
**EVALUASI KEBIJAKAN PENINGKATAN KESIAPSIAGAAN MASYARAKAT
KOTA PADANG DALAM MENGHADAPI BENCANA
GEMPABUMI DAN TSUNAMI**

Rahmadian Nover¹

ABSTRACT

The purpose of this research is to evaluate and examine government Padang City efforts in improving the preparedness of community as a form of disaster risk reduction efforts the earthquake and tsunami. This research was conducted with descriptive method with the qualitative approach. The results of this research shows that there are 2 categories of the efforts made by Government of Padang city in enhancing preparedness community. First: increasing the Community Capacity by providing the knowledge and understanding of disaster that spelled out into action disaster preparedness curriculum integration into the formal education curriculum, disasters, simulated socializing and community empowerment through the formation of disaster preparedness in every village. Second: provision support facilities preparedness communities, by setting policy, the creation of operational Guidelines in case of an emergency and evacuation facilities development, as well as early warning facilities. However the majority of the program made still are incidental and not in a sustainable way. The existence of restructuring and its frequent mutations in the BPBDPK body, the lack of availability of budget related preparedness, as well as the presence of apathy from the community is the bearer of three factors in an attempt to increase preparedness conducted the government of Padang City.

Keyword: *Evaluation, Preparedness, the Role of Local Government*

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah mengevaluasi dan mengetahui upaya Pemerintah Kota Padang dalam meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat sebagai salah satu bentuk upaya pengurangan resiko bencana gempabumi dan tsunami. Penelitian ini dilakukan dengan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *pertama*: peningkatan kapasitas masyarakat dijabarkan ke dalam tindakan pengintegrasian kurikulum siaga bencana kedalam kurikulum pendidikan formal, sosialisasi kebencana, simulasi kebencanaan dan pemberdayaan masyarakat melalui pembentukan Kelompok Siaga Bencana disetiap kelurahan. *Kedua*: Penyediaan fasilitas pendukung kesiapsiagaan masyarakat, dengan menetapkan kebijakan, pembuatan Panduan operasional dalam keadaan darurat dan pembangunan fasilitas evakuasi, serta fasilitas peringatan dini. Namun mayoritas program yang dibuat masih bersifat *incidental* dan belum terlaksana secara berkelanjutan.

Kata Kunci: Evaluasi, Kesiapsiagaan, dan Peran Pemerintah Daerah

¹ Pascasarjana Manajemen dan Kebijakan Publik UGM , email: rahmadian.nover@gmail.com

PENDAHULUAN

Belakangan ini kajian tentang ilmu administrasi Negara kontemporer mengalami pergeseran paradigma dari *government* ke *governance*. Dalam studi tentang *governance*, teori-teori administrasi publik tidak lagi dibatasi oleh birokrasi dan lembaga pemerintah, tetapi mencakup semua bentuk organisasi yang misi utamanya mewujudkan *publicness* (Haque, 2001: Dwiyanto, 2004). Hal ini ditandai oleh berbagai studi yang dilakukan ilmuwan administrasi Negara saat ini ternyata telah menerabas batas-batas institusi negara dengan melakukan kajian terhadap institusi non-pemerintah seperti: pasar, asosiasi sekarela, masyarakat sipil, dan sebagainya yang memiliki kaitan yang sangat erat dengan persoalan-persoalan publik tak terkecuali bencana.

Bencana merupakan persoalan *public administration* dan *public policy* (Pramusinto, 2009). Alasan mengapa persoalan bencana saat ini menjadi salah satu agenda *public policy* mengingat bahwa Negara Indonesia merupakan Negara yang sering dilanda bencana. Dalam satu dekade saja hampir ratusan bencana terjadi di Indonesia, salah satunya adalah bencana gempabumi 30 september 2009 yang meluluhlantakan Kota Padang dan menelan 383 korban jiwa. Sebenarnya jauh-jauh hari gempa

yang terjadi di Kota Padang sudah diperkirakan oleh banyak ahli kebencanaan.

Setelah terjadi gempa bumi tersebut tidak serta merta membuat Kota Padang aman dari bencana gempa bumi maupun bencana tsunami. Dari data Indeks Rawan Bencana Tahun 2013 BNPB menyebutkan bahwa Kota Padang masuk dalam salah satu daerah kategori rawan bencana tinggi dan berada pada peringkat 10 secara nasional atau peringkat pertama dari wilayah kabupaten yang ada di Provinsi Sumatera Barat (BNPB, 2013). Dari sekian banyak bencana, bencana gempa bumi dan tsunami yang paling mengancam, hal ini dikarenakan posisi daerah tersebut berada di zona subduksi antara lempeng Indo-Australia dan lempeng Eurasia. Fenomena tersebut menjadikan Kota Padang sebagai salah satu daerah yang sering mengalami bencana gempa bumi.

Berdasarkan data seismisitas yang diperoleh dari *United States Geological Survey* (USGS), pada tahun 2014 di Kota Padang tercatat 246 kejadian gempabumi dengan magnitudo golongan gempabumi merusak sampai golongan gempabumi besar (magnitudo 5 SR sampai 8 SR). Begitu juga dengan ancaman bencana tsunami di Kota Padang, dengan mencermati peta bahaya tsunami yang dikeluarkan oleh BNPB pada tahun 2013,

menyatakan dari keseluruhan wilayah Kota Padang, sebesar 7.613 Ha atau 19,41 % wilayah Kota Padang masuk dalam wilayah bahaya tinggi. Meskipun kurang dari 20 % luas wilayah Kota Padang secara keseluruhan, akan tetapi wilayah kelas bahaya tinggi menutupi hampir sebagian besar wilayah pesisir pantai Kota Padang terutama di wilayah pusat-pusat penduduk dan aktifitas masyarakat.

