

# **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMKOT SURABAYA DALAM PENANGANAN BANJIR ( Studi di Dinas Bina Marga dan Pematusan )**

**Oleh :  
Hermanus Ama Raya<sup>1</sup> dan Bambang Kusbandrijo<sup>2</sup>**

## **Abstrak**

Terjadinya banjir di Surabaya sudah merupakan fenomena yang terjadi setiap tahun. Setiap musim penghujan adalah musim banjir. Walaupun demikian, pemerintahan kotamadya Surabaya berusaha dengan berbagai cara untuk mengatasi dan menangani banjir yang selalu terjadi di Surabaya. Oleh karena itu dalam kesempatan ini peneliti ingin mengadakan penelitian yang bertujuan untuk komunikasi dan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintahan kota Surabaya digerakkan untuk mencegah serta menangani banjir yang selalu terjadi di Wilayah Kota Surabaya. Penelitian ini berjenis penelitian deskriptif dengan menggunakan wawancara sebagai alat pengumpulan data kepada sejumlah narasumber. Narasumber bersumber dari anggota masyarakat yang selalu mengalami masalah banjir dan juga dari pegawai Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan. Penelitian dilakukan di awal bulan Desember 2013 sampai dengan pertengahan bulan Januari 2014. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Kota Surabaya telah berusaha seoptimal mungkin mendayagunakan aparatnya dalam berkomunikasi dan berkoordinasi dalam mencegah serta menangani banjir yang terjadi. Demikian juga, anggaran dana telah dikerahkan agar banjir semakin lama semakin terkendali sehingga tidak menjadi masalah yang selalu menyulitkan bagi kebanyakan warga.

Kata Kunci: Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan, Kota Surabaya, Banjir.

## **Latar Belakang Masalah**

Banjir memiliki dampak yang cukup bisa dirasakan dan dilihat oleh masyarakat dan seringkali mengakibatkan terhambatnya mobilitas penduduk, sehingga perkembangan ekonomi di daerah – daerah lainnya juga terganggu disebabkan karena perputaran ekonomi berpusat di kota – kota besar. Efektivitas dan efisien yang hendak dicapai berbagai pihak tidak tercapai karena adanya pemborosan waktu dan bahan bakar. Efek selanjutnya adalah penurunan kualitas kesehatan masyarakat. Banjir juga banyak membawa berbagai penyakit, sehingga anggaran yang dibutuhkan pasca banjir juga menjadi lebih besar dan akhirnya menjadi sebuah beban baru bagi pemerintah daerah setempat.

Di Surabaya, banjir merupakan masalah serius yang perlu segera ditangani. Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia dan besar peranannya dalam menerima dan mendistribusikan barang – barang industri, peralatan teknik, hasil pertanian, hasil hutan, sembako, dan sebagainya, terutama bagi wilayah Indonesia timur. Dengan peranan sedemikian penting, gangguan banjir atau genangan air yang melanda Surabaya pada setiap musim hujan sangatlah berdampak luas terhadap kelancaran roda perekonomian, kesehatan, dan kenyamanan hidup masyarakat kota Surabaya dan sekitarnya.

Kondisi tersebut cukup menimbulkan dilema bagi warga masyarakat Surabaya, karena musim hujan bukan saja di nanti-nanti kedatangannya akan tetapi juga menimbulkan kecemasan. Karena selain dapat menyejukkan atau mendinginkan cuaca kota yang begitu panas, kehadiran musim penghujan juga mengusik kenyamanan warga kota akibat munculnya ancaman banjir. Hal itu memang terbukti menimbulkan permasalahan yang lebih parah.

