

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka terkait Karya

1. Definisi *Policy brief*

Berdasarkan Peraturan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 tentang Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Bagi Analisis Kebijakan, “risalah kebijakan (*policy brief*) adalah tulisan ilmiah yang ringkas dan berfokus pada isu kebijakan tertentu serta menawarkan alternatif solusi atas permasalahan kebijakan yang membutuhkan perhatian cepat dari pembuat kebijakan.”

Ada beberapa kriteria yang dapat dijadikan sebagai dasar dalam menetapkan isu publik sebagai agenda kebijakan publik (Wahab dalam Makhya dan Mukhlis, 2021), yaitu:

- a. Isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu, sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja, atau ia telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang jika tak segera diatasi justru akan menimbulkan luapan krisis baru yang jauh lebih hebat di masa datang.
- b. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik.
- c. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak, bahkan umat manusia pada umumnya, dan mendapat dukungan berupa liputan media masa yang luas.
- d. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
- e. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat.
- f. Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable*, dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

2. Tujuan *Policy brief*

Menurut Dwiyanto (2012), "*policy brief* mempunyai banyak kelebihan, yaitu ringkas, spesifik, bias segera dibuat dan mendorong logika kebijakan." Adapun tujuan dari masing-masing komponen yang ada pada *policy brief* (Makhya dan Mukhlis 2021), sebagai berikut:

- a. Ringkasan eksekutif, bertujuan agar para pembuat/pengambil kebijakan dapat lebih yakin terhadap laporan singkat yang dibuat dari hasil studi yang cukup mendalam. Sehingga pembuat kebijakan tidak perlu mengambil waktu terlalu lama untuk membaca dan memahami seberapa mendesak masalah yang dilaporkan. Secara umum, ringkasan eksekutif meliputi:
 - 1) Deskripsi masalah yang harus segera diatasi;
 - 2) Alasan atau argumentasi tentang mengapa kebijakan yang ada saat ini perlu diubah atau diperbaiki; dan
 - 3) Rekomendasi untuk mengatasi masalah
- b. Konteks dan pentingnya masalah, elemen berisi argumen untuk meyakinkan kepada pembuat bahwa saat ini ada masalah penting dan mendesak yang mengharuskan pembuat kebijakan segera mengambil keputusan atau tindakan. Konteks dan pentingnya masalah ditempatkan pada bagian awal pendahuluan dari *policy brief* yang berisi:
 - 1) Argumen atau pernyataan yang jelas tentang masalah atau isu yang harus diperhatikan;
 - 2) Suatu gambaran singkat dari akar penyebab masalah; dan
 - 3) Pernyataan tentang implikasi kebijakan dari masalah tersebut.
- c. Kritik pilihan kebijakan, elemen ini menjelaskan kekurangan/kelemahan dari kebijakan yang sedang dilaksanakan saat ini dan perlu adanya perubahan kebijakan, serta fokus di mana perubahan tersebut harus dilakukan. Umumnya kritik terhadap kebijakan yang telah ada mencakup:
 - 1) Gambaran singkat dari pilihan kebijakan; dan
 - 2) Argumen yang menjelaskan mengapa dan bagaimana pendekatan kebijakan saat ini mengalami kegagalan.
- d. Rekomendasi kebijakan, tujuan dari elemen rekomendasi kebijakan adalah memberikan usulan yang rinci dan meyakinkan bahwa kebijakan yang ada saat ini harus diubah. Umumnya elemen ini mencakup:
 - 1) Langkah-langkah praktis yang perlu diimplementasikan; dan
 - 2) Kadang juga termasuk paragraf penutup yang menekankan pentingnya aksi atau tindakan.
- e. Lampiran, meskipun laporan ini singkat dan khusus untuk pembuat kebijakan, penyusun *policy brief* kadang menambahkan lampiran data dukung. Lampiran tersebut perlu dipertimbangkan, jika memang betul-betul sangat diperlukan. Namun dapat tidak dilampirkan jika secara substansi diyakinkan sudah tidak menimbulkan penafsiran ganda dari publik.

