

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Bencana alam yang terjadi di Indonesia sebagian besar disebabkan oleh ulah masyarakat. Pentingnya merawat dan peduli terhadap lingkungan sekitar yang sering dianggap remeh, nyatanya dapat menyebabkan kerusakan dan kerugian. Eksploitasi sumber daya alam, tanpa disertai pelestarian hanya akan memicu terjadinya fenomena alam seperti, peningkatan laju erosi, tanah longsor, kebakaran hutan dan banjir. Banjir sebagai salah satu bencana alam yang terjadi karena ulah masyarakat dan curah hujan yang tinggi. Tidak hanya itu, banjir juga disebabkan oleh lahan kritis, pembangunan yang tidak terencana dengan baik, kondisi sungai yang tidak mampu menampung air lagi, dan kesalahan penataan wilayah (Pramudita, dkk. 2022).

Umumnya, penyebab banjir tidaklah sama antara satu wilayah dengan yang lain. Banjir lumpur, banjir air, banjir bandang, banjir lahar, banjir rob dan apapun bentuknya harus segera ditangani, apalagi saat curah hujan tinggi (Angrelia, dkk. 2020). Pemerintah bertanggungjawab dalam upaya penanganan banjir, tetapi akan menjadi sia-sia apabila masyarakat tidak berkontribusi dalam menjaga lingkungan sekitar juga.

Maka dari itu, perlu diketahui bahwa banjir dapat terjadi karena dua faktor, faktor alam dan manusia. Faktor alam yaitu curah hujan yang tinggi dan air pasang yang berpengaruh terhadap debit sungai. Sedangkan faktor manusia seperti membuang sampah di sembarang tempat, penggunaan lahan untuk permukiman,

dan minimnya daerah resapan air dimana kondisi seperti ini biasanya terjadi di perkotaan yang padat penduduk dan permukiman, bahkan Ruang Terbuka Hijau (RTH) minim sekali terlihat.

Suatu dataran dikatakan banjir apabila tinggi genangan airnya melebihi 40 cm disertai saluran pembuangan yang tidak mampu lagi menampung air sehingga meluap dan menggenangi daerah sekitarnya (Suripin, 2003). Banjir berasal dari badan air yang meluap seperti sungai, drainase, danau, dan saluran air dan mengakibatkan genangan tinggi di daerah sekitarnya (Siswoko, 2002). Pada hakikatnya, banjir termasuk fenomena alam yang terjadi secara alamiah. Banjir hanya akan mendiami dataran banjir. Apabila dataran tersebut didiami oleh manusia, maka akan menimbulkan kerugian harta benda bahkan nyawa. Dalam konteks ini, manusia gagal dalam melihat kondisi alam sekitarnya. Apabila daerah dataran rendah berada dekat dengan dataran tinggi, maka daerah tersebut berpotensi terjadi banjir.

Menurut Robert J. Kodoatie dan Roestam Sjarief (2006) terdapat beberapa strategi sebagai upaya mengurangi potensi banjir, yaitu :

1. Waduk dan bendungan
2. Tanggul penahan banjir
3. Kapasitas drainase ditingkatkan
4. Perbaikan lahan
5. Penahanan di suatu daerah (*on-site detention*)

Banjir tentu mengganggu keseimbangan ekosistem. Kerusakan infrastruktur, harta benda hilang, penyakit kulit dan gangguan pencernaan menjangkit warga,

bahkan menelan korban jiwa. Kondisi seperti ini tentu menghambat keberlangsungan hidup masyarakat. Menurut data Kementerian Kesehatan RI Tahun 2016, banjir berdampak terhadap kenaikan inflasi, menurunnya produksi industri, dan sumber pangan menjadi terbatas karena lahan sawah rusak dan mengakibatkan gagal panen.

Jika diartikan secara luas, banjir merupakan bagian dari siklus hidrologi dimana volume air yang ada di muka bumi didominasi oleh curah hujan dan kemampuan tanah dalam menyerap air. Air hujan tidak semuanya akan diserap oleh tanah, melainkan juga bergerak ke laut melalui sungai-sungai. Air mengalir dari tempat yang tinggi seperti pegunungan, menuju ke sungai dan berakhir di laut. Dari penjelasan ini, daerah yang dekat pegunungan atau dataran tinggi berpotensi lebih tinggi terkena banjir.

