

## INTEGRASI PENGURANGAN RISIKO BENCANA (PRB) KE DALAM RENCANA PEMBANGUNAN KOTA PADANG

### *DISASTER RISK EDUCATION (DRR) INTEGRATION INTO THE PADANG CITY DEVELOPMENT PLANNING DOCUMENT*

**Afriyanni**

Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Barat  
Jl. Jenderal Sudirman No.51 Padang, Indonesia  
e-mail: afriyannisubhan@gmail.com

Diserahkan : 06/5/2019, Diperbaiki : 08/07/2019, Disetujui: 05/08/2019

#### **Abstrak**

Intensitas kejadian bencana khususnya banjir meningkat beberapa tahun terakhir namun integrasi PRB ke dalam perencanaan pembangunan masih belum menjadi perhatian penting oleh pemerintah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui gambaran integrasi PRB dan faktor-faktor yang menghambat integrasi PRB ke dalam dokumen perencanaan pembangunan melalui studi dokumentasi dokumen perencanaan pembangunan dan wawancara dengan informan kunci dari instansi terkait. Teknik Analisis Data dilakukan dengan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan Integrasi PRB ke dalam dokumen perencanaan pembangunan Kota Padang telah dilaksanakan namun belum bersifat sistematis, terpadu dan menyeluruh. Faktor penghambat integrasi PRB yaitu komitmen pemerintah daerah, hanya pemahaman SKPD terhadap pentingnya PRB dan lemahnya koordinasi antar SKPD terkait PRB dan masalah kualitas dan kuantitas SDM yang memahami PRB sedangkan faktor pendukung pengintegrasian PRB adalah regulasi terkait penanggulangan bencana dan dukungan dari pemerintah pusat dan stakeholders terkait lainnya. Kajian ini merekomendasikan penguatan regulasi, kebijakan dan kelembagaan PRB, meningkatkan anggaran PRB, meningkatkan sosialisasi dan edukasi PRB kepada stakeholder terkait dan masyarakat.

**Kata kunci : Pengurangan Risiko Bencana, Integrasi, Banjir, Perencanaan**

#### *Abstract*

*The intensity of catastrophic events, especially floods, has increased in the last few years, but DRR integration into development planning is still not considered as a priority by the government. This study aims to determine the description of DRR integration and the factors that inhibit DRR integration into the development planning documents through the study of development planning documentation and interviews with key informants from the relevant agencies. Data Analysis Technique will be carried out by data reduction, data presentation and data summary. The result shows that the Integration of DRR into the City of Padang's development planning documents has been carried out partially and not systematic, integrated and comprehensive. The factors that inhibit DRR integration are the commitment of the local government, the local government agency's understanding of the importance of DRR and the weak coordination between the local government agencies related to DRR and the quality and quantity issues of human resources that understand DRR. On the contrary, the supporting factors for DRR integration are related to disaster management and support from the central government and other relevant stakeholders. This study recommends strengthening DRR regulations, policies and institutions, increasing DRR budgets, socialization and education to relevant stakeholders and for the community.*

**Keywords: Disaster Risk Reduction, Integration, Floods, Planning**

## **PENDAHULUAN**

Intensitas kejadian bencana meningkat dalam beberapa tahun terakhir. Kondisi ini diperparah dengan terjadinya perubahan iklim secara global dan penurunan kualitas lingkungan (Follosco-aspiras & Santiago 2016). Salah satu bencana yang kerap terjadi dan menunjukkan tren peningkatan khususnya pada daerah perkotaan adalah bencana banjir (Handayani *et al.* 2019)

Pembangunan kawasan perkotaan yang tidak

berbasis bencana meningkatkan risiko dan kerentanan terhadap banjir. Kondisi ini diperparah dengan aglomerasi penduduk di kawasan perkotaan (Katherina 2017) mendorong pertumbuhan lahan terbangun (Rachmat dan Pamungkas 2014 dalam Iswandi 2017) sehingga luas daerah resapan semakin sempit. Kondisi ini diperparah dengan buruknya sanitasi perkotaan serta rendahnya esadaran masyarakat terhadap lingkungan (Hidayat 2017).

Menurut data yang dihimpun dalam Data Informasi Bencana Indonesia (DIBI), selama tahun

2012-2017 terdapat 12.285 kali kejadian bencana dan 34,48% dari kejadian tersebut merupakan bencana banjir. DIBI mencatat selama lima tahun terakhir, banjir menimbulkan 10.545.290 korban jiwa, merusak/merendam 2.166.620 unit rumah, merusak 5.261 fasilitas umum. Kerugian akibat bencana tersebut diperkirakan sebesar Rp. 1.111.781.166,- (BNPB 2018).

Pemerintah memiliki tanggungjawab terhadap pengurangan risiko bencana yang meningkat. Salah satu wujud tanggungjawab tersebut sebagaimana diatkan dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana adalah internalisasi pengurangan risiko bencana ke dalam dokumen perencanaan pembangunan baik pusat maupun daerah.

Raikes *et al.* (2019) mengemukakan Integrasi PRB dan adaptasi perubahan iklim ke dalam dokumen perencanaan pembangunan merupakan upaya yang lebih efektif dan efisien serta mendesak yang harus dilakukan untuk menghadapi peningkatan risiko bencana yang sebanding dengan peningkatan kerentanan daerah perkotaan. Faktanya peningkatan risiko dan kerentanan daerah terhadap bencana belum diangkat menjadi isu strategis pembangunan daerah yang dituangkan ke dalam dokumen perencanaan pembangunan dan kewilayahan baik secara vertikal dan horizontal.

Kondisi tersebut ditunjukkan oleh masih banyaknya daerah yang belum memiliki payung hukum penanggulangan bencana, program aksi PRB masih bersifat respon dan belum diterjemahkan sebagai isu strategis dan kebijakan dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan (Bappenas 2015), belum dipahaminya PRB dalam pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan (Sunarti, Syafrudin, dan Faizah 2015). Akibatnya menurut Raikes *et al.* (2019), manajemen pengurangan risiko bencana dengan pembangunan daerah masih terpisah-pisah karena hambatan regulasi dan pola pikir para pengambil kebijakan.

