

# POLICY BRIEF

## Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Mitigasi Bencana Banjir di Indonesia

Allfi Chusnia Adiena (D0118010)

Ratu Halima J Siagian (D0118086)

### Executive Summary

Bencana Banjir merupakan salah satu bencana alam yang datang dan tidak dapat dicegah. Karena itu perlu diupayakan pengendalian, penanggulangannya serta dikurangi dampak kerugian yang diakibatkannya. Upaya-upaya tersebut dikenal dengan mitigasi. Menurut UU No. 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana menyatakan mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana. Akan tetapi pada pelaksanaannya selama ini lebih terfokus pada penyediaan bangunan fisik pengendali banjir untuk mengurangi dampak bencana saja.

Selain itu, meskipun kebijakan non fisik yang umumnya mencakup partisipasi masyarakat dalam penanggulangan banjir sudah dibuat, namun belum diimplementasikan secara baik, bahkan tidak sesuai kebutuhan masyarakat, sehingga efektifitasnya dipertanyakan. Peran pemerintah masih sangat dominan pada setiap tahap bencana. Oleh karena itu, perlu adanya partisipasi masyarakat yang merupakan critical player pada tahap sebelum bencana, memiliki pengaruh sangat kecil dalam proses dan implementasi kebijakan.

### LATAR BELAKANG

Banjir merupakan bencana alam terbanyak yang melanda Indonesia. Berdasarkan data pada Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mencatat, ada 487 kejadian banjir sejak 1 Januari hingga 19 April 2021. Jumlah itu mencapai 42% dari 1.153 bencana alam yang terjadi di tanah air sepanjang tahun ini. Bencana banjir dapat menimbulkan dampak yang merugikan di berbagai kehidupan masyarakat. Selain kerugian materi, kerugian moril yang timbul adalah kondisi mental yang menurun atau terganggu karena kehilangan harta benda akibat bencana banjir.

Pada usia anak maupun orang dewasa, dampak bencana banjir dipandang sangat mengkhawatirkan, banjir bukan hanya menyebabkan sawah tergenang sehingga tidak dapat dipanen dan meluluhlantakkan perumahan dan permukiman, tetapi juga merusak fasilitas pelayanan sosial ekonomi masyarakat dan prasarana publik, bahkan menelan korban jiwa. Kerugian semakin besar jika kegiatan ekonomi dan pemerintahan terganggu bahkan sampai terhenti. Meskipun partisipasi masyarakat dalam rangka penanggulangan banjir sangat nyata, terutama pada aktivitas tanggap darurat, namun banjir menyebabkan tambahan beban keuangan negara, terutama untuk merehabilitasi dan memulihkan fungsi parasana publik yang rusak.

Di seluruh Indonesia, tercatat 5.590 sungai induk dan 600 di antaranya berpotensi menimbulkan banjir. Daerah rawan banjir yang dicakup sungai-sungai induk ini mencapai 1,4 juta hektar. Dari berbagai kajian yang telah dilakukan, banjir yang melanda daerah-daerah rawan, pada dasarnya disebabkan tiga hal. Pertama, kegiatan manusia yang menyebabkan terjadinya perubahan tata ruang dan berdampak pada perubahan alam. Kedua, peristiwa alam seperti curah hujan sangat tinggi, kenaikan permukaan air laut, badai, dan sebagainya. Ketiga, degradasi lingkungan seperti hilangnya tumbuhan penutup tanah pada catchment area, pendangkalan sungai akibat sedimentasi, penyempitan alur sungai dan sebagainya.

Sederet bencana alam yang melanda Indonesia di awal tahun 2021 telah merenggut 213 korban jiwa dan menyebabkan hampir dua juta orang mengungsi, 12 ribu luka-luka, serta tujuh orang hilang. Rangkaian bencana ini menambah daftar panjang bencana alam yang terjadi di Indonesia, negara kepulauan yang dikelilingi oleh rangkaian gunung berapi. Merujuk data Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), sejak awal tahun 2021 hingga Selasa (09/02), tercatat 386 bencana terjadi di Indonesia yang didominasi oleh bencana banjir sebanyak 232 kejadian dan puting beliung serta tanah longsor masing-masing 73 dan 62 kejadian. Adapun, Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika (BMKG) mencatat sebagian besar wilayah Indonesia, yaitu 94% dari 342 zona musim, saat ini telah memasuki puncak musim hujan.



