



**KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SEMARANG DALAM
MENANGANI BENCANA ALAM DI KOTA SEMARANG
(STUDI KASUS: BENCANA BANJIR DI KOTA SEMARANG)**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat guna memperoleh gelar
Magister Sains (M.Si) dalam Ilmu Administrasi
Kekhususan Ilmu Administrasi Kebijakan Publik**

**NIKEN RAHARDINA
NPM: 0606017675**

**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCA SARJANA
KEKHUSUSAN ILMU ADMINISTRASI KEBIJAKAN PUBLIK
DEPOK
JUNI 2009**



HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

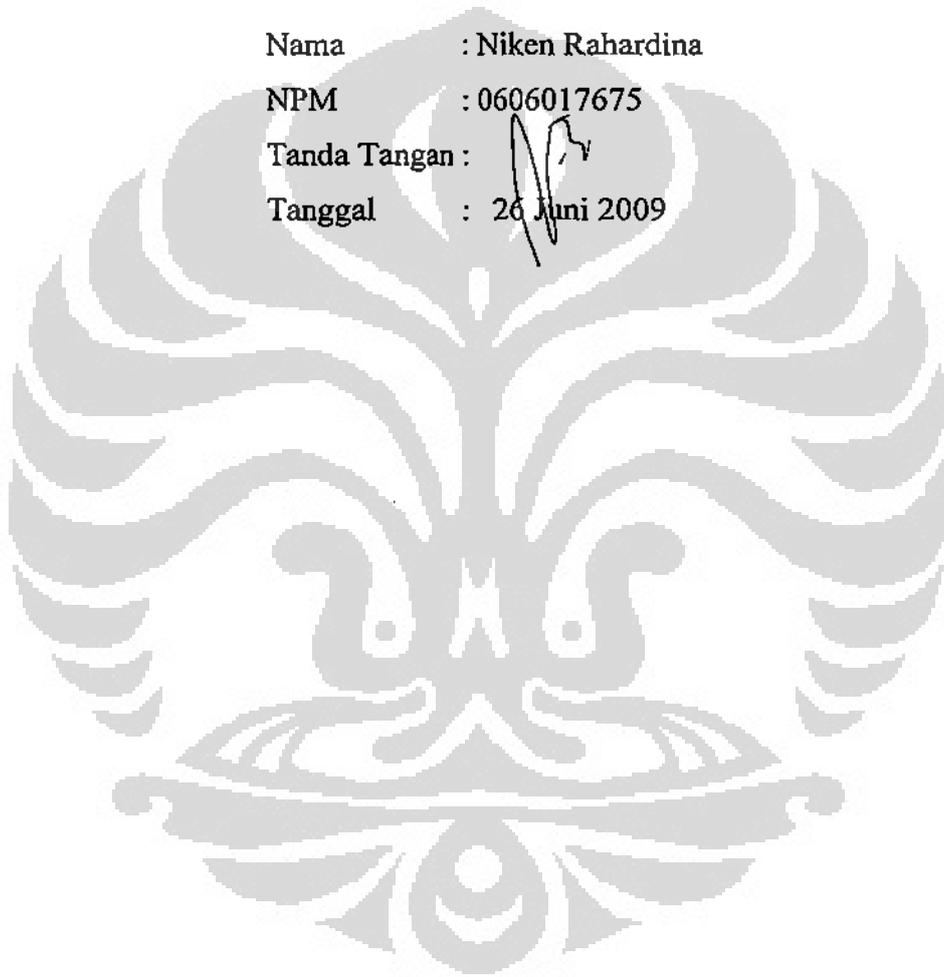
Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Niken Rahardina

NPM : 0606017675

Tanda Tangan : 

Tanggal : 26 Juni 2009



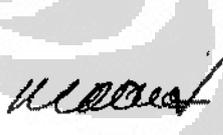
HALAMAN PENGESAHAN

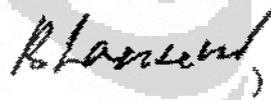
Tesis ini diajukan oleh

Nama : Niken Rahardina
NPM : 0606017675
Program Studi : Administrasi Kebijakan Publik
Judul Tesis : Kebijakan Pemerintah Kota Semarang Dalam Menangani
Bencana Alam Di Kota Semarang (Studi Kasus: Bencana
Banjir di Kota Semarang)

Telah berhasil dipertabankan di hadapan Dewan penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada program studi Administrasi Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Drs. M.Riduansyah, M.Si. ()

Penguji : Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein ()

Penguji : Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si. ()

Penguji : Zuliansyah P. Zulkarnain, S.Sos., M.Si. ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 26 Juni 2009

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Sains jurusan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Drs. M. Riduansyah, M.Si., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini.
2. Bapak Nasril dari Dinas Pekerjaan Umum Pemkot Semarang, Bapak Ari Djoko Santoso dari Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang, serta para staf Pemkot Semarang yang telah banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang saya perlukan;
3. Orang tua, suami dan anak saya yang telah memberikan bantuan dukungan material dan moral; dan
4. Mbak Yani, Mas Aan, Mbak Sylvi, Ria, Mas Johan, Yohana, Budi, serta teman-teman di Mahkamah Konstitusi yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 26 Juni 2009


Niken Rahardina

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Niken Rahardina

NPM : 0606017675

Program Studi : Administrasi dan Kebijakan Publik

Departemen : Ilmu Administrasi

Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SEMARANG
DALAM MENANGANI BENCANA ALAM DI KOTA SEMARANG
(STUDI KASUS: BENCANA BANJIR DI KOTA SEMARANG)**

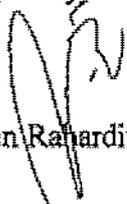
beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya

dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 26 Juni 2009

Yang menyatakan


(Niken Rahardina)

ABSTRAK

Nama : Niken Rahardina
Program Studi : Administrasi Kebijakan Publik
Judul : **Kebijakan Pemerintah Kota Semarang Dalam Menangani Bencana Alam di Kota Semarang (Studi Kasus: Bencana Banjir di Kota Semarang)**

Kota Semarang pada masa kini mengalami perkembangan yang sangat pesat. Berawal dari dataran lumpur yang kemudian berkembang menjadi suatu lingkungan yang maju. Pada tahun 1992 wilayah Kota Semarang mulai mengalami penataan. Dengan dasar Peraturan Pemerintah RI No. 50 tahun 1992 tentang penentuan Kecamatan-kecamatan, maka Semarang terbagi menjadi 16 kecamatan. Dengan adanya penataan ini maka pertumbuhan unsur wilayah Semarang semakin maju dan relatif merata. Sarana dan prasarana seperti jalan-jalan baru yang menghubungkan pusat-pusat kota dengan daerah yang terisolir mulai dibangun. Sektor formal dan informal sama-sama berkembang dan saling menunjang. Investor berdatangan baik dari dalam maupun dari luar negeri.

Seiring dengan pesatnya perkembangan tersebut, muncullah masalah-masalah yang harus cepat ditangani seperti kerusakan lingkungan, banjir dan rob, serta pertumbuhan penduduk akibat urbanisasi dan kelahiran. Kerusakan lingkungan terjadi karena kurang terkendalinya eksploitasi lahan di daerah atas sehingga banyak terjadi lahan kritis dan ancaman penurunan permukaan tanah. Pemkot Semarang telah melakukan upaya-upaya pengendalian banjir diantaranya yaitu normalisasi banjirkanal, pembangunan polder, penambahan pompa air, dan lain sebagainya, namun upaya-upaya tersebut belum mampu mengatasi banjir dan rob secara maksimal.

Penelitian Kebijakan Pemerintah Kota Semarang Dalam Menangani Bencana Alam di Kota Semarang (Studi Kasus: Bencana Banjir di Kota Semarang) ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan narasumber staf Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang, staf Dinas Pertamanan dan Pemakaman Kota Semarang, serta masyarakat yang tempat tinggalnya sering dilanda banjir dan rob.

Dengan menggunakan analisis data yang bersumber pada hasil wawancara, data sekunder serta dokumentasi maka diperoleh simpulan bahwa pelaksanaan kebijakan pengendalian banjir di Kota Semarang oleh Pemkot Semarang belum benar. Pemkot Semarang hanya mengutamakan pembangunan fisik pengendalian banjir tanpa disertai peran masyarakat dan stakeholder, Pemkot Semarang juga belum memaksimalkan fungsi gorong-gorong sebagai resapan air. Pemkot Semarang tidak tegas dalam menindak masyarakat yang mendirikan bangunan-bangunan di atas tanah yang sebenarnya digunakan untuk resapan air. Hal-hal tersebut mencerminkan bahwa Pemkot Semarang tidak memprioritaskan permasalahan banjir di Semarang.

Kata Kunci: banjir, kerusakan lingkungan

ABSTRACT

Name : Niken Rahardina
Study Program : Public Policy Administration
Title : Semarang City's Executive Policies in Handling Natural Disaster in Semarang (Case Study: Flood Disaster in Semarang).

City of Semarang today have tremendous development. Back then, it was a swamp area before it became a modern town, as it is now. In 1992, many area in Semarang city started to be arranged. Based on Government Regulation No. 50 of 1992 on districts establishment, Semarang divided into 16 districts. The effect of this division make the regional growth became higher and relatively equal. Infrastructure, like new roads which connected city centers and isolated region started to be built. Formal and informal sectors escalate equally and complete each other. Many investors come from domestic and abroad.

As the growth of the city escalate, problems like environmental destruction, flood, rapid increase of population due to migration and birth came into surface that need to cope with. Environmental destruction happened because there is a lack of control on soil exploitation in the upper area therefore many critical lands are formed and there is thread on land surface become lower then sea level. Semarang City authority have conducted many effort to anticipate flood for examples cleaning the canals from wastes, building *polder* (reservoir), are among those efforts. Nonetheless, those efforts still unable to resolve flood in Semarang.

This research on Semarang City's Executive Policies in Handling Natural Disaster in Semarang (Case Study: Flood in Semarang) use a positivist approach. The data of this research are based on in-depth interview with The City of Semarang General Affairs Agency, The City of Semarang National Guard and Public Safety Board, The City of Semarang Garden and Cemetery Agency and also local people who live in in the nearby neighbourhood which often had flood.

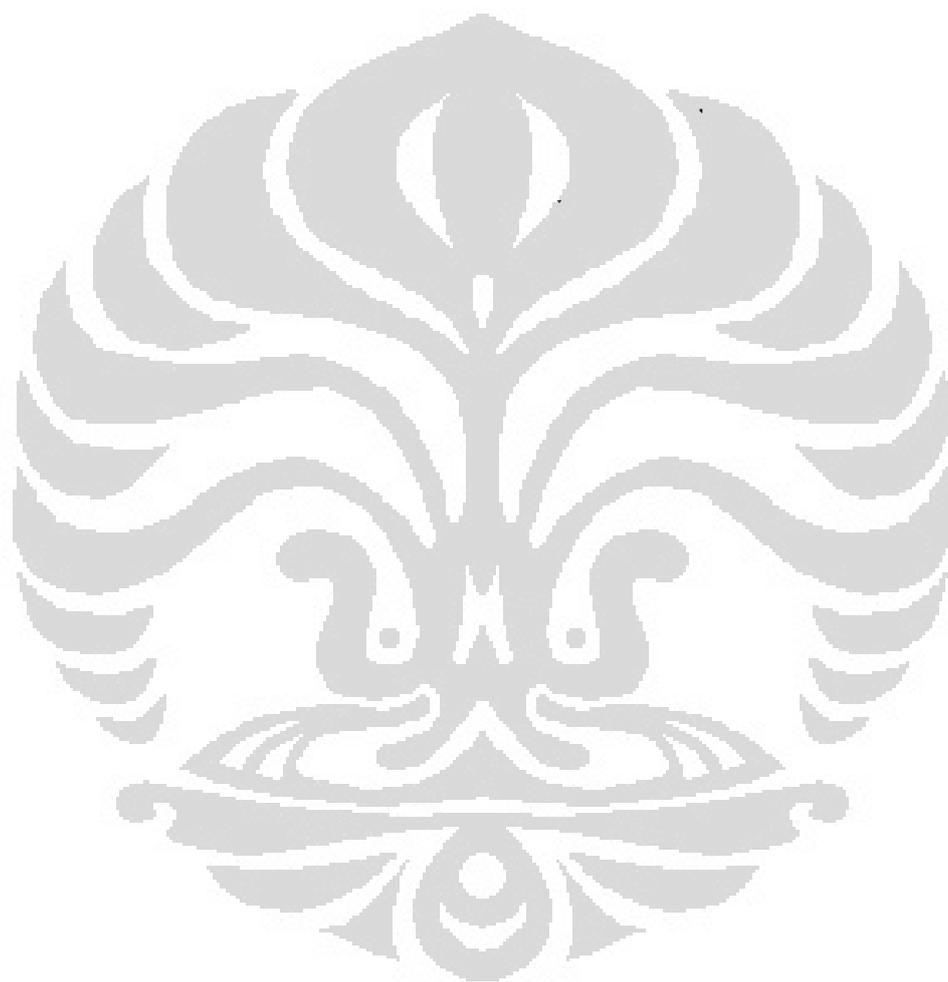
Using data analysis based on the interviews, secondary data and documentation, it is concluded that the implementation of flood control policies in Semarang by the authority is inappropriate. The city authority is only focus on creating infrastructure and not taking into account the participation of public and stakeholder, and also have not make the gutter to be in fully function. It also has not put a strict law on people who build semi-detached house upon the area that are meant to be a reservoir. Those factors indicate that the city authority is not put the programme to handle flood as it main priority.

Keywords: flood, environmental destruction

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	v-vi
ABSTRAK	vii-viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR TABEL	
BAB 1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1-8
1.2. Perumusan Masalah	8
1.3. Tujuan dan Signifikansi Penelitian	8
1.4. Sistematika Penulisan	9
BAB 2. TINJAUAN LITERATUR	10
2.1. Tinjauan Literatur	10
2.1.1. Output Penelitian Sebelumnya	10-13
2.1.2. Teori Kebijakan	13-14
2.1.3. Teori Kebijakan Publik	15-17
2.1.4. Teori Implementasi Kebijakan	18-21
2.1.5. Kebijakan Pelayanan Lingkungan	21-23
2.1.6. Teori Evaluasi Kebijakan	23-32
2.2. Operasionalisasi Konsep	32-35
BAB 3. METODE PENELITIAN	36
3.1. Pendekatan Penelitian	36-37
3.2. Teknik Pengumpulan Data dan Informan	37-39
3.3. Teknik Analisis Data	39
3.4. Lokasi dan Waktu Penelitian	40
3.5. Keterbatasan Penelitian	41
BAB 4. GAMBARAN UMUM KOTA SEMARANG DAN PEMBAHASAN	42
4.1. Kondisi Umum Kota Semarang	42-48
4.2. Kota Semarang Dalam Menghadapi Bencana	48-56
4.3. Banjir di Kota Semarang	56-74
4.4. Pembahasan	75
4.4.1. Efektivitas	75-83
4.4.2. Efisiensi	83-86
4.4.3. Kecukupan (Adequacy)	86-99

4.4.4. Perataan	99-103
4.4.5. Responsivitas	103-106
4.4.6. Ketepatan	106-108
BAB 5. SIMPULAN DAN SARAN	109
5.1. Simpulan	109
5.2. Saran	110
DAFTAR PUSTAKA	111-114



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1.	Implementasi Kebijakan	18
Gambar 2.2.	Implementasi Kebijakan	19
Gambar 2.3.	Pola pengelolaan SDA di Perkotaan	21
Gambar 2.4.	Alur Penelitian Kualitatif	38
Gambar 4.1.	<i>Disaster Risk Management and Mitigation Circle</i>	44
Gambar 4.2.	Banjir di Jalan Kaligawe	56
Gambar 4.3.	Suasana <i>Rob</i> di Kota Lama	57
Gambar 4.4.	Sungai Banjirkanal Barat	58
Gambar 4.5.	Peta Drainase Kota Semarang	62
Gambar 4.6.	Polder Kota Lama (Polder Tawang)	69
Gambar 4.7.	Polder Kaligawe	69
Gambar 4.8.	Prosentase alokasi anggaran 2007 untuk mengatasi banjir	82
Gambar 4.9.	Pompa air di Polder Tawang	91
Gambar 4.10.	Peta lokasi penurunan tanah	93
Gambar 4.11.	Peta pompanisasi Kota Semarang	96
Gambar 4.12.	Perahu karet di Posko Penanganan Bencana	99
Gambar 4.13.	Peta genangan rob dan banjir di Kota Semarang	105

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.	Perbandingan tesis Rahmat Bayangkara dan Niken Rahardina	12
Tabel 2.2.	Operasionalisasi konsep Kriteria Evaluasi Kebijakan Pemkot Semarang Dalam Menangani Banjir dan <i>Rob</i> di Kota Semarang	33-34
Tabel 4.1.	Kegiatan dalam siklus penanggulangan banjir	45
Tabel 4.2.	Materi pelatihan penanganan bencana	48
Tabel 4.3.	Sarana dan prasarana penanganan bencana	49-50
Tabel 4.4.	Hasil pemetaan wilayah bencana banjir di Kota Semarang	51-52
Tabel 4.5.	Data kasus banjir di Kota Semarang	54
Tabel 4.6.	Data pompa pengendali banjir	59
Tabel 4.7.	Usulan penanganan banjir dan <i>rob</i> di kawasan Semarang Tengah ..	79
Tabel 4.8.	Usulan penanganan banjir dan <i>rob</i> di kawasan Semarang Timur ...	80
Tabel 4.9.	Usulan penanganan banjir dan <i>rob</i> di kawasan Semarang Barat	80
Tabel 4.10.	Daftar pompa banjir di Kota Semarang dan biaya operasional	97
Tabel 4.11.	Jenis bantuan logistik bencana	100
Tabel 4.12.	Rincian bantuan logistik	101



BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kegiatan pembangunan memerlukan dukungan sumber daya alam baik sebagai wahana kegiatan maupun sebagai faktor produksi yang dipergunakan untuk menopang aktivitas kegiatan ekonomi yang diperlukan untuk mencukupi kebutuhan manusia. Keterkaitan antara penduduk dan sumber daya alam sangat erat. Perubahan yang terjadi atas dinamika penduduk sangat berpengaruh terhadap aspek lingkungannya.

Faktor yang dapat mempengaruhi adanya eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan di antaranya adalah tekanan penduduk, munculnya krisis ekonomi dan adanya penyerahan beberapa urusan dalam rangka otonomi daerah. Hal ini karena ada persepsi yang mengatakan bahwa wilayah yang mampu mencukupi kebutuhannya adalah wilayah yang memiliki potensi sumber daya alam. Aparat daerah belum sepenuhnya memiliki kapasitas yang memadai untuk mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup sehingga interaksi aparat, masyarakat dan swasta dalam menyelesaikan permasalahan seringkali tidak efektif.

Apabila eksploitasi sumber daya alam tidak diikuti dengan penerapan teknologi yang ramah lingkungan, penerapan terhadap aturan-aturan yang ada dan tanggung jawab semua pihak, maka akan terjadi berbagai macam masalah. Masalah-masalah yang muncul akibat ketidakseimbangan tersebut antara lain: (Majalah Media Semarang, Edisi 01 Tahun 2008)

1. Munculnya kasus pencemaran lingkungan.
2. Banjir dan kekeringan.
3. Degradasi sumber daya tanah yang mengakibatkan penurunan produksi pertanian.
4. Hilangnya keanekaragaman hayati.

Tantangan yang saat ini dihadapi dalam pembangunan sumber daya alam dan lingkungan hidup adalah belum adanya kondisi yang serasi antara ketersediaan sumber daya alam dengan dinamika penduduk terutama dalam memadukan dan mensinergikan dimensi ekonomi, sosial budaya dan lingkungan. Berbagai upaya penerapan teknologi

ramah lingkungan, peningkatan kesadaran aparat, masyarakat dan swasta dalam pengelolaan sumber daya alam dan menjaga kesinambungan lingkungan perlu ditingkatkan. Upaya-upaya strategis yang melibatkan berbagai pihak baik itu swasta, masyarakat, pelaku pembangunan dan pemerintah dalam pengelolaan, pengawasan dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan juga perlu ditingkatkan.

Semarang merupakan Ibukota Propinsi Jawa Tengah, dimana topografi wilayah ini terbagi menjadi dua macam yaitu Semarang Atas dan Semarang Bawah. Di kota Semarang sendiri ada daerah yang terletak di dataran tinggi, namun ada pula yang terletak di dataran rendah. Bagi daerah yang terletak di dataran tinggi tidak perlu khawatir akan terkena banjir, namun daerah yang terletak di dataran rendah harus selalu bersiap-siap apabila suatu saat banjir datang. Banjir yang sering melanda Semarang ini tidak hanya disebabkan oleh hujan saja namun juga karena luapan air laut pasang (rob). Hal ini sering terjadi di daerah yang disebut Kota Lama karena daerah tersebut letaknya dekat dengan Pelabuhan Tanjung Emas. Walaupun tidak dalam keadaan hujan, di daerah Kota Lama ini sering terdapat genangan-genangan air yang cukup tinggi yang disebabkan air laut yang pasang. Sedangkan daerah Pusat Kota juga sering terkena banjir apabila terjadi hujan deras. Permasalahan banjir ini sudah lama menghantui Kota Semarang. Berdasarkan data yang termuat dalam Media Semarang (2008: Edisi 04), Kota Semarang pernah dilanda banjir besar pada tahun 1963, 1976, dan 1990.

Banjir terjadi karena adanya ketidakseimbangan antara aliran masuk dan keluar dari suatu zona bagian sistem DAS (Daerah Aliran Sungai) yaitu ketika jumlah air yang masuk melampaui kapasitas sungai. Jumlah air yang masuk ke sungai tergantung intensitas curah hujan, kondisi DAS itu sendiri dan kondisi sungai. Banjir Kanal Barat dan Timur yang memang tergolong luas untuk ukuran sungai pada saat hujan deras mengguyur dalam satu hari saja debit airnya meningkat drastis, bahkan dalam kenyataannya air yang ada di sungai banjir kanal tersebut hampir rata dengan tanggulnya.

Media Semarang Edisi 01 Tahun 2008 menjelaskan ada tiga hal yang menyebabkan banjir yaitu:

1. Kegiatan manusia yang menyebabkan terjadinya perubahan tata ruang dan berdampak pada perubahan alam.

2. Curah hujan yang sangat tinggi, kenaikan permukaan air laut, badai dan sebagainya.
3. Degradasi lingkungan misalnya tidak adanya pohon-pohon pelindung yang mampu menyerap air, pendangkalan sungai akibat sedimentasi, penyempitan alur sungai.

Bencana banjir mengakibatkan kerusakan fasilitas pelayanan sosial ekonomi masyarakat dan prasarana publik. Meskipun partisipasi masyarakat dalam rangka penanggulangan banjir sangat nyata terutama dalam aktivitas tanggap darurat namun bencana banjir memberi tambahan beban keuangan negara terutama untuk merehabilitasi dan memulihkan prasarana publik yang rusak.

Bencana banjir sebenarnya tidak saja disebabkan fenomena alam yang berubah, tetapi dapat pula diakibatkan oleh tindakan manusia di dalam mengeksploitasi sumber daya yang tidak diikuti dengan upaya konservasi. Menurut Amsyari (1976: 72), pengertian tentang banjir sebenarnya tidak terlalu sulit dan hampir semua orang sependapat bahwa:

...apabila daratan yang biasanya kering menjadi terbenam oleh air yang berasal dari sumber-sumber air (seperti sungai, danau, laut) yang ada di sekitarnya, dan sifatnya tidak selamanya. Per definisi dikatakan: *flood are caused by a body of water rising, swelling and over flowing land*, kurang lebih berarti bahwa banjir itu terjadi karena air yang ada di dalam sumber air menjadi meningkat jumlahnya dan meluap menggenangi daratan sekitarnya.

Banjir di suatu wilayah pada dasarnya merupakan akibat dari dua hal yaitu:

1. Terjadinya luapan air sungai.

Banjir karena luapan air sungai biasanya akibat dari dua faktor yaitu sampah dan pendangkalan sungai. Sampah yang dibuang oleh masyarakat ke sungai semakin hari semakin menumpuk sehingga pada saat hujan deras secara otomatis volume air sungai meningkat, karena banyaknya sampah yang dibuang ke sungai maka aliran air menjadi tersumbat dan mengakibatkan air tidak mengalir ke tempat yang seharusnya sehingga air sungai meluap. Pendangkalan sungai juga dapat menyebabkan banjir karena dasar sungai yang semakin naik dan dangkal menyebabkan sungai tidak dapat menampung air dalam volume yang besar. Akibatnya pada saat hujan deras, air yang tertampung hanya sedikit karena dangkalnya sungai dan terjadilah luapan air sungai.

2. Terjadinya genangan akibat tidak memadainya prasarana *drainase* yang ada.

Menurut Soehoed (2002: 3), banjir dapat terjadi karena berbagai faktor atau gangguan dari daerah hulu. Akibat penebangan dan penggundulan hutan maka besaran banjir akan meningkat di bagian hilir, angka-angka banjir terbesar untuk masing-masing kurun waktu juga akan meningkat, jadwal terjadinya banjir dapat lebih rapat lagi. Banjir juga dapat terjadi karena pesatnya pembangunan gedung atau bangunan yang mengakibatkan ruang gerak air melalui sungai, saluran dan melalui resapan mulai berkurang. Air hujan tidak dapat berjalan oleh karena tidak ada cukup ruang. Genangan dapat juga terjadi akibat hujan lokal di kota itu sendiri karena tidak diberi alur-alur pembuangan atau prasarana pembuangannya tidak memadai lagi atau tidak dipelihara dengan baik.

Mengenai penjelasan masalah *rob*, kelandaian suatu wilayah dapat juga mengakibatkan terjadinya banjir. Struktur tanah yang landai menyebabkan air pasang merambat naik ke daratan. Sebenarnya terjadinya banjir tidaklah sesederhana pengertiannya, banyak sekali faktor yang harus diperhatikan. Faktor utama mekanisme banjir tidak boleh melupakan mata rantai seperti bentuk, sumber air, kondisi fisik dari sumber air dan pembuangan airnya.

Upaya teknis yang dilakukan untuk mengendalikan banjir adalah dengan penerapan prinsip pengaturan jumlah air di badan sungai dan mencegah air sampai di badan sungai. Konsep pengaturan air di dalam daerah aliran sungai (DAS) dapat dilakukan pada 3 tahap proses yaitu:

1. Kelebihan air hujan ditahan oleh pohon (*intersepsi*, *stem flow* dan *evapotranspirasi*).
2. Kelebihan air hujan ditahan oleh tanah melalui proses infiltrasi dan perkolasi dan ditampung di *aquifer*.
3. Kelebihan air hujan ditahan oleh badan air dengan tujuan untuk mengendalikan jumlah aliran permukaan/*run off*, bendungan, cek dam, sumur resapan dan lain-lain.

Pendekatan konservasi air dengan cara memasukkan sebanyak mungkin jumlah curah hujan ke dalam tanah merupakan pendekatan yang ramah lingkungan dan murah. Konservasi tanah dan air mempunyai efek ramah lingkungan karena air masuk ke dalam tanah.

