

## **FRAMING RELOKASI DAN KOMUNIKASI RISIKO BENCANA ERUPSI GUNUNG MERAPI**

(Studi Kasus Desa Glagaharjo, Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman, DIY)

Setyadi Y.<sup>1</sup>, Sarwoprasodjo S.<sup>2</sup>, Muljono P.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Indonesia Center for Sustainable Development, Jakarta

<sup>2</sup>Fakultas Ekologi Manusia IPB, Jl. Kamper Kampus IPB Dramaga

<sup>3</sup> Fakultas Ekologi Manusia IPB, Jl. Kamper Kampus IPB Dramaga

*e-mail: yuniawans@gmail.com*

Naskah diterima: 22 Januari 2016; Direvisi: 20 April 2016; Disetujui: 25 Mei 2016

### **ABSTRACT**

*Risk communication is physical and mental conditions that underlie the management of information in facing risks of a disaster. This study is aimed to describe risk communication strategies conducted by a community in Mount Merapi, a disaster-prone area. The study will also analyze the framing that underlies the community's resistance towards government relocation policy. This research is expected to contribute to the development of appropriate risk communication strategies in disasters management, for both government and local communities. This Research uses qualitative methods and strengthen by quantitative data with purposive sampling. This study states that there are four framing elements underlying the peoples resistance. First, the relocation policy is considered to be disregardful of the peoples rights for proper settlement. Second, the justification of the matter is the government unjustness. Third, is more of a moral reason underlying the peoples resistance towards the policy which is an effort to retaining personal welfare and sustaining homeland. The fourth framing element, are recommendations for action, the people have decided to stay in the village and improve preparedness and economic self-reliance. The decision to survive living in a disaster prone area is increasingly raising the peoples awareness of the importance of risk communication in facing the threats of possible disasters.*

*Keywords : disaster, relocation, framing, risk communication*

### **PENDAHULUAN**

Indonesia merupakan Negara yang sangat rentan terhadap ancaman berbagai jenis bencana alam. Secara geografis, Indonesia berada di kawasan "*Pacific Ring of Fire*" yang memiliki lebih dari 83 gunung api aktif sehingga berpotensi sering terjadi gempa bumi maupun meletusnya gunung api. Bencana gunung api meskipun memiliki tanda-tanda, namun kejadian dan dampaknya tidak dapat dihindari. Berbagai upaya dilakukan pemerintah untuk mengurangi tingkat risiko yang ditimbulkan, diantaranya yaitu pemetaan potensi kawasan, membuat peta kawasan rawan bencana, membikin rencana kontijensi untuk setiap ancaman bencana, membangun

hunian tetap (hunatap) untuk relokasi warga, dan sebagainya.

Salah satu bencana di Indonesia yang mempunyai siklus rutin adalah erupsi Gunung Merapi yang terletak di perbatasan antara Propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Erupsi Gunung Merapi pada bulan Oktober 2010 mengakibatkan kerusakan infrastruktur parah di beberapa desa lereng Merapi. Untuk mengurangi risiko ancaman berikutnya, pemerintah Kabupaten Sleman mengeluarkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 20 Tahun 2011 tentang Kawasan Rawan Bencana Gunung Api Merapi yang dikeluarkan tanggal 5 Mei 2011 sebagai regulasi untuk mengimplementasikan UU No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Peraturan Bupati tersebut

berisi petunjuk tingkat kerawanan bencana yang menetapkan Dusun Srunen, Kalitengah Kidul dan Kalitengah Lor sebagai Kawasan Rawan Bencana III (KRB III). KRB III merupakan wilayah yang paling tinggi risiko bahayanya, sehingga tidak boleh difungsikan lagi untuk hunian. Lahan penduduk akan beralih fungsi menjadi Taman Nasional. Warga akan direlokasi ke hunian tetap (huntap) yang sudah disediakan pemerintah.

Sampai sekarang warga masih menolak relokasi dan memilih untuk tetap tinggal dan membangun kembali rumah mereka. Penolakan warga ini akan dianalisa berdasarkan konsep *framing* dalam memaknai kebijakan pemerintah. *Framing* adalah pendekatan untuk mengetahui bagaimana perspektif atau cara pandang yang digunakan oleh pelaku komunikasi (masyarakat) ketika menyeleksi isu dan menyampaikan kepada orang lain (khalayak).

