

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Indonesia masuk dalam negara yang memiliki tingkat kerawanan bencana. Frekuensi terjadinya bencana relatif tinggi, baik bencana alam, non-alam, sosial, dan berbagai bencana lingkungan. Salah satu penyebab utamanya adalah dari letak geografis negara. Wilayah Indonesia merupakan tempat pertemuan tumbukan lempengan tiga benua (Adiyoso, 2018: 60).

Berdasarkan data Badan Nasional Penanggulangan Bencana hingga tanggal 28 Januari 2021 tercatat jumlah kejadian bencana sebanyak 237 kejadian yang melanda tanah air. Kejadian bencana alam yang mendominasi adalah bencana banjir, gempa bumi, tanah longsor dan puting beliung. Selain bencana alam, pada tanggal 14 April 2020 Pemerintah Indonesia menetapkan penyebaran Covid-19 sebagai bencana nasional non-alam (BNPB, 2021: Januari).

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana (UU Nomor 24 Tahun 2007) menyebutkan bahwa bencana merupakan rangkaian kejadian yang sifatnya dapat memberikan ancaman serta mengganggu kehidupan dan penghidupan manusia. Bencana tersebut disebabkan oleh beberapa faktor yaitu bencana alam, bencana non-alam dan bencana sosial. Bencana alam merupakan bencana yang diakibatkan oleh serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan dan tanah

longsor. Bencana non-alam menurut Adiyoso (2018: 30) adalah serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia karena kesalahan dan kelalaian seperti kecelakaan transportasi, kecelakaan industri dan wabah penyakit. Sedangkan bencana sosial menurut UU Nomor 24 Tahun 2007 adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia meliputi konflik sosial antarkelompok atau antar komunitas masyarakat dan teror.

Wabah penyakit (pandemi) merupakan salah satu dari bencana non-alam. Pandemi adalah ancaman yang diakibatkan oleh menyebarnya penyakit menular yang berjangkit di suatu daerah tertentu. Pada skala besar, pandemi dapat mengakibatkan meningkatnya jumlah penderita penyakit dan korban jiwa. Kondisi lingkungan yang buruk, perubahan iklim, makanan, dan pola hidup masyarakat yang salah merupakan beberapa faktor yang dapat memicu terjadinya penyakit ini (Adiyoso, 2018: 53).

Sepanjang akhir tahun 2019 hingga saat ini akan dikenang oleh umat manusia. Tahun tersebut merupakan awal terjadinya penderitaan global yang disebabkan oleh pandemi Covid-19. SARS-CoV-2 atau covid-19 berasal dari Wuhan Provinsi Hubei, Republik Rakyat Cina (RRC). Dalam kurun waktu yang singkat virus ini menjalar ke seluruh dunia (BNPB, 2020: III). Seperti dikutip oleh Findayani (2020: 64) *World Health Organization* (WHO) atau Organisasi Kesehatan Dunia melaporkan kasus Covid-19 yang pertama ditemukan di Wuhan, kota bagian Hubei, China sejak awal Desember 2019 dan mengakibatkan ribuan orang meninggal dalam hitungan hari.

Virus corona adalah keluarga besar virus yang menyebabkan penyakit mulai dari flu biasa hingga penyakit yang lebih parah, seperti sindrom pernapasan Timur Tengah (Mers-CoV) dan sindrom pernapasan akut parah (SARS-CoV). Virus ini merupakan virus jenis baru yang belum diidentifikasi pada manusia (BNPB, 2020: IV). Pada tanggal 9 Maret WHO secara resmi mendeklarasikan Covid-19 sebagai pandemi yang telah menyebar secara luas di dunia (Satuan Tugas Penanganan Covid-19, 2021: Februari). Menurut Djalante yang dikutip oleh Findayani (2020: 64) Indonesia merupakan negara terpadat keempat di dunia yang memiliki risiko cukup tinggi dan diperkirakan akan melewati masa yang cukup sulit serta waktu yang cukup lama dalam menghadapi ancaman Covid-19 dibandingkan dengan negara lain.

