

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Penanggulangan dan antisipasi bencana merupakan suatu yang mutlak dan menjadi prioritas *primer* bagi setiap Negara, Dalam kurun waktu beberapa tahun terakhir Negara dikawasan Asia-Tenggara telah membentuk otoritas yang bertanggung jawab dibidang kebencanaan untuk pengurangan resiko bencana dan meningkatkan kesiapsiagaan serta kesadaran masyarakat dalam menghadapi suatu bencana.

Asia Tenggara merupakan salah satu wilayah yang rawan terpapar bencana, sesuai dengan kondisi geografis, geologis dan sosio-demografisnya. Secara geografis, Asia Tenggara merupakan wilayah yang terdiri dari mayoritas lautan dan terletak di dekat garis khatulistiwa sehingga Asia Tenggara dipengaruhi oleh iklim laut tropis<sup>1</sup>. Indonesia merupakan salah satu Negara di kawasan Asia Tenggara yang memiliki gugusan Negara kepulauan terbesar di dunia, memiliki lebih dari 17.480 pulau, terletak diantara dua benua (Asia dan Australia) dan di antara dua lautan yaitu Lautan Hindia dan Lautan Pasifik<sup>2</sup>. Dikarenakan kondisi dan posisi geografisnya Indonesia memiliki sejarah bencana yang cukup kompleks mulai dari bencana Vulkanik (Gempa dan Tsunami) hingga Tektonik (Longsor dan kebakaran hutan setiap tahunnya<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Daldjoeni. *Geografi Kota dan Desa untuk Mahasiswa dan Guru SMU*. Alumni. Bandung. 2003. Hal 34

<sup>2</sup> Dahuri, Rokhmin. *Keanekaragaman hayati laut*. Aset Pembangunan berkelanjutan Indonesia / Rokhmin Dahuri. Jakarta. 2003 Hal 70-71

<sup>3</sup> Sang Gede Purnama. *Diktat Penerapan Manajemen Bencana di Indonesia*. Prodi Kesehatan Masyarakat Universitas Udayana. 2003. Hal 88

Salah satu provinsi atau kota di Indonesia yang termasuk dalam kategori rawan bencana atau zona merah BMKG dan BNPB adalah provinsi Sumatera Barat, hal tersebut terjadi karena lokasi serta kondisi geografis wilayah Sumatera Barat yang sangat bervariasi, Provinsi Sumatera Barat berada di antara pertemuan dua lempeng benua besar (lempeng Eurasia dan lempeng Indo-Australia) dan patahan (sesar) Semangko<sup>4</sup>.

Bencana alam terbesar yang pernah mengguncang Sumatera Barat yaitu gempa bumi yang terjadi dalam rentetan waktu dan intensitas yang cukup sering, tapi gempa bumi terbesar yang tercatat pernah melanda provinsi Sumatera Barat terjadi pada tahun 2009 tepatnya tgl 30 September 2009 pukul 17.16 WIB dengan kekuatan 7.6 Skala Richter hingga membuat tsunami kecil, pusat gempa berada di Kab. Padang Pariaman dengan Kota Padang sebagai daerah dengan kerusakan terparah, serta hampir seluruh kabupaten dan kota di wilayah Sumatera Barat terdampak kerusakan akibat gempa. Menurut data Satkorlak PB, sebanyak 1.117 orang tewas akibat gempa ini yang tersebar di 3 kota & 4 kabupaten di Sumatera Barat, korban luka berat mencapai 1.214 orang, luka ringan 1.688 orang, korban hilang 1 orang. Sedangkan 135.448 rumah rusak berat, 65.380 rumah rusak sedang, & 78.604 rumah rusak ringan<sup>5</sup>. Jumlah kejadian gempa bumi di wilayah Sumatera Barat (Sumbar) sepanjang 2018 naik dua kali lipat dibanding tahun 2017. Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG) Stasiun Padang Panjang merangkum, sebanyak 454 aktivitas gempa bumi terjadi sepanjang 2018. Angka ini jauh

<sup>4</sup> Bakornas PB. *Pedoman Penanggulangan Bencana Tahun 2007-2008*. Jakarta. 2007. Hal:10.