Beberapa penelitian tentang kebijakan relokasi dan komunikasi pada masyarakat Kawasan Rawan Bencana telah dilakukan antara lain oleh Martanto (2014) yang mengungkapkan faktor-faktor penyebab penolakan relokasi. Wardhani (2011) meneliti tentang peran komunikasi bencana dalam mempersiapkan masyarakat di daerah bencana agar terhindar atau mengurangi kerugian yang dialami, sedangkan Puspito (2015) meneliti tentang model komunikasi risiko di kawasan rawan bencana Gunung Merapi. Untuk mendukung dan melengkapi penelitian sebelumnya, penelitian ini akan menganalisa proses *framing* yang melatarbelakangi penolakan relokasi dan penggunaan komunikasi risiko sebagai konsekuensi penolakan relokasi. Menurut Entman, seperti dikutip Eriyanto (2007), *framing* adalah

proses seleksi dari berbagai aspek realitas (isu) sehingga bagian tertentu dari peristiwa itu lebih menonjol dibandingkan aspek lain. Ia juga menyertakan penempatan informasi-informasi dalam konteks yang khas sehingga sisi tertentu mendapatkan alokasi lebih besar daripada sisi yang lain. Menurut Snow, *framing* memberikan makna pada peristiwa dan berfungsi untuk mengatur pengalaman dan panduan tindakan, baik kolektif maupun individual (McAdam, et.al, 2009).

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengidentifikasi dan menganalisa proses *framing* yang melatarbelakangi aksi penolakan relokasi.
2. Memahami konstruksi penggunaan komunikasi risiko masyarakat di wilayah bencana.

Penelitian ini diharapkan dapat menemukan ruang bagi pemerintah dan masyarakat untuk mendiskusikan kembali penetapan KRB III dan kebijakan relokasi yang ditawarkan. Selain itu, penelitian ini akan dapat memberikan sumbangan pada pengembangan penggunaan komunikasi risiko yang tepat dalam pengelolaan bencana dan dalam komunikasi pembangunan secara umum.

## METODE

Penelitian dilakukan di tiga dusun yaitu Srunen, Kalitengah Kidul dan Kalitengah Lor, Desa Glagaharjo, Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman, DIY yang merupakan wilayah KRB III. Pengumpulan data dilakukan dalam kurun waktu bulan Juni-Desember 2015. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan diperkuat data kuantitatif. Informan dan responden dipilih secara *purposive* sesuai kebutuhan data dan

keterwakilan elemen masyarakat. Pengumpulan data dilakukan dengan kuesioner, observasi, wawancara mendalam, diskusi kelompok, dan studi dokumen. Analisis data kualitatif yang dipakai yaitu tahap reduksi data, display data dan kesimpulan atau verifikasi, sedangkan data kuantitatif dari kuesioner diolah menggunakan Microsoft Excel.

Penelitian ini menggunakan perangkat *framing* model Entman sebagai "pisau analisis". Entman mengoperasionalkan empat dimensi struktural teks berita sebagai perangkat *framing*: *define problems* (pendefinisian masalah), *diagnose causes* (penyebab masalah), *make a moral judgement* (alasan keputusan), dan *treatment recommendation* (rekomendasi penyelesaian). Teks berita yang dimaksud dalam penelitian ini adalah hasil wawancara beberapa tokoh masyarakat.

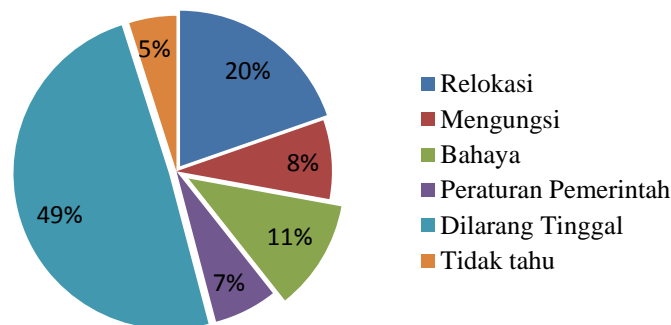
## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Sosialisasi Kebijakan Relokasi di Kawasan Rawan Bencana (KRB)

Sesuai Pasal 1 angka 14 UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, penataan ulang didasarkan pada lokasi yang telah dikategorikan rawan bencana. Penetapan peta Kawasan Rawan Bencana (KRB) akan menjadi bahan pertimbangan untuk dimasukkan ke

dalam desain Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) daerah tersebut. Peta KRB setelah erupsi tahun 2010 mengakibatkan sejumlah desa masuk ke dalam klasifikasi kawasan tidak layak huni dan harus direlokasi (KRB III). Relokasi pemukiman pasca erupsi Merapi adalah gagasan untuk menata ulang pemukiman menjadi bagian dari upaya penanggulangan bencana untuk meminimalisasi korban apabila terjadi lagi bencana yang serupa di kemudian hari (Krisanto, 2011).