Berbicara mengenai banjir, Kota Malang menjadi salah satu kota yang perlu disoroti. Fenomena banjir di Kota Malang seolah bukan rahasia umum lagi. Dari pengamatan masyarakat Kota Malang, siklus tahunan banjir biasanya terjadi pada bulan Desember hingga Februari (Sunaryo, dkk. 2023). Sebagai daerah dataran tinggi dan dikelilingi beberapa gunung, seperti Gunung Argopuro, Gunung Arjuno, Gunung Anjasmoro, Gunung Bromo, Gunung Welirang dan Gunung Kawi, ditambah curah hujan yang tinggi membuat Kota Malang selalu didatangi banjir setiap tahunnya. Hal tersebut akan terus terjadi jika tidak ditangani dengan tepat dan segera.

Berikut adalah tabel data banjir Kota Malang tahun 2020-2022. Dapat dilihat bahwa terjadi kenaikan secara signifikan di tahun 2021. Berdasarkan data BPBD

Kota Malang dikutip oleh (Riantiningsih, 2022) total kerugian bencana banjir di tahun 2021 sebesar Rp 3.811.715.000 dengan total 2.623 jiwa terdampak.

**Tabel 1.1 Data Banjir Kota Malang Tahun 2020-2022**

Kecamatan di Kota Malang	Jumlah peristiwa banjir		
	2020	2021	2022
Kedungkandang	7	7	14
Sukun	3	16	13
Klojen	3	32	15
Blimbing	10	17	32
Lowokwaru	11	20	24
<b>Total banjir Kota Malang</b>	<b>34</b>	<b>92</b>	<b>98</b>

Sumber : Data BPBD Kota Malang

Salah satu peristiwa banjir yang banyak ditemukan di berita *online* adalah banjir bandang yang terjadi pada 4 November 2021 tepatnya di Kecamatan Lowokwaru dan Klojen akibat luapan sungai di daerah hulu. Menurut data temuan tim gabungan BPBD Kota Malang, terdapat 12 orang korban, dua orang diantaranya dinyatakan meninggal dunia. Sedangkan, enam korban diantaranya sudah ditemukan, serta sisanya masih dalam proses pencarian (Data BPBD Kota Malang).

**Gambar 1.1 Banjir di Kecamatan Lowokwaru**



Sumber : berita Okezone News

Menurut penelitian yang dilakukan oleh (Eka, dkk. 2022) banjir di Kota

Malang terjadi karena kondisi drainase yang tidak berfungsi dengan baik, meningkatnya jumlah penduduk akibat pertumbuhan dan urbanisasi serta pembangunan infrastruktur kota. Hal serupa juga ditemukan oleh (Pramudita, dkk. 2022) banjir di Kota Malang disebabkan oleh padatnya permukiman di bantaran sungai yang berdampak pada menurunnya kapasitas sungai dalam menampung debit air sehingga banjir rawan terjadi saat hujan deras. Daerah resapan air juga belum bisa berfungsi dengan baik. Ruang Terbuka Hijau (RTH) terbatas, dan kesadaran masyarakat yang tercermin dari kegiatan sehari-hari yang masih mengabaikan kebersihan lingkungan. Timbunan sampah ditemukan di beberapa drainase seolah menjadi tempat pembuangan sampah oleh masyarakat (Muhibbin, dkk. 2020).

Melihat banyaknya peristiwa banjir yang terjadi, Pemerintah Kota Malang mengeluarkan Surat Edaran Nomor 2 Tahun 2021 yang menghimbau masyarakat untuk turut berkontribusi dalam menangani banjir, yaitu sebagai berikut :

1. Seluruh masyarakat Kota Malang wajib berkontribusi dalam upaya mengurangi potensi banjir;
2. Seluruh pengembang maupun pemilik perumahan dan kawasan permukiman, serta bangunan gedung wajib membangun sumur resapan berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan;
3. Ketua RT/RW turut berkontribusi dalam menggerakkan masyarakat untuk menjamin drainase dan sumur resapan berfungsi dengan baik, serta memantau ketersediaan sumur resapan pada rumah-rumah warga dan fasilitas umum lainnya;

4. Camat dan Lurah mendorong masyarakat serta pelaku usaha dalam pembuatan sumur resapan secara mandiri.

Dalam hal ini, Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perumahan, dan Kawasan Permukiman (PUPR-PKP) Kota Malang sebagai salah satu instansi yang turut menangani banjir juga memegang peran penting dalam mengelola dan mengembangkan drainase serta menyelenggarakan infrastruktur permukiman warga yaitu sumur resapan (Peraturan Walikota Malang Nomor 35 Tahun 2021). Lebih jelasnya, kewenangan Pemerintah Kota Malang melalui Dinas PUPR-PKP dalam menangani banjir melalui program-program yang tercantum dalam Rencana Kerja Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perumahan dan Kawasan Permukiman Tahun 2023 yaitu :