3. Manfaat *Policy brief*

Menurut Dwiyanto (2012), menjelaskan manfaat dari *policy brief* sebagai berikut:

- a. Ringkas, sederhana, tampilan menarik, banyak gambar sehingga tidak perlu berfikir, dsb;
- b. Bisa segera dibuat tanpa menunggu hasil riset selesai sehingga bisa disampaikan pada saat yang tepat;
- c. Dirancang secara spesifik memenuhi kebutuhan informasi dari *policy makers* tertentu, orientasi pada pengguna sangat kuat; dan
- d. Bisa menggambarkan logika kebijakan secara mudah (masalah kebijakan, sebab munculnya masalah, dan pilihan tindakan yang tersedia).

4. Format Penyusunan *Policy brief*

Berdasarkan Peraturan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 tentang Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Bagi Analis Kebijakan, sistematika penulisan *policy brief* setidaknya memuat komponen-komponen sebagai berikut:

- a. Judul
 - 1) menarik sehingga pembaca menjadi ingin mengetahui lebih lanjut.
 - 2) memunculkan minat pembaca.
 - 3) singkat dan jelas mewakili substansi isi tulisan.
- b. Ringkasan eksekutif (*executive summary*)
 - 1) terdapat faktor-faktor yang menjadi akar masalahnya.
 - 2) mengapa masalah tersebut perlu/strategis.
 - 3) bagaimana solusi untuk menyelesaikan masalah tersebut.
 - 4) siapa yang menjadi subjek dalam menyelesaikan masalah tersebut.
- c. Pendahuluan
 - 1) terdiri dari beberapa kalimat ringkas akan tetapi menarik minat untuk membaca keseluruhan.
 - 2) mengungkapkan urgensi dari topik yang diangkat.
- d. Deskripsi Masalah
 - 1) spesifik langsung ke inti permasalahan.
 - 2) terukur disertai bukti-bukti yang memadai (*evidence-based*).
 - 3) analisis (apa, di mana, siapa, mengapa, dampak/efek).
- e. Rekomendasi
 - 1) spesifik memberikan solusi terhadap permasalahan yang diangkat.
 - 2) terukur, dalam arti solusi yang ditawarkan sesuai dengan kemampuan pemangku kepentingan (*stakeholder*) serta didukung oleh faktor-faktor yang ada.

- 3) alternatif (disertai analisis singkat, metode penentuan/pemilihan dan gambaran singkat alternatif yang dipilih).
- f. Apendiks (jika diperlukan)
- g. Referensi utama

B. Tinjauan Pustaka terkait Permasalahan

1. Banjir

a. Definisi banjir

Banjir merupakan suatu peristiwa bencana yang menghalangi kehidupan sehari-hari manusia berupa genangan air yang awalnya kecil semakin lama menjadi besar akibat dari debit air yang besar dan tidak dapat tertampung lagi oleh aliran sungai sehingga air tersebut meluap ke permukaan dan menggenangi daratan yang lebih rendah. Hal tersebut timbul akibat perbuatan manusia ataupun akibat dari alam itu sendiri, yaitu curah hujan yang tinggi, disertai dengan berbagai ulah manusia seperti penebangan pohon secara liar dan penyalahgunaan lahan yang seharusnya menjadi daerah untuk menyerap air hujan (Sulaiman dkk., 2020).

Menurut Rosyidie (2013) “banjir merupakan peristiwa di mana daratan yang biasanya kering (bukan daerah rawa) menjadi tergenang air.” Situasi ini terjadi akibat dari curah hujan yang tinggi dan kondisi topografi wilayah yang merupakan dataran rendah hingga cekung. Selain karena curah hujan tinggi, banjir dapat terjadi akibat laut pasang/rob. Menurut Wahyudi (2007) “banjir yang disebabkan oleh laut pasang atau biasa disebut sebagai rob merupakan fenomena alam yang dimana air laut masuk ke wilayah daratan ketika permukaan air laut mengalami pasang melalui aliran sungai, aliran saluran drainase ataupun aliran bawah tanah.”

b. Dampak banjir

Secara umum dampak bencana banjir dapat bersifat langsung maupun tidak langsung yang dimana diantara keduanya dampak langsung lebih mudah diperkirakan. Menurut Rosyidie (2013) adapun beberapa contoh dampak banjir secara langsung, yaitu:

- 1) Merusak dan menghancurkan rumah warga sehingga dapat menimbulkan korban jiwa secara fisik, seperti luka-luka dan meninggal dunia;
- 2) Melumpuhkan armada angkutan umum, seperti bus kecil, truk dan angkot;
- 3) Mengganggu kelancaran angkutan kereta api dan juga penerbangan yang tergenang banjir;
- 4) Rute perjalanan menjadi lebih jauh dari biasanya karena harus mencari jalur yang tidak tergenang oleh banjir;
- 5) Terserang segala macam penyakit, seperti penyakit kulit, diare, pernafasan dan lainnya; dan
- 6) Terjadinya kerusakan sistem telekomunikasi.