Namun, tingginya ancaman bencana gempa bumi dan tsunami tidak diimbangi dengan tingkat kesiapsiagaan yang dimiliki masyarakat Kota Padang. Dimana tingkat kesiapsiagaan masyarakat sangat mempengaruhi tingkat keselamatan masyarakat itu sendiri (Ainudin, dkk 2012). Hasil penelitian LIPI (2006) menemukan tingkat kesiapsiagaan masyarakat Kota Padang hanya 56% dan survei BNPB yang dilakukan pada tahun 2013 tentang indeks pengetahuan dan kesiapsiagaan masyarakat Kota Padang, menggambarkan dari 10 desa/kelurahan yang disurvei hanya 2 desa/kelurahan yang berada pada kategori sedang, 8 sisanya berada pada kategori rendah. Adanya rentan waktu penelitian LIPI (2006) dan Survei BNPB 2013, seharusnya bisa dimanfaatkan Pemerintah Kota Padang untuk meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat. Namun,

kenyataannya walaupun hampir 7 tahun, peningkatan kesiapsiagaan masyarakat Kota Padang tidak mengalami peningkatan. Padahal upaya peningkatan kesiapsiagaan merupakan salah satu amanat dari Deklarasi Hyogo 2005-2015 tentang pentingnya peningkatan kesiapsiagaan disegala level dalam pengurangan resiko bencana, termasuk kesiapsiagaan masyarakat.

Sebenarnya berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang dalam mensistematisasikan pelaksanaan praktik pengurangan risiko bencana dengan meningkatkan kesiapsiagaan, baik untuk pada pemerintahan, masyarakat dan sekolah dengan memberdayakan seluruh *stakeholders* yang ada. Dan kebijakan ini diwujudkan melalui Peraturan Daerah Pemerintah Kota Padang No 3 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana didalamnya dimuat bahwa Pemerintah Kota Padang melakukan tindakan peningkatan kesiapsiagaan masyarakat sebagai antisipasi bencana gempa bumi dan tsunami. Namun, sejalan dengan hasil penelitian LIPI (2006) dan BNPB (2013) tentang tingkat kesiapsiagaan dan pengetahuan masyarakat Kota Padang, dapat dikatakan bahwa rangkaian program peningkatan kesiapsiagaan yang dilakukan Pemerintah Kota Padang dinilai masih belum optimal dan perlu

disempurnakan. Disisi lain pentingnya dilakukan sebuah evaluasi dan analisa yang mendalam terhadap upaya yang telah dilakukan, mengingat tidak adanya peningkatan yang berarti tingkat kesiapsiagaan masyarakat Kota Padang dari tahun ke tahun.

Untuk memahami apa yang sebenarnya terjadi dalam kebijakan peningkatan Kesiapsiagaan masyarakat Kota Padang, maka penelitian hadir dengan tujuan mengevaluasi kebijakan Peningkatan Kesiapsiagaan masyarakat oleh Pemerintah Kota Padang dengan cara melihat sejauhmana upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang dan mengidentifikasi kendala apasaja yang menyebabkan pencapaian tujuan kebijakan peningkatan kesiapsiagaan tidak optimal.

Tempat Penelitian

Penelitian ini dilakukan di instansi Pemerintah Kota (Pemko) Padang yaitu di BPBD, di LSM Komunitas Siaga Tsunami (Kogami) dan Kelompok Siaga Bencana (KSB) Kelurahan Lolong Balanti, Kelurahan Purus, Kelurahan Bungo Pasang dan Kelurahan Bungus selatan. Informan yang dipilih menggunakan teknik sampling *nonprobabilistic* (dipilih dengan sengaja), yaitu *purposive sampling* (berdasarkan pertimbangan tertentu) oleh peneliti.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini memfokuskan pada mengevaluasi dan melihat upaya kebijakan yang dilakukan Pemerintah Kota Padang dalam membangun kesadaran dan peningkatan kesiapsiagaan masyarakat di Kota Padang dalam mengurangi resiko bencana gempa dan tsunami. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan menggunakan metode deskriptif, data yang dikumpulkan selama penelitian berupa wawancara, dokumen-dokumen, sehingga dapat diperoleh gambaran mengenai masalah yang dihadapi saat penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Upaya dan Evaluasi Kebijakan Peningkatan Kesiapsiagaan Masyarakat Kota Padang

Peningkatan kesiapsiagaan merupakan elemen penting dari kegiatan pengurangan resiko bencana yang bersifat pro-aktif sebelum terjadinya bencana (Hadayati, Permana, Pribadi, *at al*, 2006). Evaluasi kebijakan peningkatan kesiapsiagaan masyarakat di Kota Padang di analisis menggunakan pendekatan yang digunakan Kirschenbaum (2004) yang mengungkapkan bahwa kegiatan atau tindakan kesiapsiagaan tidak terlepas dari

4 (empat) kategori tindakan-tindakan yang berhubungan dengan:

- 1) *Skill Level*,
- 2) *Planning*,
- 3) *Protection dan*
- 4) *Prevention*.