Ketika hujan deras datang mengguyur membuat beberapa ruas jalan di kota Surabaya nyaris macet total. Jalan – Jalan itu tergenang air bercampur sampah dan lumpur yang meninggalkan bau busuk. Kemacetan lalu lintas pun mewarnai wajah kota Surabaya. Ini merupakan akar dari problem banjir yang terus menerus melanda kota ini. Penyebab utamanya adalah Pertama, perbedaan antara elevasi antara pusat kota dan pesisir pantai (coastal) sangat tipis. Kedua, perubahan peruntukan lahan. Ketiga, selokan atau Got yang tidak jelas ujung pangkalnya. Inkonsistensi Pemkot dalam menata ruang kota dan kurangnya penegakan aturan memberikan izin perubahan peruntukan lahan mengakibatkan banjir sering menghantui kota ini.. Idealnya, peruntukan lahan dalam satu wilayah perkotaan diatur atau ditata sedemikian hingga tercipta sebuah keseimbangan ekologis. Sehingga terdapat lahan atau areal yang diperuntukkan sebagai daerah industri, pusat perbelanjaan, perkantoran, pemukiman, termasuk juga yang diperuntukkan untuk daerah resapan (*recharge area*). Sayangnya, *master plan* yang telah disusun sedemikian rapi dengan pertimbangan jangka panjang, seperti dalam Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) dengan mudah dirombak dan atau tercabik-cabik oleh suatu kepentingan tertentu dengan pertimbangan jangka pendek. Akibatnya, lahan yang awalnya diperuntukkan sebagai daerah resapan air, kemudian berubah menjadi daerah hunian.

Misalnya, berkurangnya atau bahkan *ludes*-nya daerah resapan air di wilayah Surabaya bagian timur. Ini terjadi karena daerah tersebut telah disulap menjadi suatu daerah hunian baru. Awalnya masyarakat sekitar Keputih Sukolilo diam saja, bahkan sebagian justru merasa senang karena mengira daerahnya akan semakin maju. Namun, setelah beberapa tahun kemudian mereka mulai terusik dan merasa kesal atas pembangunan daerah hunian baru tersebut. Bagaimana mereka tidak kesal, selama bertahun-tahun rumahnya tidak pernah “kebanjiran”, ternyata belakangan banjir justru agenda rutinitas tahunan.

Kasus lain akibat dari inkonsistensi Pemkot dalam penataan ruang dapat kita lihat dalam kasus SMPN 28 Wiyung, dimana karena keberadaan Wisata Bukit Mas (WBM) daerah sekitar sebelumnya bebas dari banjir kini menjadi banjir dan akhirnya menenggelamkan SMPN 28 wiyung ([www.Surabayapost](http://www.Surabayapost)). Hal ini tidak terlepas dari penyimpangan pemberian izin pengembangan kawasan, yang seharusnya pemberian izin tersebut benar-benar harus memperhatikan faktor ketersediaan infrastruktur di wilayah sekitar. Mulai ketersediaan saluran hingga fasilitas-fasilitas umum. Munculnya kasus banjir tersebut sebenarnya bisa dicegah, jika pengembang perumahan WBM mau memperhatikan dokumen hasil analisis dan dampak lingkungan (amdal) dari LPM-ITS yang sudah mengingatkan bahwa pembangunan perumahan tersebut akan berdampak banjir bagi masyarakat sekitar.

Kasus diatas memperlihatkan bahwa persoalan perubahan peruntukan lahan bukan persoalan sederhana, karena *multiple* efeknya sangat luas. Oleh karena itu, semua pihak terutama Pemkot harus ekstra hati-hati dalam menetapkan kebijakan perubahan peruntukan lahan ini, apalagi sampai mengabaikan aspek dampak lingkungan. Karena itu, sudah seharusnya Pemkot berani me-review konsep tata ruang Kota Surabaya ini. Artinya, Pemkot harus membuat aturan yang tegas tentang pembangunan perumahan mewah di Surabaya. Atau, setidaknya, Pemkot juga membuat aturan yang melindungi kepentingan serta nasib masyarakat kecil. Jangan sampai kehadiran perumahan-perumahan mewah di Surabaya selalu harus “mengorbankan” warga sekitarnya. Disamping itu, dalam konteks ini para wakil rakyat yang kerap kali menyatakan dirinya reformis harus mampu mengontrol kebijakan Pemkot agar tidak seenaknya melakukan perubahan peruntukan lahan. Hal ini sangat penting agar perkembangan kota metropolitan ini tetap terkontrol dan semakin terarah serta tidak berantakan seperti saat ini.