Menurut Ahdi (2015) internalisasi PRB ke dalam dokumen perencanaan pembangunan dibedakan oleh dua faktor, yaitu faktor pendukung dan faktor penghambat. Faktor pendukung internalisasi PRB adalah kebijakan dan komitmen pemerintah daerah, kapasitas sumberdaya dan kelembagaan serta potensi daerah sedangkan faktor penghambat adalah dukungan anggaran, sumberdaya manusia BPBD, lemahnya koordinasi, sinkronisasi, sinergi dan konsistensi program dan kegiatan secara vertikal dan horizontal, belum ada produk hukum dan forum khusus tentang PRB, peran serta dan partisipasi masyarakat.

Berdasarkan tinjauan di atas, diketahui bahwa integrasi PRB kedalam dokumen perencanaan

pembangunan merupakan hal yang penting dilakukan khususnya pada daerah-daerah yang rawan terhadap bencana. Salah satu daerah yang merupakan kawasan strategis nasional di Pulau Sumatera dan memiliki resiko bencana tinggi adalah Kota Padang.

Kondisi Kota Padang yang berbatasan dengan laut, wilayah daratan yang rendah, curah hujan yang tinggi dan banyak dialiri sungai menyebabkan Kota Padang rawan terhadap banjir. Selain itu terjadinya aglomerasi penduduk di kawasan ini meningkatkan luas lahan terbangun dan mendesak lahan resapan Kondisi ini diperparah dengan penurunan lahan akibat gempa dan perubahan iklim khususnya pada daerah yang berbatasan dengan laut.

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui integrasi PRB Banjir ke dalam dokumen perencanaan pembangunan Kota Padang dan faktor-faktor yang menghambat dan mendukung pelaksanaan integrasi PRB tersebut.

## METODOLOGI

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Padang Provinsi Sumatera Barat. Kota Padang dipilih sebagai lokasi penelitian karena Kota Padang merupakan memiliki Indeks Risiko Bencana (IRB) Tinggi yaitu 209,2 (IRBI 2013) dan termasuk dalam 132 kab/kota yang menjadi sasaran penurunan IRBI sebesar 30% dalam RPJMN 2014-2019.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk mengumpulkan data sebagaimana adanya untuk menggambarkan integrasi PRB kedalam dokumen perencanaan pembangunan Kota Padang. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumentasi dan wawancara.

Studi dokumentasi dilakukan dengan cara mengumpulkan dokumen dan data-data yang diperlukan untuk menjawab tujuan penelitian pertama. Dokumen yang dikumpulkan berupa RPB Kota Padang 2014-2018, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Padang 2005-2025, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Padang 2015-2019, Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kota Padang Tahun 2015, RKPD Kota Padang Tahun 2016 dan RKPD Kota Padang Tahun 2017.

Wawancara tentang faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan integrasi PRB ke dalam dokumen perencanaan pembangunan dilakukan terhadap informan penelitian dengan menggunakan pedoman wawancara. Informan dalam penelitian ini yaitu pejabat dari Bappeda Kota Padang, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang, Dinas Pekerjaan Umum Kota Padang dan Dinas Lingkungan Hidup Kota Padang.

**Tabel 1. Metode Pengumpulan Data**

No	Tujuan	Teknik Pengumpulan Data	Sumber Data
1.	Untuk menggambarkan integrasi PRB dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah	studi dokumentasi dan wawancara	RPB Kota Padang 2014-2018 Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) 2005-2025 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2015-2019 Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) 2015, RKPD 2016 dan RKPD 2017.
2.	Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat integrasi PRB dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah	wawancara	Informan penelitian merupakan pejabat terkait dari : 1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) 2. Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Pemadam Kebakaran (BPBD) 3. Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP) 4. Dinas Pekerjaan Umum (DPU) 5. Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan (DTRTB)

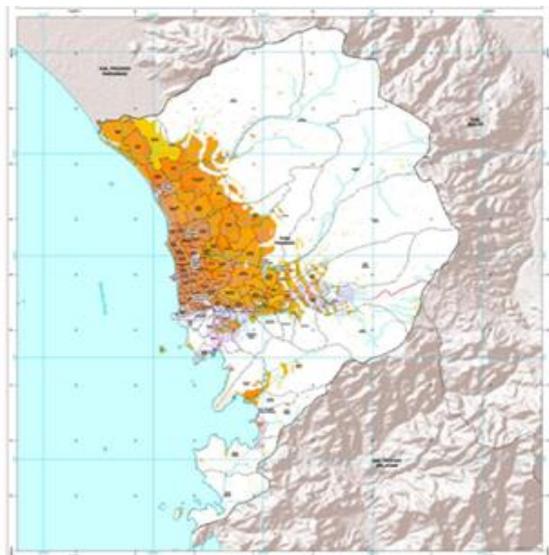
**Gambar 1. Peta Rawan Banjir Kota Padang**

Sumber :KRB Kota Padang 2014-2018

## HASIL DAN PEMBAHASAN

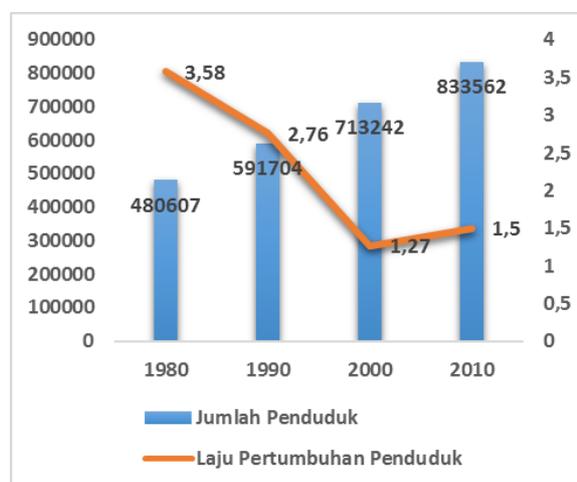
### Kerentanan Bencana: Karakteristik Wilayah dan Kependudukan

Kota Padang merupakan ibukota Provinsi Sumatera Barat memiliki luas wilayah administrasi 1.414,96 Km<sup>2</sup> yang terdiri dari 720,00 Km<sup>2</sup> daratan dan 694 96 Km<sup>2</sup> dan terbagi kedalam 11 kecamatan dan 104 kelurahan. Letak Kota Padang yang berada di Pesisir Pantai Barat menyebabkan sebagian besar wilayahnya berkembang menjadi pusat kota dan memiliki ketinggian yang tidak jauh berbeda dengan laut. Kecamatan tersebut yaitu: Kecamatan Padang Barat (0-8 m.dpl), Kecamatan Padang Utara (0-8 m dpl), Kecamatan Padang Selatan (0-322), Kecamatan Bungus Teluk Kabung (0-850 m.dpl), Kecamatan Nanggalo (3-8 m.dpl) dan Kecamatan Padang Timur (4-10 m.dpl).