<sup>5</sup> BNPB. *Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 17 Tahun 2011*. Pedoman Relawan Penanggulangan Bencana. 2011. Hal 8

lebih banyak ketimbang kejadian gempa bumi tahun 2017 yakni sebanyak 204 kali kejadian dan 191 kali pada 2016. "Pada 2018, BMKG Padang Panjang mencatat peningkatan aktivitas gempa bumi di wilayah Sumbar. Dilihat perbandingannya, peningkatan pada 2018 cukup drastis," jelas Kasi Data dan Informasi BMKG Padang Panjang Mamuri, Rabu (2/1). Bila dirinci, gempa bumi dengan magnitudo kurang dari M 3,0 skala Richter (SR) sebanyak 81 kali sepanjang 2018. Sedangkan gempa dengan magnitudo antara 3,1 hingga 4,0 sebanyak 247 kali, gempa dengan magnitudo 5,1 hingga 6,0 sebanyak 24 kali, dan gempa bumi dengan magnitudo di atas 6,0 tidak terjadi sepanjang 2018. (Republika.co.id, 02-Januari-2019)<sup>6</sup>.

**Tabel I.1:** Jumlah Penduduk Kabupaten/Kota Terancam Bencana Tsunami Megathrust Mentawai di Provinsi Sumatera Barat

NO	Kabupaten/Kota	Jumlah		Jiwa Terancam
		Kec	Kel/Desa/Nagari	
1	Kab. Pesisir Selatan	10	57	245.916
2	Kota Padang	8	78	508.804
3	Kab. Padang Pariaman	6	9	24.861
4	Kota Pariaman	3	51	25.029
5	Kab. Agam	1	3	20.644
6	Kab. Pasaman Barat	5	12	78.782
7	Kab. Kep. Mentawai	4	33	17.313
<b>JUMLAH</b>		<b>37</b>	<b>243</b>	<b>921.349</b>

Sumber : BPBD (2019b:19).

Kota Padang menjadi salah satu wilayah dengan kondisi kerusakan terparah apabila terjadi bencana dengan jumlah populasi dan wilayah rawan

<sup>6</sup> <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/19/01/02/pkp955423-sepanjang-2018-kejadian-gempa-di-sumbar-naik-dua-kali-lipat>. Diakses Pada 25 Juli 2019, Pukul 13.35 WIB. „Hal ini memperlihatkan adanya peningkatan aktifitas gempa yang dapat menimbulkan kerusakan parah apabila tidak ditanggulangi dengan baik sehingga menuntut kesigapan dan kemampuan penanganan bencana yang bijak untuk meminimalisir timbulnya korban jiwa dan infrastruktur”

bencana yang lebih banyak dibandingkan wilayah lainnya di Sumatera Barat. Tingginya resiko ancaman bencana gempa bumi dan tsunami (*Megathrust*) di kawasan Kota Padang dan bibir pantai Sumatera Bagian Barat menuntut kesiapsiagaan instansi pemerintah khususnya BPBD Sumatera Barat untuk mempersiapkan segala sesuatu baik sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk mengantisipasi hal-hal yang tidak diinginkan, selain itu diperlukan juga kesiapan dan kematangan Sumber Daya Manusia (SDM) serta strategi komunikasi bencana yang efektif dan terencana untuk menanggulangi timbulnya korban jiwa serta kesiapan pasca bencana terjadi.

Berdasarkan Hasil Survey BNPB pada tahun 2017 tentang indeks pengetahuan dan kesiapsiagaan masyarakat Kota Padang, menggambarkan dari sepuluh desa/kelurahan yang disurvei hanya dua desa/kelurahan yang berada pada kategori sedang, delapan sisanya berada pada kategori rendah.<sup>7</sup> Berdasarkan Permasalahan tersebut bahwa terdapat persoalan dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana khususnya mengenai kesiapsiagaan dan kesadaran bencana, padahal hal tersebut sudah tertera dalam Peraturan Daerah Kota Padang nomor 3 tahun 2008 tentang penanggulangan bencana yang dalam penerapannya dinilai belum efektif.