“Dampak banjir yang terjadi di daerah perkotaan tentunya beda dengan dampak yang terjadi di pedesaan yang dimana daerah perkotaan lebih didominasi oleh pemukiman warga sedangkan daerah pedesaan lebih didominasi oleh area pertanian dan perkebunan” (Rosyidie, 2013) .

2. Mitigasi

a. Definisi mitigasi

“Mitigasi bencana merupakan suatu upaya yang dilakukan dengan tujuan agar dapat meminimalisir risiko yang ditimbulkan akibat dari bencana banjir” (Mailisa, 2022). “Mitigasi diartikan sebagai bentuk upaya untuk mencegah dan menurunkan potensi adanya korban jiwa dan kerugian harta benda” (Shofwan dkk., 2021). Menurut Musdah dan Husein (2014) “mitigasi bencana berperan besar dalam rangka penanggulangan bencana yang dimana apabila upaya tersebut berhasil dilaksanakan,

maka penyelenggaraan upaya kesiapsiagaan, tanggap darurat dan pemulihan akan lebih efisien.”

Berdasarkan Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, “mitigasi ialah serangkaian metode untuk mengurangi efek musibah ataupun akibat dari musibah yang terjalin dengan pembangunan raga dan penyadaran serta kenaikan keahlian mengalami ancaman musibah.” Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Pasal 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Umum Mitigasi Bencana, “kegiatan Mitigasi Bencana di daerah dilaksanakan untuk mengetahui potensi bencana yang ada di daerah dan melakukan upaya antisipasi penanganannya.”

Berdasarkan pernyataan ahli mengenai mitigasi banjir yang telah diuraikan diatas, dapat disimpulkan bahwa mitigasi banjir merupakan kegiatan yang dilakukan sebagai bentuk persiapan dalam rangka menghadapi bencana banjir yang akan terjadi agar risiko yang didapatkan akibat bencana tersebut lebih sedikit atau berkurang. Mitigasi banjir harus dilaksanakan untuk mencegah adanya korban jiwa dan kerugian harta benda, apalagi bencana banjir merupakan bencana yang setiap tahunnya melanda pemukiman warga dan *public place*. Pelaksanaan mitigasi banjir khususnya dilakukan pada wilayah yang termasuk daerah rawan banjir.

b. Bentuk mitigasi

Menurut Rasdiana dkk. (2021) dalam rangka mengatasi kerentanan bencana terdiri dari dua bentuk, yaitu sebagai berikut:

1) Mitigasi struktural

Mitigasi struktural merupakan suatu upaya yang dilakukan dengan tujuan meminimalisir terjadinya bencana dengan melakukan pembangunan secara fisik, yaitu dengan membuat bendungan, tanggul buatan, pembangunan dam, pembuatan maupun perbaikan drainase, melakukan normalisasi sungai, memuat kolam bendungan dan sebagainya.

2) Mitigasi non-struktural

Mitigasi non-struktural merupakan suatu upaya yang dilakukan dengan tujuan menanggulangi ketika terjadi bencana, seperti melakukan edukasi mengenai mitigasi bencana pada masyarakat, melakukan sosialisasi upaya penyelamatan diri, melakukan perencanaan wilayah, melakukan penghijauan, reboisasi dan sebagainya.

c. Strategi mitigasi bencana

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2006 tentang Pedoman Umum Mitigasi Bencana, dalam rangka melaksanakan kebijakan mitigasi bencana telah dikembangkan enam strategi yaitu sebagai berikut:

1) Pemetaan

Langkah pertama dalam strategi mitigasi ialah melakukan pemetaan daerah rawan bencana. Hal ini sebagai bentuk antisipasi fenomena bencana alam dan sangat penting untuk membuat peta rawan bencana karena akan sangat berguna bagi pengambil keputusan untuk menentukan kebijakan untuk meminimalisir risiko dampak dari bencana tersebut. Walaupun demikian hingga saat ini penggunaan peta ini belum dioptimalkan. Hal ini disebabkan karena beberapa hal, diantaranya adalah :

- a) belum seluruh wilayah di Indonesia telah dipetakan
- b) peta yang dihasilkan belum tersosialisasi dengan baik
- c) peta bencana belum terintegrasi
- d) peta bencana yang dibuat memakai peta dasar yang berbeda-beda sehingga menyulitkan dalam proses integrasinya.