Secara hidrologi Kota Padang memiliki 6 (enam) Daerah Aliran Sungai (DAS) dan dilalui 23 sungai besar dan kecil dengan total panjang mencapai 155,40 Km. Sungai-sungai tersebut memiliki aliran permanen dan tinggi yang tidak jauh berbeda dengan permukaan laut. Selain itu secara klimatologi Kota Padang memiliki curah hujan yang tinggi sepanjang tahun dengan curah hujan rata-rata 421,17 mm per bulan dan rata-rata hari hujan 23 hari perbulan (BPS Kota Padang 2017).

Kondisi Kota Padang yang berbatasan dengan laut, wilayah daratan yang rendah, curah hujan yang tinggi dan banyak dialiri sungai menyebabkan Kota Padang rawan terhadap banjir baik banjir genangan di pusat pertumbuhan, banjir bandang di hulu sungai maupun banjir rob di daerah pantai (lihat Gambar 1).



**Gambar 2. Jumlah dan Laju Pertumbuhan Penduduk Kota Padang**

Sumber: BPS,1980,1990,2000,2010

**Tabel 2. Kepadatan Penduduk menurut Kecamatan**

No	Kecamatan	Tinggi (m/dpl)	Kepadatan (Jiwa/Ha)		Laju Pertumbuhan Penduduk 2006-2016
			2006	2016	
1	Bungus Teluk Kabung	0 – 850	232	245	0,53
2	Lubuk Kilangan	25 -1.853	483	634	2,75
3	Lubuk Begalung	8 – 400	3265	3860	1,69
4	Padang Selatan	0 – 322	6082	5934	-0,25
5	Padang Timur	4 -10	10335	9732	-0,60
6	Padang Barat	0 – 8	8556	6566	-2,61
7	Padang Utara	0 – 25	9125	8741	-0,43
8	Nanggalo	3 – 8	7014	7515	0,69
9	Kuranji	8 -1.000	1985	2509	0,01
10	Pauh	10 - 1.600	351	480	3,18
11	Koto Tangah	0 - 1.600	659	801	1,97
Padang		0-1853	1180	1317	1,10

Sumber: BPS Kota Padang, 2007; 2017

Jika dilihat jumlah dan laju pertumbuhan penduduk pada level kecamatan maka terlihat bahwa selama 10 (sepuluh) tahun terakhir terjadi penurunan jumlah penduduk pada kecamatan yang berada di pusat perkotaan (Padang Barat, Padang Timur, Padang Selatan dan Padang Utara) sebaliknya jumlah penduduk yang tinggal di kecamatan yang berada di pinggir kota mengalami peningkatan (Kecamatan Koto Tangah, Kuranji, Nanggalo, Lubuk Begalung dan Lubuk Kilangan) lihat Tabel 2.

Beberapa faktor yang mengakibatkan perubahan dinamika kependudukan tersebut antara lain: perpindahan penduduk yang disertai pertumbuhan permukiman baru di wilayah yang lebih tinggi dan lebih aman gempa dan tsunami, perpindahan pusat pemerintahan dari Kecamatan Padang Barat ke Kecamatan Koto Tangah, serta daya tampung wilayah perkotaan yang sudah jenuh.



**Gambar 3. Jumlah Penduduk dan Luas Lahan Terbangun di Kota Padang**

Sumber: BPS Kota Padang

Pertumbuhan penduduk menyebabkan terjadinya peningkatan kebutuhan lahan terbangun yang digunakan untuk permukiman, industri, pendidikan, transportasi, perdagangan dan pelayanan publik selama periode 2000 s.d 2010 (URDI 2015). Keterbatasan lahan mengakibatkan lahan yang rentan terhadap bencana banjir misalnya DAS dan daratan rendah lainnya yang merupakan kawasan resapan berubah menjadi lahan terbangun.

Gambar 3 menunjukkan tren penambahan penduduk linier dengan penambahan lahan terbangun. Sejak tahun 1980 s.d 2010, luas lahan terbangun terus mengalami peningkatan namun dari tahun 2010 s.d 2016 luas lahan yang dibangun mengalami penurunan sebaliknya jumlah penduduk terus bertambah.

Karakteristik wilayah dan penduduk menyebabkan ancaman bahaya banjir terus mengalami peningkatan di Kota Padang. Laju pembangunan yang tinggi mendorong perubahan penggunaan lahan untuk permukiman, sebagai akibat perubahan tidak terkendali mendorong terjadinya banjir. Kondisi ini diperparah dengan terjadinya perubahan iklim secara global dan penurunan tanah atau likuifaksi akibat terjadinya gempa tahun 2009 (Ismail, Hakam, dan Athari 2015).

### Risiko Bencana Banjir di Kota Padang

Kota Padang memiliki tingkat risiko banjir tinggi. Berdasarkan hasil KRB Kota Padang 2014-2018, bencana banjir memiliki tingkat risiko tinggi dengan indeks bahaya dan kerentanan tinggi namun memiliki indeks kapasitas daerah sedang (lihat Tabel 3). Lebih lanjut dijelaskan bahwa kejadian banjir setiap tahunnya menunjukkan tren peningkatan sehingga menjadi prioritas utama penanganulungannya dibandingkan bencana lainnya.