Kebijakan ini mengamanatkan agar pemerintah daerah mampu melakukan hal-hal strategis terkait kesiapsiagaan kepada masyarakat, kegiatan tersebut adalah langkah langkah dalam mengantisipasi kemungkinan buruk dari bencana yang akan terjadi, kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah kota padang antara lain, memperkuat organisasi penanganan

---

<sup>7</sup> BNPB. *Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 9 Tahun 2011. Pedoman Penanggulangan Bencana*. 2017. Hal 3

bencana, edukasi dan pelatihan penyelamatan diri, simulasi evakuasi dan sarana prasarana keselamatan<sup>8</sup>.

Dengan banyaknya kejadian bencana yang banyak terjadi, pemerintah melakukan upaya untuk Pengurangan Resiko Bencana (PRB). PRB harus disosialisasikan pada masyarakat Indonesia. PRB sudah diperkuat dengan dikeluarkan undang-undang tentang penanggulangan bencana, namun demikian belum dipahami secara optimal oleh masyarakat. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mendefinisikan bencana sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam, mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam dan atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerugian harta benda, dan dampak manusia untuk mengatasi masalah bencana belum banyak dilakukan secara sistematis dan sustainable sehingga korban bencana masih menunjukkan angka-angka relatif tinggi.<sup>9</sup>

Namun ternyata Kota Padang belum memiliki kerangka rancangan penanggulangan bencana yang jelas selain dari Perda Kota Padang tahun 2008 dan PRB ditingkat Provinsi Sumatera Barat yang digunakan dalam penanggulangan bencana, hal ini menunjukkan bahwa bencana masih belum menjadi prioritas utama pemerintah dikarenakan tidak adanya peraturan resmi yang mengatur tentang kebencanaan di Kota Padang.

---

<sup>8</sup> Dora Felicia Sialagan dalam Bevaola Kusumasari. *Memahami Bencana dari Perspektif Manajemen dan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media. 2014. Hal 47

<sup>9</sup> Jurnal Dialog Penanggulangan Bencana Volume 1 tahun 2010. Hal 4

Keterbatasan potensi dan sumber daya dalam menanggulangi bencana, keterbatasan dana/anggaran yang ada, system birokrasi yang rumit serta mental masyarakat korban bencana yang terkadang ikut mempersulit penanganan bencana, menjadi masalah serius yang akan dihadapi dalam penanggulangan bencana. Lemahnya koordinasi antar lembaga pemerintah dalam hal penanganan bencana serta kurangnya keberadaan sarana dan prasarana pendukung mengingatkan kita untuk adanya tindakan yang lebih serius dan berkisanambungan dalam proses penanggulangan bencana.

Tidak bisa diabaikan dalam situasi bencana yang mendadak dan sulit untuk dikontrol, sejumlah pihak, dengan klaim peduli bencana, sepertinya berhak memproduksi pesan sendiri tanpa Pengorganisasian informasi yang berasal dari sumber terpercaya. Akibatnya, muncul kesimpang siuran berita yang berpotensi mengganggu penerapan berbagai peraturan penanggulangan ataupun pemulihan bencana,<sup>10</sup>.

Bersadarkan hasil observasi awal peneliti dilapangan yang berlokasi di sekitaran kawasan pantai Purus Kota Padang, beberapa dari masyarakat yang mayoritas berprofesi sebagai pedagang makanan dan minuman di pinggir pantai mengaku kesadaran masyarakat akan bencana gempa bumi dan Ancaman tsunami *Megathrust* sudah sangat baik, hal ini dapat terlihat dari sudah terbiasanya masyarakat kota Padang sendiri hidup berdampingan dengan bencana tersebut, Namun masih banyak juga masyarakat yang masih panik dan kebingungan ketika bencana terjadi seperti gempa pada bulan februari yang lumayan kuat, masyarakat masih panik dan trauma.