Pada tanggal 2 Maret 2020, Presiden Joko Widodo dan Menteri Kesehatan Terawan Agus Putranto mengumumkan kasus pertama yang dikonfirmasi sebagai Covid-19 di Indonesia (BNPB, 2020: 30). Penyebaran Covid-19 di Indonesia mengakibatkan jumlah korban yang kian meningkat setiap harinya. Dalam langkah menanggulangi pandemi Covid-19 Presiden Joko Widodo mengeluarkan surat keputusan Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional.

Data Satgas Penanganan Covid-19 hingga 3 Februari 2021 menyebutkan jumlah kasus Covid-19 di Indonesia menembus angka 1.111.671 dengan kasus meninggal sebanyak 30.770 (Satgas Penanganan Covid-19, 2021: Februari). Angka ini masih terus berubah mengingat penularan masih saja terjadi. Krisis kesehatan akibat pandemi Covid-19 telah memberikan dampak yang signifikan

bagi kehidupan masyarakat dari aspek sosial, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan (Lestari, Ghozalba, Susilo, & Rusmiasih, 2020: IV).

Dalam penelitian Ardiyanti (2020: 25) menyebutkan bahwa komunikasi media pemerintah pada saat awal isu Covid-19 masuk di Indonesia mendapatkan penilaian negatif. Terdapat dua lembaga swadaya masyarakat (LSM) yaitu Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) dan *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF). Menurut Mawardi yang dikutip Ardiyanti (2020: 25) dasar dari penilaian negatif adalah pemerintah Indonesia mengeluarkan 37 pernyataan blunder selama pandemi Covid-19 salah satunya adalah pernyataan Menteri Kesehatan Indonesia Terawan Agus Putranto yang menantang peneliti Harvard untuk membuktikan virus corona ada di Indonesia.

Dampak dari pandemi tersebut membuat masyarakat Indonesia hidup dalam ketidaknormalan dan keterbatasan, tidak hanya itu angka kematian akibat virus ini juga kian naik. Dilansir dari harian Jawa Pos (29 Januari 2021: 11) memberitakan bahwa pada tanggal 28 Januari 2021 penambahan kasus kematian akibat pandemi Covid-19 mencapai angka tertinggi yakni 476 kasus kematian dalam sehari.

Kota Semarang merupakan salah satu zona merah kasus Covid-19 sejak ditetapkan pada akhir Februari 2020. Selain itu Kota Semarang juga merupakan penghubung antara Jawa Barat dengan Jawa Timur melalui Jalur Pantai Utara (Pantura) di mana banyak dilewati kendaraan serta menjadi salah satu jalur utama

penerbangan baik domestik maupun internasional di Provinsi Jawa Tengah (Findayani, 2020: 65). Dalam mengurangi dampak bencana non-alam akibat Covid-19 yang menyebar di Indonesia khususnya di Kota Semarang dibutuhkan peran pemerintah dalam kegiatan penanggulangan bencana. Seperti yang dituangkan pada Pasal 6 UU Nomor 24 Tahun 2007 bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Menurut riset yang dilakukan Pandiangan (2020: 8) sejak ditemukan pasien pertama Covid-19 di Kota Semarang, Pemerintah Kota (Pemkot) Semarang melakukan berbagai tindakan untuk penanganan dan pencegahan Covid-19 di bawah koordinasi Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Kota Semarang. Hingga tanggal 11 Februari 2021 total kasus Covid-19 di Kota Semarang berjumlah 29.142 kasus dengan kasus meninggal sebanyak 1.595 kasus (Kota Semarang Siaga Corona, 2021: Februari).

Rudianto mengatakan dalam melakukan kegiatan penanggulangan bencana perlu didukung berbagai pendekatan, yang pertama *soft power* yaitu usaha dalam mempersiapkan kesiagaan masyarakat melalui sosialisasi dan pemberian informasi mengenai bencana tersebut. Lalu yang ke-dua *hard power* yaitu usaha menghadapi bencana dengan pembangunan fisik seperti membangun sarana komunikasi, membangun tanggul, mengeruk sungai dan lain-lain (Rudianto, 2015: 52). Dalam UU Nomor 24 Tahun 2007 pendekatan di atas disebut dengan mitigasi bencana.