Goldsmith dan Nicholas (1993: 74) menegaskan bahwa upaya pengendalian banjir bisa dilakukan dengan mencegah penggundulan hutan di daerah-daerah rembesan air atau *catchment area* dari sungai-sungai besar. Sedangkan Amsyari (1976: 82-83) menegaskan bahwa upaya yang bisa dilakukan untuk mengendalikan banjir adalah dengan proses reboisasi yaitu penghijauan hutan kembali dan menciptakan hutan-hutan baru sehingga dapat memperlambat aliran air, menyerap air ke dalam tanah dan memperkecil terjadinya erosi yang nantinya akan memperlambat terjadinya pendangkalan sungai sehingga daya tampung sungai akan relatif lebih besar karena untuk sementara sungai akan membuang airnya ke laut.

Usaha *monitoring* yang ketat terhadap curah hujan juga perlu dilakukan terutama pada musim hujan. Curah hujan merupakan faktor yang sulit dikontrol oleh manusia. Oleh karena itu, pengamatan yang teratur agar tidak terjadi hal-hal yang mempermudah terjadinya banjir. Pengendalian banjir bukan berarti harus selalu membuang air ke laut namu sebisa mungkin mengusahakan agar tingkat kerugian atau risiko banjir bisa dicegah atau ditekan seminimal mungkin.

Kebijakan pengendalian banjir yang telah dilakukan tampaknya belum memasukkan pendekatan kelembagaan sebagai unit analisisnya. Dengan adanya pendekatan kelembagaan berarti organisasi publik yang melaksanakan fungsi dan tugas pengendalian banjir seharusnya dapat dipertanggungjawabkan di depan publik.

Upaya-upaya yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang, (selanjutnya disingkat dengan Pemkot) di antaranya adalah:

1. Membangun Banjir Kanal Barat dan Banjir Kanal Timur

Tujuan utama Pemkot Semarang membangun banjir kanal adalah untuk menampung air apabila banjir datang. Banjir kanal yang dibangun ada dua yaitu banjir kanal barat yang terletak di Semarang Barat dan banjir kanal timur yang terletak di Semarang Timur. Sejang ini, pembangunan banjir kanal cukup berhasil menampung debit air dalam jumlah besar. Namun, pembangunan banjir kanal juga berisiko. Risiko utama yang ditimbulkan oleh banjir kanal adalah apabila tanggul yang ada di banjir kanal tersebut jebol maka air sungai yang deras akan meluap sampai ke daratan dan lebih buruk lagi, air tersebut akan masuk ke pemukiman penduduk di sekitar banjir kanal.

2. Membangun *Polder* di Kota Lama.

Pemkot Semarang membangun *polder* untuk menampung air *rob*. Pembangunan *polder* dipusatkan di Kota Lama tepatnya di depan Stasiun Tawang karena daerah ini yang paling dekat dengan Pelabuhan Tanjung Emas sehingga apabila air laut pasang terdapat genangan-genangan air akibat *rob*. Pembangunan *polder* ini pun berisiko yaitu apabila air yang ditampung dalam *polder* sudah diambang batas maksimal maka *polder* sudah tidak dapat menampung lebih banyak air lagi, akibatnya genangan air yang ada akan semakin tinggi. *Polder* ini juga menimbulkan bau yang tidak sedap karena yang ditampung adalah air laut dan kotor sehingga bau tersebut mengganggu penduduk yang tinggal di sekitar Kota Lama.

3. Meninggikan daerah yang rawan banjir

Pemkot sudah meninggikan daerah-daerah seperti Simpang Lima, Kota Lama, wilayah Kaligawe dan sekitar Pasar Johar karena daerah-daerah tersebut sangat sering dilanda banjir dan *rob*. Namun, upaya ini pun belum berhasil karena daerah-daerah tersebut masih dilanda banjir dan *rob*.

4. Pembangunan *Polder* di Jalan Kaligawe.

Jalan Kaligawe merupakan jembatan penghubung antara Kota Semarang dengan Kota Demak. Di sepanjang Jalan Kaligawe ini setiap harinya terdapat ribuan kendaraan yang lewat baik itu bus antar kota, truk, angkutan umum, serta kendaraan pribadi. Bisa dibayangkan apabila dalam keadaan banjir yang setinggi satu meter maka Jalan Kaligawe akan lumpuh total. Padahal di Jalan Kaligawe juga terdapat banyak pabrik. Secara otomatis apabila kondisi banjir maka seluruh aktivitas perekonomian akan berhenti. Pemkot Semarang menyadari akan hal ini dan mengeluarkan kebijakan untuk membuat *polder* seperti yang terdapat di Kota Lama. *Polder* ini fungsinya juga sama yaitu menampung air banjir untuk kemudian dibuang di Banjir Kanal Timur.

5. Menambah Pompa Air.

Pompa air yang tersedia di Kota Semarang dirasa kurang oleh Pemkot Semarang. Pompa air ini berfungsi untuk menyedot air banjir yang ada di pemukiman warga untuk kemudian dibuang ke sungai terdekat. Pompa air yang

tersedia di Kota Semarang pada tahun 2008 adalah sebanyak 15 pompa. Rencananya Pemkot Semarang akan menambah jumlah pompa air tersebut.

6. Membersihkan bantaran sungai dan penghijauan.

Bagi para pemulung dan pengemis, daerah bantaran sungai biasanya menarik untuk dijadikan tempat tinggal karena dekat dengan sumber air dan yang pasti mereka tidak perlu untuk membayar. Namun, bagi Pemkot Semarang pemandangan seperti itu justru membahayakan. Tahun 2008 Pemkot Semarang menggiatkan gerakan pembersihan bantaran sungai banjirkanal barat maupun timur. Pemkot juga menggalakkan kegiatan penghijauan di Kota Semarang baik itu di lingkungan perkampungan maupun di bantaran sungai. Hal ini sangat berpengaruh terhadap peresapan air hujan.

Pemkot Semarang cenderung menyalahkan masyarakat dalam kasus banjir ini. Menurut Pemkot, banjir itu disebabkan oleh saluran pembuangan air (*drainase*) yang terhambat akibat tersumbat sampah yang dibuang masyarakat. Namun, pihak Pemkot sendiri juga membiarkan bangunan-bangunan yang dibangun di atas saluran air yang pada kenyataannya juga menghambat aliran air. Sebagian besar saluran air (*drainase*) di Semarang sudah ditutup untuk pembangunan rumah, gedung ataupun pusat perbelanjaan sehingga air tidak dapat mengalir dengan lancar.

Pada kasus banjir akhir 2007, Bandara Ahmad Yani yang tidak pernah memiliki catatan terkena banjir dengan sangat mengejutkan tiba-tiba ditutup karena landas pacunya tergenang air setinggi 10 cm. Semua penerbangan ditunda sampai waktu yang tidak dapat ditentukan. Pihak Bandara mengerahkan mesin-mesin penyedot air.

Pemkot Semarang menetapkan bencana banjir di Semarang ini sebagai bencana nasional. Pemkot Semarang sendiri sudah merencanakan pembangunan Waduk Jatibarang di kawasan Kali Kreo, Kecamatan Gunungpati dan Mijen. Pembangunan ini pada dasarnya bertujuan untuk mengurangi dampak banjir di Semarang. Penetapan lokasi pembangunan Waduk Jatibarang ditegaskan melalui Surat Keputusan (SK) No. 593/224 tertanggal 29 Agustus 2006. Apabila pembangunan Waduk Jatibarang ini terealisasi maka diharapkan akan mampu mengurangi debit air dari daerah atas Semarang seperti Ungaran dan Kendal.

Pembangunan Waduk Jatibarang diharapkan selain dapat menanggulangi banjir, juga mampu untuk meningkatkan perekonomian masyarakat sekitar waduk melalui sektor pariwisata, perikanan dan irigasi pertanian. Waduk Jatibarang juga dirancang untuk penyedia sumber air baku PDAM dan pembangkit listrik tenaga air (PLTA).

Banjir di Semarang seolah-olah sudah menjadi tradisi tiap tahun apalagi bagi penduduk yang tinggal di wilayah Semarang Utara. Namun, masyarakat yang tinggal di daerah-daerah yang rawan banjir tersebut tidak pernah mau pindah dari daerah itu. Masyarakat lebih memilih untuk meninggikan bangunan rumah daripada pindah dengan risiko apabila terjadi banjir mau tidak mau harus tetap di dalam rumah karena akses untuk keluar terhalang banjir dan harus meninggikan bangunan rumah mereka tiap tahun.

1.2. Pokok Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka dalam tesis ini dirumuskan pertanyaan penelitian yaitu "Bagaimana implementasi kebijakan Pemkot Semarang dalam menangani banjir di Kota Semarang?"

1.3. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengevaluasi apakah kebijakan yang diterapkan oleh Pemkot Semarang untuk mengatasi banjir sudah tepat atau belum.

Penelitian ini sangat penting dilakukan karena belum pernah dilakukan sebelumnya. Secara teoritis akademis penelitian ini diharapkan dapat memberikan evaluasi terhadap kebijakan yang diambil oleh Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir, sedangkan dari aspek praktis diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan untuk pelaksanaan kebijakan pencegahan banjir yang lebih baik kepada Pemkot Semarang.

1.4. Sistematika Penulisan

Tesis ini dibagi menjadi 6 (enam) bab dan ditulis dengan sistematika sebagai berikut:

BAB 1 : PENDAHULUAN

Berisi uraian tentang kerangka pemikiran yang terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB 2 : TINJAUAN LITERATUR

Dalam bab ini diuraikan teori-teori yang mendasari pengertian seperti teori kebijakan, teori kebijakan publik, teori implementasi kebijakan serta konsep evaluasi kebijakan yang akan digunakan sebagai konsep dasar dalam menjawab pertanyaan penelitian.

BAB 3 : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini diuraikan mengenai metode penelitian yang digunakan untuk menganalisa pokok permasalahan, di dalamnya terdapat teknik pengumpulan data dan informan, teknik analisis data, pendekatan penelitian.

BAB 4 : GAMBARAN UMUM KOTA SEMARANG DAN PEMBAHASAN

Bab ini memaparkan tentang gambaran umum Kota Semarang dan di dalamnya juga akan dibahas tentang banjir yang setiap tahun selalu melanda Kota Semarang. Bab ini juga berisi data-data yang telah diolah dan dianalisis secara positivis deduktif serta hasil jawaban dari pertanyaan penelitian yang dikemukakan oleh peneliti.

BAB 5 : SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan hasil penelitian dan dari kesimpulan tersebut diajukan beberapa saran yang dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam melaksanakan kebijakan untuk menanggulangi banjir di Kota Semarang.

BAB 2 TINJAUAN LITERATUR

2.1. Tinjauan Literatur

2.1.1. *Output* Penelitian Sebelumnya

Dalam melakukan penelitian tentang kebijakan Pemkot Semarang dalam menangani banjir di Kota Semarang, perlu dilakukan kajian literatur untuk mengetahui hasil penelitian-penelitian sebelumnya. Studi pustaka ini sangat bermanfaat bukan hanya untuk mengeksplorasi teori-teori yang digunakan dalam penelitian tetapi dapat dilakukan perbandingan untuk mengetahui kelebihan sekaligus kelemahan dalam penelitian-penelitian tersebut.

Dari hasil studi kepustakaan tentang penelitian yang terdahulu tidak ditemukan tema yang sama dengan penelitian yang sedang dilakukan saat ini. Hanya ditemukan satu judul penelitian yang berkaitan dengan pengendalian banjir yaitu penelitian Rahmat Bayangkara NPM 6901310144, Program Studi Ilmu Administrasi, Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik tahun 2003. Penelitian tersebut mengambil judul "Kinerja Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (Studi Akuntabilitas Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Dalam Kebijakan Pengendalian Banjir)."

Penelitian tersebut menganalisis tentang bagaimana kinerja Pemprov DKI Jakarta dalam kebijakan pengendalian banjir dan kendala apa saja yang dihadapi oleh Pemprov DKI Jakarta dalam melaksanakan kebijakan pengendalian banjir. Dalam penelitian ini peneliti bertujuan untuk menjelaskan dan mengevaluasi kinerja Pemprov DKI Jakarta dalam mengendalikan banjir serta berusaha menjelaskan kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemprov DKI Jakarta dalam mengendalikan banjir.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif karena yang pertama, pendekatan kualitatif lebih mudah menyesuaikan diri pada fenomena yang terjadi secara berhadapan dengan kenyataan ganda. Kedua, pendekatan ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara penulis dan responden. Ketiga, pendekatan ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi. Keempat, pendekatan kualitatif lebih

menghendaki agar pengertian dan hasil interpretasi yang diperoleh dirundingkan dan disepakati oleh manusia yang dijadikan sumber data.

Aspek-aspek yang dianalisis dalam penelitian ini adalah yang pertama, aspek akuntabilitas Dinas Pekerjaan Umum (DPU) Provinsi DKI Jakarta sebagai unsur pelaksana Pemprov DKI Jakarta dalam melaksanakan fungsi pengendalian banjir di Jakarta. Kedua, aspek akuntabilitas struktur dan proses yang terjadi di Pemprov DKI Jakarta. Ketiga, aspek akuntabilitas prasarana dan sarana yang ada di lingkungan Pemprov DKI Jakarta. Keempat, akuntabilitas anggaran yang dialokasikan oleh Pemprov DKI Jakarta.

Hasil dari penelitian ini adalah bahwa akuntabilitas kinerja Pemprov DKI Jakarta dalam mengendalikan banjir masih kurang. Hal itu dapat dilihat dari kecenderungan Pemprov. DKI Jakarta yang hanya bersifat membantu Pemerintah Pusat di dalam melaksanakan kebijakan pengendalian banjir. Sarana dan prasarana yang terdapat di DKI Jakarta juga perlu ditingkatkan lagi. Dari aspek anggaran juga perlu ditingkatkan lagi sesuai dengan nilai aset yang dilindungi.

Penelitian mengenai Kebijakan Pemerintah Kota Semarang Dalam Menangani Bencana Alam di Kota Semarang (Studi Kasus: Bencana Banjir di Kota Semarang) lebih mengarah pada analisa mengapa kebijakan Pemkot Semarang belum mampu untuk mengatasi banjir di Kota Semarang. Penelitian ini berupaya untuk mencari letak kesalahan yang menyebabkan banjir dan rob masih terjadi itu pada siapa, apakah dalam kebijakannya atau dalam pelaksanaan kebijakannya. Penelitian ini juga menjabarkan upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Pemkot Semarang dalam menangani banjir dan rob. Penelitian menggunakan metode kualitatif dan basis teori yang digunakan adalah teori evaluasi kebijakan. Teori inilah yang digunakan untuk menganalisis pokok permasalahan yang terjadi di Kota Semarang. Di bawah ini terdapat matriks yang membandingkan antara tesis yang berjudul "Kinerja Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (Studi Akuntabilitas Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Dalam Kebijakan Pengendalian Banjir)" dengan tesis ini:

Tabel 2.1
Perbandingan Tesis Rahmat Bayangkara dan Niken Rahardina

No.	Aspek	Keterangan	
		Tesis Rahmat Bayangkara	Tesis Niken Rahardina
1	Judul	Kinerja Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (Studi Akuntabilitas Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Dalam Kebijakan Pengendalian Banjir)	Kebijakan Pemerintah Kota Semarang Dalam Menangani Bencana Alam di Kota Semarang (Studi Kasus: Bencana Banjir di Kota Semarang)
2	Teori	Teori Kebijakan Publik	Teori Evaluasi Kebijakan
3	Metode	Penelitian kualitatif	Penelitian Kualitatif
4	Data	Data diperoleh dari dokumentasi, wawancara dan observasi.	Data diperoleh dari dokumentasi, wawancara dan observasi.
5	Pokok Permasalahan	Akuntabilitas kinerja Pemprov DKI Jakarta dalam mengendalikan banjir dan kendala-kendala yang dihadapi dalam mengendalikan banjir.	Analisis implementasi kebijakan Pemkot Semarang dalam menangani banjir dan rob di Kota Semarang

6	Hasil	Akuntabilitas kinerja Pemprov DKI Jakarta dalam mengendalikan banjir masih kurang. Pemprov. DKI Jakarta yang hanya bersifat membantu Pemerintah Pusat di dalam melaksanakan kebijakan pengendalian banjir. Sarana dan prasarana yang terdapat di DKI Jakarta juga perlu ditingkatkan lagi. Dari aspek anggaran juga perlu ditingkatkan lagi sesuai dengan nilai aset yang dilindungi.	Pelaksanaan kebijakan penanganan banjir dan rob di lapangan itu salah. Pemkot Semarang hanya menitikberatkan pada pembangunan fisik pengendali banjir saja sedangkan faktor partisipasi masyarakat dan <i>stakeholder</i> tidak disertakan. Pemkot Semarang juga membiarkan saja masyarakat mendirikan bangunan dengan seenaknya di lahan-lahan yang diperuntukkan sebagai resapan air. Pemkot Semarang terkesan tidak memprioritaskan penanganan banjir ini sebagai prioritas utama.
---	-------	---	---

2.1.2. Teori Kebijakan

Kebijakan merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dari Aparatur Pemerintah sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Eulau dan Prewitt dalam Jones (1996: 6) menegaskan bahwa kebijakan merupakan keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan *repetitiveness* tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut. Suatu kebijakan tergantung pada pola keterlibatan perilaku kebijakan karena dapat mempengaruhi keputusan Pemerintah.

Kebijakan merupakan intervensi atau tindakan tertentu yang dirancang untuk mencapai suatu hasil yang diharapkan. Kebijakan juga merupakan serangkaian kegiatan (*course of action*) dan maksud tertentu yang diikuti oleh seseorang atau satu perangkat

aktor dalam mengatasi masalah yang muncul. Suatu kebijakan tergantung pada pola keterlibatan perilaku kebijakan karena dapat mempengaruhi keputusan Pemerintah. Wahab (1997: 3) menegaskan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu, sedangkan Anderson (1978) dalam Wahab (1997: 2) merumuskan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi Pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut Soetaryono (1999: 12) kebijakan dapat dibedakan menjadi dua hal yaitu kebijakan internal dan kebijakan eksternal. Kebijakan internal (kebijakan manajerial) yaitu kebijakan yang hanya mempunyai kekuatan mengikat aparatur dalam organisasi Pemerintahan sendiri sedangkan kebijakan eksternal (kebijakan publik) yaitu kebijakan yang mengikat masyarakat. Soetaryono lebih lanjut menegaskan bahwa dalam menyusun kebijakan hendaknya:

1. Berpedoman pada kebijakan yang lebih tinggi.
2. Konsisten dengan kebijakan lain yang berlaku.
3. Berorientasi pada kepentingan umum.
4. Jelas, tepat dan tidak menimbulkan kekaburan arti dan maksud.
5. Dirumuskan secara tertulis.

Dalam menyusun kebijakan dapat dipastikan ada serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada satu atau beberapa proses pembuatan kebijakan tergantung pada tipe permasalahan yang dihadapi Pemerintah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu pedoman tertulis yang dijadikan pegangan bagi Aparatur Pemerintah di dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan bersifat mengikat bagi seluruh lapisan masyarakat.

2.1.3. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut sebagai *public policy*. Keberadaan kebijakan publik tidak dapat lepas dari istilah negara. Menurut Dwijowijoto (2003: 2) istilah negara bersifat meluas yaitu:

1. Berkenaan dengan siapa saja dan apa saja yang tinggal di negara tersebut.
2. Berkenaan dengan siapa saja dan apa saja yang menjadi bagian dari negara tersebut baik ketika berada di dalam negara tersebut maupun di luarnya.
3. Berkenaan dengan siapa saja dan apa saja yang berhubungan dengan negara dan warga dari negara tersebut.

Melihat keterangan tersebut di atas, kehidupan bersama yang kita batasi sebagai negara secara absolut mengatur apa dan siapa yang ada di dalam wilayah negara, dan secara relatif mereka yang menjadi bagian dari negara tetapi tidak berada di dalam negara dan mereka yang berhubungan dengan negara tersebut. Atas dasar itu semua maka sebuah kehidupan bersama harus diatur. Tujuannya adalah supaya antara satu dengan yang lain tidak saling merugikan. Aturan itu tidak hanya sekedar mengatur melainkan diatur oleh peraturan yang berlaku untuk semuanya dan berlaku mengikat. Aturan tersebut yang dipahami sebagai kebijakan publik.

Cochran dan Malone (1999: 1) menegaskan bahwa kebijakan publik adalah studi mengenai keputusan-keputusan Pemerintah dan rencana aksi untuk memecahkan masalah-masalah publik. Lebih lanjut Cochran dan Malone (1999: 12) mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk pengawasan Pemerintah yang biasanya diekspresikan dalam suatu peraturan, keputusan atau perintah.

Dye (1992: 2-4) mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan Pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda, sedangkan Laswell (1979: 4) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu serta praktek-praktek tertentu. Friedrich (1963: 79) mengemukakan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam

rangka mencapai tujuan tertentu. Easton (1965: 212) melukiskan kebijakan publik sebagai pengaruh (*impact*) dari aktivitas Pemerintah. Perumusan mengenai kebijakan publik yang sederhana adalah bahwa kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh Pemerintah.

Pada dasarnya studi kebijakan publik merupakan studi yang mempelajari keputusan-keputusan Pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik. Menurut Arifin dan Didik (2001: 7) kebijakan publik adalah suatu produk kompromis dari sekumpulan kepentingan yang mengatasnamakan kepentingan bersama dan dibawa oleh para politisi dengan segala ambisi dan tujuannya dalam suatu proses transaksi politik.

Menurut Dunn (1981: 89), kebijakan publik merupakan disiplin ilmu sosial yang menggunakan berbagai metode penelitian dan pengkajian guna menghasilkan manipulasi informasi-informasi kebijakan yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah kebijakan dalam lingkungan politik tertentu. Dunn (1988: 89) juga mengemukakan bahwa kebijakan publik merupakan rangkaian panjang pilihan-pilihan yang kurang lebih berhubungan, termasuk keputusan untuk tidak berbuat, yang dibuat oleh kantor-kantor atau badan-badan Pemerintah.

Menurut Dwijowijoto (2003: 50) kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan.

Dwijowijoto juga menerangkan bahwa produk-produk kebijakan publik yang ada sangat beragam di antaranya yaitu:

1. Peraturan Pemerintah (PP)
2. Keputusan Presiden (Keppres)
3. Keputusan Menteri (Kepmen) atau Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Produk-produk kebijakan publik yang dibuat di tingkat daerah adalah:

1. Keputusan Gubernur, dan bertingkat keputusan dinas-dinas di bawahnya.
2. Keputusan Bupati, dan bertingkat keputusan dinas-dinas di bawahnya.

Dalam mempelajari kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari peran Birokrasi. Birokrasi dapat dijabarkan sebagai suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang

baik maupun buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar, sedangkan birokrasi dalam praktek dijabarkan sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Weber (1992; 1964) mengungkapkan terdapat beberapa ciri dari organisasi ideal yang dapat digunakan untuk menyelenggarakan kehidupan publik agar lebih efisien dan efektif yaitu:

1. Para anggotanya (staf) secara pribadi bebas, dan hanya melakukan tugas-tugas impersonal dari jabatan-jabatannya.
2. Terdapat hierarki jabatan yang jelas.
3. Fungsi-fungsi jabatan diperinci dengan jelas.
4. Para pejabat diangkat berdasarkan kontrak.
5. Mereka diseleksi atas dasar kualifikasi profesional yang secara ideal diperkuat dengan diploma yang diperoleh melalui ujian.
6. Mereka digaji dengan uang dan biasanya mempunyai hak-hak pensiun.
7. Pekerjaan pejabat ialah pekerjaannya yang satu-satunya dan yang
8. Terdapat suatu struktur karier dan kenaikan pangkat adalah yang mungkin baik melalui senioritas ataupun prestasi dan sesuai dengan penilaian para atasan.
9. Pejabat tidak boleh mengambil kedudukannya sebagai miliknya pribadi begitu pula sumber-sumber yang menyertai kedudukan itu.
10. Pejabat tunduk kepada pengendalian yang dipersatukan dan kepada sistem disipliner.

Dua hal yang menjadi acuan dalam administrasi pemerintahan yaitu:

1. Isu yang dibahas adalah kebijakan publik.
2. Aktor terpenting dalam kebijakan publik adalah Pemerintah namun Pemerintah dalam hal ini identik dengan organisasi publik di dalam makna negara.

Kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan. Tiga hal yang penting di dalam kebijakan publik yaitu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

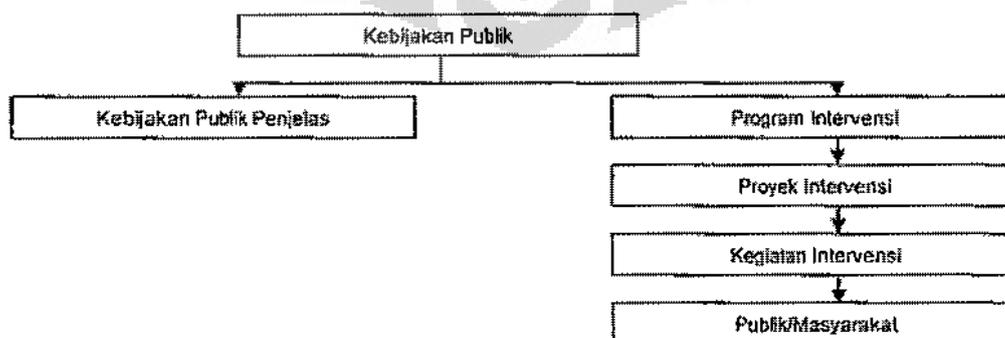
2.1.4. Teori Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen Pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementators*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

Randall dan Franklin (1982: 4) menegaskan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah peraturan dilalui oleh kewenangan suatu program, kebijakan, atau beberapa jenis output yang nyata. Definisi implementasi tersebut mengacu pada aktivitas-aktivitas yang mengikuti *statement-statement* tentang program, tujuan dan hasil dari aparat Pemerintah.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan, maka ada dua pilihan langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan turunan dari kebijakan publik tersebut. Berdasarkan pendapat Dwijowijoto (2003: 158-159) implementasi kebijakan secara umum dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:

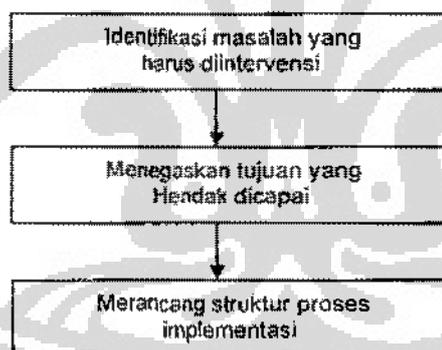
Gambar 2.1
Implementasi Kebijakan



Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain-lain. Kebijakan publik, sejak formulasi hingga implementasi perlu mengikuti kaidah-kaidah yang digambarkan dalam bagan tersebut di atas karena memang kaidah tersebut bersifat *given* atau tidak dapat ditolak.

Pada dasarnya, tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri. Mazmanian dan Sabatier (1983: 88) memberikan gambaran bagaimana melakukan intervensi atau implementasi kebijakan dalam langkah berurutan sebagai berikut:

Gambar 2.2
Implementasi Kebijakan



Pelaksanaan atau implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka *organizing-leading-controlling*. Oleh karena itu, ketika kebijakan sudah dibuat maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut.

Dwijowijoto (2003: 179-181) mengatakan ada empat "tepat" yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Apakah kebijakan itu sudah tepat?

Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Sisi kedua dari kebijakan adalah apakah kebijakan tersebut dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. Dan sisi yang ketiga adalah apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan yang sesuai dengan karakter kebijakannya.

