadhi, *Data Penginderaan Jauh Sebagai Data Masukan Bagi Sistem Informasi Geografis*. Jurnal Geografi J: No 04 Edisi Oktober 1994).

Sistem Informasi Penanggulangan Bencana Indonesia (SIPBI) yang berbasis GIS sebagai suatu sistem komputerisasi dengan empat kemampuan untuk menangani data bereferensi geografis, yaitu: pemasukan, pengelolaan atau manajemen data

(fungsi input, manipulasi, dan analisis, serta keluaran;

sangatlah tepat untuk diterapkan. Saat ini, GIS juga sudah dapat diimplementasikan sedemikian rupa sehingga dapat bertindak sebagai *map-server* melalui jaringan lokal maupun jaringan internet (*web-based*).

## **2) Manajemen Informasi Saat Bencana.**

Ketika bencana terjadi, dibutuhkan sebuah sistem informasi yang memungkinkan korban, sanak saudara maupun relawan, pemerintah, tim SAR saling berinteraksi dan berkoordinasi satu sama lain. Menolong warga yang sedang kesulitan dan menolong menyelamatkan jiwa secara efisien dengan menggunakan IT. Membantu kerjasama antara berbagai aktor di lapangan, seperti, pemerintah, Stake holders: SATKORLAK, TNI, POLRI, NGO, relawan dan juga korban agar dapat secara efektif me-respon saat bencana. Masukan ke sistem dapat berupa laporan dari tim SAR, relawan, bahkan masyarakat melalui HP maupun telepon. Akses ke sistem akan lebih mudah jika dapat dilakukan melalui Internet. Akan lebih baik lagi jika informasi yang diberikan dapat berupa peta sehingga memudahkan bagi pengguna untuk mengira-ngira lokasi mana yang tertimpa bencana yang parah, dimana lokasi korban, dimana lokasi kerusakan dan masih banyak lagi.

Informasi yang dihasilkan bisa berbentuk data geografis yang dapat menginformasikan keadaan bencana dengan cepat. Data geografis merupakan data unit atau area yang tersebar secara geografis yang terbagi menjadi dua bagian. Yakni

1. Data lokasi (data lokasi spasial) dan data tabular (data deskripsi teknis, historis

administrasi, dan lain-lain). Basis data yang diperlukan untuk pengembangan sistem informasi bencana alam meliputi: data peta kawasan, data infrastruktur, data kependudukan, data kepemilikan tanah dan rumah dan data infrastruktur di daerah (Sumber: BKPBD Pemerintah Kota Yogyakarta).

### **3) Manajemen Informasi Pasca bencana**

Dukungan sistem informasi pasca terjadinya bencana alam sangat diperlukan untuk memperlancar proses identifikasi para korban, kerugian materi dan infrastruktur. Dukungan proses komunikasi dan informasi tersebut juga dapat menjadi suatu pengambilan keputusan guna mengambil langkah-langkah rehabilitasi pasca terjadinya gempa. Untuk mewujudkan sistem informasi bencana diperlukan sinkronisasi dengan SIAK ( Sistem Informasi Administrasi Kependudukan ) dan data pemukiman seperti jumlah rumah, data infrastruktur dan data kawasan yang ada di daerah tersebut. Dari data tersebut nantinya dapat dibuat sistem informasi geografis yang memperlihatkan informasi sebelum dan sesudah terjadi bencana dengan melakukan kesimpulan. Sehingga dapat ditentukan dengan tepat dan cepat jumlah kerugian jiwa, materi dan sarana-prasarana di daerah kejadian bencana (Sumber: Dinas Penanggulangan Kebakaran, Bencana, dan Linmas Pemerintah Kota Yogyakarta ).

### **3. Manajemen Informasi Melalui Radio Komunitas**

Adalah penting, informasi dalam hal pengelolaan resiko bencana. Persoalan utama berkaitan dengan pengelolaan bencana di Indonesia bermula dari dikesampingkannya akses informasi sebagai hak dasar warga negara. Informasi yang cepat, akurat, dan tepat sasaran merupakan dasar untuk berlindung dan selamat dari ancaman bencana.