Pemkot Semarang dalam melakukan penanggulangan bencana tidak dapat lepas dari proses komunikasi kepada masyarakat. Hal yang perlu dilakukan dalam mengurangi risiko bencana adalah mengelola aspek-aspek komunikasi diantara pemerintah dan masyarakat agar pesan yang akan disampaikan sesuai dengan tujuan. Seperti dikutip Lestari (2019: 9) manajemen komunikasi bencana merupakan upaya yang komprehensif dalam mencegah dan mengurangi risiko bencana dengan mengelola proses produksi pesan-pesan atau informasi tentang bencana, penyebaran pesan dan penerimaan pesan dari tahap prabencana, saat terjadi bencana dan pascabencana.

Penelitian Damayanti dan Yuriawan (2020: 189) menemukan pentingnya menumbuhkan tingkat kesadaran masyarakat dalam mematuhi protokol kesehatan untuk memutus rantai penyebaran Covid-19. Dalam hal ini komunitas KawalCovid19.id melalui media sosial instagramnya melakukan komunikasi risiko dengan cara memberikan informasi, edukasi, konfirmasi serta klarifikasi mengenai berita bohong atau *hoax* yang terjadi di tengah masyarakat melalui konten-konten yang diunggah akun KawalCovid19.id. Hal tersebut menjadikan masyarakat paham mengenai kondisi risiko kesehatan yang tengah terjadi dan dapat membantu masyarakat dalam mengambil keputusan. Pandangan dan sikap masyarakat dalam menghadapi bencana merupakan dasar untuk menyusun strategi kebijakan mengurangi risiko bencana (Adiyoso, 2018:128). Sebagaimana yang diungkapkan Covello (dalam Adiyoso, 2018: 128) komunikasi risiko diartikan pertukaran informasi antara perorangan dan kelompok untuk memberi pengetahuan, tanggapan, sikap, serta tingkah laku yang berkaitan dengan risiko.

Dalam mengurangi angka penyebaran Covid-19 di Kota Semarang peran Dinas Kesehatan Kota Semarang sangat penting, hal tersebut tercantum dalam Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 443/815 Tahun 2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas (Satgas) Penanganan Covid-19 Tingkat Kota, Tingkat Kecamatan dan Tingkat Kelurahan di Kota Semarang yaitu Dinas Kesehatan Kota Semarang memiliki tugas di bidang penanganan kesehatan Kota Semarang.

Terdapat 10 (sepuluh) tugas bidang penanganan kesehatan dalam penanganan Covid-19 di Kota Semarang, dua diantaranya adalah yang pertama melakukan koordinasi dengan Satgas Penanganan Covid-19 Kecamatan untuk mendapatkan *update* atau situasi, hal-hal prioritas yang perlu menjadi perhatian dan mendapatkan dukungan dari Satgas Kota Penanganan Covid-19 terkait penanganan kesehatan lalu yang ke-dua melaporkan secara berkala pelaksanaan, permasalahan dan capaian Bidang Penanganan Kesehatan.

Dinas Kesehatan Kota Semarang dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab perlu melakukan komunikasi bencana dalam menyebarkan informasi dan edukasi kepada masyarakat secara cepat, transparan dan akurat kepada masyarakat. Maraknya berita *hoax* yang cukup meresahkan masyarakat menyebabkan informasi yang diterima masyarakat menjadi simpang siur dan tidak akurat. Dilansir dari Radar Semarang (2020: Maret) Wali Kota Semarang bapak Hendrar Prihadi mencatat terdapat beberapa hal yang memicu situasi tidak kondusif di Kota Semarang, diantaranya penyebaran *hoax* terkait Covid-19 melalui aplikasi pesan singkat seperti WhatsApp dan unggahan *hoax* terkait Covid-19 di media sosial.

Dinas Kesehatan Kota Semarang dalam melakukan komunikasi bencana memerlukan sebuah sarana yang sesuai supaya pesan yang ingin disampaikan dapat diterima dan dipahami oleh masyarakat dengan mudah tanpa terbatas jarak dan waktu. Dalam hal ini Dinas Kesehatan Kota Semarang memanfaatkan media sosial untuk berbagi informasi dan edukasi mengenai Covid-19. Menurut Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia (2018:13-15) media sosial untuk pemerintah merupakan salah satu inovasi tata kelola pemerintah dalam memaksimalkan teknologi. Pemanfaatan media sosial dapat dijadikan jembatan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada di masyarakat, salah satunya adalah media sosial sebagai sarana komunikasi di saat krisis dan bencana alam. Dalam PermenPan Nomor 83 Tahun 2012 tentang Pedoman Pemanfaatan Media Sosial Instansi Pemerintah bagian Pendahuluan Bab I dijelaskan bahwa salah satu asas media sosial adalah penyampaian pesan kepada publik melalui media sosial dapat diakses dengan mudah dan diketahui oleh siapa saja, kapan saja, di mana saja secara benar, jujur dan apa adanya.

