

Memahami Bencana Banjir Bandang Sumatera sebagai Risiko Pembangunan



Banjir bukan sekadar fenomena alam, dia adalah risiko yang terbentuk dari rangkaian panjang kebijakan publik lintas sektor. Mulai dari Pola pemanfaatan ruang, pengelolaan wilayah hulu, arah pembangunan ekonomi, sampai dengan kapasitas koordinasi dan penegakan aturan.

Kasus banjir bandang Sumatera menunjukkan bahwa bencana merupakan cermin dari proses pembangunan dan kebijakan jangka panjang. Pendekatan berbasis risiko membantu memahami terjadinya bencana dari peristiwa tunggal ke perspektif analisis berbasis risiko.

Memahami Banjir Bandang Sumatera sebagai Risiko Pembangunan

Penyusun

- Eddi Wibowo, S.Ip., M.Si., JFAK Ahli Madya
- Harnawan Ismunarto, S.Sos., JFAK Ahli Madya
- Muhammad Abdul Fattah, S.A.P, JFAK Ahli Pertama

Ditujukan

- BASARNAS
- BNPB
- Pemprov Sumatera, Aceh, Sumbar

Executive Summary

Banjir bandang di Aceh, Sumatera Utara, dan Sumatera Barat pada akhir 2025 memperlihatkan bagaimana risiko bencana banjir telah dibentuk jauh sebelum hujan turun. Pelajaran penting yang didapat bahwa besarnya dampak bencana tidak hanya ditentukan oleh bahaya alam, tetapi juga oleh bagaimana kebijakan pembangunan membentuk tingkat eksposur dan kerentanan masyarakat. Oleh karena itu perlu dibangun pemahaman bahwa bencana banjir merupakan risiko pembangunan yang diproduksi melalui interaksi kebijakan tata ruang, pengelolaan daerah aliran sungai (DAS), pembangunan ekonomi, dan tata kelola lintas sektor. Dengan mendasarkan pada perspektif tersebut, policy brief ini menawarkan pilihan pendekatan kebijakan yang menggeser fokus dari respons pascabencana menuju *risk governance* terhadap risiko kebencanaan. Konsekuensi logisnya, pengurangan risiko munculnya bencana harus menjadi bagian integral dari proses pembangunan jangka panjang.

Pendahuluan

Banjir bandang yang melanda Aceh, Sumatera Utara, dan Sumatera Barat pada November 2025 merupakan salah satu bencana hidrometeorologi dengan dampak kemanusiaan dan ekonomi terbesar di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir. Lebih dari 110 korban meninggal, 180 ribu penduduk terdampak, 45 ribu rumah mengalami kerusakan, serta kebutuhan rehabilitasi dan rekonstruksi yang diproyeksikan mencapai Rp51,82 triliun. Besaran dampak yang ditimbulkan, menunjukkan bahwa banjir tidak semata persoalan penanggulangan bencana, tetapi juga telah berkembang menjadi persoalan pembangunan dan tata kelola.

Dampak yang demikian besar memunculkan sebuah pertanyaan mendasar. Mengapa hujan ekstrem dapat menghasilkan dampak yang sangat berbeda antarwilayah? Jika curah hujan adalah satu-satunya penyebab, seharusnya wilayah-wilayah dengan karakteristik bahaya serupa mengalami tingkat kerusakan yang relatif sama. Faktanya, perbedaan skala korban, kerusakan, dan kerugian mengindikasikan

adanya peran faktor-faktor lain jauh sebelum bencana terjadi.

Pertanyaan "*apa yang memicu banjir?*" mungkin tidak lagi relevan. Justru perlu diubah menjadi "*mengapa banjir berkembang menjadi bencana yang sangat merusak?*" Pergeseran perspektif ini penting karena menempatkan analisis tidak hanya tertuju pada bahaya alam, namun mengarah pada bagaimana strategi pembangunan membentuk risiko tingkat keterpaparan masyarakat, kondisi lingkungan, serta kapasitas kelembagaan pemerintah dalam mengelola risiko tersebut.

Dengan mendudukkan pemahaman bahwa banjir sebagai risiko pembangunan, akan diperoleh alternatif kerangka berpikir yang lebih komprehensif bagi pembuat kebijakan. Bencana tidak lagi dibaca sebagai kejadian yang berdiri sendiri, namun dia adalah hasil akumulasi keputusan mengenai tata ruang, pengelolaan lingkungan, pembangunan ekonomi, dan tata kelola publik.

Dari titik ini, muncullah pertanyaan berikutnya, "*bagaimana sebenarnya risiko banjir diproduksi dalam proses pembangunan?*"

Deskripsi Masalah

Perspektif yang dikembangkan oleh *United Nations Office for Disaster Risk Reduction* (UNDRR) dan dirilis dalam *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030* memberikan cara pandang komprehensif dimaksud. Penjelasan pokoknya menekankan bahwa dampak bencana merupakan hasil interaksi antara *hazard* (bahaya alam), *exposure* (keterpaparan penduduk dan aset), serta *vulnerability* (kerentanan sosial, ekonomi, dan kelembagaan).