Dengan kondisi demikian, intensitas bencana hidrometeorologi diantaranya banjir, banjir bandang, angin puting beliung dan tanah longsor - sangat berpotensi terjadi. Menilik ke belakang, periode 2010-2020 disebut sebagai 'dekade penuh bencana bagi Indonesia,' yang puncaknya terjadi pada 2019, dengan jumlah hampir mencapai 4.000 kejadian bencana banjir masih mendominasi.

## DESKRIPSI MASALAH

Otoritas Indonesia, termasuk Presiden Joko Widodo, menyebut curah hujan tinggi menjadi penyebab bencana banjir dan longsor yang terjadi di sejumlah daerah di Indonesia di awal tahun 2021. Pernyataan pemerintah Indonesia tentang musabab banjir, menuai kritik dari publik dan pakar yang mempertanyakan strategi pemerintah yang menitikberatkan pada mitigasi, alih-alih menuntaskan akar masalah. Terjadinya serangkaian banjir dalam waktu relatif pendek dan terulang tiap tahun, menuntut upaya lebih besar mengantisipasinya, sehingga kerugian dapat diminimalkan.



Berbagai upaya pemerintah yang bersifat struktural (structural approach), ternyata belum sepenuhnya mampu menanggulangi masalah banjir di Indonesia. Penanggulangan banjir, selama ini lebih terfokus pada penyediaan bangunan fisik pengendali banjir untuk mengurangi dampak bencana. Selain itu, meskipun kebijakan non fisik yang umumnya mencakup partisipasi masyarakat dalam penanggulangan banjir sudah dibuat, namun belum diimplementasikan secara baik, bahkan tidak sesuai kebutuhan masyarakat, sehingga efektifitasnya dipertanyakan. Kebijakan sektoral, sentralistik, dan top-down tanpa melibatkan masyarakat sudah tidak sesuai dengan perkembangan global yang menuntut desentralisasi, demokrasi, dan partisipasi stakeholder, terutama masyarakat yang terkena bencana.

## PEMBAHASAN

Pada bagian ini akan dibahas mengenai bagaimana implementasi kebijakan mitigasi bencana banjir di Indonesia. Dalam menanggulangi bencana banjir, pemerintah terkait akan meminimalisir terjadinya banjir. Efektivitas suatu kebijakan pemerintah tidak akan berarti apabila mengenai bencana banjir dan masyarakat yang menjalankan kebijakan tersebut dari pemerintah. Pemerintah dan masyarakat dapat bekerjasama untuk menanggulangi banjir dan melakukan penghijauan atau penanaman pohon di sekitar lahan kosong.

Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan kerugian harta benda dan dampak psikologi. Banjir di Indonesia memiliki kecenderungan peningkatan baik frekuensi maupun intensitasnya. Di samping kerugian yang bersifat material, banjir juga membawa kerugian non material, antara lain kerawanan sosial, wabah penyakit, menurunnya kenyamanan lingkungan, serta menurunnya kesejahteraan masyarakat akibat kegiatan perekonomian mereka terhambat.



## **Kebijakan Mengurangi Dampak Banjir**

Dalam rangka mengurangi dampak banjir, telah disusun berbagai kebijakan dan program penanggulangan, baik yang bersifat prevention, intervention maupun recovery. Pada tahap pra bencana dilakukan: (1) membuat peta rawan bencana; (2) membangun, meningkatkan, memperbaiki atau normalisasi, dan memelihara sungai, tampungan air, dan drainase beserta peralatan dan fasilitas penunjangnya;