1. Program Pengelolaan Sumber Daya Air berupa pembuatan sumur resapan dan kualitas infrastruktur irigasi terhadap penyimpanan air tanah sebagai bentuk upaya pengendalian banjir,
2. Program Pengelolaan dan Pengembangan Sistem Drainase

Program-program tersebut telah dikonfirmasi oleh Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Dinas PUPR-PKP Kota Malang Bapak Ir. Mahfuzi, ST. DIT. IPM. ASEAN Eng. melalui wawancara awal yang dilakukan oleh penulis, beliau menyampaikan bahwa:

“...Kedua program tersebut benar adanya dan termasuk upaya kami dalam menangani banjir. Kami juga sudah menetapkan titik-titik daerah rawan banjir, itu nanti akan dijelaskan oleh rekan-rekan (para pegawai). Namun, upaya penanganan banjir yang langsung ke sungai, itu bukan kewenangan kami. Kami hanya fokus ke sistem tata ruang Kota Malang saja seperti pembuatan drainase dan sumur resapan serta normalisasi”. (hasil wawancara tanggal 3 Januari 2024)

Dari hasil wawancara tersebut, program sumur resapan dan program drainase memang dibuat untuk menangani banjir yang terjadi di Kota Malang. Keduanya memiliki kesinambungan sehingga dalam pelaksanaannya harus dimaksimalkan. Apabila salah satu program tidak berjalan dengan baik, maka banjir akan terus terjadi di Kota Malang.

Dilansir dari [dpuprpkp.malangkota.go.id](http://dpuprpkp.malangkota.go.id), sumur resapan pertama kali dibuat pada 28 Januari 2020 di kawasan Kantor Dinas PUPR-PKP Kota Malang. Tepatnya di Jalan Bingkil No. 1, Ciptomulyo, Kecamatan Sukun, Kota Malang. Kedalaman sumur berkisar 4 hingga 10 meter, tergantung kondisi lingkungan. Pembuatan sumur resapan ini juga difokuskan di area yang banyak terdapat genangan dan berpotensi banjir.

Sumur resapan dijadikan salah satu upaya penanganan banjir karena mampu mengurangi genangan sesaat dengan menampung air hujan sekaligus mengembalikan keberadaan air bawah tanah yang terkuras akibat banyaknya kebutuhan. Sumur resapan dinilai efektif karena air hujan langsung turun menuju tempat berkumpulnya air tanah (Lies, dkk. 2021). Agar tidak tercemar dengan pasir dan kerikil, maka sumur resapan harus dilengkapi dengan sistem filtrasi air hujan. Semakin banyak sumur resapan dibuat di beberapa titik daerah rawan banjir, maka akan meminimalisir terjadinya banjir karena curah hujan tinggi.

Tidak hanya pembuatan sumur resapan, Dinas PUPR-PKP Kota Malang juga menjalankan kegiatan berupa normalisasi saluran air, kerja bakti, dan Gerakan Angkat Sampah dan Sedimen (GASS) yang rutin dilakukan di tahun 2021, terutama di titik-titik rawan banjir. Berikut data pelaksanaan normalisasi drainase yang dapat

diakses melalui [dpuprpkp.malangkota.go.id](http://dpuprpkp.malangkota.go.id),

**Tabel 1.2 Data Normalisasi Drainase Dinas PUPR-PKP Kota Malang**

No.	Tanggal pelaksanaan	Kegiatan	Lokasi kegiatan
1.	9 Januari 2020	Normalisasi drainase	Arjowungun, Jalan Mayjen Sungkono, dan Jalan MT. Hariono, Kelurahan Dinoyo.
2.	2 September 2021	Normalisasi drainase	Jalan Bogor, Klojen
3.	13 September 2021	Normalisasi drainase	Jalan Sukarno-Hatta, Lowokwaru
4.	23 September 2021	Normalisasi drainase	Jalan Andalas, Klojen dan Jalan Danau Toba, Kedungkandang
5.	29 September 2021	Normalisasi drainase  Sudetan dari saluran irigasi ke sungai  Pembuatan drainase	- Jalan Cengkeh hingga Kalpataru - Jalan Bogor Terusan, Penanggungan - Jalan Pisang Kipas, Lowokwaru hingga Jembatan Suhat (anggaran 500 juta) - Jalan Candi, Sukun Jalan Mayjen Sungkono (anggaran 246 juta)
6.	7 Juli 2022	Normalisasi drainase dan pengerukan kali (sungai kecil)	Kelurahan Purwantoro, Blimbing