Dalam fase tanggap darurat (*emergency response*), informasi menduduki peringkat pertama. Informasi yang baik akan sangat membantu proses evakuasi, penanganan korban maupun penyelamatan aset-aset dan kondisi lokasi bencana dan penduduk terkena bencana, sumber daya yang ada, maupun sistem penanganan tersampaikan pada para pihak (*stakeholders*). Dampaknya, bantuan sesuai dengan kebutuhan akan ditangkap oleh banyak pihak untuk selanjutnya ditindak lanjuti (Sofyan dalam Nasir, 2009:10).

Informasi tentang berbagai rencana kerja pemerintah, baik di tingkat lokal (desa) maupun hingga provinsi akan memunculkan peranserta warga dan juga respon balik. Pada kegiatan yang dinilai akan meningkatkan kerentanan, warga mengajukan keberatan serta memulai melakukan dialog mencari solusi bersama. Informasi pun akan dapat mempertemukan antar warga untuk membuat

.....

Data dan informasi sebagai dasar untuk perlindungan dan keselamatan terlihat jelas pada hampir semua kejadian bencana. Data dan informasi mengenai potensi bencana bagi pemerintah berguna untuk merilis peta rawan bencana, yang di dalamnya terdapat peta rawan bencana. Menjadi kebutuhan mutlak perencanaan kontijensi (*contingency planning*) pada daerah rawan bencana selain sistem peringatan dini.

Radio komunitas merupakan salah satu sarana yang memegang peranan penting dalam manajemen penyampaian data dan informasi. Radio komunitas akan lebih dapat diterima warga karena program yang dibuat telah disesuaikan dengan kondisi sosial budaya setempat, sehingga berbagai informasi lebih mudah diterima.

Pada kondisi darurat, radio sangat memegang peran penting karena informasi yang disampaikan sangat cepat dan terkini. Hal ini tidak saja mampu menjembatani antara penduduk terkena bencana dengan kelompok – kelompok pekerja kemanusiaan, tapi juga menjadi penekan pemerintah yang kerap lamban bekerja karena (harus) mengakomodasi banyak kepentingan, selain kapasitas dan sistemnya yang tidak memadai (Sofyan dan Nasir, 2009:13).

Peran Radio komunitas akan terus berlanjut pada fase – fase berikutnya, seperti bantuan darurat (*relief*) dan pemulihan (*recovery process*). Peran terutama adalah membangun semangat dan menyebarkan informasi berkaitan dengan hal –