---

<sup>10</sup> Budi HH, Setio (ed). *Komunikasi Bencana*. ASPIKOM, PERHUMAS. Yogyakarta. 2011. Hal 9

Menurut Imran (34 Tahun) kurangnya proses sosialisasi dan simulasi merupakan salah satu faktor yang menyebabkan masih banyaknya timbul korban jiwa ketika terjadi bencana karena masyarakat hanya paham akan teori dari bencananya saja tetapi kurang mengerti tata cara penyelamatan diri dan evakuasi ketika terjadi suatu bencana, dalam hal ini tentu peran pemerintah memegang peranan yang penting sebagai komunikator dan penyuluh utama dibidang kebencanaan dimana secara tidak sadar keberhasilan penanganan suatu bencana di masyarakat merupakan suatu tolak ukur keberhasilan pemerintah dalam membangun kesadaran masyarakatnya akan bencana.

Masalah utama yang banyak terjadi dalam penanggulangan bencana alam di wilayah wilayah rawan bencana di Indonesia adalah intensitas bencana yang tinggi dan kapasitas bencana yang cukup besar dan luas dengan efek korban yang dahsyat, untuk itu Pemerintah Pusat dalam hal ini melalui instansi BPBD diseluruh wilayah Indonesia diharapkan lebih giat dalam membangun kesadaran masyarakat akan bencana dimulai sejak dini dan semua usia.

Pelaksanaan Kebijakan sadar bencana ini salah satunya dilakukan dengan cara mengadakan penyuluhan dan Sosialisasi kepada masyarakat, Dalam melakukan sosialisasi kepada masyarakat BPBD Prov. Sumatera Barat di kota padang melibatkan tokoh masyarakat, pemuka adat, dan tokoh agama. Tokoh masyarakat ikut terlibat didalam anggota Kelompok Siaga Bencana (KSB) yang dibentuk di setiap kelurahan di Kota Padang, dan dilakukan di Masjid, Sekolah dan Langsung door to door kepada masyarakat KSB (Kelompok Siaga Bencana) di kelurahan setempat<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Indry. Implementasi Kebijakan Kesiapsiagaan Bencana Gempa Bumi di Kota Padang. Tesis. Tidak Dipublikasikan. Administrasi Publik, Pasca Sarjana, FISIP, Unand. Padang. 2019

Kegiatan Sosialisasi bencana adalah suatu bentuk pelaksanaan kegiatan yang bertujuan untuk menginformasikan tentang tahapan, jenis, program dan tata cara evakuasi serta penanggulangan psikologi dan mental pasca bencana kepada masyarakat. Oleh karena itu perlu dirumuskan suatu model komunikasi yang efektif agar pesan-pesan yang berhubungan dengan Bencana ini bisa sampai dan diterima dengan baik oleh masyarakat. Banyak sekali ragam informasi bencana yang harusnya dapat disampaikan kepada masyarakat Kota Padang. Penyampaian pesan tentunya juga harus memperhatikan saluran yang dapat secara efektif menjangkau masyarakat dari semua kalangan.

Berkaca pada kenyataannya masih banyak kekurangan yang terjadi dilapangan misalnya Untuk tanggap darurat bencana, Kepala Daerah tidak pernah dilatih soal prosedur distribusi bantuan, prosedur evakuasi korban, penanganan pengungsi, penanganan kesehatan korban, koordinasi antar instansi, dan lainnya. "Faktanya, koordinasi masih lemah," kata Wakil Sekretaris Jenderal Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia Faisal Djalal hari Minggu (11/10). Hingga kemarin, masih ada daerah di Sumatera Barat yang warganya mengeluh kekurangan bantuan, Koordinator Tim Kesehatan Universitas Indonesia Ari Fahrial Syam menuturkan, saat timnya masuk ke Padang Pariaman pada hari kedua setelah gempa, tak ada koordinator penanganan bencana. Sukarelawan berinisiatif sendiri. "Kami rapat sendiri, lalu bagi-bagi tugas sendiri,"<sup>12</sup>.

<sup>12</sup><https://regional.kompas.com/read/2009/10/15/1023516/1.117.orang.meninggal.akibat.gempa.padang>, Diakses Pada 25 Juli 2019, Pukul 11.15 WIB Analisis : „ Hal ini menunjukkan bahwa budaya sadar bencana masih rendah dan perlu adanya terobosan terobosan baru yang lebih efektif untuk membangun kesadaran semua pihak yang terlibat dalam penanggulangan bencana, terutama dalam segi koordinasi dan komunikasi antar lembaga pemerintah daerah yang dinilai masih belum optimal”.