Kondisi semacam itu belum lagi ditambah oleh kacaunya system pemutusan yang ada. Hal ini tampak jelas jika kita jeli memperhatikan dan mau menelusuri got yang merupakan saluran pemutusan tersier di daerah perkampungan penduduk maupun pada daerah perumahan “elite” di Surabaya ini. Saat itulah kita akan kesulitan menentukan ujung pangkalnya. Sepertinya saluransaluran tersebut tidak jelas kemana arahnya dan tampak tidak beraturan, belum lagi dimensi salurannya yang sangat kecil, meski tidak seluruhnya.

Padahal yang namanya got pada setiap daerah hunian seharusnya dapat mengalirkan air buangan melalui saluran pembuangan dengan dimensi tertentu sampai akhirnya bermuara ke pantai atau laut. Jika system drainasinya didesain seperti ini maka selokan tersebut tentu akan benar-benar berfungsi sebagaimana mustinya. Yang lebih ironis lagi, keberadaan selokan tersebut justru menjadi sarang bagi berkembangbiaknya aneka bibit-bibit penyakit. Dengan system drainase perkotaan yang amburadul seperti ini maka adanya upaya pembersihan selokan di perkampungan yang biasanya dilakukan dengan kegiatan kerja bakti tidak mungkin dapat menghindarkan ancaman banjir. Sebab, meskipun salurannya cukup bersih dan arah aliran air buangan tidak jelas tentunya tidak dapat mengalir dengan lancar. Akhirnya, air tersebut hanya tergenang di daerah itu saja, dan secara perlahan-lahan surut akibat penguapan dan resapan tanah.

Dalam konteks ini pula proyek pemasangan gorong-gorong (*box culvert*) di Jalan Achmad Yani yang telah usai tidak menjamin dapat menuntaskan problem banjir di daerah tersebut. Bahkan, bisa saja proyek tersebut akan melahirkan persoalan baru, karena hanya memindahkan banjir ke daerah yang baru. wajar jika pembangunan proyek itu mendapat resistensi dari masyarakat Wonocolo, yang kemungkinan besar akan bakal terkena dampaknya pada musim hujan yang akan datang.

Selanjutnya, melihat kompleksitas penyebab banjir tersebut maka untuk mengatasinya tentu tidak bisa dengan tindakan yang sepotong-sepotong, karena hal tersebut pasti tidak akan pernah berhasil. Hal ini dapat dipahami dengan alur dan logika berfikir. Misalnya, penambahan pompa tidak akan berarti apa-apa jika salurannya tetap macet. Saluran yang bersih dan dimensi cukup tidak menjamin aliran air buangan lancar, manakala system drainase perkotaannya kacau-balau.

System drainase perkotaan yang bagus, dimensinya cukup, salurannya bersih dan pompanya tidak macet itupun juga tidak menjamin Surabaya akan bebas banjir manakala tidak didukung adanya daerah resapan atau busem. Jika Surabaya ingin terbebas dari ancaman banjir yang perlu dilakukan adalah penanganan secara terpadu. Artinya, penanganan banjir harus berpijak pada akar masalah penyebab banjir dengan melibatkan seluruh pihak yang terkait secara sinergis serta ditangani secara serius.

### **Perumusan Masalah**

1. Bagaimana komunikasi yang ada dalam pencegahan dan penanganan banjir dikota Surabaya ?
2. Bagaimana kesiapan sumber daya yang dibutuhkan untuk pelaksanaan kebijakan pencegahan dan penanganan banjir di wilayah kota Surabaya ?
3. Bagaimana disposisi / sikap pelaksana menjalankan kebijakan tersebut?
4. Seperti apakah struktur birokrasi dalam pelaksanaan penanganan banjir di Wilayah Kota Surabaya?"

## **Kerangka Teori**

### **Kebijakan Pemerintah**

Arti atau definisi kebijakan menurut David Easton adalah serangkaian keputusan-keputusan atau serangkaian tindakan-tindakan untuk mengalokasikan nilai-nilai (Solichin Abdul Wahab, 1990:21). Pendapat lain dikemukakan oleh W.I. Jenkins, yang memandang kebijakan sebagai sebuah rangkaian keputusan-keputusan yang saling terkait, berkenaan dengan pemilihan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dengan cara-cara tertentu (Solichin Abdul Wahab, 1990:22).