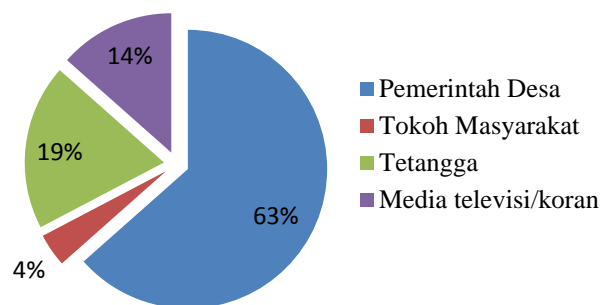
Berbagai kebijakan terkait kebencanaan telah dikeluarkan pemerintah sebagai implementasi dari peraturan perundangan sebelumnya. Kebijakan tersebut bersifat *top down*, sehingga beberapa menuai protes penolakan dari masyarakat. Salah satu kebijakan yang menuai protes adalah Peraturan Bupati Nomor 20 tahun 2011 tentang Kawasan Rawan Bencana Gunung Api Merapi. Pertimbangan penataan kawasan dalam kebijakan relokasi tersebut dimaknai berbeda oleh masyarakat. Hal ini ditunjukkan oleh 49 persen responden dalam penelitian ini yang memandang bahwa penetapan KRB III berarti masyarakat dilarang tinggal di tanah kelahirannya sendiri. Sebaliknya, hanya 7 persen responden yang mengetahui KRB III sebagai bagian dari Peraturan Pemerintah sebagai upaya pengurangan risiko bencana.



Gambar 1. Persentase Pandangan Responden tentang KRB III

Salah satu penyebab perbedaan pandangan antara pemerintah dan masyarakat ini adalah kurangnya sosialisasi pemerintah mengenai penetapan KRB. Masyarakat menyatakan tidak pernah ada sosialisasi langsung dari pihak Pemerintah Kabupaten Sleman (Bupati) yang menjelaskan secara rinci tentang kebijakan relokasi. Sosialisasi hanya disampaikan oleh staf perwakilan Kabupaten dan

perangkat Desa Glagaharjo, sehingga tidak ada ruang dialog yang bisa menjawab langsung pertanyaan dan keluhan masyarakat seputar kebijakan (Gambar 2.). Hal ini yang kemudian menciptakan “peluang” untuk berkembangnya persepsi yang mempengaruhi proses *framing* penolakan warga terhadap kebijakan relokasi.



Gambar 2. Sumber Informasi Penetapan KRB III

“Sampai hari ini tidak ada sosialisasi langsung. Warga hanya mengetahui melalui perangkat Desa yang disampaikan melalui Pak Dukuh.” (Suroto, Kades Glagaharjo)

Sosialisasi penetapan KRB dan kebijakan relokasi adalah tahap produksi pesan-pesan yang menentukan proses pengelolaan informasi tentang pengurangan risiko bencana. Sosialisasi ini masuk dalam manajemen komunikasi risiko yang merupakan upaya komprehensif untuk mencegah dan mengurangi resiko bencana. Manajemen komunikasi risiko merupakan proses pengelolaan penyebaran pesan dan penerimaan pesan dari tahap sebelum bencana, saat terjadi bencana dan setelah bencana.

Mengintegrasikan karakter masyarakat kawasan rawan bencana dengan regulasi pemerintah dalam penanganan bencana, bisa tercapai dengan baik jika kedua belah pihak mampu menciptakan komunikasi yang

baik sehingga menghasilkan pemahaman bersama. Namun persoalannya dalam kondisi tanggap darurat bencana, seperti pada erupsi Merapi 2010, membuka sinyal komunikasi untuk menangani korban dengan cepat, tidak mudah untuk dilaksanakan. Pemerintah selalu berbatasan dengan peraturan, sedangkan masyarakat berpijak kepada nilai setempat, dan pesan-pesan dari sumber yang tidak jelas nilai faktualnya (Susanto, 2011).

### Aksi Penolakan Relokasi

Dalam konteks pascabencana, relokasi merupakan salah satu program pembangunan yang terdapat dalam rangkaian kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi. Di Desa Glagaharjo, kebijakan relokasi dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman tanpa ada koordinasi dengan warga. Tidak ada ganti rugi atas lahan pertanian yang dimiliki warga. Pemerintah hanya memberikan hunian tetap

(hunta) tanpa mempertimbangkan faktor pendukung untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat sehari-hari, misalnya seperti jarak hunta dengan lahan pertanian, kegiatan beternak, dan sebagainya.