Sumber : [dpuprpkp.malangkota.go.id](http://dpuprpkp.malangkota.go.id)

Namun, kondisi drainase di salah satu kecamatan yaitu Lowokwaru ditemukan masih kurang memadai dalam mengalirkan dan menampung air, bahkan berpotensi banjir. Menurut (Wulandari, dkk. 2022) dari 56 saluran, 14 diantaranya sudah tidak dapat menampung dan mengalirkan air dengan baik karena penumpukan sedimen yang berakibat menurunnya kualitas beberapa drainase

tersebut. Berbeda halnya dengan kondisi yang terjadi di Kecamatan Kedungkandang. Menurut data BPBD Kota Malang, Kecamatan Kedungkandang menjadi salah satu kawasan yang berada di pertemuan tiga sungai, sekaligus menjadi daerah rawan bencana hidrologi. Maka, disarankan untuk tidak bermukim di kawasan tepian sungai (Hisyam & Wildan, 2020). Pernyataan tersebut juga selaras dengan penelitian oleh (Amien dan Aulia, 2022) yang menyimpulkan bahwa permukiman di Kecamatan Kedungkandang semakin padat dan berdampak pada kemiringan lereng di kawasan tersebut.

Akibat kondisi tersebut, Kecamatan Kedungkandang dilanda longsor tepatnya di Jalan Muharto Gang V RT 05 RW 06. Ditinjau dari Republika News, pada tanggal 5 April 2022 sebanyak 6 (enam) rumah warga ambrol ke aliran sungai akibat hujan deras. Rata-rata bagian ruang tamu yang ambrol ke sungai. Diawali dengan retakan skala kecil pada rumah-rumah warga, semakin hari semakin melebar dan berujung pada ambruknya beberapa rumah yang mengharuskan para warga untuk mengungsi. Terdapat 15 orang yang terdampak dalam kejadian ini. Rumah-rumah warga tersebut juga berakibat pada sedimentasi sungai dan sangat mudah terjadi banjir saat hujan lebat.

Keberadaan bangunan yang padat di bantaran sungai masih menjadi permasalahan di Kota Malang hingga tahun 2023. Dilansir dari Liputan 6, Pemerintah Kota Malang meyakini banjir di Perumahan De Cluster Nirwana Pandanwangi, Blimbing, Kota Malang yang terjadi pada 2 Februari 2023 disebabkan oleh keberadaan bangunan di bantaran sungai serta penyempitan sungai. Menanggapi peristiwa ini, Dinas PUPR-PKP Kota Malang berupaya dengan

melakukan pengerukan sedimen, bahkan beberapa bangunan akan dibongkar karena sudah terjadi penyempitan sungai sekaligus akan dilakukan normalisasi. Banjir kembali terjadi di beberapa titik pada 10 November 2023, salah satunya di simpang tiga Ciliwung, Kelurahan Puwantoro, Blimbing, Kota Malang dikarenakan saluran drainase di wilayah tersebut tidak mampu lagi menampung debit air hujan (berita detik.com, diakses 8 Januari 2024).

Banjir sebagai salah satu bencana alam yang menimbulkan perasaan was-was dan mengancam keselamatan masyarakat menjadi sebuah permasalahan yang tidak dapat dianggap remeh. Penetapan titik rawan banjir di beberapa daerah oleh Dinas PUPR-PKP Kota Malang menjadi langkah tepat agar dalam pelaksanaan program penanganan banjir dapat lebih terfokus. Sejalan dengan apa yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2021 Pasal 34 menyatakan bahwa dalam mewujudkan Kawasan Strategi Nasional, maka suatu daerah harus menetapkan kawasan rawan bencana alam. Artinya, fungsi dan daya dukung lingkungan hidup menjadi indikator penting dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Pasal 64 juga menegaskan bahwa Kota Malang termasuk kawasan rawan banjir dan dalam pengelolaannya, perlu penataan ruang dan mitigasi yang terstruktur. Pada ayat ketiga mengenai upaya pengendalian banjir melalui penataan ruang disebutkan sebagai berikut:

1. Menetapkan daerah rawan banjir;
2. Perencanaan pembangunan dengan menghindari daerah rawan banjir, dan

penggunaan lahan yang dikontrol;

3. Revitalisasi fungsi resapan tanah;
4. Pembangunan sistem dan jalur untuk evakuasi banjir, lengkap dengan sarana dan prasarananya;
5. Sosialisasi kepada masyarakat guna meningkatkan tingkat kerawanan banjir pada masyarakat;
6. Koordinasi antar instansi yang berkepentingan menjadi meningkat.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Malang Tahun 2018-2023 juga menyatakan bahwa infrastruktur merupakan kebutuhan dasar dalam pengembangan sistem struktur ruang dan menjadi salah satu upaya penanganan banjir. Dijelaskan juga pembangunan infrastruktur menjadi prioritas Walikota Malang melalui revitalisasi sistem drainase untuk mencapai Kota Malang *zero* banjir.