Media sosial kini menjadi wahana penyebaran informasi, edukasi, dan *entertainment* oleh masyarakat kepada masyarakat. Di tengah kondisi pandemi Covid-19 mengharuskan masyarakat melakukan *social distancing* dan *lockdown* sehingga mengharuskan masyarakat untuk beralih ke media sosial agar tetap terhubung dengan orang lain (Damayanti dan Yuriawan, 2020: 177).

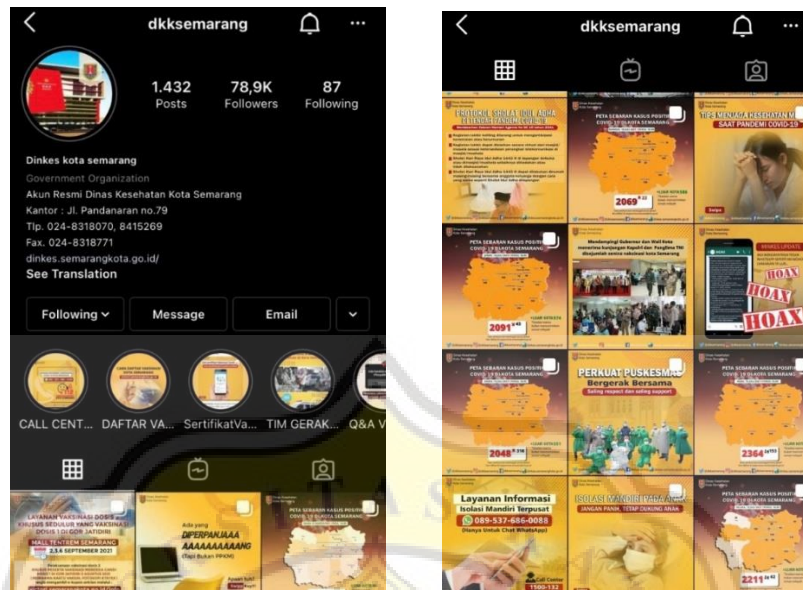
Menurut riset Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) yang dikutip oleh Kompas Pedia (2021: Juni) menyebutkan bahwa hingga tahun 2020 total pengguna internet mencapai lebih dari 196 juta jiwa atau sekitar 72% dari



total penduduk. Provinsi Jawa Tengah merupakan provinsi yang memiliki jumlah pengguna internet terbanyak kedua yaitu mencapai 26,5 juta jiwa.

Pemanfaatan media sosial untuk penyebaran informasi dan edukasi mengenai Covid-19 sedang populer digunakan oleh berbagai instansi baik milik pemerintah maupun swasta. Salah satunya adalah akun Dinas Kesehatan Kota Semarang @dkksemarang yang memanfaatkan instagram untuk memberikan informasi serta edukasi mengenai Covid-19. Menurut Flew yang dikutip Susanto Eko (2017: 380) media baru merupakan media yang menawarkan digitalisasi, konvergensi, interaktif serta pengembangan jaringan dalam pembuatan pesan dan penyampaian pesan kepada publik.

Dinas Kesehatan Kota Semarang memiliki beberapa akun di berbagai *platform* media sosial seperti YouTube, Twitter, Facebook, dan juga instagram. Dinas Kesehatan Kota Semarang memiliki akun instagram resmi dengan nama akun @dkksemarang. Akun tersebut bergabung pada bulan April 2016. Akun instagram @dkksemarang dipilih karena memiliki aktivitas yang lebih tinggi dan pengikut lebih banyak dibandingkan dengan akun media sosial lain miliknya, pada tanggal 1 September 2021 jumlah pengikut sebanyak 78,4 ribu orang sedangkan twitter hanya diikuti 8,9 ribu orang, media sosial facebook disukai sebanyak 162 orang dan akun youtube sebanyak 384 *subscriber*. Berikut Gambar 1.1 profil akun instagram Dinas Kesehatan Kota Semarang.