Banyaknya masalah terkait dengan penanganan bencana baik korban manusia, harta benda, kerusakan lingkungan, pranata sosial dan konflik sosial yang bisa mengarah ke disintegrasi bangsa. Cara berpikir warga masyarakat dan manajemen pemerintah tidak banyak berubah. Proses mitigasi masih tersengal-sengal tak mampu mengikuti ritme bencana yang menyebar dengan pesat . Berbeda dengan warga Jepang yang sangat sadar akan ancaman gempa dan tsunami, bahkan ketika tengah malam harus dievakuasi, mereka sudah siap melakukannya dengan cepat (Arif, Ahmad, 2010:22)<sup>13</sup>.

Penanggulangan Bencana di Negara Negara maju seperti Jepang dan Nepal dilakukan secara bertahap dan dilakukan semenjak dini supaya ketika terjadi bencana masyarakat bisa melakukan evakuasi mandiri dan paham akan gejala gejala yang timbul, hal tersebut dilakukan melalui sosialisasi dan edukasi dalam mata pelajaran di sekolah dan melalui media media elektronik milik pemerintah dan swasta.

Leofano (2013) dalam tesisnya yang berjudul Implementasi Penanggulangan Bencana Gempa dan Tsunami di Kota Padang, dalam kesimpulan hasil penelitiannya menyebutkan bahwa dalam implementasi kebijakan penanggulangan bencana, tahapan komunikasi yang dilakukan BPBD Kota Padang, selaku penyelenggara penanggulangan bencana terbagi dua yaitu komunikasi di dalam instansi BPBD sendiri dalam bentuk rapat dan pertemuan setiap bulannya dengan Kepala Bidang dilingkungan BPBD serta yang kedua komunikasi keluar yakni komunikasi dengan Instansi lain atau

---

<sup>13</sup> Arif, Ahmad. *Jurnalisme Bencana: Tugas Suci, Praktik Cemar. Dalam Komunikasi Bencana*. Aspikom. Yogyakarta. 2011. Hal 32

masyarakat yang dinilai sangatlah minim, adapun yang selama ini terjadi hanya dengan pihak TNI/POLRI.

Mengacu pada hal di atas, maka perlu dibuat suatu Inovasi dan model komunikasi baru tentang kegiatan terkait dengan pelaksanaan Sosialisasi dan simulasi bencana kepada masyarakat agar pesan yang disampaikan dapat mengedukasi dan mempersuasi masyarakat untuk lebih *aware* terhadap bahaya dan dampak yang terjadi dari sebuah bencana. Banyak sekali faktor faktor yang mempengaruhi proses sosialisasi ini, diantaranya yaitu masih kurangnya komunikasi yang dilakukan instansi BPBD Sumatera Barat kepada masyarakat, serta sikap apatis masyarakat terhadap sosialisasi bencana itu sendiri karena tak jarang ketika terjadi bencana Pemerintah terkadang terkesan lamban turutan dan kurang peduli terhadap masyarakat.

Disinilah perlunya peran aktif BPBD Sumatera Barat dalam upaya menjadikan masyarakat yang peduli terhadap lingkungan dan menjadi pelopor sadar bencana, dimana komunikasi menjadi kunci utama untuk menyampaikan pesan atau informasi yang efektif kepada masyarakat

Berdasarkan pemaparan diatas, maka fokus penelitian ini adalah untuk menganalisis **Model dan Hambatan Komunikasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Sumatera Barat Dalam Sosialisasi Bencana Pada Masyarakat Kota Padang.**

## 12 Rumusan Masalah

Terbangunnya kekompakan dan kebersamaan masyarakat dalam kegiatan penanggulangan bencana di Kota Padang tidak lepas dari Sosialisasi Bencana yang dilakukan oleh BPBD Sumatera Barat dalam berbagai metode yang cukup beragam. Hal tersebut dimaksudkan untuk mendekatkan dan menjalin komunikasi dengan masyarakat agar memiliki kesadaran yang tinggi dalam hal mitigasi bencana.