**Tabel 3. Indikator Risiko Bencana Banjir Kota Padang**

No.	Indikator RB	Indikator Pengukuran Indeks	Indeks	Tingkat
1.	Bahaya ( <i>Hazard</i> )	Luas wilayah terdampak, geomorfologi, bentuk DAS, tutupan vegetasi, jenis tanah, intensitas curah hujan tahunan	0,755	Tinggi
2.	Kerentanan ( <i>Vulnerability</i> )	Jumlah penduduk terpapar dan rentan, kerugian fisik dan ekonomi, kerusakan lingkungan	0,727	Tinggi
3.	Kapasitas Daerah	Kasitas daerah dan kesiapsiagaan kelurahan	0,445	Sedang

Sumber : KRB Kota Padang 2014-2018

Hasil kajian BNBP tahun 2013, menunjukkan ancaman bahaya banjir di Kota Padang seluas 14.901 Ha meliputi hampir seluruh kecamatan. Hasil penelitian terbaru yang dilakukan oleh Umar (2017), menunjukkan luas wilayah rawan banjir mengalami peningkatan. Luas bahaya banjir berdasarkan hasil penelitian tersebut bertambah menjadi 69.496 Ha yang terdiri dari 9.531 Ha wilayah bahaya banjir tinggi, 10.220 Ha wilayah bahaya banjir sedang dan 49.745 Ha wilayah bahaya banjir rendah. Sebagian besar wilayah tersebut berbatasan dengan laut dan berada pada kawasan dataran rendah serta merupakan daerah yang memiliki jumlah penduduk yang tinggi.

Kejadian banjir di Kota Padang dibedakan menjadi 3 jenis, yaitu banjir berupa genangan air, banjir bandang dan banjir rob. Hasil penelitian Hidayat (2017), Banjir genangan sering terjadi di Kota Padang sehingga mengganggu aktivitas warga dan transportasi. Penyebab utama banjir tersebut adalah tidak berfungsinya secara maksimal sistem drainase baik karena tidak ada, tersumbat maupun rusak, alih fungsi lahan akibat pertumbuhan penduduk dan berkurangnya daerah resapan.

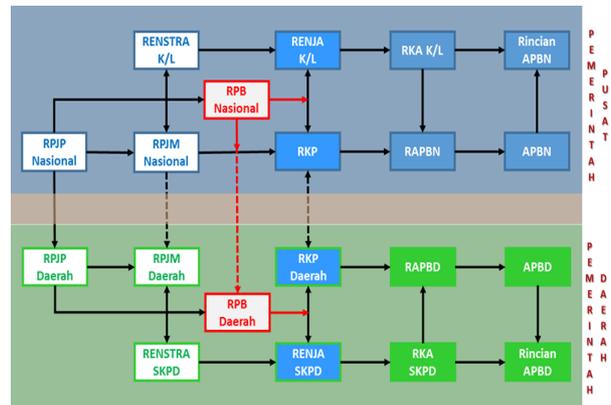
DIBI mencatat setidaknya terdapat 37 kejadian banjir di Kota Padang selama periode 1997 s.d 2017. Salah satu kejadian yang menyebabkan kerugian terbesar adalah terjadinya banjir Bandang pada tanggal 24 Juli 2012 di Kecamatan Pauh yang ditetapkan sebagai bencana provinsi. Kejadian tersebut menyebabkan kerugian yang cukup besar di sektor infrastruktur, pendidikan dan perumahan dengan total kerugian ditaksir 263,9 M (Hidayat 2017).

Peningkatan intensitas kejadian banjir dan peningkatan laju pertumbuhan penduduk menyebabkan terjadinya peningkatan kerentanan penduduk yang tinggal di daerah rawan bencana. Lebih kurang 30 % penduduk usia rentan (kurang dari 14 tahun dan lebih dari 65) tinggal di wilayah rawan bencana dan separuh dari penduduk rentan tersebut berjenis kelamin perempuan. Selain itu bencana dapat menyebabkan penduduk menjadi

miskin karena kehilangan aset ekonomi yang dimilikinya.

### Integrasi PRB dalam Dokumen Perencanaan Pembangunan Kota Padang

Shafiri & Yamagata (2018) mengemukakan integrasi ketahanan terhadap bencana kedalam dokumen perencanaan baik secara vertikal maupun horizontal merupakan upaya yang efektif dalam mengurangi resiko terhadap bencana khususnya pada daerah perkotaan yang rentan. Pernyataan tersebut senada dengan pendapat Ahdi (2015) yang menyatakan Rencana Penanggulangan Bencana (RPB) memiliki posisi strategis dalam proses internalisasi PRB kedalam dokumen perencanaan pembangunan nasional dan daerah sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 1.



**Gambar 1. Posisi Strategis PRB dalam Dokumen Perencanaan dan Penganggaran**

Sumber : Bappenas, 2015

Pengintegrasian RPB pada tahap penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (5 tahun) dan Rencana Kerja Pembangunan (1 tahunan) di level nasional maupun daerah memiliki tujuan yaitu: pertama RPB mmberikan arah pedoman dalam perumusan kebijakan dan pengaturan pelaku serta penanggung jawab program penanggulangan bencana dapat dilakukan secara efektif, sinergis dan tidak tumpang tindih. Kedua pengintegrasian PRB ke dalam dokumen perencanaan pembangunan

bertujuan untuk memastikan ketersediaan pendanaan bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah (Bappenas 2015), ketiga diharapkan daerah memiliki kemandirian pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana (BNPB 2016).

Salah satu indikator keberhasilan PRB dalam RPJMN 2015-2019 adalah penurunan IRBI sebesar 30%. Strategi untuk mencapai target penurunan tersebut yaitu internalisasi PRB ke dalam dokumen perencanaan pembangunan dengan indikator: pertama terbentuknya komitmen DPRD dan pemerintah daerah terhadap penganggaran kegiatan-kegiatan penanggulangan bencana, kedua tersedianya peraturan daerah tentang RPB yang terintegrasi dengan RPJMD.