; (3) menyusun peraturan dan menertibkan daerah bantaran sungai; (4) membuat peta daerah genangan banjir; (5) sosialisasi dan pelatihan prosedur tetap penanggulangan banjir; (6) menegakkan hukum terhadap pelanggaran pengelolaan daerah aliran sungai; (7) menyediakan cadangan pangan dan sandang serta peralatan darurat banjir lainnya; (8) membuat sumur resapan; (9) pemantapan Satkorlak PBP; (10) merevisi tata ruang provinsi maupun kota secara terkoordinasi dan terintegrasi; (11) mengendalikan perkembangan lingkungan dan pengembangan daerah hulu; (12) membuat penampungan air berteknologi tinggi; (13) menerapkan pengelolaan sungai terpadu berdasarkan satuan wilayah sungai (SWS) dan memberdayakan kelembagaan pengelolaan SWS; (14) membangun fasilitas pengolah limbah dan sampah; (15) mereboisasi kota dan daerah hulu; (16) mendirikan Posko banjir di wilayah RT/ RW.

## **Faktor Penyebab Banjir**

Terdapat banyak faktor penyebab banjir, mulai dari faktor teknis seperti meteorologis, tutupan lahan, kondisi badan dan bantaran sungai, pendangkalan akibat sedimen, sampah, penurunan muka tanah, kenaikan muka air laut, serta faktor non-teknis seperti sosial, ekonomi, pendidikan, dan implementasi peraturan/kebijakan.

Peraturan/kebijakan yang terkait dengan manajemen banjir di Indonesia telah ada, baik dari aspek mitigasi, pengelolaan maupun pengembangan infrastruktur. Namun demikian terdapat indikasi adanya kendala dalam implementasi peraturan/kebijakan tersebut di lapangan.

Secara umum penyebab utama banjir adalah perubahan dan eskalasi perilaku manusia dalam mengubah fungsi lingkungan. Di kawasan budidaya telah terjadi perubahan tata ruang secara massive, sehingga daya dukung lingkungan menurun drastis. Pesatnya pertumbuhan permukiman dan industri telah mengubah keseimbangan fungsi lingkungan, bahkan kawasan retensi banjir (retarding basin) yang disediakan alam berupa situ-situ telah juga dihabiskan. Keadaan ini secara signifikan menurunkan kapasitas penyerapan air secara drastis.



Pesatnya pertumbuhan permukiman dan industri telah mengubah keseimbangan fungsi lingkungan, bahkan kawasan retensi banjir (retarding basin) yang disediakan alam berupa situ-situ telah juga dihabiskan. Keadaan ini secara signifikan menurunkan kapasitas penyerapan air secara drastis. Kondisi ini diperparah dengan sistem drainase permukiman yang kurang memadai, sehingga pada curah hujan tertentu, menimbulkan genangan air di mana-mana.

Selain itu, lemahnya penegakan hukum ikut mendorong tumbuh dan berkembangnya permukiman ilegal di bantaran sungai, bahkan masuk ke badan sungai. Keadaan ini makin memperburuk sistem tata air lingkungan, karena kapasitas tampung dan pengaliran sungai menurun dan terjadilah luapan air. Penambangan pasir illegal, terutama pada areal-areal bangunan pengendali banjir, yang umumnya mudah diakses juga ikut memperparah keadaan. Sebab, kemampuan bangunan pengendali banjir menjadi turun.

Di sisi lain, ternyata pada wilayah-wilayah kajian, secara umum belum ada implementasi kebijakan efektif untuk mengendalikan penggundulan hutan dan perubahan fungsi ruang di daerah hulu. Aktivitas dan perubahan ini makin meningkatkan debit air yang masuk langsung dan secara cepat ke badan sungai, dan pada akhirnya karena kapasitas tampung dan pengaliran sungai telah menurun, meluaplah air sungai ke kawasan-kawasan permukiman, persawahan, dan pertambakan serta kawasan industri. Eski demikian, secara umum hasil survai menunjukkan bahwa tidak ada landasan hukum spesifik yang mengatur penanggulangan banjir, apalagi pengaturan partisipasi masyarakat dalam penanggulangan banjir.

## Partisipasi Masyarakat

Ada temuan yang menggembirakan, yaitu partisipasi masyarakat, terutama pada kegiatan tanggap darurat. Bahkan bersama-sama dengan kelompok stakeholder dari unsur intermediaries, mereka membentuk "gugus tugas reaksi cepat" yang secara mandiri dan tanpa intervensi pemerintah, mampu memberi bantuan darurat bagi para korban banjir. Temuan lapangan menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat lebih didorong oleh semangat kesetiakawanan dalam bermasyarakat, bukan merupakan upaya pemerintah untuk menggalangnya.