Skill Level

Peningkatan Pengetahuan Dan Pemahaman sebagai Aktivitas Kunci Peningkatan Kesiapsiagaan Masyarakat

Dari segi pengetahuan masyarakat Kota Padang sudah cukup memiliki pemahaman terhadap bencana gempa dan tsunami, namun yang menjadi permasalahan adalah tindakan merespon bencana gempa dan tsunami tersebut yang masih sangat kurang dipahami. Kepanikan yang mengakibatkan ada yang meloncat dari lantai dua ketika gempa terjadi merupakan bukti nyata bahwa respon bencana yang dimiliki masyarakat masih perlu ditingkatkan. Sebab respon masyarakat yang baik akan sangat menentukan keselamatan masyarakat ketika menghadapi bencana (ISDR/UNESCO, 2006). Lebih jauh, tentunya peningkatan kesiapsiagaan melalui peningkatan pengetahuan masyarakat tidak cukup hanya sampai masyarakat mengenal bencana gempa dan tsunami saja, namun harus sampai ketingkat bagaimana cara bertindak atau merespon bencana dengan baik.

a) Pendidikan Bencana Gempabumi dan Tsunami melalui Pengintegrasian Kurikulum Siaga Bencana.

Upaya peningkatan kesiapsiagaan yang dilakukan Kota Padang melalui pendidikan formal dilakukan dengan berbagai bentuk kegiatan di sekolah yang ada di Kota Padang, berdasarkan hasil penelitian kegiatan tersebut ditekankan dalam tiga aspek. *Pertama*, pembuatan sistem kelembagaan di sekolah yang anggotanya merupakan unsur yang terdapat di sekolah. Kelembagaan ini diberikan peningkatan kapasitas melalui pelatihan, pembuatan Standar Operasional Prosedur (SOP), kelembagaan ini disebut Kelompok Siaga Bencana Sekolah (KSBS). *Kedua*, Peningkatan pengetahuan siswa tentang kebencanaan dalam upaya meningkatkan kesiapsiagaan di sekolah melalui kurikulum muatan lokal Siaga Bencana. *Ketiga*, melakukan simulasi evakuasi, pendidikan dan pelatihan, serta SOP yang telah dilaksanakan perlu diujicobakan melalui simulasi.

b) Sosialisasi Penanggulangan Bencana Kepada Masyarakat Kota Padang

Sosialisasi merupakan media yang pilih Pemerintah Kota Padang untuk meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat, sebagaimana yang diungkapkan Anwar (2012) masyarakat harus memiliki kesiapan yang baik dalam menghadapi

bencana melalui pembelajaran yang diperoleh dari sosialisasi- sosialisasi bencana tsunami yang dilakukan secara berkesinambungan. Sosialiasi yang dilakukan Pemko Padang dilakukan memanfaatkan media elektronik, secara langsung dan memanfaatkan kearifan lokal. Pendekatan secara langsung Pemerintah Kota Padang memberikan materi sosialisasi melalui kegiatan seminar, talkshow kepada masyarakat, sedangkan melalui media cetak dan eltronik Pemerintah Kota Padang membuat pamphlet, brosur serta baliho-baliho tentang bencana yang disebar di beberapa titik di Kota Padang. Sedangkan sosialisasi dengan memanfaatkan kearifan local dilakukan Pemko Padang dengan memanfaatkan kegiatan-kegiatan ditengah masyarakat sebagai media mensosialisasikan pengetahuan bencana, dalam kegiatan ini Pemko Padang menggunakan tokoh masyarakat, seperti alim ulama, ninik mamak, serta perangkat masyarakat lainnya untuk menyampaikan materi kebencanaan kepada masyarakat. Terlebih tokoh masyarakat Kota Padang tersebut telah diberi materi kebencanaan, termasuk bagaimana cara mendistribusikannya kepada masyarakat. Selain itu, dalam mensosialisasikan pengetahuan masyarakat kepada masyarakat Pemko Kota Padang juga memanfaatkan media elektronik sebagai

sarana pendistribusian pengetahuan bencana kepada masyarakat. Pemko Padang sudah melakukan MoU dengan radio Classy Fm, MoU tersebut berisi kesepakatan bahwa radio Classy Fm menjadi mitra Pemko Padang dalam menyiarkan edukasi kebencanaan dan memberikan peringatan dini kepada masyarakat Kota Padang. Selain radio, Pemko Padang juga memanfaatkan media televisi, televisi yang dimaksud adalah TVRI dan Padang TV (tv local). Penyebaran pengetahuan kebencanaan melalui televisi ini dilakukan dengan kegiatan talkshow oleh pejabat-pejabat pemerintah Kota Padang terkait kebencanaan. Namun, berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa kegiatan-kegiatan yang dilakukan Pemko Padang dalam meningkatkan pengetahuan, tidak dilaksanakan secara berkelanjutan dan tidak terikat kedalam kebijakan, bahkan terkesan hanya angin-anjinan atau dengan kata lain pelaksanaan sosialiasi yang dilakukan bersifat *incidental*, dimana program sosialiasi terhadap masyarakat akan rutin dilaksanakan apabila ada beberapa rangkaian gempa mengguncang Kota Padang. Dan apabila kejadian gempa mulai berkurang atau bahkan tidak ada, intensitas kegiatan sosialiasi kepada masyarakat mulai berkurang dan bahkan bisa di katakana tidak ada.