2. Tepat Pelaksananya

Aktor implementasi kebijakan tidak hanya Pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana yaitu Pemerintah, kerjasama antara Pemerintah dengan masyarakat atau swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Kebijakan pengendalian banjir ini seharusnya merupakan kerjasama antara Pemerintah dengan masyarakat atau swasta karena peran masyarakat juga penting dan hasil akhir dari pengendalian banjir ini adalah untuk masyarakat.

3. Tepat Target

Ketepatan ini berkenaan dengan tiga hal yaitu apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi serta apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi sebelumnya.

4. Tepat Lingkungan

Ada dua lingkungan yang paling menentukan yaitu lingkungan kebijakan dan lingkungan eksternal kebijakan. Lingkungan kebijakan yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Sedangkan lingkungan eksternal kebijakan yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat.

Parsons (2001: 464) mengemukakan bahwa pembuatan kebijakan tidak berakhir setelah kebijakan ditentukan atau disetujui. Implementasi adalah pelaksanaan pembuatan kebijakan dengan cara-cara lain. Implementasi membutuhkan sistem kontrol dan komunikasi *top-down* dan sumber daya yang dapat menjalankan tugas implementasi

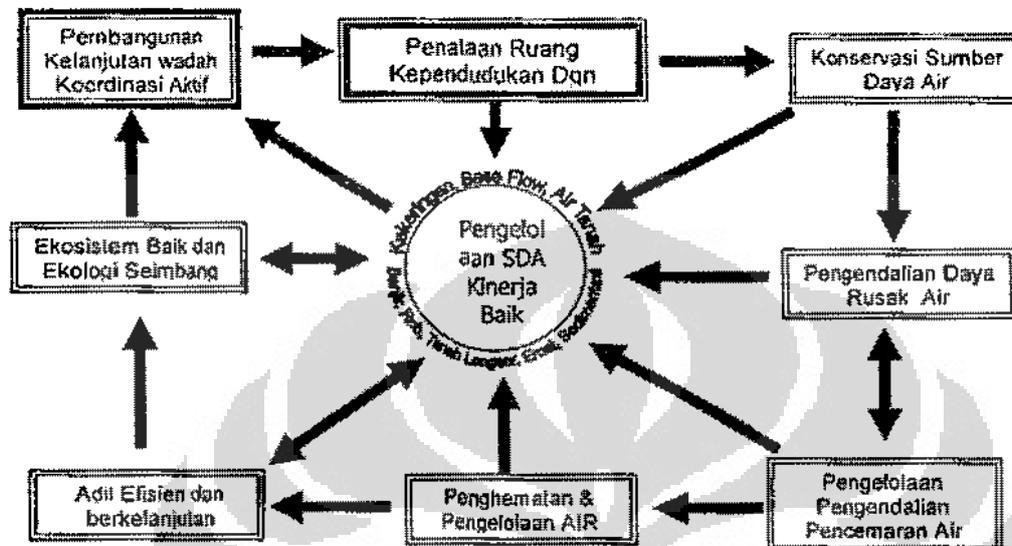
tersebut. Hal ini dimaksudkan bahwa pembuat keputusan semestinya tidak menjanjikan apa-apa yang tidak bisa mereka penuhi.

2.1.5. Kebijakan Pelayanan Lingkungan

Salah satu dampak negatif kerusakan lingkungan adalah timbulnya bencana alam berupa banjir yang merugikan masyarakat dan membahayakan jiwa manusia. Menurut Blackman (1995: 103-141) ada beberapa peran yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan-pelayanan terhadap proteksi publik dan lingkungan. Dalam hal proteksi terhadap publik dan lingkungan, Pemerintah dapat melindungi masyarakat dari ancaman bencana yang mengakibatkan korban jiwa, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, kerusakan sarana prasarana dan fasilitas umum, serta gangguan terhadap tata kehidupan dan penghidupan masyarakat. Di samping itu, Pemerintah juga dapat melakukan berbagai macam kebijakan untuk menanggulangi bencana alam, seperti bencana banjir yang terjadi di perkotaan. Pada dasarnya kebijakan pelayanan lingkungan adalah kebijakan yang terkait dengan pemberian layanan dalam sarana dan prasarana pengendali banjir.

Menurut Devas dan Rakodi (1993: 132-152) pelayanan perkotaan mengacu pada sekelompok aktivitas yang sangat penting dalam kinerja yang efisien dari operasi-operasi infrastruktur kota, seperti menyediakan sarana dan prasarana kota. *Brundtland Report* dalam Soemarwoto (1992: 5) mendefinisikan pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development* sebagai pembangunan yang berusaha memenuhi kebutuhan hari ini tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan mereka. Untuk mencapai tujuan utama tersebut maka pertumbuhan ekonomi harus berkelanjutan yang artinya konsumsi terhadap sumber daya yang dapat diperbarui atau *renewabilities* tidak boleh melebihi tingkat generasinya, dan penggunaan sumber daya yang tidak dapat diperbarui atau *non renewabilities* hendaknya tidak boleh lebih cepat dari substitusi-substitusi yang bisa diperbarui. Di bawah ini merupakan bagan pengelolaan sumber daya air di perkotaan:

Gambar 2.3
Pola Pengelolaan SDA di Perkotaan



Sumber: Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, 2008.

Dalam membahas pertumbuhan ekonomi, sangat penting mengaitkan kebijakan perkotaan dengan kebijakan pelayanan lingkungan pada tingkat Pemerintah Daerah mengingat pelaksanaan perekonomian lingkungan daerah dapat memberikan sedikit pengaruh pada praktek-praktek pembangunan ekonomi dari otoritas lokal. Menurut Barker (1993) dalam Blackman (1995: 223-248) tidak ada bukti bahwa negara-negara dengan kebijakan pelayanan lingkungan yang kuat mengalami pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah.

Nyoman (1991: 5) mengemukakan bahwa kerusakan lingkungan adalah adanya beberapa bagian dari komponen-komponen lingkungan yang tidak berjalan sebagaimana mestinya sehingga terganggunya keseimbangan hubungan antara sub sistem dalam lingkungan tersebut.

Menurut pendapat Blackman (1995: 223-248) kebijakan lingkungan perkotaan adalah esensi dari sebuah paradigma kebijakan perkotaan secara keseluruhan. Kebijakan lingkungan perkotaan dapat menambah dimensi distribusi lintas generasi yang memenuhi kebutuhan-kebutuhan sekarang tanpa mengabaikan kemampuan generasi-generasi dimasa mendatang dalam memenuhi kebutuhan mereka dengan pengurangan

atau penurunan kualitas sumber daya yang ada. Salah satu dampak negatif kerusakan lingkungan adalah timbulnya bencana alam berupa banjir yang merugikan masyarakat dan membahayakan jiwa manusia.

2.1.6. Evaluasi Kebijakan

Scriven (1969: 22) dalam bukunya mengatakan bahwa:

"Pengevaluasi harus mengevaluasi" merupakan penilaian itu sendiri tetapi sekaligus juga merupakan tautologi. Karena itu lupakan anggapan bahwa evaluasi merupakan persoalan opini atau selera. Evaluasi merupakan persoalan fakta dan logika dan lebih penting dari yang paling penting."

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*). Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran.

Pada tahap evaluasi kebijakan ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi dengan tujuan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan. Apabila kebijakan dipandang sebagai suatu pola kegiatan yang berurutan maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan.

Sifat Evaluasi

Gambaran utama evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif. Evaluasi memiliki karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya yaitu:

1. Fokus nilai.

Evaluasi berbeda dengan pemantauan, evaluasi dipusatkan pada penilaian yang menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Caro (1971: 2) mengemukakan bahwa ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan selalu dipertanyakan dan evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.

2. Interdependensi Fakta Nilai.

Tuntutan evaluasi tergantung baik fakta maupun nilai. Untuk menyatakan bahwa kebijakan tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat namun juga harus didukung dengan bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu oleh karena itu pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.

3. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau.

Tuntutan evaluatif berbeda dengan tuntutan advokatif yang diarahkan pada hasil evaluasi sekarang dan masa lalu. Evaluasi lebih bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*).

4. Dualitas Nilai.

Dunn (2003: 609) mengemukakan bahwa nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda karena dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

Fungsi Evaluasi

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Pertama, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan lebih dapat dicapai melalui

tindakan publik. Evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dan target tertentu telah dicapai. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai tersebut diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.

Menurut Samodra Wibawa dalam Dwijowijoto (2003: 186-187), evaluasi kebijakan memiliki 4 fungsi yaitu:

1. Eksplanasi

Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.

2. Kepatuhan

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standard dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.

3. Audit

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.

4. Akunting

Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

Menurut Winarno (2007: 225-226), evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan, sedangkan menurut Jones (1975: 199) evaluasi ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Dalam bahasa yang lebih singkat, evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat suatu kebijakan.

Menurut Lester dan Stewart (2000: 126), evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Tugas ini merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan

publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan atau tidak. Tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas ini berkaitan erat dengan tugas yang pertama.

Pendekatan Dalam Evaluasi Kebijakan

Evaluasi memiliki dua aspek yang saling berhubungan yaitu penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik dan program serta aplikasi serangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil kebijakan terhadap beberapa orang, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan.

Pendekatan-pendekatan dalam evaluasi kebijakan yaitu:

1. Evaluasi Semu

Evaluasi semu merupakan pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*selfevident*) atau tidak kontroversial.

2. Evaluasi Formal

Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dalam evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.

3. Variasi Evaluasi Formal

Variasi evaluasi formal ini memiliki 4 tipe evaluasi yaitu:

- a. Evaluasi perkembangan menunjuk pada kegiatan-kegiatan atau aktivitas evaluasi yang secara eksplisit diciptakan untuk melayani kebutuhan sehari-hari staf

program. Fungsi dari evaluasi perkembangan ini adalah untuk mengalihkan staf dari kelemahan yang baru dimulai atau kegagalan yang tidak diharapkan dari program dan untuk meyakinkan layak tidaknya operasi yang dilakukan oleh siapa saja yang bertanggung jawab terhadap operasinya.

- b. Evaluasi proses retrospektif meliputi pemantauan dan evaluasi program setelah program tersebut diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Evaluasi ini cenderung dipusatkan pada masalah-masalah dan kendala-kendala yang terjadi selama implementasi kebijakan dan program, tidak memperkenankan dilakukannya manipulasi langsung terhadap masukan (misalnya pengeluaran) dan proses (misalnya sistem pelayanan alternatif).
- c. Evaluasi eksperimental meliputi pemantauan dan evaluasi hasil di bawah kondisi kontrol langsung terhadap masukan dan proses kebijakan. Evaluasi eksperimental yang ideal secara umum merupakan faktor "eksperimen ilmiah yang terkontrol", dimana semua faktor yang dapat mempengaruhi hasil kebijakan kecuali variabel-variabel proses dan masukan khusus dikontrol, dipertahankan konstan atau diperlakukan sebagai hipotesis tandingan yang masuk akal.
- d. Evaluasi hasil retrospektif juga meliputi pemantauan dan evaluasi hasil tetapi tidak disertai dengan kontrol langsung terhadap masukan-masukan dan proses kebijakan yang dapat dimanipulasi.
- e. Evaluasi keputusan teoritis merupakan pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan.

Anderson (1969: 151-152) membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe yaitu:

1. Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Apabila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan. Pertimbangan-pertimbangan ini banyak memberi kesan bahwa pertimbangan tersebut

didasarkan pada bukti yang terpisah-pisah dan dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya dan kriteria-kriteria lainnya.

2. Tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program tertentu. Tipe evaluasi ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar seperti "Apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Berapa biayanya? Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan)? Berapa jumlahnya?". Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan maka evaluasi akan membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan kebijakan atau program. Evaluasi seperti ini memiliki kelemahan yaitu kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.
3. Tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, namun akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para pembuat kebijakan. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat.

Suchman dalam Jones (1975: 209-210) mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan mempunyai enam langkah yaitu:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
2. Analisis terhadap masalah.
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Suchman juga mengidentifikasi beberapa pertanyaan operasional untuk menjalankan riset evaluasi seperti: "Apakah yang menjadi isi dari kebijakan? Siapa

yang menjadi target kebijakan? Kapan perubahan yang diharapkan terjadi? Apakah dampak yang diharapkan besar? Bagaimanakah tujuan-tujuan tersebut dicapai?" Dari keseluruhan pertanyaan yang tercantum di atas, mendefinisikan masalah merupakan tahap yang paling penting dalam evaluasi kebijakan. Setelah masalah didefinisikan barulah tujuan dapat disusun secara jelas.

Kriteria Evaluasi

Dunn (2003: 429-438) mengemukakan bahwa dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan digunakan tipe kriteria yang berbeda-beda untuk mengevaluasi hasil kebijakan. Di bawah ini adalah beberapa kriteria evaluasi:

1. Efektivitas, berkenaan dengan apakah suatu kebijakan mencapai hasil yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas ini berkaitan dengan rasionalitas teknik, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau moneterinya. Apabila diterapkan dalam permasalahan banjir di Kota Semarang ini, ukuran-ukuran yang digunakan dalam kriteria efektivitas adalah seperti apa isi kebijakan untuk menanggulangi banjir di Semarang, bagaimana penganggaran yang ditetapkan oleh Pemkot, berapa biaya yang dibutuhkan untuk menanggulangi banjir tersebut.
2. Efisiensi, berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha. Ukuran-ukuran yang digunakan dalam kriteria efisiensi adalah jangka waktu pelaksanaan kebijakan, sumber daya manusia yang diberdayakan untuk melaksanakan kebijakan,
3. Kecukupan (*adequacy*), berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria ini menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan. Apabila diterapkan dalam penelitian ini, ukuran yang digunakan dalam kecukupan adalah sejauh mana semua fasilitas yang diadakan oleh Pemkot Semarang mampu mengatasi banjir.
4. Kesamaan atau perataan (*equity*), berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok

yang berbeda dalam masyarakat. Dalam kasus banjir ini kriteria kesamaan atau perataan berkaitan dengan apakah pelaksanaan kebijakan yang diambil Pemkot sudah merata hasilnya.

5. Responsivitas, berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Dalam hal ini responsivitas mengarah pada respon masyarakat terhadap hasil kebijakan yang sudah dijalankan oleh Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir.
6. Ketepatan (*appropriateness*), berhubungan dengan rasionalitas substantif. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan kebijakan dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Dalam hal ini ketepatan mengarah pada apakah hasil dari kebijakan yang sudah dilaksanakan oleh Pemkot Semarang bermanfaat bagi masyarakat terutama yang tinggal di daerah rawan banjir.

Kriteria-kriteria tersebut akan digunakan untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini. Penelitian ini lebih menitikberatkan pada pengevaluasian kebijakan yang diambil oleh Pemkot Semarang dalam menanggulangi banjir di Kota Semarang.

Permasalahan Dalam Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi merupakan proses yang rumit dan kompleks. Proses ini melibatkan berbagai macam kepentingan individu-individu yang terlibat dalam proses evaluasi. Kerumitan dalam proses evaluasi ini juga karena melibatkan kriteria-kriteria yang ditujukan untuk melakukan evaluasi. Menurut Dunn, setidaknya ada enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan yaitu:

1. Ketidakpastian atas tujuan-tujuan kebijakan.

Ketidajelasan tujuan ini biasanya berangkat dari proses penetapan kebijakan. Suatu kebijakan agar dapat ditetapkan biasanya harus mendapatkan dukungan dari suatu koalisi mayoritas untuk mengamankan penetapan suatu kebijakan. Seringkali terjadi suatu kebijakan membutuhkan perhatian orang-orang dan kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan dan nilai-nilai yang berbeda. Kondisi seperti inilah yang mendorong terjadinya ketidakjelasan tujuan karena harus merefleksikan banyak

kepentingan maupun nilai-nilai dari aktor-aktor yang terlibat di dalam perumusan kebijakan.

2. Kausalitas.

Variabel yang harus mendapat perhatian dalam evaluasi kebijakan adalah variabel kausalitas. Apabila seorang evaluator menggunakan evaluasi sistematis untuk melakukan evaluasi terhadap program-program kebijakan maka ia harus memastikan bahwa perubahan-perubahan yang terjadi dalam kehidupan nyata harus disebabkan oleh tindakan-tindakan kebijakan.

3. Dampak kebijakan yang menyebar.

Dampak kebijakan dikenal sebagai eksternalitas atau dampak yang melimpah (*externalities or spillover effects*) yaitu suatu dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok lain selain yang menjadi sasaran kebijakan.

4. Kesulitan memperoleh dana.

Kekurangan data statistik dan informasi-informasi lain yang relevan akan menghalangi para evaluator untuk melakukan evaluasi kebijakan.

5. Resistensi Pejabat.

Evaluasi kebijakan merupakan suatu pengukuran terhadap dampak kebijakan atau sesuatu yang lain, mencakup pembuaian pertimbangan mengenai manfaat kebijakan. Badan administrasi dan para pejabat program akan memberikan perhatian terhadap kemungkinan konsekuensi-konsekuensi politik yang mungkin timbul dari adanya kebijakan. Jika hasil-hasil evaluasi tidak menunjukkan "benar" menurut pandangan mereka dan jika hasil-hasil menjadi perhatian para pembuat keputusan maka program, pengaruh atau karier mereka mungkin akan terancam. Akibatnya, para pejabat pelaksana program akan meremehkan studi-studi evaluasi, menolak memberikan data atau tidak menyediakan dokumen yang lengkap.

6. Evaluasi mengurangi dampak.

Berdasarkan alasan-alasan tertentu suatu evaluasi kebijakan yang telah diselesaikan mungkin diabaikan atau dikritik sebagai evaluasi yang tidak meyakinkan. Hal inilah yang mendorong mengapa suatu evaluasi kebijakan yang telah dilakukan tidak

mendapat perhatian yang seharusnya bahkan diabaikan meskipun evaluasi tersebut benar adanya.

Dalam melakukan evaluasi kebijakan terdapat beberapa hal pokok yang dapat dijadikan sebagai panduan pokok yaitu:

1. Terdapat perbedaan yang tipis antara evaluasi kebijakan dengan analisis kebijakan, namun demikian terdapat satu perbedaan pokok yaitu analisis kebijakan biasanya diperuntukkan bagi lingkungan pengambil kebijakan untuk tujuan formulasi atau penyempurnaan kebijakan, sementara evaluasi dapat dilakukan oleh internal maupun eksternal pengambil kebijakan.
2. Evaluasi kebijakan yang baik harus mempunyai beberapa syarat pokok, yaitu:
 - a. Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.
 - b. Yang bersangkutan harus mampu mengambil jarak dan pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, serta target kebijakan.
 - c. Prosedur evaluasi harus dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
3. Evaluasi haruslah individu atau lembaga yang mempunyai karakter profesional, dalam arti menguasai kecakapan keilmuan, metodologi dan beretika.
- b. Evaluasi dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.

2.2. Operasionalisasi Konsep

Variabel utama dalam penelitian ini adalah evaluasi implementasi kebijakan yang diambil oleh Pemkot Semarang dalam menangani banjir di Kota Semarang. Secara teoritis, evaluasi kebijakan memiliki beberapa kriteria yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan. Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk mengungkap kondisi enam faktor tersebut. Penjabaran dari masing-masing kriteria evaluasi tersebut adalah:

1. Efektivitas, berkenaan dengan apakah suatu kebijakan mencapai hasil yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas ini berkaitan dengan rasionalitas teknik, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau moneterinya. Apabila diterapkan dalam permasalahan banjir di Kota Semarang

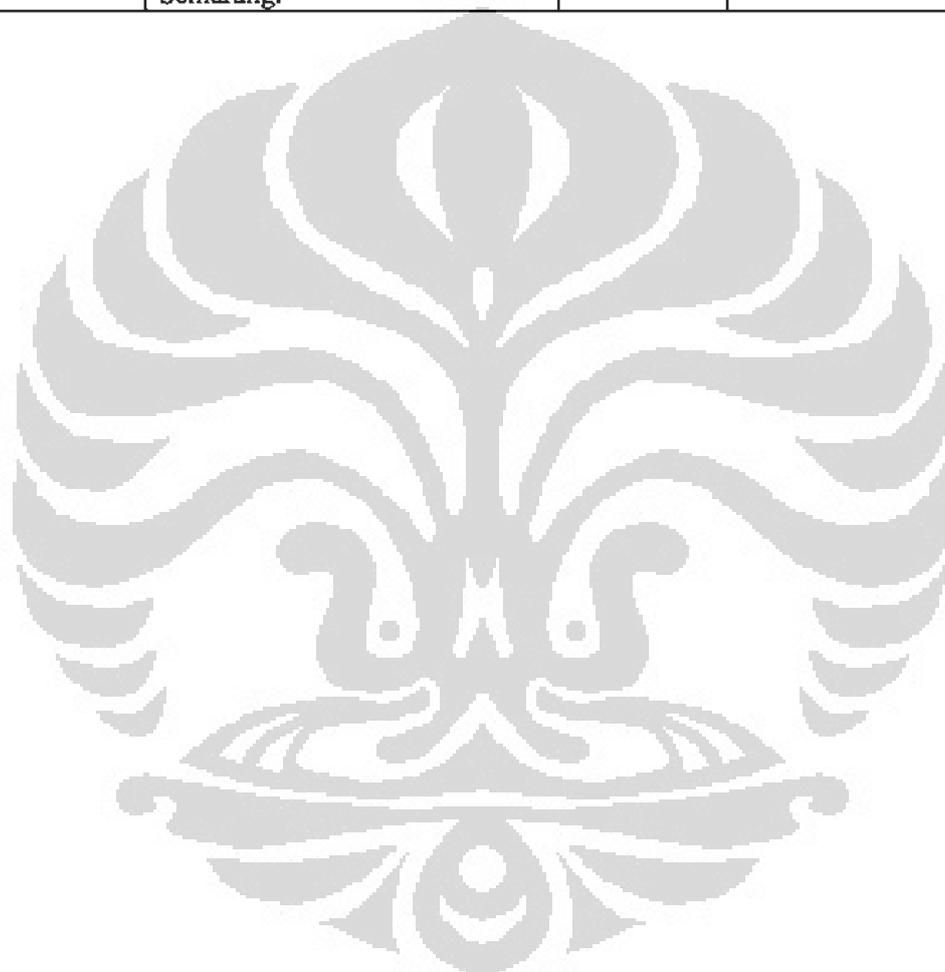
ini, ukuran-ukuran yang digunakan dalam kriteria efektivitas adalah seperti apa isi kebijakan untuk menanggulangi banjir di Semarang, bagaimana penganggaran yang ditetapkan oleh Pemkot, berapa biaya yang dibutuhkan untuk menanggulangi banjir tersebut.

2. Efisiensi, berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha. Ukuran-ukuran yang digunakan dalam kriteria efisiensi adalah jangka waktu pelaksanaan kebijakan, sumber daya manusia yang diberdayakan untuk melaksanakan kebijakan,
3. Kecukupan (*adequacy*), berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria ini menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan. Apabila diterapkan dalam penelitian ini, ukuran yang digunakan dalam kecukupan adalah sejauh mana semua fasilitas yang diadakan oleh Pemkot Semarang mampu mengatasi banjir.
4. Kesamaan atau perataan (*equity*), berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Dalam kasus banjir ini kriteria kesamaan atau perataan berkaitan dengan apakah pelaksanaan kebijakan yang diambil Pemkot sudah merata hasilnya.
5. Responsivitas, berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Dalam hal ini responsivitas mengarah pada respon masyarakat terhadap hasil kebijakan yang sudah dijalankan oleh Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir.
6. Ketepatan (*appropriateness*), berhubungan dengan rasionalitas substantif. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan kebijakan dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Dalam hal ini ketepatan mengarah pada apakah hasil dari kebijakan yang sudah dilaksanakan oleh Pemkot Semarang bermanfaat bagi masyarakat terutama yang tinggal di daerah rawan banjir.

Tabel 2.2
Operasionalisasi Konsep Kriteria Evaluasi Implementasi Kebijakan Pemkot Semarang Dalam Menangani Banjir dan *Rob* di Kota Semarang

No.	Kriteria	Indikator	Sumber Data	
			Primer	Sekunder
1	Efektivitas	a. Isi kebijakan penanggulangan banjir di Kota Semarang.	Wawancara	Peraturan Daerah, Surat-surat Keputusan, Laporan Kegiatan
		b. Penganggaran yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk mengatasi banjir di Semarang.		
		c. Jumlah biaya yang dianggarkan untuk menanggulangi banjir di Kota Semarang.		
2	Efisiensi	a. <i>Time schedule</i> pelaksanaan kebijakan.	Wawancara	Surat-surat Keputusan, laporan kegiatan
		b. Sumber daya manusia yang melaksanakan kebijakan penanggulangan banjir.		
3	Kecukupan (<i>adequacy</i>)	a. Jumlah dan bentuk fasilitas yang diadakan oleh Pemkot Semarang untuk mengatasi banjir.	Wawancara	Laporan kegiatan dari Dinas Tata Kota, Dinas Pekerjaan Umum, Pemkot Semarang dan masyarakat
		b. Sejauh mana fasilitas-fasilitas tersebut mampu mengatasi banjir.		
4	Perataan	a. Pendistribusian anggaran penanggulangan banjir kepada setiap Dinas terkait.	Wawancara	Data dari Dinas terkait, Perda, Surat Keputusan dan Laporan kegiatan
		b. Kesamaan manfaat yang dirasakan oleh masyarakat yang tinggal di daerah rawan banjir.		
		c. Pendistribusian bantuan kepada masyarakat yang terkena bencana banjir.		
5	Responsivitas	a. Respon masyarakat terhadap hasil kebijakan penanggulangan banjir yang diumumkan oleh Pemkot Semarang.	Wawancara	Berita-berita di Media cetak maupun dari internet
		b. Respon masyarakat terhadap fasilitas-fasilitas yang telah disediakan oleh Pemkot Semarang untuk menanggulangi banjir di Semarang.		

No.	Kriteria	Indikator	Sumber Data	
			Primer	Sekunder
6	Ketepatan	a. Masalah banjir sudah dapat diatasi oleh Pemkot Semarang.	Wawancara	Laporan kegiatan dan berita-berita di media cetak
		b. Manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dengan adanya kebijakan penanggulangan banjir yang dijalankan oleh Pemkot Semarang.		



BAB 3 METODE PENELITIAN

3.1. Metode Penelitian

3.1.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan positivistik. Menurut Neuman (2003: 71) dalam Nurbaiti (2007:29), positivisme jika dilihat berdasarkan ilmu sosial adalah metode yang diorganisasikan untuk mengkombinasikan logika deduksi dengan observasi empiris yang tepat dari perilaku individu untuk menemukan dan mengkonfirmasi seperangkat hukum sebab akibat yang dapat digunakan untuk memprediksi pola-pola umum dari dari aktifitas manusia. Sementara Sukardi (2003:72) dalam Nurbaiti (2007:30) mengemukakan bahwa positivistik yaitu pendekatan penelitian yang dalam menjawab permasalahan penelitian memerlukan pengukuran yang cermat terhadap variabel-variabel yang diteliti untuk menghasilkan kesimpulan yang dapat digeneralisasikan, lepas dari konteks waktu dan situasi.

Neuman (2002: 82) mengemukakan bahwa pendekatan *Positivist* adalah:

"An organized method for combining deductive logic with precise empirical observations of individual behaviour in order to discover and confirm a set probabilistic causal laws that can be used to predict general pattern of human activity."