Kekeliruan perumusan kebijakan tersebut menyebabkan berbagai kepentingan individu/kelompok lebih dominan, kemudian kebijakan dimanfaatkan untuk kepentingan negatif. Akibatnya kebijakan yang ditetapkan tidak efektif, bahkan batal. Dengan demikian, penanggulangan banjir yang hanya melulu pembangunan fisik (structural approach), harus disinergikan dengan pembangunan non fisik (non-structural approach), yang menyediakan ruang lebih luas bagi munculnya partisipasi masyarakat, sehingga hasilnya lebih optimal. Dari penjelasan di atas, maka kebijakan penanggulangan banjir yang bersifat fisik, harus diimbangi dengan langkah-langkah non-fisik, sehingga peran masyarakat dan stakeholder lainnya diberi tempat yang sesuai. Agar penanggulangan banjir lebih integratif dan efektif, diperlukan tidak hanya koordinasi di tingkat pelaksanaan, tetapi juga di tingkat perencanaan kebijakan, termasuk partisipasi masyarakat dan stakeholder lainnya.

Partisipasi masyarakat sebagai salah satu stakeholder masih sangat kurang. Peran pemerintah masih sangat dominan pada setiap tahap bencana. Partisipasi masyarakat yang merupakan critical player pada tahap sebelum bencana, memiliki pengaruh sangat kecil dalam proses dan implementasi kebijakan. Tingkat partisipasi terbaik yang terjadi baru pada tingkat consultation. Pada beberapa kegiatan masih pada tingkat information. Di tahap ini masyarakat masih sebagai obyek program/kegiatan pemerintah. Partisipasi telah dimulai pada tingkat partnership pada lingkup lingkungan setempat yang dilaksanakan secara spontan. Kegiatan tanggap darurat, di saat bencana banjir datang, partisipasi masyarakat seimbang dengan stakeholder lainnya. Tingkat partisipasi yang dicapai adalah partnership, baik secara individu maupun kelompok organisasi sosial. Pada tahapan rehabilitasi setelah bencana, pemerintah kembali dominan, terutama dalam kegiatan fisik. Partisipasi masyarakat hanya sebatas consultation. Tingkat partisipasi risk sharing dan partnership dilakukan lingkup lingkungan setempat.



## Teknik Pengendalian Banjir

Teknik pengendalian banjir dilakukan secara menyeluruh pada daerah yang rawan terkena banjir dan daerah pemasok air banjir. Pengendalian daerah kebanjiran secara teknis dilakukan dengan meningkatkan dimensi palung sungai sehingga aliran air tidak keluar dari palung sungai. Pengendalian ini dapat dilakukan dengan membuat tanggul sungai yang memadai serta membuat waduk atau tandon air untuk mengurangi banjir puncak. Pemenuhan kapasitas tampung palung sungai dilakukan dengan menambah saluran pembuangan air dengan saluran banjir kanal. Selain itu, larangan penggunaan lahan untuk bangunan diperketat di bantaran dan badan sungai. Larangan pembuangan sampah ke sungai atau saluran drainase juga diberlakukan.

## Teknik Peringatan Dini Bencana Banjir

Peringatan dini bencana banjir dilakukan mulai dari hulu hingga ke hilir secara berurutan. Tujuan peringatan dini bencana banjir adalah untuk mempersiapkan penanggulangan banjir sehingga kerugian dapat dikurangi. Peringatan dini pada daerah hulu dilakukan dengan menempatkan pengukur hujan di hulu serta menyiapkan akses komunikasi ke wilayah di hilirnya. Masyarakat harus mengungsi ke tempat yang lebih tinggi jika curah hujan sudah mencapai 100 mm dalam sehari dan masih deras. Informasi ini harus dikirimkan ke daerah rawan kebanjiran di hilirnya. Selain itu, peringatan dini juga dapat diberikan dengan mengidentifikasi jenis material yg terbawa arus banjir. Peringatan dini diberikan ketika banyak material nontanah yang terbawa oleh aliran air. Material nontanah ini berupa ranting dan batang pohon. Jumlah material nontanah merupakan ukuran bagi kekuatan air yang mengangkutnya. Semakin banyak material non tanah yang terbawa oleh aliran air, maka semakin besar peluang terjadi banjir. Peringatan dini juga dapat diberikan jika awan terlihat sangat tebal dan hujan terjadi secara terus-menerus