c) Simulasi Gempa dan Tsunami sebagai Upaya Memperbaiki Respon Masyarakat Kota Padang

Upaya peningkatan pengetahuan masyarakat, Pemko Padang melakukan rangkaian simulasi. Simulasi yang dilakukan merupakan untuk melihat bagaimana pengetahuan yang dimiliki masyarakat Kota Padang yang diperoleh melalui berbagai sosialisasi yang dilakukan Pemko Padang, dapat diterjemahkan oleh masyarakat kedalam bentuk tindakan ketika bencana itu terjadi. Hal ini sesuai dengan ungkapan (ISDR/ UNESCO, 2006) diperlukan latihan dan simulasi untuk memastikan respon masyarakat dalam menghadapi bencana terutama saat peringatan dini. Sehingga dengan rangkaian simulasi yang dilakukan masyarakat mendapat gambaran nyata bagaimana merespon atau bertindak dalam penyelamatan diri ketika bencana gempa dan tsunami terjadi di Kota Padang.

Pemerintah Kota Padang sejauh ini telah melakukan beberapa kali rangkaian simulasi. Namun, berdasarkan hasil penelitian simulasi yang dilakukan Pemerintah Kota Padang masih terfokus dilaksanakan di pinggir pantai, padahal dalam keseharian kegiatan masyarakat tidak hanya berada di pinggir pantai. Kegiatan simulasi yang dilakukan Pemerintah Kota Padang belum

menyentuh upaya simulasi yang dilakukan di dalam gedung. Apabila melihat peristiwa gempa dan tsunami yang pernah terjadi di Kota Padang bisa terjadi kapanpun, tidak bisa dipungkiri peristiwa gempa dan tsunami terjadi ketika jam kerja, dimana masyarakat sedang melakukan aktivitas di dalam kantor masing-masing, termasuk kantor yang memiliki lantai lebih dari satu. Sehingga untuk memastikan respon masyarakat efektif terhadap gempa dan tsunami, Pemerintah Kota Padang juga perlu melakukan simulasi terhadap masyarakat tersebut.

d) Pembentukan Kelompok Siaga Bencana (KSB) Sebagai Upaya *Community Development*

Terbentuknya Kelompok Siaga Bencana (KSB) di Kota Padang merupakan tindakan lanjutan dari sebuah upaya kesiapsiagaan, sebagaimana kesiapsiagaan yang dimaksudkan dalam UU No 24 Tahun tentang Penanggulangan Bencana kesiapsiagaan adalah tindakan-tindakan efektif yang dilakukan sebelum terjadi bencana, termasuk pembentukan organisasi. Pembentukan organisasi yang dimaksud tidak semata-mata hanya organisasi pemerintah, namun juga organisasi yang ada ditengah masyarakat layaknya pembentukan KSB di Kota Padang sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam

mesosiliasikan kesiapsiagaan kepada masyarakat.

Pembentukan KSB yang dilakukan Pemko Padang juga sebagai bentuk pengurangan resiko bencana berbasis masyarakat yang bertujuan membangun kapasitas masyarakat, sebab secara garis besar program peningkatan kesiapsiagaan masyarakat seharusnya lebih ditekankan pada *community development* (Rahayu, 2008). Selama ini masyarakat hanya sebagai objek dalam penanggulangan bencana, maka paradigma tersebut mulai diubah dengan memberi ruang bagi masyarakat untuk ikut serta dalam penanggulangan bencana. Sebelum adanya pembentukan KSB, BPBDPK Kota Padang mengalami kesulitan untuk kesulitan untuk melakukan kegiatan sosialisasi mengenai kerawanan bencana kepada masyarakat, sosialisasi mengenai kerawanan bencana juga belum dilakukan menyeluruh dan terpadu. Mengingat keterbatasan dari BPBDPK Kota Padang itu sendiri, kemudian banyaknya daerah di Kota Padang yang memiliki resiko tinggi terhadap gempa dan tsunami. Selain itu materi yang diberikan BPBDPK Kota Padang belum mencapai sasaran yang diperuntukkan bagi masyarakat yang rentan, materi juga kurang dipahami oleh masyarakat, sehingga edukasi maupun sosialisasi yang dilakukan oleh BPBDPK

Kota Padang kurang efektif dan belum mampu menjangkau seluruh masyarakat dan daerah rawan di Kota Padang.

Berdasarkan peran, tugas dan tanggung jawab dari setiap KSB, dapat diambil kesimpulan bahwa KSB tidak hanya dibentuk untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dan komunitasnya sendiri, tetapi KSB dapat berperan aktif dalam setiap penanggulangan bencana di Kota Padang. Dimulai dari tim reaksi cepat yang langsung memberikan bantuan kepada warga yang butuh pertolongan tanpa menunggu tim penyelamat dari pihak lain, kemudian mampu mengarahkan dan membantu warga untuk melakukan evakuasi, kemudian mampu bertugas sebagai tim SAR serta mengakomodasi permasalahan logistik darurat bencana. Namun, dalam penerapannya tidak semua Kelurahan di Kota Padang yang secara aktif menjalankan organisasi pengurangan risiko bencananya. Dari temuan penelitian, hanya Kelurahan pada daerah zona merah rawan tsunami saja yang perkembangannya berjalan berkesinambungan. Karena masyarakat yang berada pada rawan daerah zona merah sadar bahwa bencana akan datang pada daerah mereka bisa datang kapan saja. Dan tentu konsep ini masih terbilang baru, dan referensinya belum cukup memadai serta belum ada dana khusus

dianggarkan per bulannya untuk konsep ini, sehingga konsep ini bisa dikatakan diterapkan dan diberdayakan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah masing-masing.