Komitmen DPRD dan pemerintah daerah terhadap penganggaran kegiatan-kegiatan penanggulangan bencana dalam penelitian ini ditinjau dari proporsi anggaran penanggulangan bencana dalam APBD Kota Padang. Alokasi anggaran PRB dalam APBD tahun 2015 dan 2016 sebagaimana terlihat pada Tabel 4 menunjukkan bahwa jumlah anggaran penanggulangan bencana selama periode 2015 sampai dengan 2016 masih belum memadai bahkan selama periode tersebut terjadi penurunan anggaran. Namun jika ditinjau dari proporsi anggaran penanggulangan bencana dalam APBD tahun 2015 dan APBD tahun 2016 meningkat sebesar 0,38%. Proporsi anggaran PRB dalam APBD tahun 2015 sebesar 1,46 % sedangkan Proporsi Anggaran PRB terhadap APBD Tahun 2016 sebesar 1,84%.

Tabel 4 menunjukkan anggaran terkait penanggulangan bencana tersebar pada beberapa

instansi teknis seperti Dinas Pekerjaan umum, DKP dan DTRTB. Anggaran tersebut sebagian besar dimanfaatkan untuk membiayai program kegiatan yang bersifat fisik (mitigasi dibandingkan kegiatan sosialisasi, diseminasi, pelatihan, simulasi (mitigasi kultural) yang sangat penting untuk meningkatkan kapasitas pemerintah dan masyarakat terhadap bencana (lihat Tabel 5).

Berdasarkan uraian diatas, komitmen DPRD dan pemerintah daerah terhadap penanggulangan bencana ditinjau dari alokasi anggaran penanggulangan bencana dalam APBD masih belum optimal jika dibandingkan dengan IRBI Kota Padang yang tinggi. Namun demikian anggaran penanggulangan bencana bukan menjadi tanggungjawab pemerintah semata namun juga menjadi tanggungjawab seluruh elemen masyarakat mulai dari dunia usaha, akademisi dan masyarakat.

Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa mengungkapkan setiap 1 US dolar yang diinvestasikan untuk usaha-usaha PRB dapat mengurangi 4-7 US dolar kerugian dari dampak bencana. Selain itu mengurangi risiko bencana dapat menyelamatkan lebih banyak jiwa dan infrastruktur pembangunan yang strategis.

Hasil studi dokumentasi terhadap APBD Kota Padang tahun 2015 dan 2016 dikuatkan oleh hasil wawancara, dengan Kabid Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Damkar Kota Padang yang mengatakan bahwa mereka kesulitan dalam memperoleh penambahan anggaran untuk program dan kegiatan PRB baik dalam tahap perencanaan maupun dalam tahap penganggaran. Kurangnya sosialisasi mengakibatkan lemahnya pemahaman DPRD dan tim anggaran terhadap pentingnya PRB.

**Tabel 4. Proporsi Anggaran PRB dalam APBD 2015 dan 2016**

No.	SKPD	APBD	
		2015	2016
1	Dinas Pekerjaan Umum (PU) Dinas Tata Ruang dan Tata	26.609.973.573,80	34.862.339.910,00
2	Bangunan (DTRTB),	2.111.665.000,00	879.289.500,00
3	Bappeda	835.002.000,00	1.166.577.200,00
4	DKP	3.918.773.500,00	3.843.557.818,00
5	Bapedalda	310.482.000,00	670.877.000,00
6	BPBD Damkar	1.078.036.530,00	1.155.874.000,00
7	Kecamatan	337.678.000,00	514.295.900,00
	Jumlah	35.201.610.603,80	43.092.811.328,00
	APBD	2.408.291.804.913,50	2.345.757.224.592,62
	Proporsi Anggaran terhadap APBD (%)	1,46	1,84

Sumber : APBD 2015 dan APBD 2016, data diolah

Pemerintah Kota Padang telah memiliki Kajian Risiko Bencana Kota Padang (KRB) tahun 2014-2018 dan berdasarkan KRB tersebut disusun Rencana Penanggulangan Bencana (RPB) 2014-2018. Namun RPB yang telah disusun belum memiliki legalitas formal yang kuat dalam bentuk peraturan daerah. Kondisi ini mengakibatkan arah kebijakan PRB belum sinergis dengan dokumen perencanaan pembangunan. Hal tersebut berpengaruh juga terhadap dukungan anggaran program kegiatan penanggulangan bencana yang tersebar pada beberapa SKPD sebagaimana terlihat pada Tabel 4.

Selanjutnya Tabel 5 menunjukkan bahwa fokus prioritas program banjir ditekankan pada peningkatan efektivitas pencegahan dan mitigasi bencana serta peningkatan kesiapsiagaan dan penanganan darurat bencana. Hal ini sejalan dengan hasil temuan Bappenas (2016) yaitu fokus prioritas, program dan aksi penanggulangan bencana telah mengalami perubahan paradigma dari penanganan yang bersifat tanggap darurat atau responsif menjadi penanganan yang meliputi keseluruhan manajemen bencana khususnya pada upaya kesiapsiagaan. Selain itu kesiapsiagaan merupakan salah satu

strategi untuk mengatasi keterbatasan anggaran penanggulangan bencana.

Berdasarkan uraian tersebut PRB dalam dokumen perencanaan masih difokuskan pada upaya pencegahan dan mitigasi, kesiapsiagaan dan penanganan darurat bencana. Penguatan kebijakan dan kelembagaan serta penegakan peraturan terkait pengurangan resiko bencana masih minim. Padahal upaya-upaya pada level kebijakan dan kelembagaan tersebut sangat penting untuk mengurangi kerentanan penduduk dan melindungi penduduk rentan jatuh kedalam kemiskinan.

Integrasi unsur-unsur RPB dalam dokumen RPJPD, RPJMD dan RKPD ditinjau dari visi, misi, tujuan, sasaran pokok pembangunan. Hasil studi dokumentasi terhadap dokumen perencanaan tersebut menunjukkan bahwa integrasi PRB telah dilakukan namun belum optimal.

Posisi Kota Padang sebagai wilayah rawan bencana khususnya gempa, tsunami dan banjir sebagaimana tertuang dalam kondisi umum daerah Bab III RPJPD Kota Padang 2005-2025, Bab II RPJMD Kota Padang 2014-2019 dan RKPD 2015 s.d 2017 merupakan isu strategis pembangunan yang perlu ditanggulangi. Isu strategis tersebut kemudian dituangkan kedalam misi, tujuan, sasaran pokok RPJPD dan RPJMD serta program prioritas RKPD namun belum sistematis dan terpadu (lihat tabel 6).