Artinya bahwa *positivist* merupakan suatu cara yang mengkombinasikan cara berpikir deduktif dengan observasi yang empirik dari perilaku individu untuk mencari tahu satu set kemungkinan yang dapat digunakan untuk menemukan suatu pola aktivitas. Menurut Bungin (2008: 32), *positivist* melahirkan pendekatan-pendekatan paradigma kuantitatif dalam penelitian sosial dimana objek penelitian dilihat memiliki keberaturan yang naturalistik, empirik dan *behavioralistik*, dimana semua objek penelitian harus direduksi menjadi fakta yang dapat diamati, tidak terlalu mementingkan fakta sebagai makna namun mementingkan fenomena yang tampak serta bebas nilai.

Penelitian ini juga bersifat deskriptif karena diarahkan untuk menguraikan evaluasi implementasi kebijakan yang diambil oleh Pemkot Semarang dalam menangani

banjir di Kota Semarang. Penelitian deskriptif berfungsi untuk meneliti satu atau dua aspek dari sesuatu hal yang dipetakan secara umum dan luas menuju penelitian yang lebih khusus.

Tujuan penelitian pada dasarnya adalah mencari dan menemukan kebenaran. Cara yang dilakukan untuk mendapatkan kebenaran pun sangat beragam dan pilihan cara yang akan digunakan bergantung pada kebenaran yang ingin diperoleh. Kebenaran menurut penelitian kualitatif adalah kebenaran "intersubjektif", bukan kebenaran "objektif". Menurut Sugiyono (2006: 11) kebenaran intersubjektif adalah kebenaran yang dibangun dari jalinan berbagai faktor yang bekerja bersama-sama seperti budaya, dan sifat-sifat unik dari individu-individu manusia. Oleh karena itu dalam rangka mencari kebenaran tersebut, peneliti berusaha memperolehnya dari Dinas Tata Kota sebagai Instansi Pemerintah yang bertanggung jawab terhadap penataan ruang dan kota, Pemkot Semarang selaku Instansi Pemerintah yang mengeluarkan Surat-surat Keputusan pembangunan sarana dan prasarana pencegah banjir, serta masyarakat sebagai pihak yang merasakan dampak kebijakan secara langsung.

3.1.2. Teknik Pengumpulan Data dan Informan

Dalam penelitian ini, data dan informasi yang dibutuhkan adalah berupa data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari informan. Untuk memperoleh data primer, dilakukan penelitian lapangan. Dari teknik ini diperoleh data berupa pencatatan/rekaman *depth interview* dan pencatatan pengamatan terlibat/partisipatoris. Sedangkan data sekunder adalah semua data yang diperoleh bukan dari *interview* maupun pengamatan langsung. Data sekunder diperoleh dengan cara melakukan studi pustaka. Teknik pengumpulan data dan informasi yang akan digunakan adalah:

1. Dokumentasi

Metode ini dimaksudkan untuk memperoleh data primer, yaitu dengan cara mempelajari berbagai dokumen dan sumber-sumber lainnya yang berkaitan dengan pengendalian banjir, baik data internal yang dikumpulkan dari Pemkot Semarang seperti laporan, petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan serta ketentuan-ketentuan

lainnya, maupun data eksternal yang dikumpulkan dari pihak atau lembaga lainnya, seperti peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Observasi

Metode ini dimaksudkan untuk memperoleh data primer yang dilakukan melalui observasi langsung di lapangan untuk mengetahui secara langsung mekanisme pengendalian banjir yang dilakukan oleh Pemkot Semarang. Metode observasi merupakan metode yang digunakan untuk memperoleh semua bentuk penerimaan data yang dilakukan dengan cara merekam kejadian, menghitungnya, mengukurnya dan mencatatnya.

3. Wawancara

Metode ini digunakan untuk memperoleh data primer dengan cara melakukan teknik wawancara tidak berstruktur, yaitu wawancara yang dilakukan berdasarkan suatu pedoman dan catatan yang hanya berisi butir-butir atau pokok-pokok pemikiran mengenai hal yang akan ditanyakan pada waktu wawancara berlangsung. Tujuannya adalah agar mempunyai kebebasan dalam menanyakan dan merumuskan butir-butir atau pokok-pokok yang tertera dalam pedoman wawancara sehingga dapat dengan leluasa menanyakan berbagai pertanyaan yang biasanya disertai dengan pertanyaan-pertanyaan lanjutan agar jawaban yang diberikan lebih lengkap dan jelas dengan tujuan untuk memperkaya informasi dan data yang dibutuhkan.

Dalam penelitian ini terdapat beberapa unsur pihak yang diharapkan dapat berperan sebagai informan mengenai masalah banjir ini yaitu:

- a. Pemkot Semarang
- b. Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang
- c. Dinas Pekerjaan Umum.
- d. Masyarakat setempat.

Semua informan yang dipilih tersebut adalah yang berdomisili dan/atau bertugas di wilayah Kota Semarang. Jumlahnya bisa berkembang sesuai kebutuhan di lapangan.

Adapun pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan oleh tiap-tiap informan tersebut berbeda-beda sesuai dengan kapasitas dan kepentingan informan dalam

masalah banjir di Kota Semarang ini. Berikut adalah beberapa pedoman pertanyaan yang akan diajukan:

1. Untuk Pejabat atau Pegawai Pemkot Semarang dan Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang:
 - a. Bagaimana pelaksanaan kebijakan penanggulangan banjir yang diambil oleh Pemkot Semarang?
 - b. Sejauh mana tingkat keberhasilan yang telah dicapai oleh Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir?
 - c. Berapa jumlah biaya yang dianggarkan untuk menanggulangi banjir di Kota Semarang?
 - d. Apakah masalah banjir di Kota Semarang sudah dapat diatasi dengan baik?
2. Untuk masyarakat setempat:
 - a. Apakah anda sudah puas dengan apa yang sudah dilakukan oleh Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir?
 - b. Apa harapan anda untuk Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir?
 - c. Apakah menurut anda apa yang selama ini dilakukan oleh Pemkot Semarang sudah sesuai dengan yang dibutuhkan oleh masyarakat terutama yang tinggal di daerah rawan banjir?

3.1.3. Teknik Analisis Data

Dapat disimpulkan dalam penjelasan Neuman bahwa analisis data dalam pendekatan kualitatif lebih bersifat interpretatif. Artinya, data yang diperoleh dari *in depth interview* dan observasi akan diinterpretasikan, dicari keterkaitannya kemudian dibuat kesimpulan sementara. Sifat sementara dari kesimpulan dalam pendekatan ini bukan berarti penelitian ini belum berakhir melainkan bahwa hasil akhir dari penelitian kualitatif ini harus bersifat terbuka untuk diverifikasi melalui penelitian penelitian sejenis.

Menurut Neuman (2003), analisis data merupakan pencarian pola data yang merupakan perilaku, objek, atau pengetahuan yang muncul berulang-ulang. Setelah ditemukan, pola tersebut kemudian diinterpretasikan dalam suatu teori sosial atau dalam

keadaan ketika ia muncul. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model ilustratif (*the illustrative model*).

Neuman (2003:428) berpendapat bahwa model ilustratif menggunakan bukti-bukti empiris untuk mengilustrasikan atau menguatkan suatu teori. Metode ini diaplikasikan dalam situasi historis yang nyata atau kenyataan sosial; selain itu metode ini dipakai untuk mengatur data berdasarkan teori yang sudah ada (yang menjadi dasar penelitian atau alat analisis). Teori dasar memberikan 'kotak kosong' (*empty boxes*). Peneliti melihat apakah bukti-bukti bisa didapatkan untuk mengisi 'kotak kosong' tersebut. Bukti itu kemudian akan menguatkan atau menolak teori yang dipakai sebagai alat untuk menginterpretasikan dunia sosial. Teori yang dipakai bisa dalam bentuk model umum, analogi, atau urutan langkah. Metode analisis ini mempunyai dua variasi: yang pertama adalah untuk menunjukkan model teori memperjelas kasus atau situasi tertentu, Yang kedua adalah demonstrasi paralel model dengan kasus yang berbeda untuk menunjukkan bahwa teori dapat diaplikasikan dalam kasus yang berbeda-beda. Dalam kasus yang lain, teori dapat diilustrasikan dengan material khusus dari kasus-kasus yang berbeda-beda.

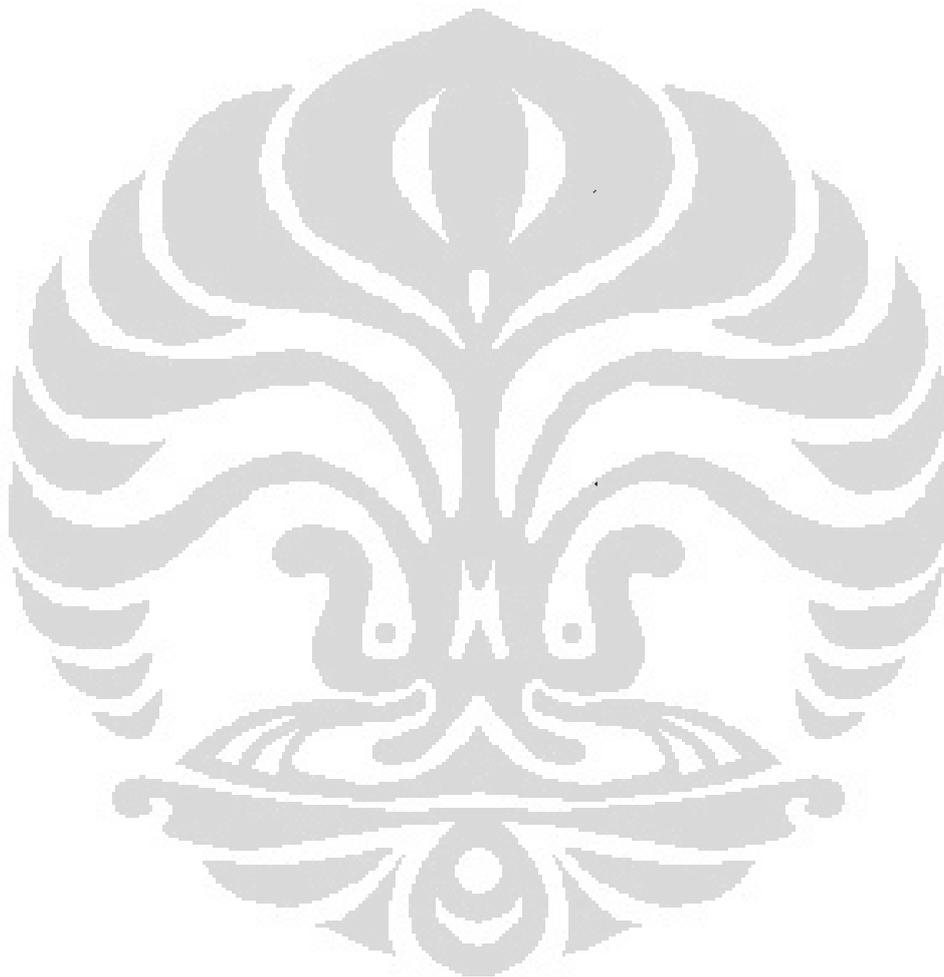
3.1.4. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Semarang dengan kekhususan penelitian di Kantor Pemkot Semarang serta lokasi-lokasi yang terkena banjir seperti di daerah Semarang Timur, Kota Lama, Semarang Utara serta daerah Simpang Lima dan sekitarnya. Waktu penelitian ini dilakukan mulai bulan Desember 2008 sampai Februari 2009.

3.1.5. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini dikhususkan pada pembahasan mengenai evaluasi implementasi kebijakan yang diambil oleh Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir maka yang menjadi pokok teorinya adalah teori-teori tentang evaluasi kebijakan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan responden terkait dan terarah yaitu

Pemkot Semarang, Dinas Pekerjaan Umum, Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang selaku badan yang bertugas untuk menangani korban bencana, LSM terkait serta masyarakat.



BAB 4 GAMBARAN UMUM KOTA SEMARANG DAN PEMBAHASAN

4.1. Kondisi Umum Kota Semarang

Semarang, sebagai kota raya dan Ibukota Jawa Tengah memiliki sejarah yang panjang. Bermula dari dataran lumpur yang kemudian hari berkembang pesat dan menjadi sebuah lingkungan yang maju. Semarang menampakkan diri sebagai kota yang penting sehingga menyerap banyak sekali pendatang. Para pendatang ini kemudian mencari penghidupan dan menetap di Kota Semarang sampai akhir hayatnya. Lalu menyusul generasi berikutnya.

Semarang pada masa kini sudah mengalami banyak sekali perubahan dan perkembangan. Pada tahun 1992 wilayah Kota Semarang mulai mengalami penataan. Dengan dasar Peraturan Pemerintah RI No. 50 tahun 1992 tentang penentuan Kecamatan-kecamatan, maka Semarang terbagi menjadi 16 kecamatan. Dengan adanya penataan ini maka pertumbuhan unsur wilayah Semarang semakin maju dan relatif merata. Sarana dan prasarana seperti jalan-jalan baru yang menghubungkan pusat-pusat kota dengan daerah yang terisolir mulai dibangun. Sektor formal dan informal sama-sama berkembang dan saling menunjang. Industri berdatangan baik dari dalam maupun dari luar negeri.

Kota Semarang sebagai salah satu kota metropolitan yang ada di Indonesia memiliki 4 (empat) pesona meliputi pesona sungainya yang memiliki sungai banjir kanal barat dan sungai banjir kanal timur, pesona Bojong yang dikenal dengan Jalan Pemuda, pesona Bangunan Pasar Johar serta pesona makanan kuliner. Empat pesona ini apabila diolah akan menjadikan Semarang sangat mempesona. Pengolahan empat pesona tersebut memerlukan 3 (tiga) hal yaitu disiplin berlalu lintas, kebersihan jalan-jalan utama serta situasi yang kondusif dan aman.

Seiring dengan pesatnya perkembangan tersebut, muncullah masalah-masalah yang harus cepat ditangani seperti kerusakan lingkungan, banjir dan *rob*, serta pertumbuhan penduduk akibat urbanisasi dan kelahiran. Kerusakan lingkungan terjadi karena kurang terkendalinya eksploitasi lahan di daerah atas sehingga banyak terjadi lahan kritis dan ancaman penurunan permukaan tanah.

Posisi geografis Kota Semarang terletak di Pantai Utara Jawa Tengah, tepatnya pada garis 6°, 5' - 7°, 10' Lintang Selatan dan 110°, 35' Bujur Timur sehingga Semarang memiliki iklim tropis dengan dua musim silih berganti sepanjang tahun yaitu musim kemarau dan musim penghujan. Luas wilayah Semarang mencapai 37.370.000 Ha atau 373,7 km². Letak geografis Kota Semarang ini dalam koridor pembangunan Jawa Tengah dan merupakan simpul empat pintu gerbang, yaitu koridor Pantai Utara, koridor selatan ke arah kota-kota dinamis seperti Kabupaten Magelang, Surakarta yang dikenal dengan koridor Merapi-Merbabu, koridor timur ke arah Kabupaten Demak atau Grobogan dan koridor barat menuju Kabupaten Kendal. Dalam perkembangan dan pertumbuhan Jawa Tengah, Semarang tentu sangat berperan terutama dengan adanya pelabuhan, jaringan transportasi darat yaitu jalur kereta api dan jalan, serta transportasi udara yang merupakan potensi bagi simpul transportasi Regional Jawa Tengah dan kota transit Regional Jawa Tengah. Posisi lain yang tak kalah pentingnya adalah kekuatan hubungan dengan luar Jawa yang secara langsung sebagai pusat wilayah nasional bagian tengah.

Semarang memiliki iklim tropis dua jenis yaitu musim kemarau dan musim penghujan yang memiliki siklus pergantian setiap 6 bulan. Hujan yang terjadi sepanjang tahun dengan curah hujan tahunan yang bervariasi dari tahun ke tahun rata-rata 2.215 mm sampai dengan 2.183 mm dengan maksimum bulanan terjadi pada bulan Desember sampai bulan Januari. Temperatur udara berkisar antara 25,80° C sampai dengan 29,30° C, kelembaban udara rata-rata bervariasi dari 62% sampai dengan 84%. Arah angin sebagian bergerak dari arah Tenggara menuju Barat laut dengan kecepatan rata-rata berkisar antara 5,7 km/jam.

Potensi air di Kota Semarang bersumber pada sungai-sungai yang mengalir di Kota Semarang antara lain Kali Garang, Kali Pengkol, Kali Kreo, Kali Banjir Kanal Timur, Kali Babon, Kali Sringin, Kali Kripik, Kali Dungadem dan lain sebagainya. Kali Garang yang bermata air di Gunung Ungaran, alur sungainya memanjang ke arah Utara hingga mencapai Pegangan tepatnya di Tugu Suharto, dan bertemu dengan Kali Kreo dan Kali Kripik. Kali Garang sebagai sungai utama pembentuk kota bawah yang mengalir membelah lembah-lembah Gunung Ungaran mengikuti alur yang berbelok-belok dengan aliran yang cukup deras. Pengukuran yang sudah dilakukan menghasilkan

debit air Kali Garang 53,0% dari debit total dan Kali Kreo 34,7% selanjutnya Kali Kripik 12,3%. Oleh karena itu Kali Garang memberikan airnya yang cukup dominan bagi Kota Semarang. Langkah-langkah untuk menjaga kelestarian Kali Garang juga harus terus dilakukan karena Kali Garang digunakan untuk memenuhi kebutuhan air minum warga Kota Semarang.

Potensi air yang dimiliki oleh Semarang ada dua macam yaitu:

1. Air tanah bebas

Air tanah ini merupakan air tanah yang terdapat pada lapisan pembawa air (*aquifer*) dan tidak tertutup oleh lapisan kedap air. Permukaan air tanah bebas ini sangat dipengaruhi oleh musim dan keadaan lingkungan sekitarnya. Penduduk Kota Semarang yang berada di dataran rendah banyak memanfaatkan air tanah ini dengan membuat sumur-sumur gali (*dangkal*) dengan kedalaman rata-rata 3-18 m, sedangkan untuk penduduk di dataran tinggi hanya dapat memanfaatkan sumur gali pada musim penghujan dengan kedalaman berkisar antara 20-40 m.

2. Air tanah tertekan

Air tanah ini merupakan air tanah yang terkandung di dalam suatu lapisan pembawa air yang berada di antara 2 lapisan batuan kedap air sehingga hampir tetap debitnya disamping kualitasnya juga memenuhi syarat sebagai air bersih. Debit air ini sedikit sekali dipengaruhi oleh musim dan keadaan di sekelilingnya. Untuk daerah Semarang bawah lapisan *aquifer* didapat dari endapan alluvial dan delta Kali Garang. Kedalaman lapisan *aquifer* ini berkisar antara 50-90 m terletak di ujung timur laut Kota dan pada mulut Kali Garang lama yang terletak di pertemuan antara lembah Kali Garang dengan dataran pantai.

Kondisi topografi wilayah Semarang terdiri dari dataran rendah dan dataran tinggi. Tepat di bagian utara merupakan daerah pantai dan dataran rendah yang memiliki kemiringan tanah 0-2% sedangkan ketinggian ruang bervariasi antara 0-3,5 m. Tepat di bagian selatan merupakan daerah perbukitan dengan kemiringan tanah 2-40% dan ketinggian antara 90-200 m di atas permukaan air laut (DPL). Kondisi seperti ini salah satunya menjadi penyebab banjir dan *rob* di beberapa wilayah di Kota Semarang. Daerah Kota Lama yang sedang menjadi kebanggaan Semarang merupakan wilayah yang menjadi langganan banjir dan *rob*. Ketinggian banjir di daerah Kota Lama bisa

mencapai 50 cm apabila hujan sedang deras-derasnya. Semarang Utara juga merupakan daerah langganan rob karena letaknya yang dekat dengan pelabuhan. Kondisi seperti ini bukan tidak memiliki dampak negatif yang luas, dampak negatif yang sangat kelihatan dengan adanya banjir adalah lumpuhnya jalur transportasi darat baik itu jalan maupun kereta api karena Stasiun Tawang, sebagai stasiun utama di Semarang juga terendam air yang menyebabkan jadwal kereta api baik itu dari Semarang maupun dari Surabaya terhambat atau bahkan berhenti total sampai genangan banjir surut. Berdasarkan data dari Dinas Pekerjaan Umum (DPU) di Kota Semarang terdapat beberapa pembagian kawasan yaitu:

1. Kawasan rawan banjir seluas 8.773 hektar.
2. Kawasan rawan rob seluas 3.400 hektar.
3. Penduduk rawan tergenang sebanyak 120.000 jiwa.

Keadaan yang sama juga diperlihatkan oleh Terminal Terboyo, yang merupakan terminal terbesar di Semarang. Memasuki musim penghujan, kondisi terminal Terboyo tampak mengkhawatirkan karena banjir dan rob. Genangan banjir yang terjadi di Terminal Terboyo bisa mencapai 1 m karena datarannya yang rendah. Pemkot Semarang sudah melakukan upaya yaitu meninggikan jalan di sekitar Terminal Terboyo. Saluran air juga mulai diperbanyak oleh Pemkot.

Mengingat gambaran geografis serta topografis Kota Semarang tersebut, Pemkot Semarang melalui Badan Kesbang dan Linmas yang memiliki gugus tugas sebagai *leading sector* dalam kegiatan penanganan bencana di Kota Semarang harus memiliki perencanaan dan konsep matang mengenai penanganan bencana dengan melibatkan lintas sektor yang secara langsung ataupun tidak langsung memiliki potensi dan sumber daya serta sarana dan prasarana dalam penanganan bencana di Kota Semarang. Pemkot Semarang menyadari benar atas fungsi dan tugas pokok yang diemban sebagai pengayom dan pelindung masyarakat termasuk di dalamnya perlindungan terhadap ancaman bencana alam yang dapat terjadi kapan saja dan dimana saja, oleh karena itu diperlukan keseriusan untuk mengantisipasi datangnya banjir melalui program-program serta langkah-langkah konkrit yang mampu meningkatkan sumber daya aparatur yang memadai dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pelayan dan pengayom masyarakat.

Penanggulangan banjir dilakukan secara bertahap, dari pencegahan sebelum banjir (*prevention*), penanganan saat banjir (*response/intervention*), dan pemulihan setelah banjir (*recovery*). Tahapan tersebut berada dalam suatu siklus kegiatan penanggulangan banjir yang berkesinambungan, sebagaimana digambarkan pada gambar 1 yang mencakup beberapa jenis kegiatan seperti yang ditunjukkan dalam tabel 4.1.

Kegiatan penanggulangan banjir mengikuti suatu siklus (*life cycle*) yang dimulai dari banjir, kemudian mengkajinya sebagai masukan untuk pencegahan sebelum banjir terjadi kembali. Pencegahan dilakukan secara menyeluruh berupa kegiatan fisik seperti pembangunan pengendali banjir di wilayah sungai (*in-stream*) sampai wilayah dataran banjir (*off-stream*) dan kegiatan non fisik seperti pengelolaan tata guna lahan sampai sistem peringatan dini bencana banjir.

Gambar 4.1
Disaster Risk Management and Mitigation Circle



Sumber: *Stephen Bieri, Disaster Risk Management & The System Approach*

Tabel 4.1
Kegiatan Dalam Siklus Penanggulangan Banjir

Siklus	Kegiatan
Pencegahan (<i>Prevention</i>)	<p>Upaya-upaya struktural:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Upaya di dalam badan sungai (<i>In-Stream</i>) 2. Upaya di luar badan badan sungai (<i>Off-Stream</i>) <p>Upaya-upaya non struktural:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Upaya pencegahan banjir jangka panjang 2. Upaya pengelolaan keadaan darurat banjir dalam jangka pendek
Penanganan (<i>Intervention/response</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemberitahuan dan penyebaran informasi prakiraan banjir. 2. Reaksi cepat dan bantuan penanganan darurat banjir. 3. Perlawanan terhadap banjir.
Pemulihan (<i>Recovery</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bantuan segera kebutuhan hidup sehari-hari dan perbaikan sarana dan prasarana. 2. Pembersihan dan rekonstruksi pasca banjir. 3. Rehabilitasi dan pemulihan kondisi fisik dan non fisik. 4. Penilaian kerusakan/kerugian dan asuransi bencana banjir. 5. Kajian penyebab terjadinya banjir.

Sumber: Direktorat Riset dan Pengabdian kepada Masyarakat – UI, Pengumpulan dan Analisis Data Kebijakan Penanggulangan Banjir di Indonesia.

Setelah pencegahan dilaksanakan, dirancang pula tindakan penanganan pada saat banjir terjadi. Tindakan penanganan bencana banjir antara lain pemberitahuan dan penyebaran informasi tentang prakiraan banjir (*flood forecasting information and dissemination*), tanggap darurat, bantuan peralatan perlengkapan logistik penanganan

banjir (*flood emergency response and assistance*) dan perlawanan terhadap banjir (*flood fighting*).

Pemulihan setelah banjir dilakukan sesegera mungkin untuk mempercepat perbaikan agar kondisi umum berjalan normal. Tindakan pemulihan dilaksanakan mulai dari bantuan pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari, perbaikan sarana-prasarana, rehabilitasi dan adaptasi kondisi fisik dan non fisik, penilaian kerugian materi dan non materi, asuransi bencana banjir dan pengkajian cepat penyebab banjir untuk masukan dalam tindakan pencegahan.

4.2. Kota Semarang Dalam Menghadapi Bencana

Secara umum, Pemkot Semarang telah melaksanakan prosedur penanggulangan bencana sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana. Penanggulangan bencana merupakan segala upaya dan kegiatan yang dilakukan, meliputi langkah-langkah pencegahan, peringatan dini, mitigasi (penjinakan) dan kesiapsiagaan pada saat sebelum terjadi bencana, pencarian, pertolongan, penyelamatan dan pemberian bantuan pada saat terjadi bencana, serta rehabilitasi mental, rehabilitasi dan atau rekonstruksi sarana prasarana umum atau sosial pada saat setelah terjadi bencana. Dalam penanggulangan bencana terdapat beberapa tahap yang harus dilakukan yaitu:

1. Tahap sebelum terjadi, yaitu berupa langkah-langkah pencegahan, mitigasi dan kesiapsiagaan baik aparat maupun masyarakat.
2. Tahap saat terjadinya bencana, yaitu berupa langkah-langkah pencarian, penyelamatan dan evakuasi (tanggap darurat) serta penyediaan bantuan.
3. Tahap setelah atau pasca terjadinya bencana, yaitu berupa upaya *recovery* (pemulihan), rehabilitasi dan rekonstruksi (pembangunan kembali).