Bagi masyarakat, bersedia direlokasi dan menerima pemberian hunta akan membatasi ruang gerak mereka baik dari segi kegiatan ekonomi maupun sosial, apalagi dengan aturan-aturan baru yang nantinya diterapkan bagi penghuni hunta. Dengan alasan tersebut maka warga di tiga dusun memutuskan untuk menolak relokasi. Penolakan relokasi juga didasari atas berkembangnya isu di masyarakat bahwa kebijakan ini hanya merupakan alasan pemerintah untuk mendapatkan proyek infrastruktur. Ni'am (2014) menyatakan bahwa relokasi merupakan bagian dari proyek yang dipegang oleh kelembagaan yang bekerja dalam kegiatan rekonstruksi pascabencana gempa bumi di D.I.Yogyakarta, Jawa Tengah, dan Jawa Barat, serta letusan Gunung Merapi 2006. Kelembagaan yang merupakan prokurator yang dimaksud adalah proyek Rekonstruksi dan Rehabilitasi Masyarakat dan Permukiman Berbasis Komunitas (REKOMPAK). Hasil penelitian Ni'am tersebut diperkuat dengan pendapat Sekretaris Desa Glagaharjo sebagai berikut :

“Yang saya ketahui latar belakang penetapan KRB ini karena ada proyek membangun rumah hunian tetap, tendensinya di situ.” (Agralno, Sekdes Glagaharjo).

Menurut Kades Glagaharjo, Suroto, di tiga dusun yaitu Srunen, Kalitengah Kidul dan Kalitengah Lor yang berjumlah sekitar 1000 jiwa, semua kompak untuk menolak relokasi. Aksi penolakan warga ini

ditunjukkan terutama pada awal ide relokasi tersebut yaitu berupa audiensi ke pemerintah dan pemasangan spanduk atau poster bernada penolakan.

Audiensi dilakukan pada tingkat Kabupaten dan Propinsi sebagai proses dengar pendapat antara masyarakat dan pemerintah untuk membahas tentang kebijakan status KRB dan relokasi. Audiensi pada dua level pemerintahan ini tidak menghasilkan keputusan atas tuntutan warga untuk mencabut status KRB III dan kebijakan relokasi. Pemerintah Daerah menyampaikan bahwa pengaturan mengenai penganggulangan bencana sepenuhnya adalah wewenang Pemerintah Pusat.

Selain audiensi, bentuk aksi protes penolakan relokasi diungkapkan melalui media spanduk. Di sejumlah titik di Dusun Srunen, Kalitengah Kidul dan Kalitengah Lor terdapat spanduk ungkapan protes yang antara lain berbunyi: “Kami Butuh Renovasi, Bukan Relokasi”, “Sakdumuk Bathuk Senyari Bumi”, dan “KRB: Kawasan Ra di-Bantu” (Ni'am, 2014). Hal tersebut dibenarkan oleh pernyataan Sugiyanto:

“Dulu penuh sini spanduk protes. Panas-panasnya ya tahun 2011. ‘Sakdumuk bathuk senyari bumi’, itu slogan kita.” (Sugiyanto, Ketua Komunitas Siaga Merapi)

Tindakan penolakan kebijakan relokasi tidak hanya terjadi di tiga dusun Desa Glagaharjo. Berdasarkan penelitian sebelumnya, kegagalan relokasi pernah terjadi pada program rekonstruksi perumahan warga Turgo pasca letusan Gunung Merapi tahun 1994, meskipun warga telah diberikan perumahan yang layak dan bantuan yang cukup besar namun warga

kembali lagi ke kampung mereka di Turgo (Dove, 2008).

Banyak faktor yang melatarbelakangi penolakan warga untuk direlokasi, diantaranya adalah alasan ekonomi. Menurut warga, daya tampung dan daya dukung sumberdaya di tiga dusun Desa Glagaharjo masih mampu untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Pengalaman warga dusun lain yang bersedia direlokasi dan saat ini tinggal di huntap, juga menjadi salah satu faktor yang semakin menguatkan keyakinan warga untuk tetap bertahan dan menolak relokasi.