1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47. 48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55. 56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. 66. 67. 68. 69. 70. 71. 72. 73. 74. 75. 76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100. 101. 102. 103. 104. 105. 106. 107. 108. 109. 110. 111. 112. 113. 114. 115. 116. 117. 118. 119. 120. 121. 122. 123. 124. 125. 126. 127. 128. 129. 130. 131. 132. 133. 134. 135. 136. 137. 138. 139. 140. 141. 142. 143. 144. 145. 146. 147. 148. 149. 150. 151. 152. 153. 154. 155. 156. 157. 158. 159. 160. 161. 162. 163. 164. 165. 166. 167. 168. 169. 170. 171. 172. 173. 174. 175. 176. 177. 178. 179. 180. 181. 182. 183. 184. 185. 186. 187. 188. 189. 190. 191. 192. 193. 194. 195. 196. 197. 198. 199. 200. 201. 202. 203. 204. 205. 206. 207. 208. 209. 210. 211. 212. 213. 214. 215. 216. 217. 218. 219. 220. 221. 222. 223. 224. 225. 226. 227. 228. 229. 230. 231. 232. 233. 234. 235. 236. 237. 238. 239. 240. 241. 242. 243. 244. 245. 246. 247. 248. 249. 250. 251. 252. 253. 254. 255. 256. 257. 258. 259. 260. 261. 262. 263. 264. 265. 266. 267. 268. 269. 270. 271. 272. 273. 274. 275. 276. 277. 278. 279. 280. 281. 282. 283. 284. 285. 286. 287. 288. 289. 290. 291. 292. 293. 294. 295. 296. 297. 298. 299. 300. 301. 302. 303. 304. 305. 306. 307. 308. 309. 310. 311. 312. 313. 314. 315. 316. 317. 318. 319. 320. 321. 322. 323. 324. 325. 326. 327. 328. 329. 330. 331. 332. 333. 334. 335. 336. 337. 338. 339. 340. 341. 342. 343. 344. 345. 346. 347. 348. 349. 350. 351. 352. 353. 354. 355. 356. 357. 358. 359. 360. 361. 362. 363. 364. 365. 366. 367. 368. 369. 370. 371. 372. 373. 374. 375. 376. 377. 378. 379. 380. 381. 382. 383. 384. 385. 386. 387. 388. 389. 390. 391. 392. 393. 394. 395. 396. 397. 398. 399. 400. 401. 402. 403. 404. 405. 406. 407. 408. 409. 410. 411. 412. 413. 414. 415. 416. 417. 418. 419. 420. 421. 422. 423. 424. 425. 426. 427. 428. 429. 430. 431. 432. 433. 434. 435. 436. 437. 438. 439. 440. 441. 442. 443. 444. 445. 446. 447. 448. 449. 450. 451. 452. 453. 454. 455. 456. 457. 458. 459. 460. 461. 462. 463. 464. 465. 466. 467. 468. 469. 470. 471. 472. 473. 474. 475. 476. 477. 478. 479. 480. 481. 482. 483. 484. 485. 486. 487. 488. 489. 490. 491. 492. 493. 494. 495. 496. 497. 498. 499. 500. 501. 502. 503. 504. 505. 506. 507. 508. 509. 510. 511. 512. 513. 514. 515. 516. 517. 518. 519. 520. 521. 522. 523. 524. 525. 526. 527. 528. 529. 530. 531. 532. 533. 534. 535. 536. 537. 538. 539. 540. 541. 542. 543. 544. 545. 546. 547. 548. 549. 550. 551. 552. 553. 554. 555. 556. 557. 558. 559. 560. 561. 562. 563. 564. 565. 566. 567. 568. 569. 570. 571. 572. 573. 574. 575. 576. 577. 578. 579. 580. 581. 582. 583. 584. 585. 586. 587. 588. 589. 590. 591. 592. 593. 594. 595. 596. 597. 598. 599. 600. 601. 602. 603. 604. 605. 606. 607. 608. 609. 610. 611. 612. 613. 614. 615. 616. 617. 618. 619. 620. 621. 622. 623. 624. 625. 626. 627. 628. 629. 630. 631. 632. 633. 634. 635. 636. 637. 638. 639. 640. 641. 642. 643. 644. 645. 646. 647. 648. 649. 650. 651. 652. 653. 654. 655. 656. 657. 658. 659. 660. 661. 662. 663. 664. 665. 666. 667. 668. 669. 670. 671. 672. 673. 674. 675. 676. 677. 678. 679. 680. 681. 682. 683. 684. 685. 686. 687. 688. 689. 690. 691. 692. 693. 694. 695. 696. 697. 698. 699. 700. 701. 702. 703. 704. 705. 706. 707. 708. 709. 710. 711. 712. 713. 714. 715. 716. 717. 718. 719. 720. 721. 722. 723. 724. 725. 726. 727. 728. 729. 730. 731. 732. 733. 734. 735. 736. 737. 738. 739. 740. 741. 742. 743. 744. 745. 746. 747. 748. 749. 750. 751. 752. 753. 754. 755. 756. 757. 758. 759. 760. 761. 762. 763. 764. 765. 766. 767. 768. 769. 770. 771. 772. 773. 774. 775. 776. 777. 778. 779. 780. 781. 782. 783. 784. 785. 786. 787. 788. 789. 790. 791. 792. 793. 794. 795. 796. 797. 798. 799. 800. 801. 802. 803. 804. 805. 806. 807. 808. 809. 810. 811. 812. 813. 814. 815. 816. 817. 818. 819. 820. 821. 822. 823. 824. 825. 826. 827. 828. 829. 830. 831. 832. 833. 834. 835. 836. 837. 838. 839. 840. 841. 842. 843. 844. 845. 846. 847. 848. 849. 850. 851. 852. 853. 854. 855. 856. 857. 858. 859. 860. 861. 862. 863. 864. 865. 866. 867. 868. 869. 870. 871. 872. 873. 874. 875. 876. 877. 878. 879. 880. 881. 882. 883. 884. 885. 886. 887. 888. 889. 890. 891. 892. 893. 894. 895. 896. 897. 898. 899. 900. 901. 902. 903. 904. 905. 906. 907. 908. 909. 910. 911. 912. 913. 914. 915. 916. 917. 918. 919. 920. 921. 922. 923. 924. 925. 926. 927. 928. 929. 930. 931. 932. 933. 934. 935. 936. 937. 938. 939. 940. 941. 942. 943. 944. 945. 946. 947. 948. 949. 950. 951. 952. 953. 954. 955. 956. 957. 958. 959. 960. 961. 962. 963. 964. 965. 966. 967. 968. 969. 970. 971. 972. 973. 974. 975. 976. 977. 978. 979. 980. 981. 982. 983. 984. 985. 986. 987. 988. 989. 990. 991. 992. 993. 994. 995. 996. 997. 998. 999. 1000.