4.2.1. Pra Bencana

Pra Bencana merupakan tahapan dalam kegiatan penanganan bencana yang meliputi kegiatan pencegahan, mitigasi dan kesiagaan. Tahapan ini dimaksudkan untuk mencegah atau mengurangi dampak yang diakibatkan oleh terjadinya bencana. Pemkot Semarang melalui jajarannya pada Dinas atau Instansi terkait telah melaksanakan kegiatan-kegiatan pencegahan yang dilakukan melalui:

- a. Sosialisasi kepada warga masyarakat untuk sadar dan peduli terhadap lingkungan sekitarnya menjelang datangnya musim penghujan karena kondisi geografis Kota Semarang yang terdiri atas Kota bagian atas dan kota bagian bawah yang masing-masing memiliki potensi rawan banjir dan longsor.
- b. Melarang penambangan atau pengerukan dan pembangunan permukiman pada daerah-daerah perbukitan yang curam, area konservasi untuk jalur hijau serta daerah-daerah rawan bencana.
- c. Memberi peringatan dini (*early warning*) kepada warga masyarakat khususnya yang tinggal pada daerah-daerah lereng tebing dan daerah-daerah rawan bencana agar meningkatkan kewaspadaannya terhadap kemungkinan terjadinya bencana.
- d. Menghimbau warga masyarakat untuk menjaga kebersihan lingkungan dan sungai diantaranya dengan kegiatan kerja bakti.
- e. Memelihara saluran-saluran drainase yang ada di Kota Semarang.
- f. Normalisasi sungai yang dapat menjadi penyebab terjadinya banjir.
- g. Mensiagakan Posko PB (Penanggulangan Banjir) selama 24 jam nonstop.

Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang selaku Sekretariat Satuan Pelaksana Penanganan Bencana (SATLAK PB) Kota Semarang dalam mengantisipasi terjadinya bencana yang mungkin terjadi di wilayah Kota Semarang telah melaksanakan kegiatan pencegahan dan mitigasi pada tahap pra bencana melalui program dan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- a. Mempersiapkan SDM aparatur atau petugas penanganan bencana melalui pendidikan dan pelatihan-pelatihan teknis tentang penanganan bencana dan SAR. Selain itu Pemkot Semarang juga telah mengirimkan petugas atau aparat penanganan bencana Kota Semarang untuk mengikuti pelatihan yang

diselenggarakan oleh Pemprov Jawa Tengah sejak tahun 2001 dengan materi-materi pelatihan tentang penanganan Bencana sebagai berikut:

Tabel 4.2
Materi Pelatihan Penanganan Bencana

No	Jenis Pelatihan	Tahun							
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	Pembinaan Linmas	400	-	-	200	223	-	180	2
2	SAR	3	3	-	3	3	3	3	2
3	Kaji Bencana	4	3	-	3	3	3	3	2
4	Manajemen PB	4	3	-	2	3	4	5	2
5	Manajemen PB bagi Aparat SATLAK	2	2	-	2	2	2	2	2
6	Penyelamatan di air	4	3	-	3	3	3	3	2
7	Mitigasi PB	4	-	-	-	2	2	1	2
8	Pelatihan rawan bencana		48	-	-	-	-	1	2

Sumber: Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang 2008

- b. Mempersiapkan menginventarisir dan mengadakan sarana dan prasarana pendukung penanganan bencana guna meningkatkan kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana. Sarana dan prasarana yang tersedia untuk penanganan bencana yang ada di Kesbang dan Linmas Kota Semarang hingga tahun 2008 dapat dilihat di Tabel 3 Sarana dan Prasarana Penanganan Bencana di halaman 46.
- c. Sosialisasi Manajemen Penanganan Bencana Kota Semarang

Kegiatan ini bertujuan untuk memberikan sosialisasi kepada para petugas penanganan bencana serta masyarakat mengenai potensi bencana dan kondisi riil yang ada di wilayah Kota Semarang yang mengakibatkan terjadinya berbagai bencana serta upaya pencegahan dan penanganannya dalam rangka meminimalisir dampak kerugian dan korban yang ditimbulkan oleh suatu bencana. Untuk tahun 2008, sosialisasi ini diikuti oleh ± 180 peserta yang terdiri dari petugas penanganan bencana di 16 Kecamatan di Kota Semarang, anggota Pramuka UBLOKA serta perwakilan masyarakat Satgas Partai dan TIM SARNAS.

d. Survey daerah rawan bencana di Kota Semarang.

Survey ini dilaksanakan untuk mendapatkan informasi mengenai daerah-daerah rawan bencana yang ada di Kota Semarang meliputi bencana banjir, kekeringan dan tanah longsor. Untuk menyusun kebijakan dan kebutuhan dalam penanganan bencana perlu mendapatkan informasi yang tepat dan jelas mengenai lokasi-lokasi yang memiliki potensi rawan/bahaya terhadap bencana.

Tabel 4.3
Sarana dan Prasarana Penanganan Bencana

No	Jenis Barang	Volume
1	Ascender	2 pcs
2	Tali porsik	10 meter
3	Medical kit posko	1 paket
4	Masker lengkap	6 set
5	Kacamata anti asap	6 set
6	Palu godam	1 pc
7	Kapak besar	1 pc
8	Senter besar	2 pcs
9	Emergency Lamp/Soakley	2 pcs
10	Las potong	1 set
11	Gergaji mesin/Chain Saw	3 set
12	Tenda pleton	1 set
13	Tenda regu	8 unit
14	Genset	4 set
15	Perahu karet	4 set
16	Motor tempel	4 set
17	Kompur lapangan	4 set
18	Peralatan dapur umum	4 set
19	Tandu	2 set
20	HT	8 buah
21	Kantong mayat	10 buah
22	Peralatan selam	2 set
23	Helm	100 buah
24	Jas hujan	50 buah

No.	Jenis Barang	Volume
25	Sepatu karet/boot	50 buah
26	Vel bed	28 buah
27	Kendaraan operasional roda 4	2 unit
28	Kendaraan operasional roda 2	3 unit
29	Selimut	800 buah
30	Tikar	750 buah

Sumber: Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang 2008

Pada tahap kesiapsiagaan, Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang telah melaksanakan beberapa langkah dan kegiatan sebagai berikut:

1. Simulasi Penanganan Bencana

Simulasi ini dilaksanakan dalam rangka mempersiapkan seluruh personil serta sarana dan prasarana yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam kegiatan penanganan bencana. Simulasi ini diikuti oleh unsur lintas sektoral yang terkait, contohnya Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang, Kodim 0733 BS/Semarang, Polwiltabes Semarang, PMI Cabang Semarang, BSB RS. Dr. Karyadi, Bagian Sosial Setda Kota Semarang, PDAM Kota Semarang, DPU Kota Semarang, Satpol PP Kota Semarang, ORARI, Pramuka UBALOKA Cabang Kota Semarang.

2. Melaksanakan Posko Penanganan Bencana Kota Semarang Aktif 24 Jam.

Posko ini mensiagakan para petugas penanganan bencana yang telah dibekali dengan ketrampilan dan keahlian dibidang SAR dan penanganan bencana yang terdiri dari unsur-unsur seperti tersebut di atas.

Di bawah ini merupakan tabel hasil pemetaan wilayah banjir di Kota Semarang:

Tabel 4.4
 Hasil Pemetaan Wilayah Bencana Banjir di Kota Semarang

No	Kecamatan	Kelurahan
1	Kecamatan Semarang Utara	a. Kel. Bandarharjo
		b. Kel. Purwosari
		c. Kel. Panggung Lor
		d. Kel. Panggung Kidul
		e. Kel. Tanjung Mas
		f. Kel. Dadapsari
		g. Kel. Bulu Lor
		h. Plombokan
2	Kecamatan Semarang Barat	a. Kel. Ngemplak Simongan
		b. Kel. Kembangarum
		c. Kel. Tawang Mas
3	Kecamatan Semarang Timur	a. Kel. Kemijen
		b. Kel. Rejomulyo
4	Kecamatan Tugu	a. Kel. Mangkang Wetan
		b. Kel. Mangkang Kulon
		c. Kel. Mangunharjo
5	Kecamatan Candisari	Kel. Jombang
6	Kecamatan Gunungpati	Kel. Sukorejo
7	Kecamatan Gayamsari	a. Kel. Tambakrejo
		b. Kel. Kaligawe
		c. Kel. Sawah Besar
8	Kecamatan Pedurungan	a. Kel. Tlogosari Kulon
		b. Kel. Kalicari
		c. Kel. Muktiharjo Kidul
		d. Kel. Gemah
		e. Kel. Pedurungan Kidul
9	Kecamatan Tembalang	a. Kel. Rowosari
		b. Kel. Sendangmulyo
		c. Kel. Bulusan
		d. Kel. Sambiroto
		e. Kel. Kedungmundu
		f. Kel. Sendangmulyo
10	Kecamatan Genuk	a. kel. Penggaron Lor
		b. Kel. Sembungharjo

No.	Kecamatan	Kelurahan
		c. Kel. Trimulyo
		d. Kel. Muktiharjo Lor
		e. Kel. Terboyo Wetan
		f. Kel. Terboyo Kulon
		g. Kel. Gebangsari
11	Kecamatan Gajahmungkur	Kel. Sampangan

Sumber: Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang 2008

4.2.2. Tahap Saat Bencana (Masa Tanggap Darurat)

Masa tanggap darurat merupakan kegiatan penanganan bencana yang dilaksanakan pada saat terjadinya bencana berupa tindakan penyelamatan, evakuasi, penanganan bantuan logistik dan pelaksanaan dapur umum serta penanganan medis dan obat-obatan yang diberikan kepada para korban di tempat-tempat penampungan sementara.

Penanganan bencana secara menyeluruh memerlukan kajian dan perencanaan operasional termasuk dalam masa tanggap darurat, hal ini dimaksudkan agar penanganan bencana dapat dilakukan sesuai dengan perkiraan dan fakta-fakta yang ada di lapangan sehingga penanganan bantuan tidak salah sasaran dan terpadu. Penanganan bantuan bencana pada masa tanggap darurat diupayakan dengan pendistribusian bantuan logistik dan obat-obatan berupa:

- a. Sembako
- b. Obat-obatan
- c. Pendirian dapur umum
- d. Tempat penampungan sementara
- e. Pakaian pantas pakai

Pemkot Semarang menerapkan aturan alur penanganan bencana dimana alur tersebut menjadi acuan para pihak terkait dalam menangani bencana. Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang diwajibkan untuk berkoordinasi dengan pihak-pihak lain yang terkait dalam penanganan bencana.

4.2.3. Tahap Pasca Bencana

Guna memfungsikan kembali sarana dan prasarana serta fasilitas umum yang rusak akibat terjadinya bencana diperlukan rehabilitasi dan rekonstruksi sebagai kegiatan pada tahap pasca bencana. Kegiatan ini bukan hanya pada rekonstruksi dan rehabilitasi yang bersifat fisik akan tetapi juga non fisik terutama membangun kembali kegiatan ekonomi yang menopang kehidupan masyarakat, selain itu rehabilitasi medis terutama bagi para korban bencana yang mengalami trauma psikis akibat bencana.

Rehabilitasi merupakan segala upaya dan kegiatan yang dilakukan agar para korban dan kerusakan sarana dan prasarana serta fasilitas umum yang diakibatkan oleh bencana dapat berfungsi kembali serta menghidupkan kembali roda perekonomian.

Rekonstruksi merupakan segala upaya dan kegiatan yang dilakukan untuk membangun kembali sarana dan prasarana umum yang rusak ringan akibat bencana, untuk meringankan penderitaan masyarakat. Rekonstruksi dapat juga dilakukan melalui program jangka menengah dan jangka panjang guna perbaikan fisik, sosial dan ekonomi untuk mengembalikan kehidupan masyarakat pada kondisi yang sama atau lebih baik dari sebelumnya.

Pasca bencana yang terjadi di Kota Semarang pada bulan Januari 2008, beberapa sarana dan prasarana serta fasilitas umum telah diperbaiki dan difungsikan kembali yang pengerjaannya dilaksanakan oleh DPU Kota Semarang yaitu antara lain:

1. Perbaikan talud
2. Perbaikan dan peningkatan kualitas jalan
3. Perbaikan jembatan, dan lain-lain.

Kondisi topografi Kota Semarang yang terbagi menjadi dataran tinggi dan dataran rendah (pantai) memiliki potensi terjadi bencana banjir hampir setiap tahun. Di bawah ini merupakan data kasus banjir yang terjadi dari tahun 2002 sampai dengan 2008:

Tabel 4.5
Data Kasus Banjir di Kota Semarang

No	Kasus	Tahun						
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	Banjir	7	8	11	10	17	5	17
2	Tanah longsor	12	10	14	6	41	6	43
3	Lain-lain	3	8	8	9	7	19	25
Jumlah		36	30	47	48	65	30	75

Sumber: Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang 2008

4.3. Banjir di Kota Semarang

Bagi sebagian masyarakat, musim penghujan merupakan anugerah karena dapat menjadi isyarat kesuburan bagi kalangan yang bergerak di bidang pertanian. Di sisi lain, anugerah tersebut dapat berubah menjadi pertanda bagi kemungkinan datangnya berbagai musibah.

Bagi Kota Semarang, musim penghujan bisa dimaknai sebagai isyarat untuk waspada. Kota Semarang terlanjur diidentikkan dengan bencana yang berasal dari musim penghujan seperti banjir, tanah longsor, angin ribut dan juga *rob* yang sudah menjadi bencana tahunan. Banyak hal yang harus dipersiapkan untuk menghadapi bencana-bencana tersebut. Tidak hanya terkait dampak-dampaknya bagi kesehatan melainkan juga menyangkut dampak-dampak lain yang tidak dapat ditebak. Melakukan upaya antisipasi sejak dini merupakan tindakan yang tidak boleh dianggap remeh. Tindakan antisipatif tersebut bisa dimulai dari lingkungan terdekat seperti membuang sampah, membersihkan saluran-saluran air atau memangkas dahan/ranting-ranting pohon yang sudah terlalu rimbun. Dalam hal ini Pemkot Semarang tidak dapat mengatasi sendiri tanpa partisipasi aktif dari masyarakat.

Dalam makalah Pengantar Falsafah Sains yang dikemukakan oleh Rachmat Mulyana, Program Pasca Sarjana S3 Institut Pertanian Bogor (IPB) tahun 2003, berbagai aktivitas manusia dan derap pembangunan yang berkembang pesat akan mengakibatkan semakin meningkatnya kebutuhan terhadap lahan. Perubahan penggunaan lahan dari lahan pertanian dan hutan menjadi lahan untuk perumahan, hal ini akan berpengaruh pada berkurangnya tingkat peresapan air ke dalam tanah yang menyebabkan banjir pada musim hujan dan menurunnya permukaan air tanah.

Terjadinya banjir pada kawasan perumahan dapat disebabkan oleh beberapa faktor di antaranya:

1. Pengembangan rumah yang melewati batas Garis Sempadan Bangunan (GSB).
2. Sistem drainase yang tidak terencana dengan baik.
3. Masih kurangnya kesadaran para penghuni kawasan permukiman terhadap pengelolaan sampah.

Pengembangan rumah merupakan suatu kebutuhan dari setiap penghuni kawasan perumahan sejalan dengan penambahan jumlah anggota keluarga atau untuk kebutuhan lain. Proses pengembangan rumah pada suatu kawasan perumahan biasanya berkisar antara 5 sampai 15 tahun atau dapat juga lebih cepat tergantung dari lokasi perumahan dan fasilitas umum dan fasilitas sosial yang dimiliki perumahan tersebut. Pengembangan rumah atau penambahan jumlah ruangan terjadi di hampir semua lokasi perumahan, rumah-rumah dikembangkan ke arah horisontal dengan pertimbangan biaya konstruksi akan lebih murah jika dibandingkan dengan pengembangan ke arah vertikal. Hal ini berakibat garis sempadan bangunan antara 3 - 4 meter dari tepi jalan yang semula diperlukan untuk area resapan air dan penghijauan atau taman menjadi tidak ada atau berubah menjadi kedap air sehingga pada waktu musim hujan volume aliran air permukaan menjadi besar dan volume air yang meresap ke dalam tanah menjadi sangat sedikit, akibatnya genangan-genangan air bahkan banjir dan berkurangnya persediaan air tanah pada lokasi perumahan.

Sistem drainase suatu kawasan perumahan biasanya dilakukan sesuai dengan jumlah volume air permukaan yang berasal dari rumah-rumah per blok dengan kondisi rumah yang standard (rumah belum dikembangkan). Kondisi ini yang membuat dimensi saluran drainase yang tidak dapat menampung lagi volume air permukaan sejalan

dengan pengembangan rumah-rumah yang berakibat terjadinya genangan-genangan air bahkan banjir di kawasan tersebut.

Banjir di Kota Semarang memiliki tiga tipikal banjir yaitu banjir lokal, banjir kiriman dan banjir akibat *rob*. Banjir lokal merupakan genangan air akibat macetnya saluran air/*drainase*, banjir kiriman terjadi karena limpasnya air dari sungai pengendali banjir (Banjir Kanal Barat, Banjir Kanal Timur, Kali Babon dan Sungai Plumbon). Adapun *rob* merupakan genangan air akibat naiknya permukaan air laut ke daratan. Khusus untuk *rob* kejadiannya hanya pada waktu-waktu tertentu.

Gambar 4.2
Banjir di Jalan Kaligawe



Gambar 4.3
Suasana Rob di Kota Lama



Sungai Banjir Kanal Barat dan Banjir Kanal Timur dikenal sebagai pengendali banjir yang efektif. Banjir Kanal Barat sendiri dibangun pada tahun 1892, semasa pendudukan Belanda. Letak Banjir Kanal Barat ini tidak jauh dari *Central Burgelijke Ziekenhuis* atau yang dikenal dengan Rumah Sakit Umum Pusat Dr. Kariadi. Sungai Banjir Kanal Barat memiliki bendungan lengkap dengan pintu-pintu airnya. Nama asli bendungan tersebut adalah *Kaaimanstonw* atau Bendungan Kaaiman. Oleh masyarakat Semarang, Bendungan tersebut dinamakan Bendungan Kalisari. Banjir Kanal Barat dibangun oleh Belanda dengan tujuan untuk mengatasi banjir di Kota Semarang. Pada tahun 1900, Belanda kembali membangun kanal baru yang letaknya di ujung timur Kota Semarang yang hingga kini dikenal dengan nama Banjir Kanal Timur.

Gambar 4.4
Sungai Banjir Kanal Barat



Pada dasarnya, banjir kanal barat dan banjir kanal timur difungsikan sebagai saluran pembuangan air dari kawasan Semarang atas menuju ke Laut Jawa. Kedua kanal tersebut tidak diperbolehkan untuk menampung air dari dalam kota. Khusus untuk penampungan air di dalam kota dibangun sistem drainase tersendiri yang juga bermuara di Laut Jawa. Pada masa kemudian, perkembangan Kota Semarang berlangsung sangat cepat. Kota yang awalnya hanya di antara dua kanal besar tersebut bertambah luas dan kompleks. Perluasan wilayah tersebut menunjuk ke arah timur, selatan dan barat. Dampak langsung dari kondisi itu adalah pembangunan drainase-drainase baru yang secara konsep justru mengabaikan fungsi dari banjir kanal. Sistem drainase dalam kota dialirkan ke kedua kanal yang kapasitasnya terbatas. Akibatnya pada saat hujan deras air meluap ke wilayah-wilayah sekitarnya.

Dinas Pekerjaan Umum (DPU), sebagai pelaksana di lapangan, telah melakukan persiapan dan memiliki kesiapan untuk penanganan jangka pendek dan darurat yang meliputi identifikasi daerah rawan banjir, penyediaan sarana dan prasarana, optimalisasi

pompa pengendali banjir, penyediaan sistem informasi peringatan dini banjir berbasis SMS dan *Website*, dan pembentukan posko banjir DPU. Kesiapan tersebut terkait dengan ketersediaan pompa pengendali banjir yang tersebar di beberapa subsistem yaitu:

Tabel 4.6
Data Pompa Pengendali Banjir

No	Sub Sistem	Lokasi Pompa
1	Simpang Lima	Jalan Barito
2	Kali Kebo	Jalan Arteri Pedurungan
3	Candi	Jalan Manggis
4	Bulu	Jalan Kokroso
5	Lemah Gempal	Jalan Basudewa
6	Kali Asin	Jalan Hasanudin
7	Kolonel Sugiono	Jalan Agus Salim
8	Banger Selatan	Sedompyong
9	Bandarharjo	Lanal
10	Bandarharjo Timur	Bandarharjo
11	Kali Baru	Sleko
12	Tenggang	Kandang Kebo
13	Gebangsari	LIK Kaligawe
14	Kali Pacar	Jalan Kaligawe

Sumber: Badan Kesbang Linmas Kota Semarang, 2008

Upaya terkini yang sedang dilakukan adalah pengedukan sedimen di sejumlah saluran jalan protokol, pengerukan sampah dan pengerukan enceng gondok. Di samping itu, kelompok masyarakat, perusahaan swasta dan kantor instansi provinsi/pusat, BUMN juga secara swadaya membangun pompa banjir di kompleks perkantornya.

Pengembangan di daerah atas untuk pemukiman maupun industri mengakibatkan meningkatnya debit banjir dan erosi lahan, terutama pada saat pelaksanaan, erosi lahan sangat besar yang berdampak pada meningkatnya debit banjir di daerah bawah, berkurangnya kapasitas saluran pengendali banjir di daerah bawah, serta biaya pemeliharaan atau pengerukan bertambah besar.

Permasalahan banjir di Kota Semarang ini juga bisa dikaitkan dengan permasalahan sistem *drainase* yang ada, yang meliputi:

1. Topografi

Topografi wilayah Kota Semarang terdiri dari dataran rendah dan dataran tinggi. Bagian utara merupakan pantai dan dataran rendah memiliki kemiringan 0 – 2 % sedangkan ketinggian ruang bervariasi antara 0 – 3,5 m. Bagian selatan merupakan daerah perbukitan dengan tingkat kemiringan 2 – 40 % dan ketinggian antara 90 – 200 m di atas permukaan air laut (DPL).

2. Tekanan Penduduk

Pada tahun 2005 pertumbuhan penduduk diperkirakan mencapai 1.420.000 jiwa. Laju pertumbuhannya rata-rata 1,79 %. Tingkat pertumbuhan penduduk ini mengakibatkan meningkatnya pula permintaan penduduk terhadap kemungkinan adanya pemukiman baru. Akibatnya, pada tahun 2005, lokasi yang dipergunakan untuk pembangunan pemukiman adalah sebanyak 114 lokasi.

3. Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi lahan, khususnya di kawasan hulu, yang tidak terkontrol dapat menyebabkan meningkatnya limpasan permukaan (beban *drainase* bertambah), meningkatkan laju erosi, sedimentasi saluran sehingga menurunkan kapasitas saluran atau sistem *drainase*.

4. Penambangan Galian C

Penambangan ini apabila tidak memperhatikan kondisi lingkungan dan tidak dilakukan dengan benar akan menimbulkan longsor, erosi, banjir lumpur, sedimentasi saluran dan sungai, polusi, dan lain-lain.

5. Penurunan Muka Tanah

Penurunan muka tanah atau sering disebut Land Subsidence dapat terjadi karena pengambilan air bawah tanah yang berlebihan, konsolidasi lapisan tanah lunak atau tanah hasil urukan atau penyebab lain.

6. Sampah

Masyarakat masih menganggap bahwa badan air merupakan tempat pembuangan sampah. Sampah dibuang sembarangan, berserakan di jalan, dan akhirnya disapu air hujan masuk ke saluran. Air menjadi kotor, dan saluran menjadi penuh dengan sampah, akibatnya menjadi mampet dan meluap pada musim hujan.

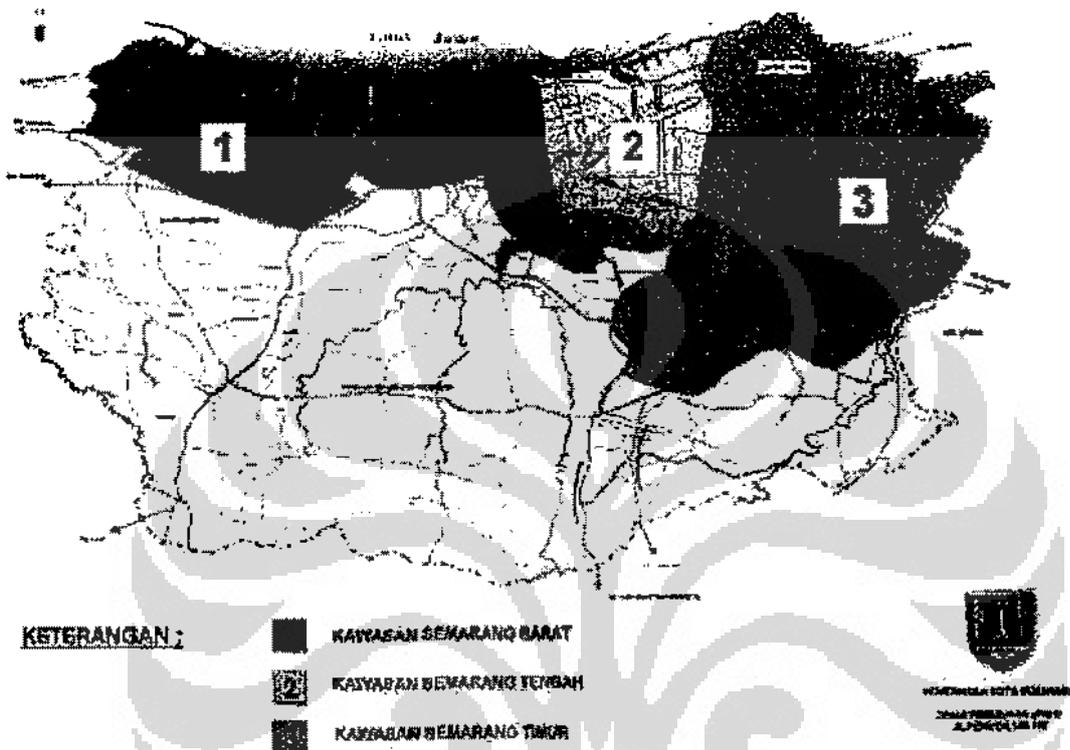
7. Bangunan Liar

Penyerobotan lahan umum, bantaran sungai, saluran drainase jalan raya, yang dipergunakan untuk bangunan rumah, gubug liar untuk tempat tinggal serta kios-kios untuk berjualan mengakibatkan penampang sungai atau saluran berkurang sehingga luapan air banjir tidak terbendung lagi.

8. Pemeliharaan

Sedimentasi, sampah dan bangunan-bangunan liar serta gulma air (enceng gondok) dibiarkan memenuhi badan saluran sehingga mengakibatkan penampang saluran menjadi mengecil, kapasitas menurun sehingga tidak mampu menampung debit.

Gambar 4.5
Peta Drainase Kota Semarang



Sumber: Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, 2008

Pemkot Semarang telah menandatangani berbagai program dan kegiatan untuk penanggulangan banjir di Semarang. Penanggulangan banjir oleh Pemkot ini dibagi menjadi 2 bagian yaitu bagian hilir dan bagian hulu. Program yang dicanangkan untuk bagian hilir diantaranya adalah:

1. Mengembangkan sistem *polder*.

Pengembangan sistem *polder* ini dibagi menjadi tiga tahap yaitu:

- a. Membagi wilayah menjadi beberapa sub-sistem.
- b. Membuat sistem hidrologi tertutup dengan membangun tanggul laut dan tanggul keliling.
- c. Mengembangkan internal *drain*, kolam, dan stasiun pompa di masing-masing sub-sistem.