“Kalau mendengar keluhan yang sekarang di Huntap, ngeri. Air beli, listrik beli, mencari nafkah susah, mau menanam dimana, buang sampah juga harus bayar, memelihara ayam juga diomongin sama tetangga. Apalagi rumahnya berhimpitan gitu, tiap ada pedagang lewat, anaknya selalu minta jajan.” (Karti, warga Kalitengah Kidul).

Jarak relokasi juga menjadi alasan penolakan warga. Lokasi

pembangunan huntap hanya berjarak sekitar 2 km dengan tempat tinggal yang sekarang, yang berarti bahwa lokasi baru tersebut hanya menjauhkan dengan lahan sebagai sumber penghidupan namun masih tidak aman dari ancaman bahaya Gunung Merapi, dan tetap harus mengungsi ketika ada peningkatan status bahaya.

**Frame Masyarakat : Pengabaian Hak**

Menurut pandangan Entman, konsep *framing* digunakan untuk menggambarkan proses seleksi dan penonjolan aspek tertentu dari realitas atau isu oleh media massa (Eriyanto 2007). Tidak semua bagian peristiwa dapat diberitakan kepada khalayak, selalu ada bagian yang dipilih (*included*) dan ada yang dibuang (*excluded*). Dasar penentuan masalah (*master frame*) yang didasari atas proses seleksi dan penonjolan aspek tertentu dari hasil wawancara dengan informan, ditampilkan dalam Tabel 1 berikut :

Tabel 1. Elemen *Framing* Masyarakat Merespon Kebijakan KRB III

Tema	Isi Wawancara	Sumber Informasi
“Kebijakan Sepihak”	Penetapan status KRB dan kebijakan relokasi tidak pernah melibatkan warga. Pemerintah tidak melakukan dialog dan sosialisasi secara langsung dengan masyarakat terdampak”	Sukatmin (Kadus Srunen); Riyanto (BPD); Agralno (Sekdes); Suroto (Kades)
“KRB itu Membunuh”	KRB itu ‘membunuh’ masyarakat secara perlahan. Merelokasi warga justru menciptakan bencana yang kedua. Fasilitas di tempat relokasi baru tidak mendukung pemenuhan kehidupan sehari-hari masyarakat.	Agralno (Sekdes); Riyanto (BPD); Karti (Warga Kalitengah Kidul)
“Masyarakat Taat Pajak”	Masyarakat telah memenuhi kewajiban sebagai warga Negara dengan membayar pajak, namun hak mendapatkan pembangunan tidak diberikan oleh Pemerintah.	Jamin (Kadus Kalitengah Kidul); Suroto (Kades); Sugiyanto (Ketua KSM);
“Ganti Rugi Tidak Sebanding”	Ganti rugi yang diberikan tidak seimbang. Lahan yang diberikan pemerintah untuk hunian tetap (huntap) hanya 100 meter persegi, sedangkan luasan lahan masyarakat rata-rata 2000-3000 meter persegi dan rata-rata luas lahan pekarangan 500 meter persegi.	Jamin (Kadus Kalitengah Kidul); Karti (Warga Kalitengah Kidul)

Entman mengoperasionalkan empat dimensi struktural teks berita

sebagai perangkat *framing*, yaitu: *define problems* (pendefinisian

masalah), *diagnose causes* (sumber masalah), *make a moral judgement* (keputusan moral), dan *treatment recommendation* (rekomendasi tindakan penyelesaian). Mengacu pada pada perangkat *framing* tersebut, teks

berita dalam penelitian ini merupakan hasil wawancara responden yang dibingkai dalam matrik seperti pada Tabel 2 berikut :

Tabel 2. Dasar Penentuan Masalah

ELEMEN <i>FRAMING</i> MASYARAKAT	
<i>Define Problem</i>	Masalah pengabaian hak.
<i>Diagnose Causes</i>	Pemerintah tidak adil dalam penerapan kebijakan.
<i>Moral Judgement</i>	Masyarakat dipaksa meninggalkan tanah kelahiran
<i>Treatment Recommendation</i>	Menjadi masyarakat mandiri

**Define problems.** Masyarakat menekankan permasalahan dalam kebijakan relokasi ini adalah karena pengabaian hak oleh pemerintah. Segala hal yang berhubungan dengan penetapan status KRB III dan relokasi tidak dilihat dari segi tingkat ancaman maupun perencanaan tata ruang tata wilayah. Beberapa alasan kenapa bingkai pengabaian hak menjadi dominan adalah karena penetapan kebijakan dilakukan sepihak tanpa koordinasi dengan tokoh masyarakat (pengabaian hak berpendapat). Ekonomi masyarakat bersumber pada lahan di wilayah KRB III, sehingga merelokasi masyarakat berarti telah menutup sumber ekonomi (pengabaian hak hidup dan bekerja). Hak sebagai warga negara juga diabaikan, masyarakat secara rutin masih membayar pajak kepada pemerintah, namun tidak ada bantuan pembangunan yang dilakukan pemerintah di lokasi KRB III. Pendefinisian masalah ini merupakan *master frame* yang mempengaruhi elemen *framing* berikutnya.