Jika kita tempatkan dalam konteks banjir Sumatera, maka hujan ekstrem diposisikan sebagai pemicu, sedangkan besarnya korban dan kerugian lebih ditentukan oleh bagaimana pembangunan membentuk eksposur dan kerentanan suatu wilayah (UNDRR, 2015). Dalam hal banjir Sumatera, pendekatan ini akan menggeser fokus analisis dari pertanyaan "*apa penyebab banjir?*" menuju kepada pertanyaan "*bagaimana risiko banjir diproduksi?*".

yang menentukan besarnya dampak ketika bahaya alam datang.

Dengan mengadopsi kerangka pikir diatas, penjelasan terjadinya bencana dapat dikonstruksikan sebagai berikut. Hujan ekstrem berfungsi sebagai pemicu, sedangkan tingkat kerusakan merupakan konsekuensi dari kondisi eksposur dan kerentanan yang telah terakumulasi sebelumnya. Cara pandang ini kemudain menjelaskan mengapa pada wilayah-wilayah dengan karakteristik bahaya yang relatif serupa dapat mengalami dampak yang sangat berbeda.

Lima Perspektif Kebijakan dalam Memahami munculnya Risiko Bencana

Untuk mempertajam pemahaman kita, produksi risiko banjir bandang di Sumatera dapat diteropong melalui lima perspektif kebijakan yang saling berinteraksi dan memperkuat satu sama lain. Kelima perspektif ini menunjukkan bahwa risiko tidak berasal dari satu faktor tunggal, tetapi merupakan hasil akumulasi berbagai kebijakan pembangunan lintas sektor di Sumatera.

Kelima perspektif ini memperlihatkan bahwa terjadinya banjir bandang merupakan manifestasi dari risiko pembangunan yang diproduksi melalui interaksi kebijakan lingkungan, tata ruang, pembangunan ekonomi, dan tata kelola. Hasil analisis

menunjukkan bahwa pendekatan yang hanya berfokus pada tanggap darurat tidak lagi memadai. Peningkatan eksposur dan kerentanan membuat respons pascabencana tidak cukup untuk menurunkan risiko di masa depan. Visual memberikan gambaran interaksi kebijakan lintas sektor tersebut.



Risiko yang telah terbentuk sejak sebelum hujan turun

Risiko bencana dari kejadian banjir bandang Sumatera, pada dasarnya telah terbentuk jauh sebelum hujan ekstrem terjadi. rentetannya dimulai dari perubahan lingkungan di kawasan hulu, perkembangan kawasan terbangun di wilayah rawan, aktivitas ekonomi yang menambah tekanan ekologis, serta kapasitas tata kelola yang belum sepenuhnya terintegrasi secara bersama-sama membentuk kondisi awal



Alternatif dan Implikasi Kebijakan

Pendekatan dari UNDDR mengarah pada satu implikasi penting, yaitu perlunya pergeseran paradigma dari *response capacity* menuju *risk governance* dalam upaya penekanan *risiko* banjir. Perspektif ini mengintegrasikan aspek tata ruang, pengelolaan DAS, regulasi lingkungan, pembangunan ekonomi, dan koordinasi lintas pemerintahan dalam satu kerangka pembangunan berbasis risiko. Konsekuensi logisnya, pemerintah dituntut lebih berfokus pada upaya-upaya mencegah risiko terjadinya banjir yang diproduksi dalam proses pembangunan.

Dengan keyakinan bahwa risiko banjir bandang tidak dibentuk oleh satu faktor tunggal, otomatis dengan mengandalkan satu instrumen kebijakan tidak akan mampu mengurangi risiko bencana secara mandiri. Pengurangan risiko memerlukan kombinasi berbagai pendekatan yang menysasar sumber-sumber pembentuk risiko, mulai dari pengendalian eksposur, pengurangan kerentanan, sampai dengan penguatan kapasitas pemulihan.

Dalam perspektif pembangunan berbasis risiko, berbagai organisasi internasional, termasuk *World Bank* dan *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*, ditekankan bahwa efektivitas kebijakan terletak pada kemampuan mengintegrasikan berbagai instrumen tersebut ke dalam satu kerangka *risk governance* (World Bank, 2013; World Bank & GFDRR, 2014). Berdasarkan kerangka tersebut, terdapat lima pendekatan kebijakan yang dapat dipertimbangkan

untuk mengelola risiko banjir bandang di Sumatera.