2. Memanen air hujan dalam bak tampungan.
Sistem ini mewajibkan setiap pemilik bangunan untuk menyediakan tampungan air hujan di atas bangunan, di permukaan tanah maupun di bawah permukaan tanah.
3. Membatasi pengambilan air tanah.
Sebagian kebutuhan air bersih dipenuhi dari air hujan yang ditampung dalam bak penampung.
4. Menata daerah sempadan.
Sistem ini memiliki dua program yaitu:
 - a. Menyusun dan menetapkan garis sempadan sumber air, waduk, sungai, saluran, pantai dan badan air lainnya.
 - b. Bangunan yang ada di dalam garis sempadan seperti badan sungai, bantaran sungai yang terdapat di atas saluran perlu ditertibkan.
5. Menertibkan sistem pembuangan sampah/limbah.
Program ini menuntut masyarakat untuk lebih meningkatkan kesadaran untuk tidak membuang sampah di saluran atau sungai. Program ini juga menuntut DPU untuk memperbaiki kinerja sistem pengelolaan sampah dan limbah.
6. Memperbaiki kegiatan O & P.
Program ini dimaksudkan untuk menyediakan *Standard Operation Procedure (SOP)* yang baik tentunya dengan anggaran yang memadai pula. Program ini melibatkan masyarakat sebagai *stakeholders*.
7. Penegakan Peraturan (*Law Enforcement*).
Semua Perundangan atau peraturan terkait dan atau yang berpengaruh pada sistem *drainase* diimplementasikan dengan baik oleh Pemkot Semarang. Dalam menegakkan peraturan, Pemkot Semarang mengacu pada:
 - a. UU No 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air → Potensi yang terkandung dalam air dan atau sumber air yang dapat memberikan manfaat ataupun kerugian bagi kehidupan dan penghidupan manusia serta lingkungannya → Visi DPU yaitu terciptanya infrastruktur kota pantai metropolitan dibidang jalan, sumber daya air dan penyehatan lingkungan yang berhasil guna dan berdaya guna.
 - b. UU 32 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Daerah.
 - c. PP 108 tahun 2000 tentang Perencanaan Pembangunan Daerah.

- d. Inpres 7 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- e. Perda nomor 2 tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Semarang.
- f. Keputusan Walikota Semarang nomor 061.1/171 2001 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang.
- g. RPJMD Kota Semarang Tahun 2005 -2010.
- h. Renstra DPU Kota Semarang Tahun 2005-2010.

Sedangkan program yang dicanangkan untuk bagian hulu diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Mengatur pola pembukaan lahan atau alih fungsi lahan.
Program ini mewajibkan para pembuka lahan untuk melengkapi lahannya dengan fasilitas penangkap air hujan dan sedimen. Dalam program diterapkan pula kebijakan "*zero delta Q policy*" yaitu suatu kebijakan untuk mempertahankan besaran debit banjir supaya tidak bertambah dari waktu ke waktu.
2. Menata daerah sempadan.
Program ini dimaksimalkan untuk menyusun dan menetapkan garis sempadan sumber air, waduk, sungai, saluran, pantai dan badan air lainnya. Bangunan yang ada di dalam garis sempadan seperti badan sungai, bantaran sungai yang ada di atas saluran harus ditertibkan.
3. Menerapkan fasilitas pemanenan air hujan.
Terdapat dua fasilitas dalam program ini yaitu fasilitas resapan dan fasilitas tampungan. Yang dimaksud dengan memanen air hujan (*rainwater harvesting*) adalah upaya pemanfaatan air hujan yang telah lama digunakan oleh nenek moyang karena distribusi ketersediaan air yang tidak merata baik sebagai fungsi maupun waktu. Air hujan memiliki kualitas yang cukup baik, dengan pH netral bebas dari polutan, kadar garam, mineral dan bahan-bahan polutan lain.

Pemkot Semarang menganjurkan kepada seluruh warga Semarang untuk membuat sumur resapan yang bertujuan untuk mengurangi resiko banjir. Pemkot Semarang menerapkan standard atau persyaratan umum dan teknis lokasi sumur resapan, diantaranya yaitu:

1. Penempatan sumur resapan diatur sebagai berikut:
 - a. Sumur resapan dapat dibuat di areal pekarangan.
 - b. Sumur resapan dibuat pada daerah yang tidak mudah longsor (labil) dan/atau terjal.
 - c. Sumur resapan tidak dibuat di lokasi timbunan sampah dan/atau tanah yang mengandung bahan pencemar.
 - d. Sumur resapan tidak boleh dibuat pada tanah timbunan pada perumahan.
2. Pada daerah yang permukaan air tanahnya tinggi dapat dibebaskan dari pembuatan sumur resapan.
3. Penempatan sumur resapan air hujan harus mempertimbangkan keamanan bangunan sekitarnya.
4. Air yang diperbolehkan masuk ke dalam sumur resapan yaitu air hujan yang langsung melalui atap atau talang bangunan.
5. Sumur resapan air hujan ditempatkan pada lahan yang relatif datar.
6. Posisi sumur resapan diletakkan cukup jauh dari sumur air bersih (minimal 10 meter).
7. Air yang masuk ke sumur resapan itu khusus air hujan, air buangan kamar mandi tidak diperbolehkan bercampur. Hal ini untuk menghindari terjadinya pencemaran air tanah.

Pemkot Semarang juga menggalakkan program ruang terbuka yaitu pembangunan taman jalan, median jalan dan lain-lain yang dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk resapan air hujan. Pembangunan taman kota diposisikan di wilayah-wilayah yang rawan banjir seperti di Simpang Lima, Tugu Muda, Kota Lama. Fungsi utama dari adanya taman kota adalah selain untuk mempercantik kota juga dapat mengurangi risiko banjir karena banyaknya pohon yang ada di taman kota tersebut.

Rencana pembangunan Waduk Jatibarang di kawasan Kali Kreo, Kecamatan Gunungpati dan Mijen, sangat dibutuhkan untuk mengurangi dampak banjir di Kota Semarang karena apabila pembangunan Waduk Jatibarang ini terealisasi maka akan mampu menampung debit air dari daerah atas Kota Semarang seperti dari Ungaran (Kabupaten Semarang) dan Kendal. Surat Keputusan (SK) No. 593/224 tertanggal 24 Agustus 2006 menegaskan tentang normalisasi Kali Banjir Kanal Barat dan drainase perkotaan seluas 223,58 hektar yang terletak di Kelurahan Kandri dan Jatirejo di

kecamatan Gunungpati serta Kelurahan Kedungpane dan Jatibarang di Kecamatan Mijen.

Pemkot Semarang membutuhkan dukungan dari Pemerintah Pusat khususnya dalam hal finansial. Sejauh ini Pemkot Semarang telah mengucurkan anggaran Rp 14 miliar dari APBD 2006 dan Rp 14 miliar dari APBD 2007 untuk pembebasan lahan. Waduk Jatibarang dengan total nilai investasi sebesar Rp 1,2 triliun tersebut direncanakan pembangunannya selama 55 bulan dan akan selesai pada tahun 2013. Konstruksi fisik direncanakan dimulai pada akhir tahun 2008 atau maksimal pada awal tahun 2009. Pembangunan Waduk Jatibarang ini diharapkan cepat terealisasi karena waduk ini dapat menampung 20,4 juta meter kubik air termasuk dalam menghasilkan listrik sebesar 1,5 megawatt dan peningkatan kapasitas sumber air baku yang dapat mencukupi kebutuhan untuk 2,5 juta jiwa, dapat mengurangi kerusakan akibat banjir sepanjang Kaligarang atau Banjir Kanal Barat, dapat mengembangkan potensi sumber air untuk memenuhi kebutuhan air baku khususnya wilayah Kota Semarang bagian barat, dapat mengurangi kerusakan akibat intrusi, amblesan dan genangan air rob di sebagian Kota Semarang bagian bawah, mampu memperbaiki kualitas lingkungan sepanjang sungai dan daerah pemukiman, mampu meningkatkan kualitas hidup masyarakat, serta mampu meningkatkan kelestarian fungsi konservasi di daerah hulu Kaligarang dan Kali Kreo.

Selain pembangunan Waduk Jatibarang di Kali Kreo tersebut, komponen-komponen pembangunan yang akan dilaksanakan meliputi normalisasi Kaligarang dan Banjir Kanal Barat, rehabilitasi Bendungan Simongan, perbaikan sebagian sistem *drainase* Kota Semarang, pengembangan pelayanan air bersih PDAM Kota Semarang, serta tindakan-tindakan untuk menopang perbaikan lingkungan dan sosial antara lain *resettlement* dan konservasi serta pengelolaan *watershed* dan *disaster management*. Pengelola kegiatan untuk pembangunan Waduk Jatibarang di Kali Kreo ditangani oleh BBWS Pemali Juana, Ditjen Sumber Daya Air dan Departemen Pekerjaan Umum. Pihak-pihak tersebut juga yang akan menangani normalisasi Kaligarang dan Banjir Kanal Barat maupun rehabilitasi Bendungan Simongan.

Program lain yang dicanangkan oleh Pemkot Semarang yaitu pembuatan kolam retensi atau *polder* yang terletak di daerah Kaligawe. *Polder* selalu diidentikkan dengan

negara kincir angin yaitu Belanda, dimana seperempat wilayahnya berada di bawah permukaan air laut. Belanda memiliki lebih dari 3000 polder yang tersebar di penjuru negeri. Sebelum ditemukannya mesin pompa, kincir angin telah digunakan untuk menaikkan air dari suatu *polder* ke *polder* yang lain yang letaknya lebih tinggi. Pada daerah *polder*, air buangan (air kotor dan air hujan) dikumpulkan pada suatu badan air (sungai dan situ) yang kemudian dipompakan ke sungai atau kanal yang langsung bermuara ke laut. Pemkot Semarang memang harus lebih banyak belajar dari Negeri Belanda dalam hal penanggulangan banjir ini.

Polder dapat didefinisikan sebagai sekumpulan dataran rendah yang membentuk kesatuan hidrologis artifisial yang dikelilingi oleh tanggul. Tanggul yang mengelilingi *polder* dapat berupa pemadatan tanah dengan lapisan kedap air, dinding batu, ataupun berupa konstruksi beton. Ada beberapa hal positif yang dapat diambil dari keberadaan *polder* yaitu:

1. Memberikan ruang terbuka bagi masyarakat sekitar.
2. Lingkungan yang semula terkesan “hitam” kumuh dan menyeramkan menjadi lebih tertata sehingga dapat menghidupkan kembali citra Kota Lama.
3. *Polder* bisa berfungsi sebagai obyek wisata keluarga dan tempat interaksi sosial masyarakat, setidaknya sebagai alternatif tempat hiburan setelah Simpanglima.
4. Penyediaan air untuk menanggulangi kebakaran dan penyiraman tanaman kota.

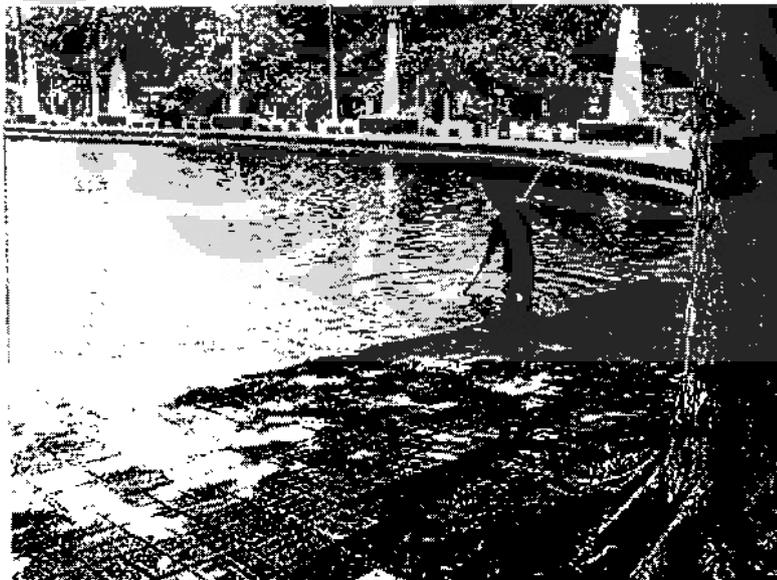
Polder Kaligawe diharapkan mampu mengurangi banjir atau paling tidak dapat mempercepat surutnya air apabila terjadi banjir di daerah Kaligawe dan sekitarnya. Daerah Kaligawe apabila dilihat dari topografi wilayahnya merupakan daerah cekungan sehingga memang rawan banjir. Diharapkan dengan adanya *polder* tersebut mampu menampung air untuk sementara dan kemudian akan dibuang ke Kali Banjir Kanal Timur. Pembangunan *polder* Kaligawe sampai pada akhir 2008 masih berjalan 51%, diharapkan Pemkot Semarang menyelesaikan pembangunan *polder* tersebut di tahun 2009.

Polder pertama yang dibangun oleh Pemkot Semarang adalah yang terletak di depan Stasiun Tawang yaitu tepatnya di Kota Lama. *Polder* ini dibangun pada tahun 2000 dengan menelan biaya sekitar Rp 7 milyar. Luas *polder* Kota Lama ini adalah 1,3 hektar. *Polder* ini berfungsi sebagai penampung air banjir dan rob. Kelemahan dari

polder adalah apabila *polder* sudah penuh dengan air maka *polder* sudah bisa dipastikan tidak mampu menampung lebih banyak lagi debit air. Hal inilah yang berulang kali terjadi di *polder* Kota Lama. Dalam kurun waktu dua tahun dimulai dari tahun 2007, fungsi *polder* sebagai infrastruktur pengendali banjir sudah tidak mampu bekerja secara optimal. Hal inilah yang menyebabkan genangan air di kawasan Kota Lama menjadi lebih lama surutnya. Luas *polder* Kota Lama dinilai terlalu kecil dan kurang dari 2% luas wilayah Kota Lama yang mencapai 75 hektar. Apalagi kenyataannya *polder* tersebut juga menampung air dari kawasan di luar Kota Lama. Seharusnya luas *polder* tersebut sekurang-kurangnya 5% dari luas wilayah yang ditampung.

Selain itu, agar genangan air di kawasan Kota Lama bisa lebih cepat surut, permukaan air di *Polder* harus selalu dikurangi. Masalah yang muncul adalah air selalu bertambah karena muncul rembesan dari dasar kolam. Idealnya, dasar kolam dibuat kedap air. Dengan kondisi *Polder* Kota Lama seperti itu maka dibutuhkan pompa penyedot yang cukup besar dan bekerja secara terus-menerus. Hal itu berarti pemborosan energi listrik atau bahan bakar solar.

Gambar 4.6
Polder Kota Lama (Polder Tawang)



Gambar 4.7
Polder Kaligawe



Polder Kota Lama menjadi terlihat indah dengan adanya taman di pinggir-pinggirnya. Dinas Pertamanan Pemkot Semarang juga secara rutin melakukan pembersihan taman di sekitar polder dan melakukan penyedotan terhadap kotoran yang masuk ke *polder*. Penyedotan ini dilakukan dengan tujuan agar *polder* dapat menampung air dengan maksimal tanpa harus ada sumbatan karena kotoran yang masuk ke dalamnya.

Selain *polder* yang terdapat di dua tempat tersebut, Pemkot Semarang juga berupaya untuk meninggikan daerah yang rawan banjir seperti Simpang Lima, Jalan Kaligawe, Perumahan Tanah Mas, serta Kota Lama. Selain ditinggikan, daerah-daerah tersebut di atas juga dipasang *paving block* agar lebih kuat. Namun apa yang terjadi sangatlah mengecewakan baik masyarakat sekitar maupun Pemkot Semarang sendiri. Daerah-daerah tersebut di atas tetap saja dilanda banjir. DPU memperkirakan terjadi penurunan tanah atau *Land Subsidence* di daerah-daerah tersebut. Apabila memang demikian yang terjadi maka usaha Pemkot Semarang untuk meninggikan dataran sampai kapan pun tidak akan berhasil karena kondisi tanah yang terus menurun 1,5

meter tiap tahunnya. Sebagai contoh, warga yang tinggal di Perumahan Tanah Mas, setiap tahun harus meninggikan lantai rumahnya setinggi 1 meter supaya air banjir tidak sampai masuk ke dalam rumah, namun di tahun berikutnya ternyata air banjir masuk lagi ke dalam rumahnya yang menyebabkan lantai rumahnya harus ditinggikan lagi. Hal serupa juga terjadi di Jalan Kaligawe, Pemkot Semarang sudah meninggikan jalannya, bahkan sudah dibeton dan diberi *paving block*, namun dari tahun ke tahun tetap dilanda banjir.

Pada rentang tahun 2000 – 2008 muncul kecenderungan dari pihak pengembang atau *developer* pemukiman untuk membangun perumahan di daerah Semarang atas. Pengembangan daerah Semarang atas untuk dijadikan lahan pemukiman dan industri mengakibatkan meningkatnya debit air dan erosi lahan. Erosi lahan ini menjadi sangat besar pada saat pelaksanaan pembangunan. Akibat dari pembangunan pemukiman dan industri di Semarang atas itu adalah debit banjir di Semarang bawah makin meningkat, berkurangnya kapasitas saluran pengendali banjir di daerah Semarang bawah serta biaya pemeliharaan atau pengerukan bertambah besar.

Pemkot Semarang telah mengeluarkan sejumlah pedoman bagi para pengembang di daerah Semarang atas. Hal ini dilakukan untuk menyelamatkan lingkungan Semarang atas dan mengurangi dampak terhadap kawasan Semarang bawah. Pedoman yang harus dipatuhi oleh para pengembang dan warga masyarakat di kawasan Semarang atas di antaranya adalah dengan membangun embung atau kolam atau waduk tampungan serta pembuatan sumur resapan. Pembuatan embung diwajibkan bagi para pengembang, sedangkan pembuatan sumur resapan diharapkan dilakukan oleh setiap pemilik rumah.

Terkait dengan upaya penanggulangan bencana, Walikota Semarang meminta kepada seluruh Satlak untuk menyosialisasikan kepada masyarakat. Adapun sosialisasi yang dilakukan ada enam hal yaitu:

1. Berkaitan dengan bencana banjir, Walikota Semarang menghimbau kepada RT/RW, Lurah, Camat dan Bagian Pemerintahan Kelurahan untuk meneliti daerah-daerah mana yang kira-kira membahayakan, tanggul-tanggul mana yang perlu diwaspadai. Hal ini sangat penting karena harus ada persiapan sejak dini sehingga penanggulangannya bisa lebih maksimal.

2. Camat, Lurah, RT/RW serta Dinas Pekerjaan Umum agar menyiapkan karung diisi dengan tanah untuk menutup paraban-paraban yang fungsinya untuk mencegah meluapnya air karena kalau sampai terjadi banjir kerugiannya akan besar sekali. Selain itu satlak harus turun ke lapangan untuk memantau daerah yang diwaspadai membahayakan. Langkah inventarisasi akan membantu pada saat terjadi bencana. Kepada Camat, Lurah, RT/RW untuk benar-benar berpikir sebelum terjadi dan bertindak melakukan pencegahan-pencegahan karena melalui cara ini terbukti mampu meminimalisir kerugian.
3. Apabila telah dilakukan langkah-langkah pencegahan namun ternyata terjadi hal-hal di luar kemampuan maka tidak perlu menunggu perintah dan langsung mengadakan rapat dan pembagian tugas penanggulangan berdasarkan inventarisasi daerah rawan dan prediksi yang telah dilakukan sebelumnya.
4. Menghadapi musim penghujan semua proyek Dinas Pekerjaan Umum yang berhubungan dengan air harus diselesaikan.
5. Semua alat-alat komunikasi harus dalam kondisi siap. Untuk memastikan bahwa semua alat komunikasi terhubung dan berfungsi dengan baik maka diadakan simulasi yang melibatkan satlak mulai dari tingkat Kelurahan, Kecamatan sampai tingkat kota.
6. Bahwa untuk tugas penanggulangan bencana alam Pemkot Semarang tidak mampu mengatasi sendiri namun memerlukan keterlibatan masyarakat, LSM, PMI, Pramuka, TNI dan Polisi karena tugas ini merupakan tugas kemanusiaan.

Penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti UNIKA Soegijopranoto dan Universitas Gadjah Mada yaitu Ir. D. Bambang Sudarsono, M.Si; Leonardus Heru Pratomo, ST., MT; Ir. Bakti Setiawan, MA., Ph.D memfokuskan pada Daerah Aliran Sungai (DAS) Beringin dengan hulu yang terletak di Kelurahan Mijen dengan topografi sekitar 230 meter serta bermuara di Laut Jawa di dalam wilayah Kelurahan Mangunharjo. Sungai ini mengalir melalui 8 wilayah Kelurahan dalam 3 Kecamatan diantaranya Kelurahan Mijen, Jatibarang dan Kedungpane di Kecamatan Mijen, kelurahan Ngaliyan, Tambakaji, Wonosari di Kecamatan Ngaliyan, kelurahan Mangkang Wetan dan Mangunharjo di Kecamatan Tugu. Debit banjir yang terjadi jauh

melebihi kapasitas sungai yang ada sehingga sungai sering meluap dan mengakibatkan banjir di wilayah bagian hilir.

Banjir yang terjadi pada musim hujan membawa sedimen yang cukup tinggi. Diperkirakan sedimen yang terbawa arus tiap tahunnya lebih dari 100.000 meter persegi. Banjir sungai ini periodik pada bulan Desember – Januari setiap tahunnya. Dalam kegiatan penelitian tersebut juga bermunculan berbagai pendapat yang bersumber dari masyarakat yang berada di hulu tengah dan hilir serta berbagai keinginan pemangku kepentingan atas rencana kebijakan perbaikan *drainase*.

Pengusahaan alat deteksi banjir pun dilakukan. Sungai Bringin yang menuju laut menjadi suatu kenyataan yang perlu dihadapi bahwa posisi air perlu dideteksi. Suatu kondisi memiliki beberapa kriteria untuk dikatakan banjir, diantaranya volume air, laju air dan perubahan laju air. Alat deteksi bahaya banjir ini bertujuan untuk memberikan informasi keadaan setempat dengan kriteria kondisi alat selalu siap bekerja, kondisi waspada dan kondisi bahaya (banjir). Permasalahan yang seringkali dihadapi adalah banjir yang disebabkan hujan dan kebiasaan listrik mati sehingga alat deteksi banjir tidak berfungsi sehingga informasi yang diberikan tidak efektif.

Dinas Pekerjaan Umum mengusulkan perlu adanya program normalisasi agar transportasi air dapat masuk kota dan warga hanya sanggup dilebarkan 10 meter. Hal ini masuk dalam kategori jangka panjang dimana dengan adanya pembuatan kanal di Genuk (Kali Bringin). Pelibatan masyarakat dalam hal ini sangat penting guna pengendalian daya rusak air. Pada suatu sungai perlu diketahui ada garis sempadan sungai yang merupakan garis batas luar pengamanan sungai. Penyimpanan air hujan dipengaruhi oleh kemampuan tanah untuk menyerap air dalam pengalirannya ke sungai.

Pemkot Semarang telah mengupayakan banyak hal untuk menghindarkan Semarang dari bencana banjir. Namun, seluruh upaya tersebut belum berhasil untuk mengatasi banjir yang datang setiap tahunnya. Hal ini menjadi semacam evaluasi untuk Pemkot Semarang apakah ada yang salah dengan pembuatan kebijakan atau ada hal lain di luar itu.

4.4. PEMBAHASAN

Banjir bukan hanya menyebabkan sawah tergenang sehingga tidak dapat dipanen dan meluluhlantakkan perumahan dan permukiman, tetapi juga merusak fasilitas pelayanan sosial ekonomi masyarakat dan prasarana publik, bahkan menelan korban jiwa. Kerugian semakin besar jika kegiatan ekonomi dan pemerintahan terganggu atau bahkan terhenti. Meskipun partisipasi masyarakat dalam rangka penanggulangan banjir sangat nyata terutama pada aktivitas tanggap darurat, namun banjir menyebabkan tambahan beban keuangan negara, terutama untuk merehabilitasi dan memulihkan fungsi parasana publik yang rusak.

Terjadinya serangkaian banjir dalam waktu relatif pendek dan terulang tiap tahun, menuntut upaya lebih besar mengantisipasinya, sehingga kerugian dapat diminimalkan. Berbagai upaya pemerintah yang bersifat struktural (*structural approach*) ternyata belum sepenuhnya mampu menanggulangi masalah banjir di Indonesia. Penanggulangan banjir selama ini lebih terfokus pada penyediaan bangunan fisik pengendali banjir untuk mengurangi dampak bencana. Selain itu, meskipun kebijakan non fisik yang umumnya mencakup partisipasi masyarakat dalam penanggulangan banjir sudah dibuat, namun belum diimplementasikan secara baik, bahkan tidak sesuai kebutuhan masyarakat, sehingga efektifitasnya dipertanyakan.

Kebijakan sektoral, sentralistik, dan *top-down* tanpa melibatkan masyarakat sudah tidak sesuai dengan perkembangan global yang menuntut desentralisasi, demokrasi, dan partisipasi *stakeholder*, terutama masyarakat yang terkena bencana. Dengan demikian, penanggulangan banjir yang hanya melulu pembangunan fisik (*structural approach*), harus disinergikan dengan pembangunan non fisik (*non-structural approach*), yang menyediakan ruang lebih luas bagi munculnya partisipasi masyarakat, sehingga hasilnya lebih optimal.

Kebijakan penanggulangan banjir yang bersifat fisik harus diimbangi dengan langkah-langkah non-fisik, sehingga peran masyarakat dan *stakeholder* lainnya diberi tempat yang sesuai. Agar penanggulangan banjir lebih integratif dan efektif, diperlukan tidak hanya koordinasi di tingkat pelaksanaan, tetapi juga di tingkat perencanaan kebijakan, termasuk partisipasi masyarakat dan *stakeholder* lainnya.

Permasalahan tersebut berhubungan erat dengan evaluasi yang harus dilakukan oleh pihak Pemkot Semarang. Telah dijelaskan dalam Bab II bahwa evaluasi berfungsi untuk memberikan informasi yang *valid* dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan lebih dapat dicapai melalui tindakan publik. Evaluasi juga mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dan target tertentu telah dicapai. Evaluasi juga dapat bertujuan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah suatu kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan.

Tesis ini akan menganalisis apakah kebijakan yang diterapkan oleh Pemkot Semarang sudah tepat atau belum dalam mengatasi banjir yang terjadi di Kota Semarang. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini merupakan pendekatan kualitatif sehingga wawancara merupakan teknik pengambilan data yang efektif dalam penelitian ini walaupun ada beberapa orang yang tidak bersedia untuk direkam hasil wawancaranya. Data sekunder yang berupa data tertulis banyak diperoleh dari Dinas Pekerjaan Umum dan Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang.

Responden yang berhasil diwawancarai adalah sebanyak 4 orang yaitu dari Dinas Pekerjaan Umum, Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang serta dari masyarakat yang terkena banjir. Target narasumber pada awalnya adalah 7 orang namun yang mampu dicapai hanya 4 orang. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan pun tidak berbeda jauh dengan apa yang sudah tertera dalam operasionalisasi konsep. Pertanyaan yang diajukan sesuai dengan kriteria-kriteria dalam evaluasi kebijakan dimana nantinya akan bisa diketahui apa yang menjadi jawaban dari pokok permasalahannya.

Dalam kriteria evaluasi terdapat beberapa butir yang dijadikan acuan dalam menganalisis dan selanjutnya dalam bab ini akan langsung dianalisis.