2) Pemantauan

Menurut Megawaty dkk. (2020), "*monitoring* bertujuan meningkatkan efektifitas dan efisiensi dari sebuah kegiatan dan didasarkan pada sasaran dan rencana kegiatan yang sudah ditentukan." Dalam rangka mitigasi banjir, pemantauan dilakukan untuk mengetahui tingkat kerawanan pada daerah tertentu. Dengan mengetahui tingkat kerawanan secara dini, maka dapat dilakukan antisipasi jika sewaktu-waktu terjadi bencana, sehingga akan dengan mudah melakukan penyelamatan. Pemantauan di daerah vital dan strategis secara jasa dan ekonomi dilakukan di beberapa kawasan rawan bencana.

3) Penyebaran informasi

Penyebaran informasi dilakukan antara lain dengan cara, memberikan poster dan pamflet kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Provinsi seluruh Indonesia yang rawan bencana, tentang tata cara mengenali, mencegah dan penanganan bencana. Memberikan informasi ke media cetak dan elektronik tentang kebencanaan adalah salah satu cara penyebaran informasi dengan tujuan meningkatkan kewaspadaan

terhadap bencana geologi di suatu kawasan tertentu. Koordinasi pemerintah daerah dalam hal penyebaran informasi diperlukan mengingat Indonesia sangat luas.

4) Sosialisasi dan penyuluhan

Menurut Herdiana (2018) “sosialisasi merupakan proses yang dilakukan setelah suatu kebijakan dibuat dan dilakukan sebelum kebijakan memasuki tahap implementasi.” Dalam rangka mitigasi banjir, penyelenggaraan sosialisasi dan penyuluhan tentang segala aspek kebencanaan kepada SATKOR-LAK PB, SATLAK PB, dan masyarakat agar bertujuan meningkatkan kewaspadaan dan kesiapan menghadapi bencana jika sewaktu-waktu terjadi. Hal penting yang perlu diketahui masyarakat dan Pemerintah Daerah ialah mengenai hidup harmonis dengan alam di daerah bencana, apa yang perlu ditakukan dan dihindarkan di daerah rawan bencana, dan mengetahui cara menyelamatkan diri jika terjadi bencana.

5) Pelatihan/Pendidikan

Menurut Megawaty dkk. (2020) “pendidikan merupakan sarana untuk memajukan sumber daya manusia.” Dalam rangka mitigasi banjir, penyelenggaraan pendidikan/pelatihan difokuskan kepada tata cara pengungsian dan penyelamatan jika terjadi bencana. Tujuan latihan lebih ditekankan pada alur informasi dan petugas lapangan, pejabat teknis, SATKORLAK PB, SATLAK PB dan masyarakat sampai ke tingkat pengungsian dan penyelamatan korban bencana. Dengan pelatihan ini terbentuk kesiagaan tinggi menghadapi bencana akan terbentuk pada masyarakat.

6) Peringatan dini

Melakukan peringatan dini dimaksudkan untuk memberitahukan tingkat kegiatan hasil pengamatan secara berkelanjutan di suatu daerah rawan dengan tujuan agar persiapan secara dini dapat dilakukan guna mengantisipasi jika sewaktu-waktu terjadi bencana. Peringatan dini tersebut disosialisasikan kepada masyarakat melalui pemerintah daerah dengan tujuan memberikan kesadaran masyarakat dalam menghindari diri dari bencana. Peringatan dini dan hasil pemantauan daerah rawan bencana berupa saran teknis dapat berupa antara lain pengalihan jalur jalan (sementara atau seterusnya), pengungsian dan atau relokasi, dan saran penanganan lainnya.

d. Langkah-langkah dalam mitigasi bencana banjir

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2006 tentang Pedoman Umum Mitigasi Bencana, adapun langkah-langkah yang dapat dilakukan dalam rangka mitigasi bencana sebagai upaya pengurangan dampak bencana banjir

dan untuk meminimalisir dampak akibat terjadinya bencana banjir, yaitu sebagai berikut:

- 1) Melakukan pengawasan penggunaan lahan dan perencanaan lokasi untuk menempatkan fasilitas vital yang rentan terhadap banjir pada daerah yang aman;
- 2) Melakukan penyesuaian desain bangunan di daerah banjir harus tahan terhadap banjir dan dibuat bertingkat;
- 3) Dalam membangun infrastruktur harus kedap air;
- 4) Menyelenggarakan pembangunan tembok penahan dan tanggul di sepanjang sungai, tembok laut sepanjang pantai yang rawan badai atau tsunami akan sangat membantu untuk mengurangi bencana banjir;
- 5) Pengaturan kecepatan aliran air permukaan dan daerah hulu sangat membantu mengurangi terjadinya bencana banjir. Beberapa upaya yang perlu dilakukan untuk mengatur kecepatan air masuk kedalam sistem pengaliran diantaranya adalah dengan pembangunan bendungan/ waduk, reboisasi dan pembangunan sistem peresapan;
- 6) Pengerukan sungai, pembuatan sodetan sungai baik secara saluran terbuka maupun dengan pipa atau terowongan dapat membantu mengurangi resiko banjir;
- 7) Pembuatan tembok penahan dan tembok pemecah ombak untuk mengurangi energi ombak jika terjadi badai atau tsunami untuk daerah pantai;
- 8) Memperhatikan karakteristik geografi pantai dan bangunan pemecah gelombang untuk daerah teluk;
- 9) Pembersihan sedimen;
- 10) Pembangunan pembuatan saluran drainase;
- 11) Peningkatan kewaspadaan di daerah dataran banjir;
- 12) Desain bangunan rumah tahan banjir (material tahan air, fondasi kuat);
- 13) Pelatihan pertanian yang sesuai dengan kondisi daerah banjir;
- 14) Meningkatkan kewaspadaan terhadap penggundulan hutan;
- 15) Pelatihan tentang kewaspadaan banjir seperti cara penyimpanan/ pergudangan perbekalan, tempat istirahat/tidur di tempat yang aman (daerah yang tinggi); dan
- 16) Persiapan evakuasi bencana banjir seperti perahu dan alat-alat penyelamatan lainnya.

C. Model Penelitian

Berdasarkan permasalahan serta landasan teori yang telah diuraikan sebelumnya, teori yang digunakan penulis dalam model penelitian ini yaitu teori yang dapat mengemukakan mitigasi struktural dan mitigasi non-struktural yang telah

dilaksanakan dan diterapkan pada Kecamatan Tamalate yaitu berdasarkan UNDP (1994:34-42) mengenai jenis-jenis tindakan mitigasi yang dapat dilakukan dalam menghadapi bencana, yaitu:

1. Tindakan-tindakan konstruksi dan teknik sipil, merupakan tindakan yang dilakukan dalam rangka pengendalian bencana khususnya pada Kecamatan Tamalate Kota Makassar dengan tujuan agar tindakan ini dapat menghasilkan struktur yang lebih kuat dan tahan terhadap bahaya bencana. Dalam hal ini termasuk pula didalamnya upaya pembuatan Undang-Undang/peraturan tentang bangunan atau upaya persuasi agar masyarakat membuat bangunan yang tahan bencana.
2. Tindakan-tindakan perencanaan fisik atau dengan kata lain tindakan perencanaan kota. Tindakan ini berupa penataan lokasi, pengaturan kepadatan penduduk, penataan sarana dan prasarana, dan lainnya pada Kecamatan Tamalate Kota Makassar.
3. Tindakan-tindakan ekonomi yang dapat berupa diversifikasi aktivitas ekonomi, apakah pada Kecamatan Tamalate Kota Makassar menerapkan kebijakan pajak atau insentif yang dapat merelokasi industri ke tempat yang lebih aman, ataupun asuransi bencana untuk masyarakat.
4. Tindakan-tindakan institusi dan manajemen yaitu dapat berupa pelembagaan mitigasi bencana ataupun peningkatan kompetensi aparatur pemerintahan pada Kecamatan Tamalate dalam hal mitigasi bencana.
5. Tindakan-tindakan masyarakat pada Kecamatan Tamalate yaitu peningkatan kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam menghadapi bencana.