## REKOMENDASI

- Perlu pengkondisian partisipasi dan peran serta dari para pihak untuk dapat secara bersama mengelola bencana dan mengatasi persoalan dan dampak yang timbul walaupun hasilnya tidak dapat memuaskan semua pihak. Pengkondisian merupakan proses yang perlu dilakukan secara bertahap. Karakteristik- karakteristik seperti demokratis, transparansi dan akuntabilitas dapat digunakan dalam proses tersebut. Dalam hal ini peran Pemerintah sebagai pembuat kebijakan sekaligus enabler (pendorong/pemberdaya) dan fasilitator sangat penting. Oleh sebab itu Pemerintah harus dapat mengetahui dan memahami posisi para pihak lainnya dan implikasi dampaknya.
- Harus mengetahui fungsi dan perubahan tata guna lahan, pengelolaan sumber daya air, dan pengembangannya baik pada saat yang lampau, saat ini dan prediksi yang akan datang dalam kaitan dengan dampak bencana yang ditimbulkannya. Kondisi tata guna lahan saat ini merupakan dampak dari penentuan kebijakan tentang fungsi dan perubahan tata guna lahan masa lalu.
- Dapat menggabungkan semua aspek antara penentuan rencana tata ruang wilayah dengan pengelolaan sumber daya air dan pengelolaan bencana.
- Untuk merumuskan strategi partisipasi, seharusnya dilakukan pengelompokan kegiatan penanggulangan banjir atas dasar: (1) besarnya dampak langsung maupun tidak langsung yang akan diterima masyarakat; (2) jumlah dan keragaman penerima dampak kegiatan; (3) intensitas biaya sosial dari suatu kegiatan yang akan diterima oleh masyarakat. Perumusan partisipasi masyarakat tidak dapat dilakukan tanpa mencermati posisi dan urgensi stakeholder lainnya, seperti intermediaries dan decision/policy maker. Dari sudut pandang tingkat partisipasi stakeholder, ada batasan bahwa tidak semua kegiatan penanggulangan banjir dapat dilakukan oleh seluruh stakeholder sampai ke tingkat empowerment. Semakin banyak pihak yang terlibat, akan terlalu banyak kepentingan yang harus diakomodasi dan terlalu banyak jalur birokrasi antarsektor, sehingga proses koordinasi lintas sektor dan pelaksanaan kegiatan sangat mungkin menjadi terhambat, bahkan batal.

## REFERENSI

- Affeltranger, "Public participation in the design of local strategies for flood mitigation and control, INTERNATIONAL HYDROLOGICAL PROGRAMME, IHP-V Technical Documents in Hydrology UNESCO, France, 2001.(www.unesco.org)
- Amindoni, Ayomi. (2021). Banjir dan Bencana Beruntun di Tengah Cuaca Ekstrem, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-56007558> (Diakses pada Rabu, 9 Juni 2021, pukul 13.00)
- Muhammad, Feni I. & Yaya M Abdul Aziz. 2020. Implementasi Kebijakan dalam Mitigasi Bencana Banjir di Desa Dayeuhkolot. *Jurnal Ilmu Administrasi* , 11(1)
- Puspitasari, Wuryanti. (2020). Mengatasi Bencana Banjir dengan Strategi Mitigasi. <https://www.antaraneews.com/berita/1877988/mengatasi-bencana-banjir-dengan-strategi-mitigasi>(Diakses pada Rabu, 9 Juni 2021, pukul 14.00)
- Ratriani, Virdita. (2021). 4 Dampak Banjir Terhadap Lingkungan. <https://regional.kontan.co.id/news/4-dampak-banjir-terhadap-lingkungan> (Diakses pada Rabu, 09 Juni 2021, pukul 15.00)