4.4.1. Efektivitas

Dalam kriteria efektivitas ini yang termuat sebagai acuan adalah isi kebijakan itu sendiri dan produk-produk yang dihasilkan oleh kebijakan itu. Dalam permasalahan banjir ini, Pemkot telah mengeluarkan kebijakan untuk mengatasi banjir. Menurut penuturan Bapak Nasril dari Dinas Pekerjaan Umum (hasil wawancara pada tanggal 21

Januari 2009 di Kantor Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang), isi dari kebijakan penanggulangan banjir mencakup beberapa aspek di antaranya yaitu:

a. Aspek Institusi

Aspek ini meliputi peningkatan kualitas sumber daya manusia serta peningkatan kapasitas kelembagaan. Maksud dari peningkatan kualitas sumber daya manusia adalah peningkatan pengetahuan dan ketrampilan bagi para pihak yang terkait dengan penanggulangan banjir di Pemkot Semarang. Sedangkan peningkatan kapasitas kelembagaan maksudnya adalah peningkatan kinerja dari Pemkot Semarang itu sendiri.

Pemkot Semarang mengadakan Pelatihan tentang Penanganan Bencana. Pelatihan ini secara rutin dilakukan tiap tahun dan dimulai pada tahun 2001. Terakhir dilakukan pelatihan adalah pada tahun 2008. Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang selaku Sekretariat Satuan Pelaksana Penanganan Bencana (Satlak PB) juga telah membekali petugas atau aparat penanganan bencana dengan ketrampilan melalui pendidikan SAR sejak tahun 2003 dan terakhir pada tahun 2008.

b. Aspek Teknis

Aspek teknis meliputi *review Masterplan Drainase* tahun 2007 dan program penanganan jangka panjang, serta pembedaan sistem *drainase* dalam pelayanan yang meliputi *Floodway*, primer, sekunder dan lain-lain. Pada tahun 2000, Dinas Pekerjaan Umum memiliki Masterplan semacam ini namun memang hanya berbentuk buku dan sudah kadaluwarsa.

Menurut penjelasan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Tahun 2007, Bapak Achmad Kadarisman (Harian Suara Merdeka, 24 Desember 2005), Dinas Pekerjaan Umum akan membuat *Masterplan* semacam ini pada tahun 2007. Pembuatan *Masterplan* harus didahului dengan foto udara sementara foto udara dan foto mozaik tidak ada di Dinas Pekerjaan Umum. Kendala lain yang muncul adalah perkembangan Kota Semarang yang cukup pesat mengakibatkan perubahan tata guna lahan.

Pemkot Semarang telah melakukan sejumlah kajian sejak tahun 1976 seperti "*Storm Water Drainage Masterplan for the City of Semarang*" oleh Burn dan Mc Donald, "*The Masterplan on Water Resources Development and Feasibility Study for Urban Flood Control and Urban Drainage in Semarang City and Suburbs*" oleh JICA

pada tahun 1993 dan Penyusunan *Masterplan Drainase* Kota Semarang oleh Bappeda Kota Semarang pada tahun 2007.

Pemkot Semarang berencana untuk membangun 10 sub sistem di Semarang Tengah (SSUDP), upaya lainnya adalah normalisasi sungai untuk menambah debit air sungai dengan cara pengerukan, pelebaran sungai, serta pembangunan tanggul.

c. Aspek Pembiayaan

Kebijakan penanggulangan banjir ini mengharuskan adanya pembagian tanggung jawab Pemerintah Pusat, Daerah, Provinsi serta Pihak Swasta baik itu sebelum maupun setelah konstruksi penanggulangan banjir. Pada prinsipnya, sesuai dengan penjelasan Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksud dan Teguh Kurniawan (2006: 114-116), terdapat dua bentuk utama perimbangan keuangan antar tingkat-tingkat Pemerintahan. Pertama, pembagian wewenang dan sumber-sumber penerimaan keuangan pada tingkatan Pemerintahan yang bersifat vertikal. Kedua, perimbangan keuangan antara Pemerintahan yang bersifat horisontal. Tujuan utama perimbangan keuangan antara pusat dan daerah adalah jaminan bagi Pemerintah Daerah untuk dapat melaksanakan kewenangan yang diberikan kepadanya dengan kekuatan sendiri dan tanpa ketergantungan kepada Pemerintah Pusat.

Undang-undang No. 25 tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU No. 33 tahun 2004 mengenai Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengatur terutama sumber keuangan Pemerintah Daerah juga rumus pembagian subsidi pusat kepada daerah. Menurut UU No. 25 tahun 1999 dan UU No. 33 tahun 2004 sumber keuangan menganut asas pemisahan terikat terhadap sumber keuangan.

Dalam melakukan penanganan banjir dan *rob*, Pemkot Semarang telah membuat usulan anggaran tahun 2009 untuk penanganan banjir dan *rob*. Usulan tersebut sifatnya tidak menyeluruh namun per wilayah. Sedangkan untuk anggaran tahun 2008, Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang tidak bersedia merinci jumlahnya.

d. Aspek Hukum

Dasar hukum yang digunakan adalah Perda tentang *drainase*. Dalam kurun waktu antara tahun 2000 sampai 2008, Pemkot Semarang masih mengacu pada

Masterplan Drainase tahun 2000. Pemkot Semarang belum menetapkan masterplan drainase yang baru yang sebelumnya direncanakan akan dibuat pada tahun 2007. Apabila masterplan tersebut belum dibuat maka Perda tentang Drainase belum dapat disusun. Seluruh upaya Pemkot Semarang dalam menangani banjir di Kota Semarang masih mengacu pada masterplan drainase tahun 2000.

e. Aspek Partisipasi Masyarakat dan Swasta

Aspek ini melibatkan tim sub sistem yang telah dibentuk oleh Walikota Semarang dengan nomor 614.05/061 tentang pembentukan tim teknis penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang. SK No. 614.05/061 tentang Pembentukan Tim Teknis Penanganan Banjir dan Rob Kota Semarang tertanggal 10 Maret 2006. Tim Teknis yang telah ditetapkan oleh Walikota terdiri dari Instansi terkait, para pakar beberapa perguruan tinggi, dan pejabat wilayah Kecamatan dan Kelurahan. Di dalam dasar pertimbangan hukum SK tersebut disebutkan bahwa dibentuknya Tim Teknis ini didasarkan atas pertimbangan dalam rangka penanganan saluran drainase terpadu pengendalian banjir dan rob agar dapat terarah, terencana, dan terkendali.

Partisipasi masyarakat dalam hal ini adalah peran masyarakat dalam membantu Pemkot Semarang untuk mewujudkan Semarang yang bebas banjir. Penting bagi masyarakat untuk memperhatikan dan melaksanakan anjuran Pemkot Semarang untuk tidak membuang sampah sembarangan, membuat sumur resapan di setiap rumah, bahkan untuk *stakeholders* pun diwajibkan untuk membuat resapan air di setiap permukiman yang akan dibangun. Sejauh pemantauan, masyarakat Kota Semarang bawah kurang begitu menjaga kebersihan dan keindahan kota. Masih banyak masyarakat yang membuang sampah di sungai, bahkan di *polder*, maupun di selokan. Masyarakat juga tidak segan-segan untuk mendirikan bangunan di atas saluran air atau resapan.

Adapun seluruh aspek yang dituangkan dalam kebijakan yang diambil Pemkot Semarang dalam menangani banjir tersebut tujuannya adalah untuk menyelamatkan Kota Semarang dari bencana banjir dan rob. Dalam evaluasi kebijakan menurut Dunn (2003: 608-609) kebijakan yang diterapkan harus fokus kepada nilai, yang dimaksud disini adalah kebijakan yang diambil harus tepat tujuan dan sasarannya. Apabila dilihat

dari masing-masing aspek kebijakan yang diambil oleh Pemkot Semarang tersebut di atas, kebijakan yang diambil sudah sesuai dengan apa yang dikemukakan Dunn. Kebijakan yang dikemukakan tersebut sudah terfokus pada tujuan Pemkot Semarang dalam menangani banjir dan rob di Kota Semarang.

Bapak Nasril, staf Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang memberikan data mengenai anggaran yang telah ditetapkan oleh Pemerintah untuk mengatasi masalah banjir di Kota Semarang untuk tahun 2009. Di bawah ini merupakan usulan rincian anggaran tahun 2009 yang dialokasikan untuk fasilitas-fasilitas utama pengendali banjir:

Tabel 4.7
Usulan Penanganan Banjir dan Rob
Kawasan Semarang Tengah

NO	PENANGANAN	PERKIRAAN BIAYA PENANGANAN (Rp)
1	Sungai (Pengendali) Banjirkanal Timur.	7.500.000.000,00
2	Normalisasi Kali Banger.	88.500.000.000,00
3	Stasiun pompa Kali Semarang dan Kali Asin.	185.000.000.000,00
4	Penanganan Kali Baru.	69.000.000.000,00
5	Penambahan kapasitas pompa Kartini.	73.500.000.000,00
6	Penambahan kapasitas pompa Bulu.	43.500.000.000,00
7	Sungai (Pengendali) Banjirkanal Barat.	173.500.000.000,00
8	<i>Interception Drain</i> (Saluran <i>drainase</i> Lateral).	11.000.000.000,00
9	Pembuatan tanggul air laut di Muara sepanjang 5,6 km (<i>Sea Wall Dyke</i>).	87.500.000.000,00
Total Biaya Penanganan		739.000.000.000,00

Sumber: Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, 2008

Tabel 4.8
Usulan Penanganan Banjir dan Rob
Kawasan Semarang Timur

NO	PENANGANAN	PERKIRAAN BIAYA PENANGANAN (Rp)
1	Penanganan Kali Babon.	18.000.000.000,00
2	Penanganan banjir di kawasan Semarang Timur.	7.500.000.000,00
3	Penanganan Kali Sringin.	274.000.000.000,00
4	Penanganan Kali Tenggang.	402.000.000.000,00
5	Penanganan sub sistem Tenggang.	120.500.000.000,00
6	Pembuatan tanggul penahan air laut sepanjang 2 km.	34.000.000.000,00
Total Biaya Penanganan		856.000.000.000,00

Sumber: Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, 2008

Tabel 4.9
Usulan Penanganan Banjir dan Rob
Kawasan Semarang Barat

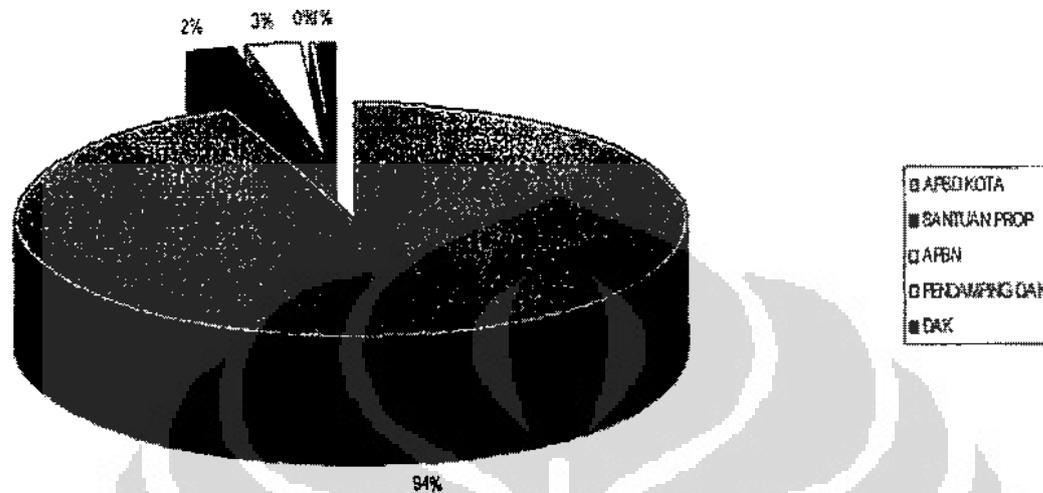
NO	PENANGANAN	PERKIRAAN BIAYA PENANGANAN (Rp)
1	Sungai (Pengendali) Banjir Kanal Barat.	173.500.000.000,00
2	Penanganan kali Silandak.	12.500.000.000,00
3	Penanganan Kali Karangayu.	62.500.000.000,00
4	Penanganan Kali Siangker.	86.000.000.000,00
5	Penanganan Kali Ronggolawe.	53.000.000.000,00
6	Pembuatan tanggul air laut muara sungai (<i>Sea Wall Dyke</i>).	69.000.000.000,00
7	Perbaikan saluran <i>drainase</i> lateral (<i>Interception Drain</i>).	2.500.000.000,00
Total Biaya Penanganan		459.000.000.000,00

Sumber: Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, 2008

Sementara menurut Bapak Ari Djoko Santoso selaku Kabid Kesiagaan Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang tahun 2008 (hasil wawancara tanggal 23 Januari 2009 melalui telepon), kebijakan yang diterapkan oleh Pemkot Semarang dalam menanggulangi banjir sudah cukup berhasil karena fasilitas-fasilitas yang disediakan oleh Pemkot Semarang sudah mampu mengendalikan banjir. Permasalahan yang sulit diatasi di Kota Semarang menurut Bapak Ari Djoko Santoso adalah *rob* karena setiap tahun kondisi tanah di kawasan Semarang bawah mengalami penurunan sekitar 20 cm. Bapak Ari juga mengungkapkan bahwa upaya-upaya yang sudah dilakukan oleh Pemkot Semarang dan fasilitas-fasilitas yang disediakan untuk mengendalikan banjir sudah maksimal.

Menurut keterangan dari Ibu Rustriningsih, Wakil Gubernur Jawa Tengah, (Kabar Petang TVOne hari Selasa, 10 Februari 2009 pada pukul 17.30 WIB), bahwa untuk penanganan banjir dan *rob* secara komprehensif dibutuhkan koordinasi matang dengan berbagai dinas terkait, tidak bisa ditangani satu persatu misalnya penanganan banjir oleh dinas tertentu dan penanganan *rob* juga oleh dinas tertentu. Penanganan banjir dan *rob* ini bersifat menyeluruh yang artinya semua dinas terkait ikut terlibat dalam penanganan banjir dan *rob* ini. Ibu Rustriningsih juga mengemukakan permasalahan anggaran yang dialokasikan untuk penanganan banjir dan *rob*, bahwa untuk melakukan penanganan menyeluruh yang artinya masalah yang diatasi adalah banjir dan *rob* di semua wilayah Kota Semarang anggaran yang dialokasikan untuk itu masih dinilai kurang. Anggaran yang ada hanya dapat mengatasi banjir dan *rob* di beberapa tempat saja. Jumlah anggaran untuk mengatasi banjir tahun anggaran 2007 sebesar Rp 55.107.564.050,00 sedangkan APBD tahun anggaran 2007 kurang lebih Rp 1,25 triliun. Apabila dapat digambarkan prosentase alokasi anggaran 2007 untuk mengatasi banjir adalah sebagai berikut:

Gambar 4.8



Sumber: Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, 2007

4.4.2. Efisiensi

Efisiensi selalu dikaitkan dengan penghematan namun tanpa mengurangi kualitas hasil kebijakan. Dalam membuat kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang, Pemkot Semarang menerapkan sistem efisiensi dimana tujuannya adalah untuk lebih menekan anggaran daerah yang dikeluarkan serta untuk mempercepat proses penanggulangan. Ada dua hal yang menjadi operasionalisasi konsep dalam penelitian ini terkait dengan efisiensi yaitu *time schedule* pelaksanaan kebijakan serta sumber daya manusia yang melaksanakan kebijakan tersebut.

Bapak Nasril, staf Dinas Pekerjaan Umum (hasil wawancara tanggal 21 Januari 2009) mengemukakan bahwa *time schedule* pada dasarnya itu ada dalam kebijakan, namun menurutnya *time schedule* itu mengikuti jumlah anggaran yang ada, sebagai contoh, anggaran yang sudah diposkan untuk normalisasi banjirkanal sekian milyar namun pada saat akan melaksanakan normalisasi ternyata muncul kebijakan lain yang menyedot sebagian anggaran tersebut, secara otomatis program normalisasi banjir kanal

menjadi tersendat atau bahkan berhenti. Hal inilah yang menurut Bapak Nasril membuat suatu program yang tertera dalam kebijakan lama untuk dapat diselesaikan.

Pada saat akan membuat suatu kebijakan, perencanaan yang matang memang sangat diperlukan. Perencanaan yang dimaksud meliputi perencanaan dalam hal anggaran, perencanaan waktu serta perencanaan sumber daya manusia. Apabila perencanaan-perencanaan tersebut salah satunya tidak dapat direncanakan dengan baik maka akan berdampak buruk bagi yang lain juga seperti contoh yang dikemukakan di atas.

Tampaknya dari data tabel-tabel tersebut di atas dapat dilihat bahwa Pemkot Semarang memang tidak main-main untuk mengatasi bencana di Kota Semarang. Jumlah anggaran yang dikeluarkan pun sangat besar untuk tiap kawasan sehingga sangat disayangkan apabila dengan jumlah anggaran sedemikian besar tidak mampu memberikan fasilitas pengendali banjir sesuai dengan *time schedule* yang telah ditetapkan.

Pemkot Semarang membangun *polder* Kaligawe dengan tujuan agar air hujan dapat ditampung dalam *polder* tersebut untuk kemudian dibuang ke Sungai Banjirkanal Timur, namun sangat disayangkan bahwa proses pembuatan *polder* di Kaligawe ini terhenti karena menurut Dinas Pekerjaan Umum pembuatan *polder* ini terbentur masalah biaya. Masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi pembuatan *polder* Kaligawe terkesan agak kecewa dengan terhentinya proses pembuatan *polder* itu. Pada awal pembangunan masyarakat sangat antusias menyambut fasilitas pengendali banjir itu, masyarakat berharap dengan adanya *polder* di Kaligawe mampu mengurangi frekuensi banjir di wilayah Kaligawe yang notabene menjadi kawasan industri di Kota Semarang.

Hal lain yang menjadi pertimbangan dalam kriteria efisiensi adalah sumber daya manusia sebagai pelaksana kebijakan. Sesuai data yang diperoleh dari Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang, pelaksana kebijakan penanggulangan banjir ini meliputi Pemkot Semarang, Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang, Dinas Sosial Kota Semarang, Dinas-dinas terkait serta Bagian Pemerintahan Kelurahan.

Badan Kesbang dan Linmas sendiri membawahi Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (Satlak PB). Tugas dari Satlak PB ini adalah bersiaga 24 jam

di Posko Bencana Alam sehingga apabila terjadi banjir pada suatu waktu dapat segera dihubungi dan segera melakukan tindakan penyelamatan. Posko Bencana Alam ini terletak di Gedung Pandanaran yang juga merupakan Kantor Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang. Satlak PB yang bersiaga di Posko Bencana Alam terbagi menjadi 2 *shift* yaitu *shift* pertama dimulai pada pukul 7 pagi sampai dengan pukul 7 malam dan *shift* kedua dimulai pada pukul 7 malam sampai dengan pukul 7 pagi. Masing-masing *shift* beranggotakan 15 orang, jumlah yang cukup sedikit untuk penanganan banjir di beberapa tempat. Bapak Ari berpendapat bahwa memang jumlah anggota Satlak PB yang bertugas dalam satu *shift* sangat sedikit, namun penanganan banjir tidak hanya mengandalkan Satlak PB saja melainkan bantuan dari Tim SAR dan tiap-tiap Dinas terkait seperti Dinas Kesehatan Kota Semarang yang menyiapkan Puskesmas se-Kota Semarang untuk melaksanakan piket posko di lokasi-lokasi yang dilanda banjir.

Selain Dinas Kesehatan, Dinas Sosial juga menurunkan tim medis dan obat-obatan. Dinas Sosial juga mendirikan posko-posko siaga 24 jam untuk menampung masyarakat yang terjangkit penyakit akibat banjir. Dinas sosial juga menyediakan vitamin dan suplemen bagi masyarakat yang membutuhkan karena pada waktu terjadi banjir dapat dipastikan seluruh masyarakat yang tinggal di daerah banjir akan terjangkit penyakit baik itu penyakit kulit maupun penyakit yang termasuk dalam kategori parah. Dalam hal ini Dinas Sosial bekerjasama dengan Dinas Kesehatan menerjunkan staf-staf medis yang tersebar di Kota Semarang, Pemkot menginstruksikan pada masing-masing Dinas tersebut agar mendirikan posko-posko kesehatan di tiap-tiap daerah yang dilanda banjir.

Pemkot Semarang juga bekerjasama dengan Tim SAR untuk upaya penyelamatan dan evakuasi para korban banjir. Masing-masing aparat Kecamatan dan Kelurahan juga diinstruksikan untuk membantu Tim SAR pada saat melakukan evakuasi korban banjir. Bahkan tidak jarang masyarakat ikut turun tangan untuk membantu evakuasi para korban banjir. Dalam hal ini Pemkot Semarang telah mengerahkan sumber daya manusia yang terbagi dalam Dinas-dinas terkait untuk ikut andil dalam penanganan korban banjir di Kota Semarang.

Dinas lain yang juga sangat berperan dalam penanggulangan banjir adalah Dinas Pekerjaan Umum atau DPU. Dinas inilah yang sejak awal melakukan pembangunan-pembangunan fasilitas-fasilitas pengendali banjir. Dapat dikatakan bahwa Dinas Pekerjaan Umum adalah otak dari semua pembangunan fasilitas pengendali banjir mulai dari pembangunan *polder* sampai dengan meninggikan jalan atau dataran. Dinas Pekerjaan Umum dalam melakukan pekerjaannya membangun pengendali banjir bekerjasama dengan Pemprov Jawa Tengah, Pemkot Semarang, Dinas Perhubungan serta Dinas Tata Kota.

4.4.3. Kecukupan (Adequacy)

Pemkot Semarang sangat serius dalam menangani banjir dan *rob* di Kota Semarang. Keseriusan ini mulai terlihat sejak tahun 1990. Pada bulan Januari tahun 1990 di Kota Semarang terjadi banjir bandang akibat Sungai Kaligarang dan sungai-sungai lain meluap. Banjir bandang ini menewaskan kurang lebih 47 orang, menghancurkan 25 rumah dan mengakibatkan rusaknya 126 rumah, 15 bangunan fasilitas umum. Sekitar 145 hektar daerah permukiman di Kota Semarang tergenang air dengan ketinggian 2 meter selama lebih dari 3 jam.

Melihat keadaan seperti ini, Pemprov Jawa Tengah dan Pemkot Semarang mengusulkan pada Pemerintah Pusat untuk melakukan tindakan pengendalian banjir besar. Pemerintah Pusat langsung mengajukan usulan bantuan teknis ke Negara donor. Pada tahun 1992 – 1993, Japan International Cooperation Agency (JICA) melakukan studi rencana induk dan studi kelayakan terhadap pengembangan sumber air dan perbaikan drainase daerah permukiman di Kota Semarang dan sekitarnya. Pada tahun 1996, pemerintah mengajukan usulan agar JICA melakukan studi lanjutan. Usulan tersebut dipenuhi dengan dibuatnya perencanaan detail pengendalian banjir, *dramase* daerah permukiman, serta pengembangan sumber air di Kota Semarang. Pada bulan Juni sampai September 2005, Japan Bank for International Cooperation (JBIC) selaku pemberi pinjaman melakukan kajian terhadap proyek-proyek yang akan dilaksanakan.

Proyek penanganan banjir yang dilakukan oleh Pemkot Semarang memang tidak setengah-setengah. Aliran air dari hulu hingga hilir ditangani dengan serius. Di bawah

ini akan dijelaskan fasilitas-fasilitas pengendali banjir yang dibuat oleh Pemkot Semarang dan Dinas Pekerjaan Umum:

1. Banjir Kanal Barat dan Banjir Kanal Timur.

Pada tahun 1892 Belanda membangun Banjir Kanal Barat sebagai salah satu upaya untuk mengatasi banjir. Belanda membangun bendungan di dalam Banjir Kanal Barat tersebut. Nama asli bendungan itu adalah *Kaaimanstuw* atau Bendungan Kaaiman. Kini, bendungan tersebut dikenal dengan Bendungan Kalisari. Letak Bendungan Kalisari ini tidak jauh dari Rumah Sakit Umum Pusat Dr. Kariadi, tepatnya di sebelah utara rumah sakit. Delapan tahun kemudian tepatnya pada tahun 1900, Belanda kembali membangun kanal seperti Banjir Kanal Barat di wilayah Timur Kota Semarang. Kanal tersebut dikenal dengan nama Banjir Kanal Timur.

Pembangunan Banjir Kanal Barat dan Banjir Kanal Timur ini dimaksudkan untuk mengendalikan banjir. Kedua kanal tersebut difungsikan untuk mengalirkan luapan air dari kawasan Semarang bagian atas langsung menuju Laut Jawa. Air yang berasal dari kaki Gunung Ungaran yang mengalir melalui beberapa sungai besar diteruskan ke Laut Jawa. Sesuai dengan rancangan yang dibuat, fungsi kedua kanal tersebut hanya untuk mengendalikan banjir saja, namun tidak menutup kemungkinan bahwa Banjir Kanal Barat dijadikan lokasi wisata air.

Menurut Mahfudz Ali selaku Wakil Walikota Semarang (dikutip dari *website Bappenas* tanggal 16 Februari 2009), Sungai Banjir Kanal Barat ini memiliki sejumlah keunggulan. Banjir Kanal ini memiliki luasan penampang yang memadai. Lebarnya mencapai 30 meter dengan kedalaman yang cukup untuk diarungi perahu. Air yang mengalir di Banjir Kanal Barat juga relatif lebih jernih dan tidak berbau jika dibandingkan dengan Kali Semarang. Pada perkembangannya, Banjir Kanal Barat tidak sesuai dengan rencana awal. Terjadinya sedimentasi atau pengerasan tanah mengakibatkan kedalaman Banjir Kanal Barat menjadi berkurang. Hal ini akan sangat bahaya apabila terjadi banjir besar maka kapasitas Banjir Kanal Barat yang pada awalnya ditargetkan mampu menampung air dalam debit yang besar maka dengan terjadinya sedimentasi ini debit air yang mampu ditampung menjadi berkurang. Mahfudz Ali juga mengemukakan bahwa masyarakat dalam hal ini kurang disiplin seperti contohnya

membuang sampah dan keberadaan bangunan-bangunan liar di bantaran Banjir Kanal Barat. Mahfudz Ali menginstruksikan kepada Pemkot Semarang agar menertibkan masyarakat yang membuang sampah sembarangan di Banjir Kanal Barat serta menertibkan bangunan-bangunan liar di bantaran sungai.

Dinas Pekerjaan Umum melakukan normalisasi lebar aliran Kaligarang dan Banjir Kanal Barat serta membebaskan bantaran sungai. Hasilnya, Banjir Kanal Barat yang sekarang terlihat menjadi lebih besar dari sebelumnya. Dinas Pekerjaan Umum melakukan pengerukan dan pelebaran dasar Kaligarang dan Banjir Kanal Barat sepanjang 9,8 kilometer, mulai dari pertemuan Kali Kreo dan Kaligarang hingga muara. Pemerintah Jepang menyetujui peminjaman dana sebesar 16,3 milyar yen untuk normalisasi fisik Banjir Kanal Barat dan dimulai pada akhir tahun 2008, normalisasi ini dijadwalkan selesai pada tahun 2012.

Walikota Semarang, Sukawi Sutarip (dikutip dari harian Suara Merdeka tanggal 7 Mei 2007) mengemukakan bahwa program-program yang dicanangkan oleh Pemkot Semarang dalam rangka normalisasi Banjir Kanal Barat adalah pemantauan sungai yang sering digunakan warga untuk membuang sampah. Salah satu langkah yang diambil adalah pemasangan kamera CCTV di tempat tersembunyi. Dengan sistem itu diharapkan dapat dilacak orang-orang yang sering membuang sampah di sungai. Kamera CCTV ini dapat diganti setiap dua hari sekali.