Planning

Keberadaan Rencana dan Panduan Operasional sebagai Strategi Jangka Panjang Peningkatan Kesiapsiagaan Masyarakat

Pemerintah Kota Padang serta lembaga ataupun organisasi/forum pengurangan resiko bencana melakukan advokasi kebijakan yang berhubungan dengan kebencanaan, mempengaruhi dan meyakinkan *stakeholder* untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan maupun aturan-aturan yang dibutuhkan untuk mendukung penanggulangan bencana, yang dapat memberikan pertimbangan atau memfasilitasi dalam pengelolaan bencana. Dalam memperkuat upaya peningkatan kesiapsiagaan masyarakat Pemerintah Kota mengadvokasi kebijakan terkait kesiapsiagaan. Adapun kebijakan yang dibuat telah Pemerintah Kota Padang adalah pembuatan Rencana Aksi Daerah (RAD), Peraturan Daerah No 3 Tahun 2008, Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2010 tentang Peringatan Sistem Peringatan Dini, Perwako Nomor 25 Tahun 2011 tentang Protap Penanggulangan Bencana Kota Padang.

Memaknai kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Kota Padang dalam upaya peningkatan kesiapsiagaan, disiapkan dan dituangkan dalam bentuk peraturan yang mengikat yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Padang yakni berupa Peraturan Daerah, Peraturan Walikota Padang. Langkah ini diambil agar kebijakan yang telah dikeluarkan lebih bermakna dan mengikat, sesuai dengan ISDR & LIPI (2006) kebijakan-kebijakan dituangkan dalam berbagai bentuk, dan akan lebih bermakna apabila dicantumkan secara konkrit dalam peraturan-peraturan, seperti: SK atau Perda yang disertai dengan *job description* yang jelas.

Salah satu bentuk kesiapsiagaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang adalah dengan menyusun Rencana Kontijensi yang merupakan pedoman teknis pelaksanaan apabila terjadi bencana. Penyusunan juga berdasarkan kajian kerentanan dimana Kota Padang terletak di pantai barat Sumatra yang rawan terhadap gempa bumi dan tsunami. Berdasarkan kajian kerentanan tersebut serta masukan dari *stakeholder* disusunlah strategi menyangkut pengambilan kebijakan, realisasi prosedur tetap, pengarahan sumber daya, penyediaan sarana mobiliasi pengungsi, mobiliasi sarana prasarana dan prasarana, pengawasan,

maka dalam perencanaan kontijensi ini BPBDPK Kota Padang, telah merencanakan berbagai aktifitas seperti membentuk posko, menyiapkan tim reaksi cepat, mengkoordinasikan kegiatan penanggulangan, mengatur dan mengendalikan kegiatan posko, memberikan, menerima dan mencata informasi, membuat laporan kegiatan penanggulanag bencana. Penyusunan rencana kontijensi dilakukan Pemerintah Kota Padang dengan pendekatan partisipatif, yakni semua *stakeholder* dilibatkan dan bebas menyampaikan pendapat.

Protection

Penyiapan Petunjuk, Jalur dan Lokasi Evakuasi

Dalam melakukan tindakan perlindungan kepada masyarakat Pemerintah Kota Padang telah melakukan pembuatan peta dan petunjuk jalur evakuasi yang dapat diaskes oleh masyarakat. Kota Padang sejauh ini telah menempatkan peta evakuasi di beberapa titik menjadi keramaian masyarakat di Kota Padang. Peta tersebut dilengkapi pembagian zona-zona yang menjadi daerah ancaman tsunami. Peta evakuasi harus dibuat dengan beberapa pendekatan, salah satunya adalah dengan perkiraan genangan tsunami untuk mengetahui sejauhmana bencana tsunami tersebut melanda suatu wilayah,

mengidentifikasi lokasi-lokasi dan fasilitas yang dapat digunakan sebagai tempat penyelamatan pertama, tindakan tersebut termasuk pembuatan peta jalur evakuasi yang meliputi evakuasi horizontal dan evakuasi vertical. *Pertama:* Jalur evakuasi Horizontal. Jalur evakuasi menurut Perda Kota Padang No 3 tahun 2008 adalah jalur perjalanan yang menerus (termasuk jalan keluar, koridor/selasar umu dan sejenis) dari setiap bagian bangunan termasuk didalam unit hunian tunggal ke tempat aman, yang disediakan bagi suatu lingkungan/kawasan sebagai tempat penyelamatan atau evakuasi. Kapasitas jalan akses menuju lokasi penyelamatan penting, sebab jangan sampai terjadi kemacetan dan jalan akses tersebut merupakan satu-satunya jalan menuju lokasi aman. Untuk Kota Padang sendiri kapasitas jalan menjadi masalah tersendiri yang belum mampu dicarikan jalan keluarnya. Se jauh ini Pemko Padang sudah mengidentifikasi beberapa jalan yang akan dibangun dan akan direncanakan peningkatan kapasitas melalui pelebaran dan pengaspalan bagi yang belum diaspal. Dari dokumen BPBDPK Kota Padang ada 72 titik jalan yang nantinya dilakukan pelebaran. Namun, sejauh ini pelebaran yang telah dikerjakan Pemko Padang hanya baru satu jalur, yaitu jalur Alai-By Pass. Jalur

ini mulai dikerjakan Pemko Padang pada awal tahun 2009, namun sampai sekarang masih belum selesai sepenuhnya, walaupun sudah bisa dilewati tapi di beberapa titik jalan masih belum diaspal dan masih terlihat ada beberapa bangunan yang belum dibongkar yang menghalangi jalan, hal ini diakibatkan oleh pembebasan lahan yang masih belum selesai sepenuhnya.