Agar kegiatan sosialisasi bencana dapat berjalan dengan baik dan lancar, maka diperlukan pengaturan dan model komunikasi yang efektif agar pesan yang disampaikan bisa diterima oleh masyarakat dengan karakter dan pemahaman yang beragam, oleh sebab itu BPBD Sumatera Barat memiliki peranan penting dalam menentukan model komunikasi yang cocok agar komunikasi bisa berjalan tepat sasaran.

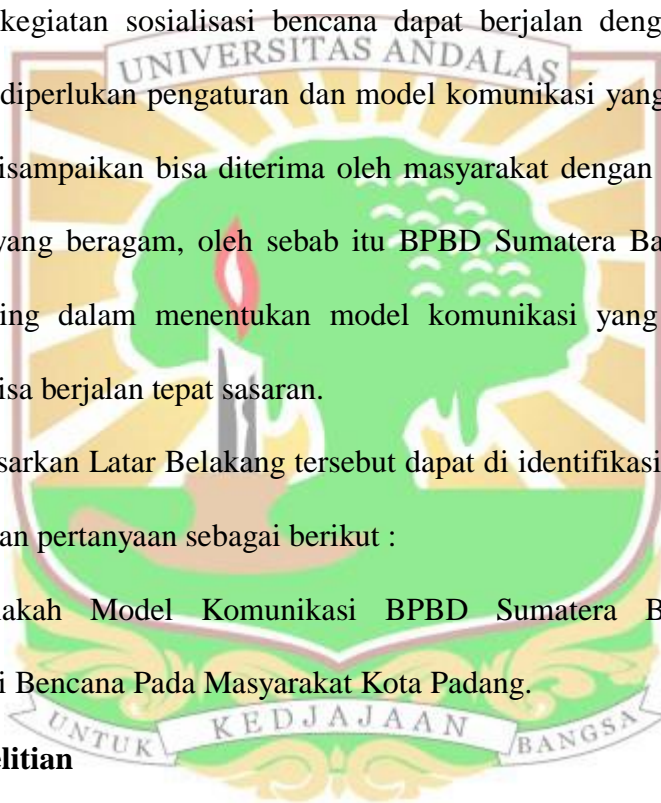
Berdasarkan Latar Belakang tersebut dapat di identifikasikan rumusan masalah dengan pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Model Komunikasi BPBD Sumatera Barat Dalam Sosialisasi Bencana Pada Masyarakat Kota Padang.

## 13 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah

1. Untuk Mendeskripsikan Model Komunikasi yang dilakukan BPBD Sumatera Barat Dalam Kegiatan Sosialisasi Bencana Pada Masyarakat Kota Padang.



2. Untuk Menganalisis Hambatan Komunikasi yang dilakukan oleh BPBD Sumatera Barat dalam Kegiatan Sosialisasi Bencana Pada Masyarakat Kota Padang.

#### **14 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

##### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan sumbangan pemikiran serta wawasan baru bagi pengembangan keilmuan Peneliti dan Stakeholder terkait dalam kegiatan Sosialisasi Bencana BPBD Sumatera Barat terutama dalam penggunaan Model model dan fungsi komunikasi dalam meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai kebencanaan.

##### **1.4.2 Manfaat Akademis**

Manfaat akademis dari penelitian ini yaitu untuk menganalisis Proses dan Model model Komunikasi yang dilakukan BPBD Sumatera Barat Dalam Kegiatan Sosialisasi Bencana Pada Masyarakat, sehingga dapat menjadi referensi bagi penelitian berikutnya di bidang sosialisasi bencana dimasa yang akan datang.

##### **1.4.3 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan Kontribusi dan bahan evaluasi bagi BPBD Sumatera Barat dan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam membangun kesadaran masyarakat melalui kegiatan sosialisasi bencana, serta diharapkan adanya model model komunikasi dan sosialisasi yg bersifat kebaruan untuk dijadikan sebagai tolak ukur atau contoh dimasa yang akan datang agar lebih efektif serta tepat sasaran dibidang komunikasi kebencanaan.