Pendekatan Kebijakan Dalam Pengelolaan Risiko Banjir

	Fokus Intervensi	Kontribusi terhadap Pengurangan Risiko	Tantangan Implementasi
Tata ruang berbasis risiko	Mengendalikan eksposur penduduk dan aset	Mencegah terbentuknya eksposur baru di kawasan rawan	Revisi RTRW, koordinasi lintas daerah, dan kepentingan pemanfaatan ruang
Restorasi ekosistem DAS	Memulihkan fungsi hidrologi kawasan hulu	Mengurangi limpasan, erosi, dan sedimentasi secara struktural	Pendanaan jangka panjang dan koordinasi lintas wilayah
Penegakan hukum ekologis	Meningkatkan kepatuhan terhadap regulasi lingkungan	Mengurangi <i>risk multiplier</i> akibat aktivitas ilegal	Konsistensi penegakan hukum dan kapasitas institusi
Mitigasi terpadu	Mengurangi dampak ketika bahaya terjadi	Meningkatkan kesiapsiagaan dan perlindungan masyarakat	Biaya pemeliharaan serta keberlanjutan program
Ketahanan fiskal dan risk financing	Menjamin kesinambungan pembiayaan pascabencana	Mempercepat pemulihan dan mengurangi tekanan fiskal	Ketersediaan data risiko dan penguatan kelembagaan

Kelima pendekatan tersebut memiliki fokus intervensi yang berbeda sehingga tidak bersifat saling menggantikan, melainkan saling melengkapi. Tata ruang dan restorasi DAS lebih berorientasi pada pencegahan pembentukan risiko, penegakan hukum ekologis memperkuat kepatuhan terhadap pengelolaan lingkungan, mitigasi terpadu mengurangi dampak ketika bahaya terjadi, sedangkan ketahanan fiskal memastikan kapasitas pemulihan setelah bencana. Oleh karena itu, efektivitas pengurangan risiko lebih ditentukan oleh kemampuan mengintegrasikan kelima pendekatan tersebut daripada mengandalkan satu instrumen kebijakan secara terpisah.

Beragam pilihan kebijakan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah memiliki sejumlah instrumen untuk mengurangi risiko banjir. Namun, keterbatasan sumber daya, kapasitas kelembagaan, dan dinamika implementasi membuat seluruh pendekatan tersebut tidak dapat dijalankan secara bersamaan sehingga diperlukan penetapan prioritas kebijakan.

PRIORITAS KEBIJAKAN PENGURANGAN RISIKO BANJIR

Upaya pemerintah untuk mengurangi risiko banjir tidak bergantung pada penambahan instrumen baru, melainkan pada kemampuan mengintegrasikan instrumen yang telah tersedia dalam satu kerangka *risk governance*.



Prioritas kebijakan dan Agenda Implementasi

Upaya pemerintah untuk mengurangi risiko banjir tidak bergantung pada penambahan instrumen baru, melainkan pada kemampuan mengintegrasikan instrumen yang telah tersedia dalam satu kerangka *risk governance*. Mempertimbangkan urgensi, dampak yang diharapkan, serta kelayakan implementasi, akan mengerucut pada lima prioritas kebijakan yang dapat dipertimbangkan pemerintah, sebagaimana ditampilkan dalam visual berikut.

Daftar Pustaka

[1] Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. [2] BNPB. (2020). *Kajian Risiko Bencana Indonesia*. [3] BNPB & Kementerian PUPR. (2025). *Estimasi kebutuhan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana banjir Sumatera*. [4] OECD. (2014). *Managing risks and crises: A whole-of-government approach*. [5] UNDRR. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. [6] World Bank. (2013). *Building resilience: Integrating climate and disaster risk into development*. [7] Wisner et al. (2004). *At Risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*.

ROADMAP IMPLEMENTASI

Agar implementasi berjalan secara bertahap dan realistis, prioritas tersebut dapat disusun berdasarkan horizon waktu sebagai berikut.



Pesan Utama

Pengurangan risiko banjir tidak ditentukan oleh seberapa banyak kebijakan baru yang dibuat, tetapi oleh seberapa baik kebijakan pembangunan, tata ruang, pengelolaan lingkungan, dan tata kelola diintegrasikan dalam satu kerangka *risk governance*.

Kasus banjir bandang di Sumatera menunjukkan bahwa keberhasilan pengelolaan bencana tidak lagi cukup diukur dari kecepatan respons ketika bencana terjadi. Ukuran keberhasilan yang lebih mendasar adalah kemampuan pembangunan mencegah terbentuknya risiko sejak awal melalui kebijakan yang terintegrasi, adaptif, dan berorientasi jangka panjang. Dengan demikian, investasi terbesar dalam penanggulangan bencana bukan hanya pada kapasitas tanggap darurat, melainkan pada kualitas tata kelola pembangunan itu sendiri.

Banjir bukan sekadar peristiwa alam, tetapi cerminan dari bagaimana risiko diproduksi dalam proses pembangunan.