Dalam hubungannya dengan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah masyarakat, Dye, Edward dan Sharkansky lebih lanjut menegaskan dengan mengartikan kebijakan negara sebagai berikut :

“....Adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan negara itu berupa tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dari program-program, pelaksanaan niat serta peraturan-peraturan.” (Solichin Abdul Wahab, 1990:31).

Kemudian definisi-definisi tersebut diperkuat oleh Easton dengan pendapatnya mengenai kebijakan negara dengan menambahnya dengan unsur kepentingan masyarakat. Dia mengatakan, bahwa didalam suatu kebijakan negara terdapat pengalokasian nilai-nilai oleh pemerintah sebagai *authorities in a political system* kepada masyarakat demi kepentingan masyarakat (Irfan Islamy, 1992:19-20).

Berdasarkan beberapa pendapat diatas dapat ditarik sebuah gambaran singkat mengenai kebijakan publik (*public policy*), yaitu bahwa kebijakan publik dapat disimpulkan sebagai suatu pedoman yang mengarahkan tindakan yang mencakup tujuan, taktik dan strategi untuk mencapai dan memungkinkan pelaksanaan secara nyata yang ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah masyarakat baik yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan berupa pengalokasian nilai-nilai secara paksa yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

### **Konsep dan Model-Model Implementasi Kebijakan**

Pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu pelaksanaan maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itulah pelaksanaan kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam kebijakan negara (Oberlin Silalahi, 1989:149). Hal ini didasarkan pada pendapat James E. Anderson, yang mengkategorikan sifat kebijakan negara itu menjadi dua kelompok, yaitu selain yang bersifat *self executing* yang berarti bahwa dengan dirumuskannya kebijakan itu sekaligus (dengan sendirinya) kebijakan itu terimplementasikan. Tetapi yang terbanyak adalah bersifat *non self executing*, artinya kebijakan negara perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga nampak efeknya (Irfan Islamy, 1992:105-109)

Adanya sifat *non self executing* ini, maka kebijakan negara apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hogwod dan Gunn (1986), membagi pengertian kegagalan kebijakan ini dalam dua kategori, yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan berarti kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, sedangkan implementasi yang tidak berhasil berarti kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana tetapi tidak berhasil mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki (Solichin Abdul Wahab, 1990:47).

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), implementasi kebijakan dirumuskan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu pejabat-pejabat atau kelompok-

kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (Solichin A. Wahab, 1990:51).

Dalam penulisan ini teori yang dipakai adalah teori menurut George C. Edward III dalam pendekatannya yang disebut *implementing problem approach* terlebih dahulu mengemukakan dua pernyataan pokok yaitu 1) Hal-hal apa saja yang merupakan prasyarat bagi suatu implementasi yang berhasil. 2) Apa saja yang merupakan penghambat utama terhadap berhasilnya implementasi program. Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut telah dirumuskan keempat faktor atau variabel yang merupakan syarat-syarat terpenting guna berhasilnya faktor atau variabel yang merupakan syarat-syarat terpenting guna berhasilnya proses implementasi. Keempat faktor itu adalah :

1. Komunikasi; Komunikasi penting karena program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi pelaksananya, hal ini menyangkut proses penyampaian informasi/transmisi kejelasan dan konsistensi informasi yang disampaikan.
2. Sumber daya/ resources; meliputi : a) Staf yang cukup (jumlah mutunya) b) Informasi yang dibutuhkan guna mengambil keputusan. c) Kewenangan atau authority yang cukup dalam melaksanakan tanggung jawab. d). Fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan
3. Disposisi; yaitu sikap dan komitmen dari para pelaksana terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implementer dari program, terutama adalah aparatur birokrasi
4. struktur Birokrasi; yaitu terdapatnya suatu SOP (Standard Operating Prosedur) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program (M. Syukur Abdullah, 1988:29-31).