Selain itu BPBDPK juga mengusulkan pembangunan 5 buah jembatan baru yang menghubungkan jalur-jalur evakuasi yang terpisah oleh sungai. Pemabangunan jembatan lencdrung bersifat horizontal memanjang mengikuti pantai. Namun, dari 5 jembatan yang rencanakan dibangun baru satu jembatan yang telah selesai pengerjaannya, yakni jembatan yang menghubungkan Purus Tengah dan Purus Atas. Lokasi penyelamatan yang telah diidentifikasi dapat ditempuh dalam waktu relative cepat, sebab selain letaknya tidak terlalu jauh dari kelurahan-kelurahan yang terkena genangan tsunami, jalan akses atau rute evakuasi menuju lokasi tersebut kondisi baik dan lebar karena merupakan jalan koridor, sehingga tidak dimungkinkan terjadi kemacetan.

Kondisi material jalur di Kota Padang sebagian besar merupakan jalan beraspal, jalan trotoar dari *paving block*

dan juga berupa tanah keras dan berbatu. Namun, kenyataan dari hasil penelitian masih ada beberapa jalur evakuasi di Kota Padang berlobang-lobang dan rusak hal ini sangat berpengaruh dalam proses evakuasi masyarakat. Keadaan jalur evakuasi di Kota Padang sepenuhnya akan berpengaruh terhadap tingkat penyelamatan diri masyarakat. Walaupun di beberapa titik sudah mengalami perbaikan seperti halnya jalan Alai-By Pass, namun berdasarkan hasil penelitian perbaikan yang dilakukan Pemko Padang belum selesai sepenuhnya masih ada beberapa titik yang belum diaspal bahkan masih ada beberapa bangunan yang menghalangi jalan tersebut, karena belum selesainya kesepakatan pembebasan lahan dengan masyarakat setempat.

Kedua: Jalur evakuasi Vertikal atau *shelter*. Sempitnya waktu evakuasi suatu daerah rawan bencana akan mempengaruhi tingkat pencapaian masyarakat ke tempat penyelamatan, masyarakat akan lebih lama mencapai sebuah tempat ketinggian atau perbukitan untuk bisa terhindar dari ancaman bencana tsunami. Evaluasi dilakukan Pemko pasca gempa 30 September 2009. Sempitnya waktu yang diperlukan untuk melakukan evakuasi untuk mencapai perbukitan menyebabkan pemko mengadopsi kebijakan lain yaitu pembangunan *Shelter* perlindungan

tsunami sebagai sarana evakuasi vertical. Pembangunan *Shelter* di Kota Padang di bedakan menjadi 2 macam, yakni *Shelter* pemukiman dan *shlater* persimpangan. *Shelter* pemukiman merupakan *Shelter* yang dipersiapkan Pemko Padang berada dsekita pemukiman penduduk, *Shelter* ini bisa berbentuk bangunan publik, masjid, sekolah maupun bangunan swasta yang memiliki ketinggian lebih dari 10 meter. Sedangkan *Shelter* persimpangan merupakan *shlater* yang dibangun diatas jalan yang membentuk simpang, dengan kata lain *shlater* ini berupa rangkain jembatan yang memanjang dan disetiap sisinya mengarah kejalan sebagai tangga untuk masyarakat naik kehalter ketika proses evakuasi bencana tsunami.

Sejauh ini Pemko Padang masih terfokus mempersiapkan *Shelter* sebanyak mungkin *Shelter* pemukiman. Pemko Padang sudah mengidentifikasi beberapa bangunan yang bisa di jadikan *Shelter* untuk tempat evakuasi masyarakat. Adapun bangunan yang teridentifikasi rata-rata masih bangunan lama, walaupun ada beberapa gedung yang memang disiapkan untuk *Shelter*. Gedung yang disiapkan tersebut terintegrasi dengan sekolah, maksudnya agar *Shelter* tersebut tidak hanya bisa digunakan ketika bencana terjadi namun ketika tidak terjadi bencana bangunan tersebut dapat dimanfaatkan untuk

kegiatan belajar mengajar. Dalam menjamin masyarakat bisa menyelamatkan diri ketika bencana gempa dan tsunami terjadi di Kota Padang, keberadaan *Shelter* dan daya tampung dilingkungan masyarakat sangat menentukan. Namun, berdasarkan hasil penelitian *Shelter* yang ada di Kota Padang belum mampu menampung seluruh masyarakat Kota Padang yang berada di zona merah bahkan keberadaan *Shelter* tidak merata hanya beberapa titik saja di Kota Padang yang dilengkapi *shelter* untuk penyelamatan masyarakat.