**Diagnose causes.** Semua hasil wawancara menyatakan bahwa penyebab masalah dalam kebijakan relokasi ini adalah ketidakadilan pemerintah dalam mengimplementasi kebijakan. Undang-undang menyatakan bahwa semua Dusun di wilayah KRB III tidak boleh untuk

hunian dan harus direlokasi. Namun dalam prakteknya tidak semua wilayah KRB III di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Klaten harus direlokasi. Alasan ketidakadilan inilah yang digunakan masyarakat di tiga dusun Desa Glagaharjo untuk melegitimasi keputusan mereka untuk bertahan menolak relokasi.

“KRB itu memang kawasan rawan bencana. Tapi harus dipikir lebih luas, kalau Kaliurang boleh dibangun, mengapa di sini kok harus semua digeser.” (Riyanto, BPD)

**Moral judgement.** *Framing* ini merupakan penilaian atas penyebab masalah, dipakai untuk membenarkan atau memberi argumentasi pada pendefinisian masalah yang sudah dibuat. Salah satu alasan yang memperkuat warga untuk tetap bertahan adalah *moral judgement* yang menyatakan bahwa tanah kelahiran harus dipertahankan dan diwariskan untuk anak cucu nanti. Dalam masyarakat Jawa, sikap ini diistilahkan dengan ‘Sakdumuk Bathuk Senyari Bumi’ (meski hanya sejengkal, tanah merupakan kehormatan yang harus diperjuangkan hingga titik darah penghabisan).

**Treatment recommendation.** Penyelesaian masalah yang direkomendasikan masyarakat pada

penelitian ini adalah tetap bertahan tinggal dan meningkatkan kemandirian ekonomi sebagai konsekuensi tidak adanya bantuan pembangunan dari Pemerintah Daerah Sleman. Penyelesaian ini diambil dengan mempertimbangkan bagaimana peristiwa dilihat dan siapa yang dipandang sebagai penyebab masalah (Eriyanto 2007). Pada keputusan ini, warga menganggap pemerintah sebagai penyebab masalah. Keputusan untuk tetap tinggal dan mandiri ekonomi, secara simbolik menunjukkan kepada pemerintah bahwa tanpa peran pemerintah, warga masih berdaya untuk memenuhi kebutuhan *livelihood* mereka.

Di antara faktor kuat bagi masyarakat lereng Merapi untuk tetap tinggal adalah ketergantungan mereka pada ternak dan lahan. Ternak dan lahan pertanian merupakan sumber hidup utama warga desa tiga dusun di Desa Glagaharjo. Sekdes Glagaharjo seperti dikutip Ma'arif *et al.* (2012) menyatakan "Kami sudah hidup dengan merapi sejak lahir, kami terikat dengan tanah kami di sini, dan kami sadar akan bencana yang mengancam kami. Namun, kami juga tahu bagaimana menyikapi bencana. Karena sulit bagi kami kalau diminta meninggalkan tanah kelahiran kami ini, apapun risikonya kami akan tetap kembali dan hidup di sekitar merapi ini".

### **Penggunaan Komunikasi Risiko Masyarakat Kawasan Rawan Bencana**

Komunikasi risiko dalam penelitian ini didefinisikan sebagai pertukaran informasi tentang risiko yang disebabkan oleh adanya ancaman bencana Gunung Merapi. Glik (dalam Zahari, 2013) menyatakan bahwa proses komunikasi risiko harus mengandung unsur

kepercayaan, kredibilitas, kejujuran, transparansi, dan akuntabilitas untuk sumber-sumber informasi. Kurangnya kepercayaan dan kredibilitas dapat mengagalkan upaya komunikasi risiko.

Pemerintah Kabupaten Sleman sebagai penentu kebijakan relokasi memiliki tanggung jawab dalam pelaksanaan komunikasi risiko. Sebelum menentukan kebijakan, pemerintah sebaiknya menentukan apa yang diketahui masyarakat tentang risiko dan bagaimana pandangan masyarakat mengenai berbagai pilihan yang dipertimbangkan untuk mengelola risiko tersebut. Komunikasi risiko dapat dilakukan secara efektif dengan mengenali persoalan dan isu yang berkembang di masyarakat KRB, terbuka dalam hal isi kebijakan, serta menyampaikan kebijakan dengan pendekatan dan waktu yang tepat.