dilakukan penduduk sebelum membangun kembali rumah dan kampungnya, informasi ancaman wabah pasca bencana, kebijakan pemerintah berkaitan dengan proses penanganan bencana, dan sebagainya (Sofyan dalam Nasir, 2009:13).

Disinilah peran informasi menjadi sangat penting. Selain persoalan teknis, dapat pula diinformasikan misalnya struktur bangunan yang disesuaikan dengan jenis ancaman, tata ruang desa harus berprespektif reduksi resiko bencana, hingga bahwa radio komunitas akan berperan memposisikan warga untuk tidak dijadikan mainan kelompok kepentingan. Prektek korupsi (pemotongan dana bantuan rumah di Yogyakarta) dapat diatasi dengan informasi yang jelas, hingga berapa dan bagaimana maknisme dan tersebut sampai ke tangan masyarakat (Sofyan dalam Nasir, 2009:14).

Namun, sebagaimana pendekatan dalam kebijakan pembangunan, banyak program dalam penanganan bencana yang menganggap bahwa karena kebanyakan perempuan berada dalam kerentanan yang secara umum lebih tinggi daripada laki – laki, maka mereka juga dianggap lebih tidak punya kapasitas. Padahal perempuan berperan dalam banyaknya kegiatan trauma healing pasca bencana bagi anak – anak, perawatan orang sakit dan diffabel (penyandang cacat), hingga peran dalam perawatan kesehatan komunitas posyandu.

Upaya pengurangan resiko bencana dengan menyebarluaskan informasi tentang potensi ancaman bencana di suatu tempat, dalam format tertulis dipenuhi dengan bahasa teknis. Istilah – istilah seperti mitigasi bencana, skala richter, hingga

mungkin tidak akan bisa dimengerti dengan serap oleh orang awam karena terlampau teknis. Dalam beberapa kultur, program juga harus mempertimbangkan hambatan budaya yang dihadapi oleh perempuan untuk mengakses informasi dan pendidikan. Hambatan keluar malam bagi perempuan mungkin harus disiasati dengan pemilihan jam kegiatan, atau program dengan pendekatan – pendekatan yang membuat perempuan tidak perlu pergi terlalu jauh dari rumah dalam waktu yang lama. Radio komunitas di sini bisa memainkan peranan yang penting dan sangat berguna.

Sistem informasi dan komunikasi yang dikembangkan juga perlu mengangkat strategi – strategi adaptasi (*choping mechanism*) yang dimiliki oleh masyarakat dan termasuk didalamnya oleh perempuan ketika berhadapan dengan ancaman atau bencana. Beberapa strategi yang jamak diketahui dan dilakukan oleh perempuan adalah strategi cuci piring dengan sedikit air di wilayah yang sering mengalami bencana kekeringan. Begitu juga dengan strategi adaptasi dalam pola pengelolaan lahan yang menghitung dan menyesuaikan dengan musim, sebagian diantaranya adalah praktek dan kontribusi dari perempuan, dan sayangnya, bisa jadi ini terlewat dari liputan–liputan media–media *mainstream* (Sofyan dalam Nasir, 2009:122).