Penelitian ini akan dikerucutkan pada implementasi program penanganan banjir oleh Dinas PUPR-PKP Kota Malang dimana banjir sendiri disebabkan beberapa faktor seperti sampah dimana-mana, padatnya permukiman liar di bantaran sungai (Tim Ekspedisi Nusantara, 2022), dan daerah resapan yang terbatas dan tidak berfungsi sebagaimana mestinya (Pramudita, dkk. 2022). Ditambah lagi letak geografis Kota Malang yang dikelilingi oleh pegunungan dan dialiri sungai terbesar kedua di Pulau Jawa, yaitu Sungai Brantas menjadikan potensi bencana banjir semakin tinggi.

Upaya dalam mengantisipasi terjadinya banjir juga dilakukan oleh pihak-pihak yang terlibat. Dinas PUPR-PKP Kota Malang yang bertugas melakukan

penanganan sebelum dan sesudah banjir dan melaksanakan pengelolaan daerah rawan banjir berupa penataan ruang. Penataan ruang yang dimaksud berupa pembuatan sumur resapan di beberapa titik rawan banjir, pemeliharaan drainase, pembuatan sudetan yang bertujuan meningkatkan kesadaran masyarakat Kota Malang dalam menjaga kebersihan lingkungan sekitar, termasuk program-program yang sudah tercantum dalam Rencana Kerja Dinas PUPRPKP Kota Malang Tahun 2023.

Dalam implementasi suatu program tentu saja tidak terlepas dari berbagai macam permasalahan yang ada. Sejalan dengan Andrew Dusire yang dikutip oleh Rizzana (2017) menyatakan bahwa proses implementasi nyatanya sering mengalami *implementing gap*, yakni perbedaan antara apa yang dilaksanakan dengan apa yang telah dirumuskan. Tentunya hal ini berpengaruh pada pencapaian tujuan dari program itu sendiri. Maka dari itu, penulis menggunakan teori Implementasi Kebijakan Program yang ditulis David C. Korten yang meliputi 3 (tiga) faktor yaitu program, organisasi pelaksana dan kelompok pemanfaat.

Dari pernyataan tersebut menunjukkan bahwa tujuan kebijakan tersebut sudah terencana sebelumnya yakni untuk menangani banjir dan memuat salah satu indikator dalam teori Korten, yaitu adanya perencanaan kebijakan sehingga hal ini mendasari penulis memilih teori David C. Korten sebagai acuan dalam penelitian dengan judul **“Implementasi Program Penanganan Banjir oleh Dinas Pekerjaan Umum Penataan Ruang Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Malang”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian ini, perumusan masalah yang akan dikaji adalah “Bagaimana Implementasi Program Penanganan Banjir oleh Dinas Pekerjaan Umum Penataan Ruang Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Malang?”

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana implementasi program yang dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum Penataan Ruang Perumahan dan Kawasan Permukiman dalam menangani banjir di Kota Malang.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penyusunan program serta memberikan informasi yang bermanfaat, terutama untuk kalangan akademis dan masyarakat umum yang tertarik dengan mana implementasi program yang dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum Penataan Ruang Perumahan dan Kawasan Permukiman dalam menangani banjir di Kota Malang..

### **1. Manfaat Teoritis**

Penulis berharap penelitian ini dapat memberi wawasan serta pengetahuan tentang bagaimana implementasi program publik dalam lingkup Administrasi Publik serta menjadi sarana dalam mengembangkan ilmu pengetahuan yang secara teoritis sudah diajarkan selama di perkuliahan.

### **2. Manfaat Praktis**

#### **a. Bagi Peneliti,**

Menambah pengalaman dan ilmu pengetahuan sehingga dapat menjadi

pedoman sebuah referensi yang berguna bagi peneliti selanjutnya.

b. Bagi Instansi,

Diharapkan sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Perumahan dan Kawasan Permukiman (DPUPR-PKP) Kota Malang dalam menangani banjir di Kota Malang.

c. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Peneliti lainnya dapat menggunakan sebagai referensi atau bahkan acuan dalam mengembangkan kajian serupa di masa yang akan datang, serta menambah kajian di perpustakaan Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, terkhusus Program Studi Administrasi Publik.