**Tabel 5. Fokus Prioritas, Program dan Aksi Bencana Banjir**

Fokus Prioritas	Program	Aksi
Peningkatan Efektivitas Pencegahan dan Mitigasi Bencana	Optimalisasi pengelolaan sumberdaya serta penataan ruang dan lahan untuk upaya pencegahan dan mitigasi bencana	Menjaga dan memelihara daerah resapan air (catchment area di kawasan hutan lindung dan hutan konservasi pada daerah rawan bencana Melakukan rehabilitasi dan pemeliharaan lahan kritis di kawasan-kawasan hutan lindung dan konservasi di Kota Padang Normalisasi dan Reklamasi Daerah ALiran Sungai Normalisasi Sistem pengairan Penerapan aturan tata guna lahan dan IMB di wilayah rawan banjir Menetapkan dan menerapkan standar pengelolaan SDA dan DAS Menerapkan aturan tentang pengamanan dan pelestarian SDA
	Pengelolaan mitigasi	Mengembangkan inovasi pintu air dengan teknologi sederhana dan tepat guna Menyediakan dukungan, melaksanakan pembangunan dan perbaikan jaringan utama irigasi dan bendungan Pengamanan dan pelestarian jaringan utama irigasi dan bendungan Pengamanan dan pelestarian sumber daya air melalui reklamasi sungai sungai dalam zona prioritas penanganan bencana banjir
Peningkatan kesiapsiagaan dan penanganan darurat bencana	Pembangunan kapasitas kesiapsiagaan bencana	Menyelenggarakan sosialisasi dan diskusi terkait pengurangan risiko bencana banjir di setiap kelurahan Menyusun rencana evakuasi masyarakat yang melibatkan pemangku kepentingan dan masyarakat yang berada di daerah rawan bencana banjir Melakukan pembersihan daerah aliran sungai secara berkala dan partisipatif Penyusunan rencana kontigensi bencana banjir

Sumber: RPB Kota Padang 2014-2018

**Tabel 6. Integrasi PRB dalam Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah**

Dokumen Perencanaan Pembangunan		Bentuk Integrasi PRB
RPJPD (Revisi)	2005-2025	Tertuang dalam misi 4 dan 7, Tujuan 7 dan sasaran pokok ke 7 Kebijakan pembangunan jangka panjang diarahkan pada terwujudnya kesiapsiagaan masyarakat terhadap bencana
RPJMD	2015-2019	Tertuang dalam misi 5, tujuan ke 4 dan sasaran 3. Mitigasi bencana dijadikan dasar dalam penataan lingkungan perkotaan yang hijau dan berkelanjutan
RKPD Tahun	2015	Tertuang dalam program prioritas pembangunan ke 9, yaitu mewujudkan kota metropolitan berbasis mitigasi bencana melalui peningkatan daya dukung lingkungan
RKPD Tahun	2016 dan 2017	Tertuang dalam program prioritas pembangunan ke 8, yaitu penataan lingkungan perkotaan yang hijau, berkelanjutan dan berbasis mitigasi bencana.

*Sumber : Dokumen Perencanaan Pembangunan Kota Padang*

Selanjutnya meskipun target capaian pengurangan IRB belum terdapat dalam dokumen RPJPD sebelum revisi namun target penurunan 30 % IRB telah dituangkan kedalam dokumen revisi RPJPD Kota Padang 2005-2025. Dokumen tersebut memuat sasaran pembangunan daerah yang diarahkan pada terwujudnya kesiapsiagaan masyarakat untuk mencapai penurunan Indeks Risiko Bencana dari 209,2 (Hasil KRB 2013) menjadi 190 pada tahun 2019.

Sasaran PRB dalam rencana pembangunan jangka panjang tersebut selanjutnya dituangkan kedalam sasaran rencana pembangunan jangka menengah. Sasaran RPJMD (2004-2008) yaitu mengurangi potensi rawan bencana Kota Padang, sasaran RPJMD II (2009-2014) yaitu mengembangkan kemampuan dalam penanggulangan bencana, sasaran RPJMD III (2014-2019) yaitu mendorong masyarakat sadar bencana dan tersedianya sistem tanggap darurat bencana dengan peralatan yang memenuhi standar. Sasaran RPJMD IV (2019-2024) yaitu meningkatkan cakupan pelayanan pengendalian dan penanggulangan bencana.

Sasaran PRB dalam dokumen perencanaan pembangunan menengah tersebut kemudian dijabarkan melalui program dan kegiatan yang mendukung PRB banjir dalam rencana pembangunan jangka pendek (tahunan) yang disebut Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Program dan kegiatan penanggulangan bencana banjir tersebut tersebar pada beberapa SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsi SKPD (lihat Tabel 7).

Hasil studi dokumentasi terhadap RKPD Kota Padang tahun 2015 s.d 2017 menunjukkan beberapa temuan sebagai berikut: a. program/kegiatan yang mendukung PRB belum teridentifikasi secara jelas, b. belum tergambar sinergitas program/kegiatan yang ditujukan untuk penanganan banjir, c. masih terdapat beberapa SKPD yang melaksanakan program yang sama bahkan terdapat SKPD yang melaksanakan

program yang tidak sesuai dengan tupoksinya, d. belum terdapat program khusus untuk wilayah kecamatan/kelurahan yang rawan bencana

Kondisi tersebut mengakibatkan sulit mengukur keberhasilan indikator PRB dan melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan PRB banjir di Kota Padang. Masing-masing SKPD memahami bahwa yang bertanggungjawab terhadap penanggulangan bencana adalah BPBD sedangkan program dan kegiatan yang sebenarnya mendukung penanggulangan bencana banjir dipahami sebagai tugas pokok dan fungsi masing-masing instansi. Oleh karena itu dibutuhkan peranan Bappeda untuk mempertegas SKPD yang bertanggungjawab dalam pencapaian indikator penanggulangan bencana serta kontribusi SKPD tersebut sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing.