*Frame* masyarakat menyatakan bahwa penyebab masalah dalam kebijakan relokasi ini adalah ketidakadilan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan. Dampaknya adalah masyarakat mengembangkan komunikasi risiko sendiri sebagai wujud ketidakpercayaan terhadap kredibilitas pemerintah dalam memberikan solusi atas sebuah risiko. Pemerintah dianggap tidak mampu untuk mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap suatu risiko. Pemerintah berpandangan bahwa risiko bahaya harus dihindari dan diantisipasi dengan mengatur kebijakan relokasi. Bagi masyarakat, risiko dipandang sebagai konsekuensi yang harus dihadapi ketika tinggal di wilayah Gunung Merapi. Ketergantungan terhadap sumberdaya alam sebagai sumber kehidupan, membuat masyarakat bertahan dan siap menghadapi risiko.



“Bencana itu tetap ada, tapi kalau kita mau bersahabat dengan Merapi dengan terus memantau, maka akan bisa meminimalisir korban. Kita siap kok bergeser jika memang kondisinya sudah harus bergeser.” (Riyanto, BPD Kalitengah Kidul)

Temuan di lapangan menunjukkan bahwa penggunaan komunikasi risiko dibagi menjadi tiga fase yaitu tindakan pencegahan sebelum erupsi, saat terjadi erupsi dan setelah terjadi erupsi.

### Sebelum Erupsi

*Warning System.* Masyarakat membangun sirine tanda bahaya sebagai kode peringatan paling dini yang terhubung dengan sinyal deteksi aktivitas Gunung Merapi milik BPPTK. Masyarakat juga memanfaatkan pengumuman (*public announcement*) dari masjid. Pengumuman tersebut akan menginstruksikan kepada masyarakat untuk bertindak ketika kapanpun terjadi bencana.

Persiapan. Tindakan komunikasi risiko yang dilakukan diantaranya adalah sosialisasi agar masyarakat menyiapkan dokumen penting sehingga siap bila suatu saat tiba-tiba harus evakuasi, kendaraan bermotor harus selalu memiliki bahan bakar, pendataan aset secara rutin (kendaraan, ternak), pendataan jumlah penduduk terutama kaum rentan (lansia, anak-anak, orang sakit) yang karena kondisinya tidak bisa evakuasi secara mandiri.

Berkoordinasi dengan Pihak Berwenang (BPPTK atau BPBD). Bekerjasama dengan pusat informasi kegunungpian dan masyarakat yang tinggal di sekitar Merapi untuk memberikan informasi kondisi terbaru aktivitas Gunung Merapi.

### Ketika Erupsi

Penggunaan *Handy Talkie* (HT). Saat ini mayoritas masyarakat di KRB III Desa Glagaharjo memiliki HT untuk melancarkan komunikasi dan mempercepat distribusi informasi kebencanaan. Namun demikian, keputusan di lapangan terkait kebencanaan tetap ditentukan oleh Kepala Desa atau Kepala Dusun setempat.

“Saat ini untuk mitigasi, masyarakat memiliki versi sendiri. Kita sudah bisa mengetahui level status Merapi dan tahu apa yang harus dilakukan pada masing-masing peningkatan status. Pas awas, turun semua.” (Suroto, Kades Glagaharjo)

### Setelah Erupsi

Kerusakan dan Kompensasi. Meskipun segala upaya pencegahan telah dilakukan, kerusakan yang diakibatkan erupsi tetap tidak terhindarkan. Untuk hal tersebut, pada awalnya pemerintah memberikan bantuan kompensasi untuk beberapa kerugian. Kompensasi ini ada yang berbentuk finansial seperti penggantian ternak yang mati dan ada yang berbentuk kebijakan (misal terkait dengan dokumen atau arsip yang rusak). Pada masyarakat di KRB III, kerusakan bangunan rumah tidak mendapat kompensasi dari pemerintah. Pemerintah hanya memberikan bantuan berupa hunian tetap (huntap) jika masyarakat bersedia untuk direlokasi.

Adaptasi Struktural. Setelah erupsi, masyarakat mulai membangun kembali rumah mereka dengan bergotong royong dan biaya sendiri. Dana kompensasi dari ternak yang mati digunakan untuk membangun rumah dan biaya hidup sementara. Lahan pertanian yang rusak terkena terjangan awan panas mulai diolah dan ditanami kembali.