Dengan melihat berbagai model di muka dan kondisi umum pelaksanaan kebijakan di Negara Dunia Ketiga seperti yang dikemukakan oleh Robert P. Clark, serta adanya fenomena-fenomena yang muncul dalam pelaksanaan penanganan banjir di kota Surabaya, maka dalam penelitian ini mengelaborasi model Edward yang meyakini ada empat faktor yang selalu mempengaruhi proses implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, Disposisi, dan struktur birokrasi. Hal ini mengingat pertama, model tersebut mempunyai kesesuaian untuk diterapkan pada pelaksanaan kebijakan di negara-negara sedang berkembang. Kedua, variabel-variabel yang terdapat didalamnya memiliki daya explanatory power yang cukup tinggi terhadap proses implementasi. ketiga, model tersebut variabel-variabelnya merupakan critical variables yang mudah dioperasikan dalam penelitian empiris.

Di samping alasan teoritis tersebut, pertimbangan aplikatifnya adalah adanya kemampuan variabel-variabelnya untuk dioperasikan dengan fenomena permasalahan yang muncul dalam implementasi Penanganan Banjir di Kota Surabaya.

## **Metode Penelitian**

### **Jenis Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif. Agar penelitian deskriptif ini menghasilkan bobot yang tinggi, maka digunakan data yang saling melengkapi dan menunjang. Data tersebut meliputi data kualitatif dan data kuantitatif. Seperti yang dikemukakan Koentjaraningrat bahwa dalam penelian deskriptif dapat digunakan data kualitatif dan data kuantitatif, yang saling menunjang ( Koentjaraningrat, 1993:252).

### **Teknik Pengumpulan Data**

Sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumenter dan lain-lain. Berdasarkan pendapat tersebut. Maka dalam penelitian ini peneliti yang juga sebagai instrumen penelitian akan mencari data secara langsung. Data yang diperoleh meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data atau informasi yang berasal dari informan atau nara sumber yang diteliti. Sedangkan data sekunder biasanya berupa dokumen, data-data statistik, sumber data tertulis. Laporan yang akan menunjang dan memperkuat data utama untuk dianalisis. Dalam penelitian ini cara memperoleh data yang akan dipergunakan adalah melalui : a. Metode Observasi, b. Metode Wawancara Mendalam (In-depth interview), c. Metode Dokumentasi

### **Teknik Analisis Data**

Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia baik yang diperoleh melalui wawancara mendalam maupun dokumentasi (pemanfaatan data sekunder). Langkah selanjutnya adalah melakukan reduksi data dengan menyusun abstraksi-abstraksi yang merupakan rangkuman proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga agar tetap berada didalamnya, kemudian disusun dan dikategorikan. Data juga disederhanakan kedalam bentuk yang mudah dipahami, dibaca dan diinterpretasikan, yang pada intinya adalah upaya mencari jawab atas permasalahan penelitian.

Dalam proses tersebut peneliti memakai analisa “kualitatif”. Analisis kualitatif dimaksudkan untuk memperoleh kedalaman penghayatan terhadap interaksi atau konsep yang sedang diuji secara empiris. Agar analisa data secara kualitatif ini dapat memperoleh keteraturan dan sistematis, Miles dan Huberman menawarkan tiga alur kegiatan yang harus diikuti, yang ketiganya saling berkaitan yaitu meliputi: a. Reduksi Data, b. Penyajian Data, c. Verifikasi atau Penarikan Kesimpulan.

### **Hasil Penelitian**

Hasil penelitian mengenai strategi dan langkah-langkah nyata pemerintahan Surabaya tersebut sejalan dengan model yang dikembangkan Edward, yaitu mengenai faktor yang selalu mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut yaitu :

- **Komunikasi**

Dalam penanganan banjir di kota Surabaya, Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga Pematuan selalu berkoordinasi dengan dinas lainnya. Misalnya saja pada penanganan sampah, maka Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya dilibatkan untuk aktif membantu pencegahan. Sementara itu, Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga Pematuan selalu berkomunikasi dengan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) kota Surabaya untuk mencegah pencemaran air akibat kotornya sampah yang ada di sungai-sungai. Masalah banjir memang masalah yang kompleks dan penanganannya harus melibatkan banyak pihak. Di kota Surabaya, selain dinas-dinas yang terkait dengan pemerintahan, maka masyarakat disadarkan akan pentingnya menjaga kebersihan. Data terakhir menunjukkan bahwa pemerintah kotamadya Surabaya juga memperkerjakan konsultan ahli perairan dari Belanda untuk membenahi tata kelola kebersihan dan saluran air yang berada di seluruh penjuru kota Surabaya.