Gambar 1.1 Profil Akun instagram @dkksemarang  
(Sumber: Instagram @dkksemarang, 2021)

Observasi awal yang dilakukan pada akun instagram @dkksemarang menunjukkan bahwa akun tersebut telah melakukan sosialisasi perihal Covid-19 sejak awal bulan Maret 2020. Berikut unggahan pada tanggal 2 Maret 2020 pada Gambar 1.2 mengenai edukasi kepada masyarakat bagaimana cara tindakan pencegahan virus corona serta melakukan deteksi dini yang tepat terhadap gejala virus corona. Unggahan tersebut disukai warganet sebanyak 225 likes.



Gambar 1.2 Unggahan akun instagram @dkksemarang pada tanggal 2 Maret 2020  
Sumber: Instagram @dkksemarang, 2020

Dalam penelitian ini, peneliti akan mengkaji bagaimana pemanfaatan instagram @dkksemarang sebagai media komunikasi bencana dalam penanganan Covid-19 di Kota Semarang kurun waktu bulan Maret 2020 hingga bulan Desember 2020. Kurun waktu tersebut dipilih oleh peneliti karena pada bulan Maret 2020 Walikota Semarang mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 443/277 Tahun 2020 tentang Penetapan Status Tanggap Darurat Bencana Wabah Covid-19 di Kota Semarang dan menyusul Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 443/417 Tahun 2020 tentang Pemberlakuan Pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 di Kota Semarang. Hal tersebut dilakukan untuk mencegah bertambahnya kasus dan mencegah meningkatnya angka kematian akibat Covid-19 khususnya di Kota Semarang. Peneliti juga memilih kurun waktu tersebut karena pada bulan Maret 2020 instagram @dkksemarang terhitung aktif dalam mengunggah konten perihal informasi mengenai Covid-19 di Kota Semarang.

## **1.2.Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang disampaikan oleh peneliti, rumusan masalah pada penelitian ini sebagai berikut.

Bagaimana pemanfaatan instagram @dkksemarang sebagai media komunikasi bencana dalam penanganan Covid-19 di Kota Semarang kurun waktu Maret 2020-Desember 2020?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui bagaimana pemanfaatan instagram @dkksemarang sebagai media komunikasi bencana dalam penanganan Covid-19 di Kota Semarang kurun waktu Maret 2020-Desember 2020.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

#### 1.4.1. Secara Teoritis

- a. Penelitian ini berguna sebagai tambahan wawasan peneliti dalam penyelesaian masalah melalui teori yang telah dipelajari selama kuliah.
- b. Penelitian ini dapat menjadi bahan kajian dan referensi bagi penelitian sejenis selanjutnya.

#### 1.4.2. Secara Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan bisa memberikan informasi dan pengetahuan tentang pemanfaatan instagram @dkksemarang sebagai media komunikasi bencana dalam penanganan Covid-19 di Kota Semarang kurun waktu Maret-Desember 2020.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi tambahan untuk semua pemangku kepentingan dalam melakukan komunikasi bencana khususnya dalam media sosial instagram Dinas Kesehatan Kota Semarang @dkksemarang.

### **1.5. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pembaca dalam memahami isi dari penelitian ini. Peneliti menjabarkan sistematika penulisan sebagai kerangka dan pedoman

penulisan penelitian. Peneliti membagi menjadi lima bab yang diuraikan sebagai berikut:

### **Bab I Pendahuluan**

Bab I berisi latar belakang permasalahan yang mendasari peneliti tertarik dengan topik skripsi ini. Rumusan masalah yang diangkat, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### **Bab II Tinjauan Pustaka**

Bab II menjelaskan landasan teori berlandaskan dengan masalah yang ditemukan oleh peneliti.

### **Bab III Metode Penelitian**

Bab III menjelaskan secara rinci mengenai metode penelitian yang akan digunakan untuk menjawab rumusan permasalahan penelitian.

### **Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Bab IV menjelaskan hasil penelitian dari data yang telah dikumpulkan dan didapatkan peneliti selama proses melakukan penelitian dengan menggunakan teori yang terdapat di Bab II.

### **Bab V Kesimpulan dan Saran**

Bab V menjelaskan kesimpulan dari keseluruhan hasil yang sudah dibahas dan dijelaskan pada Bab IV serta saran yang peneliti berikan.