Tetap Tinggal dan Siap Menghadapi Risiko. Hasil penelitian menunjukkan masyarakat KRB III Desa Glagaharjo memilih untuk tetap tinggal dan siap menghadapi segala risiko yang ada. Ketersediaan sumberdaya alam sebagai sumber penghidupan, membuat masyarakat percaya diri untuk tidak menerima bantuan pembangunan dari pemerintah. Sikap ini secara simbolik menyampaikan pesan kepada pemerintah bahwa masyarakat mampu untuk mandiri.

### SIMPULAN

1. Hasil analisis *framing* masyarakat terhadap kebijakan relokasi :
  - a) Definisi masalah : pengabaian hak masyarakat.
  - b) Penyebab masalah : pemerintah yang tidak adil.
  - c) Alasan moral : alasan tanah kelahiran.
  - d) Tindakan penyelesaian : masyarakat tetap bertahan dan meningkatkan kemandirian ekonomi
2. Masyarakat kawasan rawan bencana mengkonstruksi dan mengembangkan komunikasi risiko sebagai akibat ketidakpercayaan terhadap kinerja dan kredibilitas pemerintah dalam penanganan pengurangan risiko bencana.

### SARAN

1. Pemerintah perlu meninjau kembali penentuan peta Kawasan Rawan Bencana dengan melakukan kajian ulang di tiga dusun Desa Glagaharjo.
2. Pemerintah sebagai instansi yang bertanggungjawab perlu menyiapkan strategi komunikasi risiko dalam menerapkan kebijakan pengurangan risiko bencana.

3. Perlu ada penelitian selanjutnya yang khusus mendalami *framing* pemerintah tentang kebijakan relokasi di Kawasan Rawan Bencana.

### DAFTAR PUSTAKA

- Dove MR. 2008. *Perception of Volcanic Eruption as Agent of Change on Merapi Volcano, Central Java*. Journal of Volcanology and Geothermal Research, hal. 336.
- Eriyanto. 2007. *Analisis Framing*. LKIS Yogyakarta : Yogyakarta.
- Jha AK, Barenstein JD, Phelps PM, Pittet D, Sena S. 2010. *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Krisanto YA. 2011. *Relokasi Korban Bencana: Legalistik vs Kultural-Historis (Kajian Penolakan Warga Lereng Merapi terhadap Kebijakan Relokasi)*.
- Maarif S, Pramono R, Kinseng RA, Sunarti E. 2012. *Kontestasi Pengetahuan dan Pemaknaan tentang Ancaman Bencana Alam*. Jurnal Penanggulangan Bencana Volume 3 Nomor 1, Tahun 2012, hal 1-13.
- Martanto F, Sagala SAH. 2014. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Persoalan Relokasi Pasca Bencana Lahar Dingin di Kali Putih (Studi Kasus Dusun Gempol, Desa Jumoyo, Kecamatan Salam, Kabupaten Magelang)*. Sekolah Arsitektur, Perencanaan dan Pengembangan Kebijakan ITB.
- Ni'am L. 2014. *Kepengaturan dan Penolakan Relokasi: Kasus Warga Watugajah Pascabencana Gunung Merapi Tahun 2011-2013*. Jurnal Ilmu

- Sosial dan Ilmu Politik. 18 (1): 2-18
- Peraturan Bupati Sleman Nomor 20 Tahun 2011 tentang Kawasan Rawan Bencana Gunung Api Merapi.
- Puspito E. 2014. *Model Komunikasi Risiko Kesiapan Masyarakat Menghadapi Bencana Gunung Api*. Sekolah Pascsaarjana. Institut Pertanian Bogor.
- Susanto EH. 2011. *Eksistensi Komunikasi dalam Menghadapi Bencana*. Fakultas Ilmu Komunikasi Univ. Tarumanagara Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
- Wardhani AC. 2011. *Urgensi Komunikasi Bencana Dalam Mempersiapkan Warga Di Daerah Rawan Bencana*. Jurusan Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Lampung.
- Yusdani. 2011. *Studi Konvergensi dan Divergensi Pengetahuan dan Tata Nilai Warga Desa Girikerto Kecamatan Turi Sleman terhadap Gunung Merapi Pasca Letusan 2010*.
- Zahari RK, Ariffin RNR. 2013. *Risk communications: flood-prone communities of Kuala Lumpur*. *Procedia Environmental Sciences* 17 (2013 ): 880-888