Alasan utamanya masyarakat tidak menjadikan *shelter* sebagai tempat evakuasi dalah ketidak percayaan masyarakat akan tingkat ketahanan bangunan *Shelter*, masyarakat merasa *Shelter* bisa saja tiba-tiba roboh ketika gempa susulan terjadi. Keengganan masyarakat ini sebenarnya beralasan, sebab berdasarkan hasil penelitian menemukan bahwa tidak semua *Shelter* yang ada di Kota Padang telah melalui uji kelayakan, sejauh ini hanya 8 *Shelter* yang telah melalui uji kelayakan. Keengganan masyarakat untuk tidak memilih *Shelter* untuk penyelamatan diri, dari hasil penelitian juga diakibatkan ketidak tahuan masyarakat bangunan mana saja yang bisa dimanfaatkan untuk *Shelter*. Berdasarkan temuan penelitian ternyata masyarakat Kota Padang belum

sepenuhnya mengerti bangunan apasaja yang bisa dimanfaatkan untuk menjadi *Shelter*, hal ini diakibatkan kurangnya sosialisasi yang diberikan Pemko Padang terkait bangunan yang bisa dimanfaatkan untuk menjadi *Shelter*.

Prevension

Penyiapan dan Penyuluhan Tas SIBAD kepada Masyarakat

Belajar dari Negara Jepang yang jauh-jauh hari sebelum bencana gempa dan tsunami terjadi masyarakatnya sudah dibekali dengan sebuah tas yang berisi perlengkapan yang dibutuhkan ketika bencana terjadi. Program tersebut dicoba diadopsi Pemerintah Kota Padang dalam mempersiapkan masyarakat agar tidak terjadi bencana dan bantuan belum datang, masyarakat masih bisa bertahan hidup dengan perbekalan yang telah disiapkan sebelumnya. Pentingnya penyiapan Tas SIBAD atau perbekalan sudah mulai disosialisasikan Pemerintah Kota Padang kepada masyarakat. Pemerintah Kota Padang merasa bahwa perbekalan yang dilakukan masyarakat sebelum bencana dapat mengurangi terjadinya bencana kedua yakni kelaparan dan serangan penyakit selama masa tanggap darurat.

Perbekalan yang dilakukan masyarakat merupakan salah satu tindakan kesiapsiagaan yang dilakukan

pada masa pra-bencana, sebagaimana yang diungkapkan oleh Kirschenbaum (2001) perbekalan merupakan tindakan kesiapsiagaan dengan penyiapan peralatan yang dibutuhkan dan harus dipersiapkan bila terjadi bencana. Sejauh ini Pemerintah Kota Padang sudah mulai mensosialisasikan kepada masyarakat untuk menyiapkan Tas SIBAD yang berisi perlengkapan seperti: air mineral, makanan instan, minuman dan pakaian ganti, senter, korek api, lilin, tisu, baterai cadangan dan barang-barang lainnya yang dibutuhkan, perlengkapan mandi, perkengkapan wanita dan perlengkapan bayi bagi yang memiliki bayi, radio kecil, kotak P3K dan obat-obatan yang diperlukan dan surat-surat penting. Namun, berdasarkan wawancara dengan masyarakat menunjukkan bahwa masyarakat belum sepenuhnya menyadari pentingnya Tas SIBAD, ini ditunjukkan belum mulainya masyarakat menyiapkan Tas SIBAD dirumah masing-masing. Masyarakat menganggap bahwa bencana belum bisa dipastikan kapan terjadi, jika disiapkan dari sekarang dikuatirkan makana yang ada akan basi atau kadaluarsa. Disisi lain, masyarakat belum banyak yang mengetahui bahwa perlunya Tas SIBAD dan bahkan tidak tahu sama sekali dengan Tas SIBAD, hal ini ditengarai kurangnya sosialisasi yang dilakukan Pemerintah Kota Padang

terkait pentingnya Tas SIBAD sehingga bermuara pada ketidak tahuan dan ketidak pedulian masyarakat akan peningnya Tas SIBAD.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian dari hasil penelitian dan pembahasan mengenai upaya penigkatan kesiapsiagaan masyarakat di Kota Padang, peneliti menarik kesimpulan sebagai berikut:

Pemerintah Kota Padang secara garis besar sudah mulai memperhatikan faktor kesiapsiagaan sebagai unsur penting dalam penanggulangan bencana dengan telah diinisiasinya berbagai program kesiapsiagaan. Namun mayoritas program yang dibuat masih bersifat *incidental* dan belum terlaksana secara berkelanjutan. Disisi penyediaan fasilitas pendukung kesiapsiagaan masyarakat (perbaikan jalur evakuasi, penyediaan lokasi evakuasi *vertical*) rata-rata masih dalam tahap perencanaan.

Upaya peningkatan kesiapsiagaan masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang dapat dikategori menjadi 2 yaitu: *Pertama*, Peningkatan Kapasitas masyarakat dengan kegiatan Peningkatan pengetahuan dan Pemahaman masyarakat melalui pengintegrasian kurikulum siaga bencana disekolah, sosialisasi, simulasi dan pembentukan Kelompok Siaga Bencana

sebagai *Community Development*. *Kedua*, Penyediaan fasilitas pendukung kesiapsiagaan masyarakat melalui penetapan kebijakan, pembuatan Panduan operasional dalam keadaan darurat dan pembangunan fasilitas evakuasi, serta fasilitas peringatan dini.