Hal komunikasi sangat penting karena dengan komunikasi yang intensif akan tercipta koordinasi yang baik. Alasan pentingnya koordinasi dalam penelitian ini adalah karena seringkali organisasi pemerintah dengan masalah sulitnya menjalankan koordinasi yang baik dalam suatu pelaksanaan kebijakan dijelaskan bahwa : “...salah satu ciri yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan adalah kemampuannya memadukan hirarki secara longgar, maka kemungkinan akan terjadi perbedaan perilaku kepatuhan yang cukup mendasar diantara

pejabat pelaksana dan kelompok sasaran, sebab mereka akan memodifikasi atau mengubah peraturan sejalan dengan rangsangan intensif yang muncul di lapangan”, (Solichin Abdul Wahab, 1990:75).

Variabel koordinasi tidak sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi /membentuk struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yakni praktek pelaksanaan kekuasaan. Pfeiffer dan Presthus memberikan definisi koordinasi adalah sebagai berikut : “...koordinasi merupakan suatu teknik untuk mempersatukan sejumlah keahlian dan perhatian (skills and interest) yang saling bertentangan dan memimpinnya kearah tujuan bersama”. (Dann Sugandha, 1988:21-22).

- **Sumber Daya**

Sumber daya seperti kemampuan manusia maupun kesiapan dana yang cukup sangat membantu penanggulangan dan penanganan dampak banjir yang terjadi di kota Surabaya. Hal ini sejalan dengan pendapat menurut Grindle apa yang sering disebut sebagai *implementation failures* program-program pembangunan pada kenyataannya, seringkali disebabkan oleh kelangkaan sumber daya dan bukan karena kurang terampilnya teknokrat/para perencananya. Peralatan yang digunakan dalam penanganan banjir sudah diupayakan selalu diperbaharui dan ditambah, misalnya dengan menambah jumlah pompa air dan rumah pompa dalam menyedot genangan air yang menyebar di seluruh Surabaya. Jumlah pompa di Surabaya berjumlah 350 rumah pompa dan dibagi kedalam 5 rayon.

Diantarnya, rayon Tandes, Wiyung, Genteng, Gubeng, dan Jambangan. Pendanaan khusus untuk penanganan banjir selalu ditingkatkan dari tahun ke tahun agar pihak pengelola yaitu Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga Pematuan mampu bekerja secara optimal dalam mendeteksi potensi banjir serta menangani banjir yang terjadi ketika hujan datang. Dana yang disediakan dari pemerintah dapat digunakan oleh dinas ini untuk membentuk Satgas penanggulangan banjir yang terdiri dari berbagai elemen masyarakat. Satgas di kota Surabaya berjumlah 350 orang dan dibayar per hari sebesar Rp 60.000,00. Satgas saat ini didirikan di beberapa tempat di Surabaya <http://www.surabaya.go.id/dinamis/?id=461>).

Sumber daya berupa dana juga sangat penting dalam penanganan banjir. Anggaran dana yang dibutuhkan pemerintah dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, data yang di peroleh dari Dinas Bina Marga dan Pematuan menunjukkan anggaran dana khusus untuk pengendalian banjir dari tahun 2010 sebesar Rp 178.198.857.202.00, tahun 2011 Rp. 241.763.252.366.00, tahun 2012 Rp 273.817.714.558, dan di tahun 2013 Rp. 350.650.202.000, kemudian Pemkot berencana membangun waduk baru untuk mengendalikan endapan banjir di Surabaya. Waduk Baru direncanakan akan dibangun di daerah Pakal. Waduk ini digunakan untuk menampung aliran Kali Lamong. Pembangunan waduk seluas 50 hektare ini dilaksanakan 2014. Demikian juga bahwa Pemerintah Kota Surabaya berencana membangun sungai buatan yang berfungsi mengatasi genangan air di daerah Surabaya Barat.