Berdasarkan uraian diatas disimpulkan bahwa komitmen pengurangan resiko bencana belum optimal dilakukan karena belum didukung dengan kebijakan sistematis dan menyeluruh sehingga belum mampu mengurangi dampak negatif dari bencana. Hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian Sunarti et al (2015) yang menyatakan bahwa pengintegrasian pengurangan resiko bencana belum menjadi salah satu program prioritas daerah, PRB belum terintegrasi secara terpadu dalam pembangunan regular juga dalam perencanaan pembangunan daerah

**Tabel 7. Rekapitulasi Program PRB dalam RKPD Kota Padang Tahun 2015 s.d 2017**

No	Program	RKPD			SKPD
		2015	2016	2017	
1.	Program Pembangunan saluran drainase/gorong-gorong	v	v	v	Dinas Pekerjaan Umum (PU)
		v	-	-	Kecamatan Nanggalo (Bantuan Keuangan yang Bersifat Khusus Provinsi)
2.	Program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa dan jaringan pengairan lainnya	v	v	v	Dinas PU, DKP
3.	Program pengembangan, pengelolaan dan konversi sungai, danau dan sumber daya air lainnya	v	v	v	Dinas PU
4.	Program Pembangunan turap/ talud/ bronjong	-	v	-	Dinas PU
5.	Program Pengendalian Pemanfaatan Ruang	v	v	v*	Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan (TRTB), Kecamatan, kelurahan
		v	v	v	DTRTBP
		v	v	v	Bappeda
6.	Program Perencanaan Tata Ruang	v	v	v	DKP
		v	v	v	DKP
7.	Program Pengelolaan ruang terbuka hijau (RTH)	v	v	v	DKP
8.	Program Pembinaan Kegiatan Kebersihan dan Sarana Pertamanan	v	v	v	DKP, Kecamatan
		v	v	v**	Bapedalda
9.	Program Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup	v	v	v**	DKP
		v	v	v	Bapedalda
		-	v	-	DKP
10.	Program Peningkatan Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup	-	v	v	Bapedalda
		-	v	-	DKP
11.	Program pencegahan dini dan penanggulangan korban bencana alam	v	v	v	BPBD Damkar
		v	-	-	kelurahan

Sumber: RKPD 2015, 2016, 2017, data diolah

Keterangan: \* Pada tahun 2017, Program pindah ke Dinas PU Kota Padang

\*\* Pada tahun 2017, Bappedalda dan DKP bergabung menjadi Dinas Lingkungan Hidup (DLH)

### Faktor-faktor yang Menghambat Integrasi RPB dalam Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah

Hasil penelitian menunjukkan faktor-faktor yang menghambat integrasi Rencana Penanggulangan Bencana (RPB) kedalam dokumen perencanaan pembangunan Kota Padang adalah 1. belum optimalnya komitmen pemerintah daerah terhadap pentingnya integrasi PRB, 2. lemahnya koordinasi antar SKPD terkait PRB, 3. Keterbatasan kualitas dan kuantitas SDM yang memahami PRB, 4. keterbatasan anggaran.

Belum optimalnya komitmen pemerintah daerah terhadap pentingnya integrasi PRB kedalam dokumen perencanaan pembangunan terlihat dari belum dijadikannya program dan kegiatan PRB sebagai prioritas pembangunan daerah yang tertuang

dalam dokumen perencanaan pembangunan. Padahal pengintegrasian RPB kedalam RPJMD merupakan upaya strategis untuk memastikan ketersediaan pendanaan bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah.

Mendukung hasil temuan tersebut Djalante, Matthias, and Thomalla (2017) menemukan belum terintegrasinya PRB ke dalam dokumen perencanaan disebabkan karena sebagian besar pengambil keputusan masih menganggap pengintegrasian tidak penting dan lebih mementingkan menyisihkan anggaran untuk program masa tanggap darurat dan pemulihan.

Persepsi yang kurang mendukung pengintegrasian tersebut juga disebabkan kepedulian dan pemahaman tentang pentingnya PRB belum dipahami secara keseluruhan atau sebagian oleh anggota DPRD sehingga RPB Kota Padang Tahun

2014-2018 yang telah disusun berdasarkan KRB Kota Padang Tahun 2014-2018 belum juga ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah (PERDA) ataupun peraturan kepala daerah (PERKADA) sampai hampir habis jangka waktu pelaksanaannya karena berbagai alasan kepentingan.

Pemahaman SKPD terhadap PRB juga masih perlu ditingkatkan. Hasil wawancara dengan pejabat dari 6 (enam) SKPD yang menjadi lokasi kajian menunjukkan tingkat pengetahuan pejabat terhadap pentingnya PRB dan kelembagaan PB masih belum optimal. Lemahnya pemahaman tersebut tidak terkecuali pada lembaga yang memiliki tupoksi Penanggulangan Bencana (PB).

SKPD belum mengetahui tentang KRB dan Dokumen RPB sehingga beberapa program dan kegiatan yang seyogyanya merupakan upaya PRB dianggap sebagai bagian dari tupoksi SKPD atau program/kegiatan yang disusun tidak mengacu kepada RPB. Misalnya berdasarkan hasil studi dokumentasi ditemukan bahwa terdapat program kegiatan yang belum masuk dalam upaya PRB seperti program pembangunan jalan atau jembatan darurat dan program pembangunan gorong-gorong atau drainase yang diprioritaskan pada daerah yang rawan banjir.

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh pejabat dari BPBD Damkar bahwa program/kegiatan yang diidentifikasi mendukung PRB merupakan tupoksi SKPD dan koordinasi dengan SKPD terkait baru dilakukan pada waktu terjadi bencana (bersifat responsif). Lemahnya pemahaman terhadap PRB tersebut menyebabkan lemahnya koordinasi yang dilakukan antar SKPD yang terkait PRB. Peran BPBD Damkar sangat strategis sebagai koordinator penanggulangan bencana di daerah.

Permasalahan lain yang tidak kalah penting sebagai penghambat integrasi PRB dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah adalah keterbatasan SDM Penanggulangan Bencana Daerah baik secara kualitas dan kuantitas, keterbatasan anggaran PRB sebagai investasi pembangunan dan belum optimalnya peran Bappeda dalam mengintegrasikan PRB kedalam dokumen perencanaan baik pembangunan maupun penataan ruang.