Dengan cara seperti ini, kita bisa menghindarkan jalur dan pola distribusi informasi yang melupakan posisi dan juga upaya kelompok rentan sehingga membuat program informasi menjadi tepat dan bermanfaat. Lebih jauh, program ini

ancaman bencana. Karena pengurangan kerentanan bagi kelompok rentan adalah hal utama dari upaya hidup berdampingan dengan resiko bencana.

## **F. Metodologi Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

#### **a. Penelitian Deskriptif Kualitatif**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dimana penulis hanya memaparkan situasi atau peristiwa dan tidak mencari atau menjelaskan hubungan-hubungan, tidak menguji hipotesis atau membuat prediksi. (Yin, 2000:1).

Penelitian kualitatif itu sendiri adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Penelitian kualitatif mengarah pada pemahaman yang lebih luas tentang makna dan konteks tingkah laku dan proses yang terjadi pada pola-pola amatan dari faktor-faktor yang berhubungan.

Jenis penelitian ini adalah termasuk jenis penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif itu sendiri adalah suatu penelitian yang menggambarkan subjek dan obyek penelitian berdasarkan fakta dilapangan dan data-data yang diperoleh adalah kata-kata. Penelitian deskriptif kualitatif ini adalah suatu metode dalam meneliti dimana pemecahan masalah yang diselidiki



penelitian. Usaha mendeskripsikan fakta-fakta itu pada tahap permulaan tertuju pada usaha mengemukakan gejala-gejala secara lengkap di dalam aspek yang diselidiki, agar jelas keadaan dan kondisinya. Oleh karena itu, metode deskriptif tidak lebih dari pada penelitian yang bersifat penemuan fakta-fakta seadanya (*fact finding*). Penemuan gejala-gejala itu tidak hanya sekedar menunjukkan distribusinya, akan tetapi termasuk usaha mengemukakan hubungannya satu dengan yang lain di dalam aspek-aspek yang diselidiki. (Nawawi, 1998:63-78).

Pengertian deskriptif mempunyai tujuan untuk:

- a. Mengumpulkan informasi aktual dan terperinci yang melukiskan gejala yang ada.
- b. Mengidentifikasi masalah atau memeriksa kondisi atau praktek yang sedang berlaku.
- c. Membuat perbandingan atau evaluasi rencana awal dengan hasil yang dicapai setelah pelaksanaan kegiatan.
- d. Menentukan apa yang dilakukan orang lain dengan menghadapi masalah yang sama dan belajar dari pengalaman mereka untuk menetapkan rencana dan keputusan pada waktu yang akan datang.

Dalam penelitian ini, kasus yang diangkat adalah manajemen komunikasi bencana pada Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Daerah Pemerintah

penelitian ini, peneliti mencoba untuk menganalisa proses manajemen komunikasi bencana.

b. Penelitian Studi Kasus

Dalam penelitian ini jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Sedangkan metode penelitian yang digunakan adalah studi kasus (Yin 2000:50) yaitu suatu studi yang memusatkan perhatian pada suatu kasus secara intensif dan mendetil. Secara umum metode studi kasus merupakan strategi yang lebih cocok dimana pertanyaan penelitiannya berkenaan dengan pertanyaan *how* atau *why*, peneliti hanya memiliki sedikit peluang mengontrol peristiwa-peristiwa yang akan diselidiki dan bilamana fokus penelitiannya terletak pada fenomena kontemporer (masa kini) di dalam konteks kehidupan nyata (Yin, 2008:1).

Menurut (Yin, 2000) studi kasus adalah suatu inkuiri empiris yang menyelidiki fenomena di dalam konteks kehidupan nyata bilamana batas-batas antara fenomena dan konteks tidak tampak dengan tegas, dan dimana multi sumber bukti dimanfaatkan. Kemudian seorang peneliti harus menggunakan metode desain khusus yang nantinya digunakan untuk menguji teori, sebagaimana dikemukakan:

Pada penelitian studi kasus ini, peneliti menggunakan metode desain kasus tunggal, disebut dengan desain kasus tunggal karena kasus tersebut

Menurut Robert K. Yin yang diterjemahkan oleh Djauzi Mudzakir menambahkan “Tahap penting dalam pendesainan dan penyelenggaraan kasus tunggal adalah menemukan unit analisis (atau kasus itu sendiri)” (Yin, 2002:54).