- **Disposisi / Sikap Pelaksana**

Komitmen dari para pelaksana terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implementer dari program, terutama birokrasi. Dalam implementasi kebijakan, pelaksana kebijakan memiliki kekuasaan yang besar untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan metodenya sendiri. Sebagai pelaksana mereka adalah anggota dalam birokrasi dimana mereka mengembangkan karir profesional. Kultur birokrasi yang berorientasi pada tugas dan target dengan prosedur pelayanan, persyaratan, biaya yang rumit sering membuat program tidak berjalan sebagaimana mestinya dan cenderung memberatkan masyarakat. Ketidakberhasilan program bukan dikarenakan jeleknya program, tetapi karena adanya ketidakmampuan administratif dan birokrasi pelaksana yaitu ketidakmampuan dalam menanggapi kebutuhan –

kebutuhan yang disampaikan oleh rakyat. Kondisi lain yang mempengaruhi rendahnya kesediaan pelaksana adalah mekanisme komunikasi yang tidak jelas, kurang konsisten, serta nilai – nilai pribadi dan organisasi. Pelaksana kebijakan seringkali tidak memiliki persepsi yang sama dengan pejabat pembuat kebijakan atau bahkan bertentangan dengan pandangan pribadi /kepentingan personal dan organisasi pelaksana.

- **Struktur Birokrasi**

Para pembuat kebijakan akan berusaha keras mempengaruhi perilaku birokrasi atau pejabat-pejabat lapangan (street level birokrasi bureaucratic) dalam rangka memberi pelayanan atau jasa tertentu kepada masyarakat atau mengatur perilaku satu atau lebih kelompok sasaran. Dalam hal pengelolaan sistem pemantauan kota, Pemerintahan Kota Surabaya memiliki kewenangan penuh untuk mengatur dan mengelolanya. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 mengenai Pemerintah Daerah yang memindahkan tanggung jawab lebih besar pada Pemerintahan Daerah Tingkat II (kabupaten dan Kota ) dengan tujuan untuk menjadikan pemerintah daerah lebih otonomi. Sedangkan dalam PP Nomor 35 Tahun 1991 tentang sungai juga dijelaskan mengenai kewenangan dari pemerintah daerah maupun provinsi untuk mengatur bangunan-bangunan pengendali banjir.

Dan ini diatur pula oleh Peraturan Menteri PU No. 63/PRT/1993 tentang garis sempaian sungai, daerah penguasaan sungai, dan bekas sungai. Lebih spesifik lagi, pelaksanaan penanganan banjir di kota Surabaya ini diatur oleh SK. Gubernur No. 83/1997 tentang pola pengelolaan sungai Kalimas. Untuk tugas dan fungsi dari Dinas Bina Marga dan Pematuan sendiri sebagai instansi yang menangani masalah banjir diatur dalam Peraturan Walikota No. 56 tahun 2005 tentang penjabaran tugas dan fungsi : Dinas Bina Marga dan Pematuan. Sedangkan dalam pelaksanaan penanganan banjir, acuan yang dipakai oleh pihak Pemerintah Kota Surabaya, dalam hal ini Dina Bina Marga dan Pematuan, adalah hasil dari penelitian SDMP (*Surabaya Drainage Master Plan*), meskipun SDMP sendiri sampai saat ini belum di Perda-kan sehingga tidak dapat dijadikan sebagai landasan hukum melainkan hanya sebagai acuan atau SOP (*Standart Operating Procedure*). Berikut ini langkah – langkah Menyiapkan Master Plan Drainase :

- ✓ Prioritas dan ranking dari bagian proyek, dikelompokan menurut daerah pematuan.
- ✓ Penyiapan program pembangunan (*Investment Programme*), dengan mempertimbangkan kapasitas kemampuan pinjam Pemerintah kota Surabaya, yang meliputi:
  - Pekerjaan Fisik
  - Pengembangan Sumber Daya Manusia
- ✓ Menyiapkan Rencana Anggaran Biaya, termasuk rekomendasi untuk meningkatkan pendapatan, yang meliputi:
  - Biaya Pembangunan (Pekerjaan fisik),
  - Pembebasan Tanah dan biaya pemukiman kembali,
  - Biaya Tahunan O&P.
- ✓ Kajian Lingkungan
  - Kajian Awal Dampak Lingkungan (*Scoping* Lingkungan) untuk proyek-proyek yang diusulkan,
  - Menyiapkan TOR untuk ANDAL jika diperlukan.
- ✓ Menyiapkan Laporan Konsep Master Plan, yang meliputi:
  - Pendekatan dan Metodologi yang dipakai,
  - Pilihan Drainase dan Pengendalian Banjir untuk Surabaya, termasuk usulan-usulan teknis, kebutuhan O&P dan analisa ekonomis,