Selain faktor-faktor yang menghambat pengintegrasian PRB ke dalam dokumen perencanaan terdapat faktor-faktor yang mendukung integrasi PRB. Faktor-faktor tersebut yaitu adanya regulasi di tingkat nasional yang menjadi landasan kuat dalam mendorong pengintegrasian PRB ke dalam dokumen perencanaan pembangunan di daerah sebagaimana terdapat dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan

Bencana dan Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana. Ketersediaan regulasi dan dokumen perencanaan terkait PRB di daerah menunjukkan bahwa BPBD sebagai instansi yang berwenang dalam penyelenggaraan urusan penanggulangan bencana di daerah telah memiliki komitmen dalam penanggulangan bencana namun belum mendapat dukungan yang optimal dari pemangku kepentingan. Dukungan dari BNPB dan pihak terkait lainnya di luar pemerintahan juga turut mendukung pengintegrasian PRB ke dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah.

## SIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Simpulan

Integrasi RPB dalam dokumen perencanaan pembangunan Kota Padang telah dilaksanakan namun belum bersifat sistematis, terpadu dan menyeluruh. Beberapa faktor penghambat integrasi PRB adalah belum optimalnya komitmen pemerintah daerah terhadap pentingnya integrasi PRB, lemahnya pemahaman SKPD terhadap pentingnya PRB dan lemahnya koordinasi antar SKPD terkait PRB dan masalah kualitas dan kuantitas SDM yang memahami PRB. Namun demikian masih terdapat faktor-faktor yang mendukung pengintegrasian PRB kedalam dokumen perencanaan pembangunan daerah seperti regulasi terkait penanggulangan bencana dan dukungan dari pemerintah pusat melalui BPBD dan lembaga PRB diluar pemerintahan.

### Rekomendasi

Rekomendasi yang dihasilkan dari hasil penelitian ini, yaitu perlu dilakukan penguatan regulasi PRB melalui revisi RPB Kota Padang Tahun 2014-2018 dan penetapan peraturan daerah tentang RPB, selanjutnya dijabarkan kedalam Rencana Aksi Daerah PRB; mengoptimalkan peran BPBD dan Bappeda dalam mengintegrasikan PRB kedalam dokumen perencanaan pembangunan daerah; melakukan Penguatan Kelembagaan PRB dengan membentuk Tim Koordinasi PRB; meningkatkan pemahaman stakeholders terkait tentang pentingnya PRB; meningkatkan kualitas dan kuantitas SDM PB melalui sosialisasi dan bimtek serta melakukan edukasi kepada masyarakat tentang pentingnya PRB; meningkatkan anggaran PRB sebagai investasi bencana untuk pembangunan daerah pada masa depan; meningkatkan koordinasi antar *stakeholder* terkait baik secara vertikal maupun horizontal dalam PRB.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahdi, Didi. 2015. "Perencanaan Penanggulangan Bencana Melalui Pendekatan Manajemen Risiko." *Reformasi* 5 (1): 13–30.
- Bappenas. 2015. *Kajian Kelembagaan Dan Regulasi Untuk Mendukung Kebijakan Penanggulangan Bencana Dalam RPJMN 2015-2019*.
- BNPB. 2013. *Kajian Risiko Bencana Kota Padang Sumatera Barat Tahun 2014-2018*
- BNPB. 2016. *Kebijakan dan Strategi Penanggulangan Bencana 2015-2019*.
- BPBD Kota Padang. 2017. *Rencana Kontijensi Bencana Banjir Kota Padang*.
- BPBD Kota Padang. 2014. *Dokumen Rencana Penanggulangan Bencana Kota Padang 2014-2018*.
- Data Informasi Bencana Indonesia <https://bnpb.cloud/dibi/>
- Djalante, Riyanti, Garschagen Matthias, and Frank Thomalla. 2017. *Disaster Risk Reduction in Indonesia*. Edited by Shaw Rajib. Springer. doi:10.1007/978-3-319-54466-3.
- Handayani, Wiwandari, Micah R Fisher, Iwan Rudiarto, Jawoto Sih Setyono, and Dolores Foley. 2019. "Operationalizing Resilience: A Content Analysis of Flood Disaster Planning in Two Coastal Cities in Central Java, Indonesia." *International Journal of Disaster Risk Reduction*. Elsevier Ltd, 101073. doi:10.1016/j.ijdrr.2019.101073.
- Hidayat, Benny. 2017. "Memahami Bencana Banjir Di Kota Padang Dengan Content Analysis Artikel Berita." In *Conference Paper*, 261–69. <https://www.researchgate.net/publication/282731008>.
- Ismail, Febrin Anas, Abdul Hakam, and Egi Athari. 2015. "Analisa Bangunan Non Engineering Pada Tanah Terlikuifaksi ( Studi Kasus : Bangunan Rumah Masyarakat Di Kota Padang )" 13 (2): 83–93.
- Katherina, Luh Kitty. 2017. "Dinamika Pertumbuhan Penduduk Dan Kejadian Banjir Di Kota: Kasus Surabaya" 12 (2): 131–44.
- Raikes, Jonathan, Timothy F Smith, Christine Jacobson, Claudia Baldwin, Jonathan Raikes, Timothy F Smith, Christine Jacobson, and Claudia Baldwin. 2019. "Pre-Disaster Planning and Preparedness for Floods and Droughts: A Systematic Review." *International Journal of Disaster Risk Reduction*. Elsevier Ltd, 101207. doi:10.1016/j.ijdrr.2019.101207.
- Shafiri, Ayyoob, dan Yoshiki Yamagata. 2018. "Resilience- Oriented Urban Planning." In *Resilience - Oriented Urban Planning*, edited by Yoshiki Yamagata and Ayyoob Shafiri, 3–28. Japan: springer.
- Sunarti, Euis, Hadi Sumarno, Syafrudin, and Aliyah Faizah. 2015. "Pengintegrasian Pengurangan Risiko Bencana Dengan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan." In , I:37–48.
- URDI. 2015. "Population Dynamics , Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction : Population Dynamics , Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction : Case Studies of Semarang Metropolitan Area and Padang City."
- Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
- Peraturan Pemerintah nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.
- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana.