Kemudian dia juga menyebutkan mengenai desain yang harus digunakan dalam studi kasus, yakni seperti pada kata-kata berikut.

Dalam studi kasus tunggal dapat dua desain, yaitu desain studi terpancing dan desain studi kasus holistic, sedangkan pada penelitian ini peneliti menggunakan desain holistic karena peneliti hanya mengkaji sifat umum program yang bersangkutan (Yin, 2000:51).

Data yang diperoleh akan menghasilkan informasi yang sifatnya kualitatif, penelitian ini juga akan secara umum mendeskripsikan inti yang akan dijadikan sumber ataupun kasus penelitian, kemudian data tersebut akan difokuskan langsung kepada Program Penanggulangan Bencana Lahar Hujan wilayah Kali Code oleh BKPBD.

## **2. Waktu dan tempat penelitian**

Penelitian ini mulai dilakukan pada 5 Maret 2012 sampai dengan Juni 2012. Dalam penelitian ini, peneliti mengambil tempat penelitian Di Kantor Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Daerah (BKPBD) yang bertempat di Dinas Penanggulangan Kebakaran, Bencana dan Perlindungan Masyarakat Pemerintah Kota Yogyakarta. Selain itu, penelitian ini juga dilakukan di tempat lokasi bencana lahar hujan yang telah dilakukan *mapping* terlebih dahulu oleh BKPBD wilayah bencana lahar hujan merimpa di sepanjang tahun 2011

### 3. Informan penelitian

Dalam penelitian ini sumber data yang penulis pilih adalah *key informant* yang menurut penulis sesuai dengan penelitian ini. *Key informant* 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 pelaksana proses manajemen penanggulangan bencana mulai dari proses komunikasi dan koordinasi kepada seluruh *stakeholders* yang bekerjasama dalam penanggulangan bencana.

*Key Informant* tersebut adalah: Sugeng Priyanto, SH. (Kepala koordinasi bagian penanggulangan bencana di Dinas Penanggulangan Kebakaran, Bencana dan Perlindungan Masyarakat Pemerintah Kota Yogyakarta).

Alasan pegambilan informan tersebut. Pertama, karena beliau merupakan informan yang mengerti, memerintahkan koordinasi serta mengkomunikasikan proses pelaksanaan manajemen komunikasi penanggulangan bencana di Kantor Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Daerah (BKPBD) Pemerintah Kota

diserahkan sepenuhnya tanggung jawab kepada kepala koordinator penanggulangan bencana Bpk Drs. Sugeng Priyanto.

#### **4. Teknik pengumpulan data**

Pada teknik pengumpulan data ini, data dikumpulkan secara langsung dari sumber yaitu dari seluruh informan yang telah peneliti klasifikasikan sesuai kebutuhan penelitian ini, dan peneliti akan terjun langsung untuk mengumpulkan data analisa dan langsung. Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, melalui penerapan metode kualitatif yang berisikan kutipan data-data yang memberikan gambaran tentang penelitian di lapangan. Dalam penelitian ini penulis akan 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 (Deddy, 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 penulis untuk diwawancarai Kepala Bagian Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Daerah (BKPBDD) Pemerintah Kota Yogyakarta.

b. Observasi (pengamatan)

Pengumpulan data dengan observasi langsung atau dengan pengamatan langsung adalah cara pengambilan data dengan menggunakan mata tanpa ada pertolongan alat standar lain untuk keperluan tersebut (Nazir, 2005:175). Pengamatan diklasifikasikan atas pengamatan berperanserta dan pengamatan tanpa berperanserta. Pengamatan tanpa peranserta hanya melakukan satu fungsi, yaitu mengadakan pengamatan. Pengamatan berperanserta melakukan dua peranan sekaligus, yaitu sebagai pengamat dan sekaligus menjadi anggota resmi dari kelompok yang diamati (Moleong, 2002 : 126).