Berdasarkan 4 kajian teori tindakan kesiapsiagaan Kirschenbaum (2004) bahwasannya Kesiapsiagaan tidak terlepas dari tindakan-tindakan yang menyangkut *Skill Level*, *Planning*, *Protection* dan *Prevension*. Keempat teori yang dikemukakan Kirschenbaum digunakan untuk mengevaluasi upaya Pemerintah Kota Padang dalam meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat. Secara keseluruhan Pemerintah Kota Padang telah melakukannya dalam bentuk upaya dan berbagai kebijakan:

Skill Level

Pemerintah Kota Padang memposisikan peningkatan pengetahuan sebagai kegiatan kunci dalam meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat yang diterjemahkan kedalam bentuk pengintegrasian kurikulum siaga bencana kedalam kurikulum sekolah, sosialisasi dan simulasi bencana gempabumi dan tsunami, serta pembentukan Kelompok Siaga Bencana di 104 kelurahan. Namun, Pengintegrasian Kurikulum Siaga Bencana masih belum menyentuh seluruh sekolah yang ada, baru 12 sekolah yang

sudah mulai melakukannya. Sosialisasi dan simulasi masih bersifat *incidental* atau baru dilaksanakan pasca bencana terjadi, sehingga masyarakat tidak mendapatkan sosialisasi dan simulasi yang berkelanjutan. Dalam hal Kelompok Siaga Bencana (KSB) pembentukannya tidak diiringi dengan penyediaan anggaran dan fasilitas yang memadai, sehingga banyak KSB yang mati suri karena ketiadaan dana dan fasilitas, kekakuan birokrasi dan minimnya anggaran ditengarai mengakibatkan hal tersebut terjadi.

Planning

Dalam menentukan tindakan yang perlu dilakukan sebelum, saat dan pasca bencana, Pemerintah Kota Padang telah membuat Rencana Aksi Daerah (RAD) hingga Rencana Aksi Komunitas (RAK). Penyelesaian pembuatan Rencana Kontijensi bencana gempa bumi dan Tsunami tahun 2013, serta membuat Protap penanggulangan bencana.

Protection

Demi melindungi masyarakat Kota Padang dari bencana gempa bumi dan tsunami. Pemerintah Kota Padang telah membuat jalur dan lokasi evakuasi baik horizontal maupun vertikal dalam bentuk *shelter*, serta untuk menjamin dapat diakses oleh masyarakat Pemko menempatkan peta dan rambu-rambu petunjuk jalur evakuasi di berbagai titik di Kota Padang. Namun, tempat

perlindungan dan jalur evakuasi masih belum mencukupi menampung seluruh masyarakat Kota Padang yang terpapar tsunami. Penambahan jalur dan *shelter* masih tahap perencanaan, selain itu belum semua *shelter* yang ada di Kota Padang mengalami uji kelayakan mengakibatkan keengganan masyarakat untuk menjadikan pilihan utama dalam melindungi diri ketika bencana gempa dan tsunami terjadi.

Prevention

Terkait perbekalan Pemerintah Kota Padang sudah melakukan penyuluhan menyiapkan TAS Siaga Bencana Darurat (SIBAD) dan inisiasi pembentukan Unit Teknis Pelaksana Dinas (UPTD) terkait pemenuhan kebutuhan dasar bencana. Namun, penyuluhan TAS SIBAD belum maksimal sehingga berdampak pada keengganan masyarakat untuk menyiapkannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ainuddin, Syed, Jayant Kumar R. Internasional Framework, Key Stakeholder and Community Preparedness for Earthquake Induced Disaster Management, Vol.21. No.1, 2012 pp.22-36. Emerald Group Publishing Limited
- Kirschenbaum, Alan. 2001. *Chaos Organization and Disaster Management*. USA: Marcel Dekker

Kusumasari, Bevaola. Quamrul Alam dan Kamal Siddiqui, 2012, Disaster Prevention and Management, Emerald Article, Monas University

Kusumasari.Bevaola.2014.Manajemen Bencana dan Kapabilitas Daerah.Yogyakarta: Gava Media

Rahayu, Harkunti P, et al. 2008. Pedoman Pelaksanaan Latihan Kesiapsiagaan Bencana Tsunami untuk Kota dan Kabupaten. Jakarta: Kementrian Negara Riset dan Teknologi

TIM LIPI, 2006, Kajian Kesiapsiagaan Masyarakat dalam Mengantisipasi Bencana Gempa dan Tsunami di Indonesia, LIPI-UNESCO/ISDR, Jakarta. www.buku-e.lipi.go.id/utama.cgi?lihatarsip&jans001...1

UNISDR, 2012 How To Make Cities More Resilient: A Handbook For Local Government Leaders:

Making Cities Resilient-My City is Getting Ready!, Geneva. <http://www.unisdr.org/files/26462handbookfinalonlineversion.pdf>. diakses tanggal 01 Otober 2014USGS, 2014 .

Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pendidikan Sadar Bencana.

Perda No 4 Tahun 2014 tentang RTRW Kota Padang 2010-2030

Rencana Kontijensi Menghadapi Bencana Gempabumi dan Tsunami Kota Padang

Undang-Undang RI Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 03 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana

Perda No. 18 Tahun 2008 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja badan penanggulangan bencana Kota Padang

Peraturan Walikota Padang Nomor 58 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang.

Dokumen

Perwako Padang No 37 Tahun tentang Prosedur Tetap Penanggulangan Bencana

Renstra BPBDPK Kota Padang tahun 2013