- Kajian Awal Dampak Lingkungan, dengan rekomendasi tindakan yang diperlukan di kemudian hari,
- Rencana Pembangunan (investasi) Drainase Perkotaan dan Rencana Anggaran Belanja,
- Permasalahan Institusional, pengaturan sekarang dan usulan-usulan perbaikan dalam SDM untuk menjawab kebutuhan O&P masa yang akan datang bagi drainase perkotaan.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pemaparan hasil penelitian melalui observasi, wawancara dan pembahasan yang telah dilakukan maka penelitian ini mendapatkan hasil sebagai berikut :

1. Curah hujan dan kondisi geografis Surabaya yang terletak di dataran rendah selalu membuat Surabaya tergenang dengan banjir. Banjir selalu terjadi dan semua warga mengeluhkan dampak banjir pada aktivitas kehidupannya.
2. Pihak Kota Surabaya melalui Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga Pematuan selalu melakukan koordinasi dengan masyarakat, instansi dan pihak lainnya yang berkepentingan dengan banjir, misalnya Dengan Dinas Kebersihan dan Pertamanan atau dengan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).
3. Penanganan banjir diupayakan lebih cepat dengan menyediakan dan menyalurkan dana tambahan, misalnya untuk menambah pompa dan rumah pompa, atau bahkan dengan melaksanakan pembangunan waduk baru serta membuat sungai buatan di Surabaya Barat agar banjir lebih cepat surut.

### **Saran**

1. Agar banjir tidak bertambah parah oleh sampah, maka masyarakat harus diberikan penyuluhan mengenai pentingnya kebiasaan dalam membuang sampah.
2. Masyarakat diharapkan bisa memberikan banyak masukan atau ide-ide baru kepada pemerintah Kota Surabaya, dalam hal ini Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga Pematuan, yaitu mengenai saran dan ide dalam menangani maupun mencegah banjir yang ada. Dengan adanya masukan dan ide-ide baru, diharapkan agar pemerintah lebih kreatif dan reaktif dalam melihat kejadian banjir dan segala dampaknya.
3. Pemerintah hendaknya menyediakan dana yang lebih besar untuk mengusahakan agar air banjir yang masih selalu terjadi bisa diatasi dengan menggunakan teknologi yang mencukupi. Misalnya, penggantian pompa-pompa air yang ada dengan pompa baru yang kapasitas dan tenaganya lebih besar sehingga kemampuannya meredakan banjir semakin handal.
4. Pemerintah hendaknya menyiapkan peraturan dan hukuman kepada pihak-pihak yang diduga melanggar kepentingan umum yang menyebabkan banjir. Adanya hukuman diharapkan agar para pelaku tersebut jera dan berhati-hati dalam bertindak agar tidak merugikan kepentingan umum.

### **Daftar Pustaka**

- Bryant, Caroline and Louise G.White. 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*.
- Edward III, 1980. *Implementation Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarter Press
- Hadari Nawawi, 1991. *Administrasi Personnel untuk Meningkatkan Produktivitas Kerja*, PT. Gramedia, Jakarta

- Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hal. 77-119.
- Koentjaraningrat. 1993. *Metode-metode Penelitian Masyarakat*. PT. Gramedia
- Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins. Quarter Press.
- Moleong, 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya
- Oberlin Silalahi, *Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1989.
- Robert P.Clark, *Menguak Kekuasaan dan Politik di Dunia Ketiga*, Jakarta: Erlangga, 1989
- Sugandha, Dann. 1988. *Koordinasi: Alat Pemersatu Gerak Administrasi*, Jakarta: Intermedia.
- Sutanto, Puput Bagus, *Implementasi Kebijakan Penanganan Banjir Di Wilayah Kota Surabaya*, Universitas Airlangga
- Van Meter, Donald and Van Horn, Carl E. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Administration and Society
- Warwick Donald P. 1979. *Integrating Planning and Implementation*.