Pengamatan dapat pula dibagi atas pengamatan terbuka dan pengamatan tertutup. Pengamatan secara terbuka diketahui subyek, sebaiknya para subyek dengan sukarela memberikan kesempatan kepada pengamat untuk mengamati peristiwa yang terjadi dan mereka menyadari bahwa ada orang yang mengamati hal yang mereka lakukan. Sedangkan pengamatan tertutup, peneliti mengadakan

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan pengamatan tanpa berperanserta tertutup yakni mengadakan pengamatan tanpa mengganggu aktivitas-aktivitas yang ada pada Dinas Penanggulangan Kebakaran, Bencana, dan Linmas Pemerintah Kota Yogyakarta, dimana subyek tidak mengetahui adanya pengamatan yang sedang dilakukan peneliti sehingga diharapkan data-data yang diperoleh sesuai dengan kondisi nyata di lapangan.

#### c. Studi pustaka

Metode studi pustaka adalah pencarian data dengan menggunakan segala data yang berasal dari buku-buku, surat kabar, catatan-catatan kerja, 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 Dinas Penanggulangan Kebakaran, Bencana dan Perlindungan Masyarakat Kota Yogyakarta yakni catatan-catatan, dokumen-dokumen, selain itu pemberitaan *online*, literatur.

### 5. Teknik analisis data

Karena penelitian ini bentuknya deskriptif kualitatif, maka metode analisis datanya adalah analisis data kualitatif, dimana dalam analisis data

1. Untuk mengetahui hubungan antara variabel (hubungan) antara variabel

Analisis kualitatif adalah analisis yang dapat menghasilkan data deskriptif yang berupa kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. (Sugiyono, 1999:78)

Peneliti menggunakan analisis deskriptif kualitatif karena penelitian yang digunakan membutuhkan data berupa kata-kata bukan berupa angka. Analisis data dilakukan dengan mengumpulkan data dari informan, yang apabila hanya mendeskripsikan data secara apa adanya dan menjelaskan data atau kejadian dengan kalimat-kalimat penjelasan secara kualitatif. Di dalam penelitian deskriptif yaitu memaparkan perilaku, situasi, dan peristiwa yang terjadi. Setelah data terkumpul dari hasil pengumpulan data, perlu segera dilakukan pengolahan data. Selanjutnya data yang telah diolah tersebut disajikan dalam bentuk tabel, diagram, dan lain-lain agar memudahkan dalam pengolahan serta analisis selanjutnya (Sugiyono, 2006:83) .

Terdapat tiga jalur analisis data kualitatif, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Miles and Huberman, 1992:6).

#### a. Reduksi Data

Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian dan penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Proses ini berlangsung terus menerus selama



sebagaimana terlihat dari kerangka konsep penelitian, permasalahan studi, dan pendekatan pengumpulan data yang dipilih peneliti.

Reduksi data meliputi:

1. Meringkas data
2. Mengkode
3. Menelusur tema
4. Membuat gugus-gugus

Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis menajam, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi (Miles and Huberman, 1992:16). Cara reduksi data:

1. Seleksi ketat atas data
2. Ringkasan atau uraian singkat
3. Menggolongkannya dalam pola yang lebih luas

#### b. Penyajian Data

Alur penting kedua dalam kegiatan analisis data adalah penyajian data. Penyajian data sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan (Miles and Huberman, 1992:17). Penyajian data dilakukan dalam penelitian ini adalah

Bentuk penyajian data kualitatif:

1. Teks naratif: berbentuk catatan lapangan
2. Matriks, grafik, jaringan, dan bagan. Bagian-bagian ini menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah diraih, apakah kesimpulan sudah tepat atau melakukan analisis kembali.

c. Menarik Kesimpulan

Dari data-data yang di dapat dalam masa penelitian terkait dengan masalah yang ingin diangkat, selanjutnya peneliti dapat menarik kesimpulan tentang bagaimana kondisi *real* yang ditemukan di lapangan dengan masalah yang diteliti, dan bagaimana keterkaitan yang terjalin antara data yang diperoleh dengan masalah yang diteliti.

Upaya penarikan kesimpulan dilakukan peneliti secara terus menerus selama berada di lapangan. Dari permulaan pengumpulan data, peneliti kualitatif mulai mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan pola (dalam catatan teori), penjelasan-penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat, dan proposisi. Kesimpulan-kesimpulan ini ditangani secara longgar, tetap terbuka dan skeptik, tetapi kesimpulan sudah disediakan. Mula-mula belum jelas, namun kemudian meningkat lebih rinci dan mengakar dengan kokoh.

1. Memikir ulang selama penulisan.
2. Tinjauan ulang catatan lapangan.
3. Tinjauan kembali dan tukar pikiran antar teman sejawat untuk mengembangkan kesepakatan intersubjektif.
4. Upaya-upaya yang luas untuk menempatkan salinan suatu temuan dalam seperangkat data yang lain.

Yin mengatakan bahwa rasional untuk kasus tunggal adalah bilamana desain studi kasus tunggal bisa dibenarkan dalam kondisi-kondisi sebagai berikut (Yin, 2008:8):

- a) Kasus tersebut mengetengahkan suatu uji penting tentang teori yang penting
- b) Merupakan suatu peristiwa yang langka atau unik
- c) Bertujuan dengan tujuan penyingkapan

Desain kasus tunggal berdasarkan unit analisisnya dibagi kedalam dua macam, diantaranya :

- a) Desain studi kasus tunggal holistik : yaitu jika hanya dalam satu kasus yang diteliti hanya menganalisis sebuah persoalan pokok dimana tidak bisa diidentifikasi kedalam sub-sub lainnya.

b) Desain studi kasus tunggal terdistribusi : menggunakan unit multi analisis

Sedangkan dalam menganalisis data studi kasus Robert K. Yin merekomendasikan enam tipe sumber informasi. Tipe analisis dari data ini dapat berupa analisis holistik, yaitu analisis keseluruhan kasus atau berupa analisis terjalin, yaitu suatu analisis untuk kasus yang spesifik, unik atau ekstrim. Lebih lanjut Yin membagi tiga teknik analisis untuk studi kasus, yaitu (1) penjodohan pola, yaitu dengan menggunakan logika penjodohan pola. Logika seperti ini membandingkan pola yang didasarkan atas data empirik dengan pola yang diprediksikan (atau dengan beberapa prediksi alternatif). Jika kedua pola ini ada persamaan, hasilnya dapat menguatkan validitas internal studi kasus yang bersangkutan; (2) pembuatan eksplanasi, yang bertujuan untuk menganalisis data studi kasus dengan cara membuat suatu eksplanasi tentang kasus yang bersangkutan dan (3) analisis deret waktu, yang banyak dipergunakan untuk studi kasus yang menggunakan pendekatan eksperimen.

## **6. Uji validitas data**

Dalam sebuah penelitian, digunakan sebuah teknik yang bertujuan untuk mengetahui keabsahan data yang digunakan dalam penelitian yakni triangulasi. Triangulasi data berusaha untuk mengecek kebenaran data yang telah dikumpulkan dan berusaha untuk mengecek kebenaran data tertentu dengan data yang diperoleh dari sumber lain. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan

keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu (Moleong, 1998:178).

Sebagai pelengkap apabila data yang diperoleh dari sumber pertama masih banyak kekurangan maka data yang diperoleh bukan hanya dari satu sumber saja tetapi dapat diperoleh dari sumber-sumber lain yang terlibat secara langsung dengan subjek penelitian. Trianggulasi dengan menggunakan sumber data berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif (Moleong, 1998:178). Hal tersebut dapat dilakukan dengan membandingkan data hasil dari pengamatan dengan data hasil wawancara dan membandingkan wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

#### 7. Sistematika penulisan

Penulisan skripsi ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif pada kerangka teori, kemudian akan ditarik hipotesa yang akan dibuktikan dengan menggunakan data empiris. Dalam menganalisa data, peneliti menggunakan sub-sub judul yang akan menjawab pokok-pokok permasalahan di atas dengan menggunakan kerangka dasar pemikiran sebagai berikut:

### BAB I. PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

B. Rumusan Masalah

C. Tujuan Penelitian

D. Manfaat Penelitian

E. Kerangka Teori

F. Metode Penelitian

BAB. II GAMBARAN UMUM SUBYEK PENELITIAN

BAB. III ANALISIS DATA

BAB IV. PENUTUP

IV.1. Kesimpulan

IV.2.1. Saran