2. Pembangunan *Polder* Kota Lama (*Polder* Tawang) dan *Polder* Kaligawe.

Air genangan (*rob*) merupakan air yang berasal dari pasang air laut dan menimpa daerah Semarang bagian utara. *Rob* tersebut terjadi mulai daerah Tanah Mas, Bandarharjo, Kuningan, Tawang, Pelabuhan Tanjung Emas, Kemijen, Jl. Kolonel Soegiono, Jl. Agus Salim hingga Jl. Pengkuran. Wilayah perkotaan yang semula aman pun mulai tergenang *rob*. Di sekitar wilayah Pasar Johar, misalnya, genangan air telah menjadi suatu pemandangan yang biasa. Salah satu upaya Pemkot dalam mengatasi permasalahan *rob* tersebut adalah dengan cara membangun *polder*.

Polder selalu diidentikkan dengan negeri kincir angin yaitu Belanda, dimana seperempat dari luas wilayahnya berada di bawah permukaan air laut. Perlu diketahui

bahwa Belanda memiliki lebih dari 3000 *polder* yang tersebar di seluruh penjuru negeri. Sebelum ditemukannya mesin pompa, kincir angin telah digunakan untuk menaikkan air dari suatu *polder* ke *polder* lain yang lebih tinggi. Pada daerah *polder*, air buangan (air kotor dan air hujan) dikumpulkan pada suatu badan air (sungai dan situ) yang kemudian dipompakan ke sungai atau kanal yang langsung bermuara ke laut.

Berkaitan dengan aspek ruang, bermacam kemungkinan terjadinya banjir (ketinggian, daerah tergenang) dari beragam periode ulang (*return period*) dikaji untuk menentukan sistem pengaliran air dan batas *polder*. Ada beberapa daerah di badan sungai yang memang disiapkan untuk digenangi ketika banjir besar (periode yang lebih lama) melanda. Daerah ini biasanya dimanfaatkan untuk fungsi pertanian atau daerah hijau. Ketentuan sempadan sungai dan tanggul juga diterapkan untuk menjamin tidak ada bangunan pada daerah tersebut. Kontrol pada pemanfaatan lahan agar sesuai dengan peruntukannya sangat ketat, dimulai dari kelayakan pada saat perijinan, pengawasan rutin hingga penggunaan foto udara kawasan. Selain ditunjang sumber daya manusia, teknologi serta finansial, upaya penegakan hukum dan peraturan merupakan salah satu kunci keberhasilan penanggulangan banjir di Kota Semarang.

Penerapan sistem *polder* di Kota Semarang perlu memperhatikan beberapa hal yaitu:

1. Pemanfaatan lahan di sekitar tanggul harus di kontrol seketat mungkin, minimal sepanjang bantaran sungai dan tanggul kanal harus bebas dari bangunan dan permukiman liar. Daerah ini memiliki risiko tertinggi bila terjadi banjir. Alternatif pemanfaatannya bisa berupa taman ataupun jalan. Berkait dengan tata ruang secara umum, penegakan ketentuan tata ruang seperti tata guna lahan (*land use*) dan koefisien dasar bangunan juga harus benar-benar dilaksanakan, tidak sekedar menjadi proyek untuk menghabiskan anggaran pemerintah.
2. Ketika semua air buangan dialirkan ke laut, ancaman banjir dari laut juga perlu diperhatikan. Bukan tidak mungkin gelombang pasang akan membanjiri kota melalui kanal banjir yang ada. Mungkin saja diperlukan pintu atau gerbang kanal yang bisa dibuka tutup sewaktu-waktu.
3. Sistem *polder* sangat bergantung pada lancarnya saluran air, sungai, kanal serta kinerja mesin-mesin yang memompa air keluar dari daerah *polder*. Aspek perawatan

(sumberdaya manusia dan peralatan) perlu mendapat perhatian dalam bentuk program kerja dan anggaran.

4. Resapan air hujan perlu lebih dimaksimalkan melalui daerah resapan mikro seperti taman, kolam, perkerasan yang permeabel serta sumur resapan. Prinsipnya adalah mengurangi buangan air hujan ke sungai dan memperbanyak resapannya ke dalam tanah.

Sistem *polder* digunakan untuk mengeluarkan air dari dataran rendah dan juga menangkal banjir di wilayah delta dan daerah aliran sungai. Di Indonesia, rencana penanganan banjir ditetapkan pada level nasional, provinsi serta kotapraja. Menurut Ir. Fauzi, MT, Kasi Operasional dan Pemeliharaan Pengairan DPU Kota Semarang (dikutip dari website <http://kasihdalamkata.blogspot.com/2008/07/disfungsi-polder-tawang.html>, tanggal 4 Februari 2009), *polder* merupakan jaringan *drainase* di suatu kawasan, yang terisolasi atau terlindung dari banjir dan genangan termasuk akibat naiknya muka air laut (*rob*). Pembangunan *polder* mempunyai tujuan untuk mencegah suatu daerah dari banjir dan *rob*. Sedangkan tujuan dibangunnya sistem *polder* Tawang adalah untuk memproteksi air limbah dari luar kawasan dan mengendalikan muka air di Kota Lama. Sebagaimana yang telah diketahui, Kota Lama merupakan suatu wilayah cagar budaya yang meninggalkan banyak bangunan bersejarah, diantaranya Stasiun Besar Tawang, Gereja Blenduk dan rumah-rumah kuno lainnya. Apabila permasalahan banjir dan *rob* tidak segera ditangani maka dikhawatirkan hal tersebut akan berdampak pada pengurangan jumlah wisatawan.

Beberapa hal positif yang dapat diambil dari pembangunan *polder*, yaitu:

1. Memberikan ruang terbuka bagi masyarakat sekitar.
2. Lingkungan yang semula terkesan kumuh menjadi lebih tertata dan dapat menghidupkan kembali citra Kota Lama.
3. Berfungsi sebagai obyek rekreasi keluarga.
4. Penyediaan air untuk antisipasi kebakaran dan penyiraman tanaman kota.

Sistem *polder* merupakan upaya struktural penanggulangan banjir yang konsekuensinya jelas yaitu biaya yang sangat besar dan memakan waktu yang lama baik untuk pembebasan tanah, pembangunan fisik serta pengadaan dan perawatan mesin-mesin dan peralatan.

Satu hal yang sangat disayangkan dari pembangunan *polder* Tawang, *polder* yang dibangun dengan dana Rp 7 milyar ini belum dapat berfungsi secara optimal. Apabila terjadi hujan yang deras pompa-pompa yang ada di *polder* seringkali tidak bisa mengatasi genangan yang timbul. Hal ini tidak terlepas dari faktor kurangnya jumlah pompa yang tersedia. Jumlah pompa yang ada tidak sebanding dengan kebutuhan ideal yang direncanakan. Air yang masuk ke *Polder* Tawang juga berasal dari daerah lain, seperti dari Jl. Pengapon dan Ronggowarsito. Padahal, pada awalnya *Polder* Tawang dibuat hanya untuk menampung buangan air dari Kota Lama dan sekitarnya.

Pembangunan *polder* Tawang membawa konsekuensi terhadap pengeluaran dana Pemerintah yang cukup besar serta membutuhkan waktu yang lama dalam masalah pembebasan lahan, pembangunan fisik maupun untuk pengadaan dan perawatan mesin-mesin dan peralatan. Komponen dari sistem *polder* terdiri dari tanggul, pintu air, saluran, kolektor, pompa air dan kolam retensi. Menurut warga sekitar yang tidak bersedia disebutkan namanya, keberadaan *Polder* Tawang mampu mengurangi tinggi dan luas genangan rob. *Polder* tersebut dapat menampung 39.000 m² air.

Pengelolaan sistem *polder* memerlukan penanganan yang cukup sulit terutama dalam menjaga kebersihan dan pemanfaatan kolam retensi sebaik-baiknya. Berdasarkan keterangan Diana, staf Dinas Pertamanan dan Pemakaman, *polder* dibersihkan setiap seminggu sekali, Dinas Pertamanan melakukan penyedotan supaya kotoran-kotoran yang mengendap di dasar *polder* dapat terangkat. Tanaman-tanaman di sekeliling *polder* juga disiram. Hal ini diharapkan dapat lebih memperindah *polder* Tawang.

Sistem *polder* dapat dioptimalkan dengan adanya pemasangan tanggul pengaman untuk kawasan rendah dan mengembangkan *drainase* di perkotaan. Fungsinya untuk mengurangi kawasan banjir akibat genangan air. *Polder* Tawang tidak dapat mengatasi banjir dan rob secara menyeluruh. Pompa-pompa air yang tersedia di *Polder* Tawang jumlahnya tidak mencukupi. Perlu adanya normalisasi saluran dan penambahan kapasitas pompa pada sejumlah lokasi yang rawan banjir dan rob.

Pemkot Semarang juga melakukan pembangunan *polder* lain yang terletak di Jalan Kaligawe. Sebagaimana diketahui, Jalan Kaligawe merupakan urat nadi perekonomian di Kota Semarang karena di Jalan Kaligawe terdapat LIK (Lingkungan Industri Kecil) yaitu suatu kawasan industri dimana terdapat banyak pabrik, Jalan

Kaligawe juga merupakan jalan yang menghubungkan Kota Semarang dengan Kota Surabaya. Setiap musim penghujan tiba, Jalan Kaligawe dan sekitarnya tidak pernah aman dari banjir. Salah satu lokasi yang selalu terendam banjir yaitu Pasar Waru yang terletak di Kelurahan Kaligawe. Para pedagang di Pasar Waru ini mengeluh dagangannya tidak laku akibat banjir. Selain Pasar Waru, banjir juga terjadi di jalan masuk menuju rumah susun sederhana sewa (rusunawa) Kaligawe yang saat ini masih dalam tahap penyelesaian.

Gambar 4.9
Pompa Air di Polder Tawang



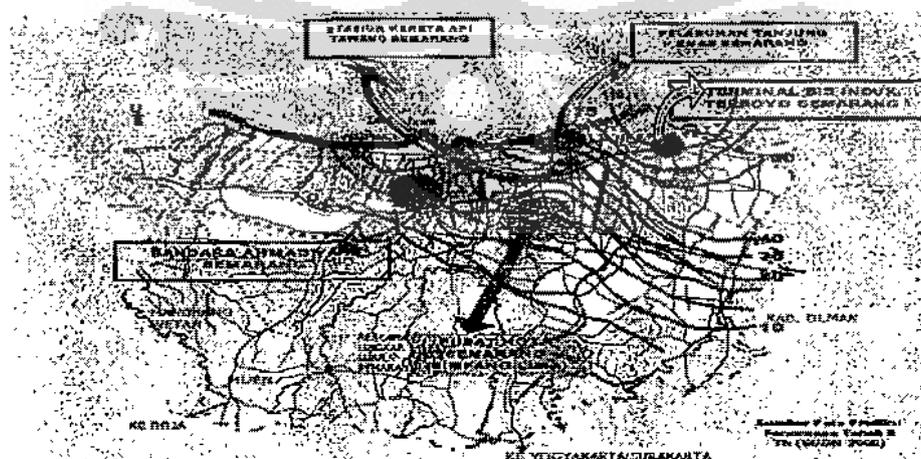
Atas dasar itulah, pada tahun 2008 Pemkot Semarang merencanakan pembangunan kolam retensi atau *polder* di kawasan Kaligawe. *Polder* ini dibangun pada sisi barat Pasar Waru dan akhir tahun 2008 sudah dalam tahap pengerukan. Luas *polder* Kaligawe ini sekitar 5.000 m² dengan kedalaman 3,5 - 4 meter. Dana APBN yang dialokasikan untuk pembangunan *polder* Kaligawe ini sebesar Rp 3,5 milyar, sementara diperkirakan dana untuk pembuatan *polder* ini sebesar Rp 5 milyar. Kekurangan dana diambil dari APBD sebesar Rp 1,5 milyar. Berdasarkan keterangan

dari Keswo, Staf Dinas Pertamanan dan Pemakaman Pemkot Semarang yang juga merupakan warga Genuk, Kaligawe (hasil wawancara tanggal 23 Januari 2009 di Kantor Pemkot Semarang), pembangunan *polder* Kaligawe terancam tidak dilanjutkan karena sampai awal tahun 2009 tidak ada tanda-tanda *progress* pembangunan *polder*. Menurutnya, keberadaan *polder* di Kaligawe sangat penting untuk menampung air banjir di daerah Pasar Waru dan rusunawa. Dengan adanya *polder* ini air banjir akan lebih cepat surut.

3. Meninggikan Daerah yang Rawan Banjir

Fasilitas lain yang disediakan Pemkot Semarang untuk mengatasi banjir dan rob adalah meninggikan daerah yang rawan banjir. Program ini sudah dilaksanakan di Simpang Lima, Kota Lama, Jalan Kaligawe dan Semarang Timur, namun program ini pun tidak mampu mengatasi banjir di Kota Semarang. Hal ini dapat dilihat pada waktu hujan deras, daerah-daerah seperti Simpang Lima, Kota Lama dan Kaligawe tetap banjir. Menurut keterangan dari Bapak Nasril, Dinas Pekerjaan Umum, setiap tahun permukaan tanah itu mengalami penurunan sekitar kurang lebih 20 cm sehingga apabila tanahnya ditinggikan tetap saja akan tergenang di tahun berikutnya. Di bawah ini merupakan peta lokasi-lokasi penurunan tanah yang terjadi di Kota Semarang:

Gambar 4.10



Sumber: Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, 2008

Kekurangan lain dari meninggikan dataran adalah daerah yang tidak ditinggikan datarannya yang berada di sekitar area yang ditinggikan akan mengalami banjir. Secara otomatis air akan menggenangi daerah yang rendah. Kondisi ini sangat merugikan penduduk yang tinggal di daerah rendah. Menurut keterangan dari Ibu Hartami, warga Kampung Purwosari (hasil wawancara tanggal 24 Januari 2009 melalui telepon), Pemkot Semarang sudah meninggikan jalan di daerah Purwosari, bahkan jalan di perkampungannya pun sudah dipasang *paving block*, namun setiap hujan deras bisa dipastikan kampungnya dilanda banjir. Ibu Hartami juga mengatakan selama 25 tahun tinggal di Kampung Purwosari, sudah 5 kali lantai rumahnya ditinggikan. Pada banjir tahun 2007, air yang masuk ke rumahnya setinggi 80 cm. Hal ini menurutnya sudah mengalami peningkatan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya yang setiap kali banjir dan air masuk rumah dapat dipastikan air yang menggenang setinggi 1 meter.

4. Pemasangan *Paving Block* dan Penanaman Pohon

Tujuan dari pemasangan *paving block* adalah supaya air dapat meresap ke dalam tanah dan tidak mengalami *runoff*. Tanah yang dipasang *paving block* juga akan lebih kuat. Sebagaimana diketahui, jalanan di Kota Semarang terutama di Kota Lama dan Jalan Kaligawe sempat mengalami kerusakan parah akibat banjir. Jalanan menjadi bergelombang dan berlubang dimana-mana. Pemkot Semarang memutuskan untuk memasang *paving block* di daerah-daerah tersebut.

Program penanaman pohon juga dilakukan oleh Pemkot Semarang. Pemkot Semarang menamainya Gerakan Sejuta Pohon. Tujuan dari penanaman pohon ini adalah memperbanyak resapan air. Diharapkan penanaman pohon ini dapat memberikan kontribusi positif dalam meresapkan air. Khusus untuk Kota Semarang, Pemkot Semarang menyediakan bibit sebanyak 1.036.500 batang terdiri atas pohon buah-buahan dan kayu-kayuan.

Selain itu, Pemkot Semarang juga melakukan Gerakan Perempuan Tanam dan Pelihara Pohon (GPT PP). Penanaman ini dilakukan di daerah Tembalang dengan jumlah bibit 5.000 batang, dari jumlah tersebut 1.500 batang ditanam oleh Gabungan

Organisasi Wanita (GOW) dan 3.500 batang lainnya ditanam oleh para Prajurit TNI. Pemkot Semarang juga melakukan penanaman *mangrove* di sepanjang pantai di Kota Semarang. Sebanyak 855 ribu bibit *mangrove* disiapkan oleh Pemkot Semarang.

5. Penambahan Pompa Air

Pemkot Semarang bekerjasama dengan Dinas Pekerjaan Umum menyediakan 50 pompa air yang terdapat di 25 stasiun pompa untuk mengatasi genangan banjir dan rob. Dari jumlah tersebut di atas 35 pompa di antaranya terdapat di Kecamatan Semarang Utara yang merupakan daerah langganan banjir dan rob. Menurut keterangan Bapak Fauzi, Kasubdin Pengairan DPU Kota Semarang, pompa-pompa air ini memiliki kapasitas sedot rata-rata mencapai 25 ribu liter per detik. Pompanisasi merupakan salah satu program yang bertujuan untuk mengurangi genangan air di daerah rawan banjir dan rob.

Pada awal tahun 2009, Pemkot Semarang menjanjikan penambahan 4 pompa yang terdiri dari 1 pompa dengan kapasitas sedot besar yaitu 35 ribu liter per detik yang diletakkan di Panggung Lor, Semarang Utara serta 3 pompa berkapasitas sedot masing-masing 1.800 liter per detik yang ditambahkan di stasiun pompa Pasar Waru, Kecamatan Gayam Sari.

Sampai dengan tahun 2008, DPU mencatat setidaknya ada 24 stasiun pompa banjir yaitu:

1. Kawasan Semarang Barat : 2 pompa (rencana).
2. Kawasan Semarang Tengah : 21 pompa.
3. Kawasan Semarang Timur : 1 pompa.

Stasiun pompa yang terletak di Boomlana IV dan Johar IV rusak sehingga penanganannya memang tidak dapat seoptimal mungkin. Untuk dapat melakukan penanganan banjir secara komprehensif jumlah pompa tersebut di atas sangatlah kurang mengingat lokasi yang terkena banjir dan rob di Kota Semarang sifatnya menyeluruh. Sesuai data yang dimiliki DPU, kawasan rawan banjir di Kota Semarang seluas 8.773 hektar, sedangkan daerah yang rawan rob seluas 3.400 hektar.

Kinerja stasiun pompa yang tersedia di Kota Semarang belum dapat mempercepat surutnya genangan banjir yang semakin meluas. Hal ini dikarenakan air di

hulu dan di hilir sungai ketinggiannya sudah sama. Air lebih cepat menenggelamkan berbagai kawasan kota. Meskipun 24 jam dioperasikan, kemampuan sedot air tetap tidak dapat mengatasi banjir dengan wilayah yang luas. Pengoperasian pompa yang terus-menerus menjadikan mesin pompa panas dan akibatnya mesin cepat rusak. Keseluruhan pompa air yang dimiliki Kota Semarang memiliki kemampuan sedot air sebanyak 20.000 liter per detik. Menurut Gatot, salah seorang warga yang tinggal di dekat Stasiun Pompa Boomlana, seperti dikutip dari harian Suara Merdeka, 11 Februari 2008, pompa yang sudah dihidupkan 24 jam saja tidak mampu mengatasi banjir di wilayah tersebut.

Stasiun Kereta api Tawang dalam menghadapi rob hanya mengandalkan 3 pompa air yang dimilikinya, namun ternyata hanya 2 pompa yang dapat difungsikan. Menurut keterangan Kepala Stasiun Tawang Semarang, Rahadi Suprpto, seperti dikutip dari *website* Antara, 2 Juni 2007, sudah tidak ada cara lain yang dapat dilakukan untuk menghindari genangan rob karena letak stasiun memang lebih rendah dari saluran air yang ada di depannya. Menurutnya, sejak tahun 1990 bagian dalam stasiun termasuk peron pemberangkatan penumpang telah ditinggikan hingga 80 cm. Di bawah ini adalah peta pompanisasi yang ada di Kota Semarang:

Gambar 4.11

PETA POMPANISASI KOTA SEMARANG



Sumber: Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, 2008

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50

Tabel 4.10
Daftar Pompa Baujir di Kota Semarang dan Rincian Biaya Operasional

No	Pompa/ Sub Sistem	Kapasitas	Jenis Pompa	Lokasi	Biaya Pembangunan Stasiun	Biaya Operasional Ideal per Tahun	Biaya Operasional yang ada	Kondisi
Kawasan Semarang Tengah								
1	Simpang Lima	6.000	Axial, Screw Pump	Jl. Barito	1.200.000.000	435.000.000	152.000.000	Operasional
2	K. Kebu	250	Axial	Jl. Arteri Pedurungan	525.000.000	90.000.000	6.500.000	Operasional
3	Candi	250	Axial	Jl. Manggis	225.000.000	170.000.000	6.000.000	Operasional
4	Bulu	3.000	Screw Pump	Jl. Kokrosono	450.000.000	160.000.000	75.000.000	Operasional
5	Lemah Gempal	100	Axial	Jl. Basudewa	200.000.000		75.000.000	Operasional
6	Kali Asin	250	Screw Pump	Jl. Hasanudin	525.000.000	70.000.000	6.500.000	Operasional
7	Kol Sugiono	100	Axial	Jl. Agus Salim	200.000.000		7.500.000	Operasional
8	Banger Selutan	1.200	Mixed Flow	Sedompyong	540.000.000	70.000.000	30.500.000	Operasional
9	Bandarharjo Barat	1.000	Submersible	Lanal	2.156.000.000	162.091.000	12.000.000	Operasional
10	Bandarharjo Timur	600	Submersible	Bandarharjo	270.000.000	600.000.000	15.000.000	Operasional
11	Kali Baru	3.000	Submersible	Sleko	600.000.000	175.000.000	77.000.000	Operasional
Kawasan Semarang Timur								
1	Tenggang	250	Submersible	Kandang Kebu	825.000.000	15.000.000	6.500.000	Operasional
2	Gebangsari	1000	Submersible	LJK Kaligawe	1.825.000.000	15.000.000	6.500.000	Operasional
3	K. Pacar	1000	Submersible	Jl. Kaligawe	1.825.000.000	15.000.000	6.500.000	Operasional

Sumber: Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, 2007

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa biaya yang diperlukan untuk operasionalisasi pompa air sangatlah besar. Suatu kebijakan yang direncanakan tanpa adanya anggaran yang memadai juga tidak akan berjalan dengan baik. Untuk penanganan banjir secara menyeluruh sudah pasti diperlukan anggaran yang tidak

sedikit, namun paling tidak Pemkot Semarang sudah menunjukkan keseriusannya dalam mengatasi banjir di Kota Semarang.

4.4.4. Perataan

Dalam kriteria perataan ini dibahas mengenai pendistribusian anggaran penanggulangan banjir. Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana menjelaskan bahwa khusus anggaran penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat dialokasikan oleh Pemerintah dalam APBN sedangkan Pemerintah Daerah dapat mengalokasikan dana siap pakai dalam APBD. Untuk menghindari terjadinya kesalahan dan penyimpangan dalam pelaksanaannya, kegiatan penyusunan rencana dan penggunaan dana dan bantuan bencana harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan sesuai dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi. Kegiatan pengawasannya dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Pendistribusian anggaran atau alokasi anggaran kepada masing-masing Dinas terkait tentu saja berbeda-beda tergantung dengan jenis program yang dilaksanakan seperti contoh Pemerintah mengalokasikan anggaran untuk pembangunan polder, normalisasi banjirkanal serta perbaikan dan penambahan pompa-pompa air melalui DPU, tentu saja anggaran yang dialokasikan melalui DPU ini berbeda dengan anggaran yang dialokasikan melalui Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang karena tingkat dan jenis program yang dilaksanakan berbeda.

Sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Ibu Rustriningsih, Wakil Gubernur Jawa Tengah (Acara Kabar Petang TVOne, Selasa, 10 Februari 2009) anggaran yang dialokasikan untuk penanganan banjir masih dianggap belum mencukupi, maka manfaat yang dirasakan oleh masyarakat tiap kawasan di Kota Semarang yang terkena banjir tentu saja berbeda. Menurut Muhardani, Staf Bea Cukai yang berkantor di Puri Anjasmoro (hasil wawancara tanggal 5 Februari 2009 melalui *Yahoo Messengers*), fasilitas-fasilitas yang disediakan Pemkot Semarang untuk mengatasi banjir dan rob di wilayahnya tidak ada gunanya. Saat ditanyakan apa saja yang telah dilakukan Pemkot Semarang untuk mengatasi banjir di wilayahnya, Muhardani mengatakan Pemkot

Semarang menyediakan pompa-pompa air yang fungsinya menyedot air rob, namun walaupun sudah ada beberapa pompa tetap saja terjadi rob pada waktu sore. Lain halnya dengan yang disampaikan oleh Ibu Hartami, warga Kampung Purwosari (hasil wawancara tanggal 24 Januari 2009 melalui telepon). Ibu Hartami mengatakan bahwa Pemkot sudah meninggikan jalan di perkampungannya dan menyediakan pompa-pompa air. Sejauh ini, fasilitas-fasilitas tersebut mampu mengurangi volume banjir dan rob di wilayah tersebut.

Dalam menghadapi banjir, Pemkot Semarang sudah mempersiapkan segalanya termasuk bantuan yang akan diberikan kepada masyarakat yang tinggal di daerah banjir. Berdasarkan keterangan dari Bapak Ari Djoko Santoso, selaku Kabid Kesiagaan Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang tahun 2008 (hasil wawancara tanggal 23 Januari 2009 melalui telepon), Pemkot Semarang menyediakan 5 perahu karet yang siap pakai dan diletakkan di Posko Penanganan Bencana, tepatnya di Kantor Badan Kesbang dan Linmas. Saat ditanya apakah jumlah perahu karet tersebut mencukupi untuk penanganan banjir di beberapa tempat, Bapak Ari menjawab jelas tidak mencukupi, namun dalam pelaksanaan evakuasi dan penyelamatan korban banjir, Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang bekerjasama dengan SARNAS, SARDA serta PMI. Tim-tim tersebut memiliki peralatan-peralatan penanganan banjir yang sama lengkapnya dengan Badan Kesbang dan Linmas. Tim-tim itu mendirikan posko 24 jam di masing-masing titik rawan banjir.

Gambar 4.12
Perahu Karet di Posko Penanganan Bencana



Pemkot Semarang juga menyediakan bantuan logistik untuk tiap-tiap kecamatan yang daerahnya terendam banjir. Pemkot Semarang mengeluarkan kebijakan untuk membangun lumbung-lumbung di setiap kecamatan yang ditunjuk sebagai tempat penyimpanan logistik. Bantuan logistik yang sudah masuk ke lumbung kemudian oleh Pemkot Semarang diserahkan penggunaannya oleh Kelurahan masing-masing. Biasanya tiap Kelurahan mendirikan dapur umum. Kecamatan yang ditunjuk ada 7 yaitu:

1. Kecamatan Semarang Utara.
2. Kecamatan Tugu.
3. Kecamatan Ngaliyan.
4. Kecamatan Tembalang.
5. Kecamatan Genuk.
6. Kecamatan Gayamsari.
7. Kecamatan Pedurungan.

Selain logistik yang dikirim ke tiap Kecamatan tersebut, Pemkot Semarang juga menyimpan sejumlah logistik di Gudang Depot Logistik (Dolog). Di bawah ini merupakan tabel jenis bantuan logistik yang disimpan di gudang Dolog:

Tabel 4.11
Jenis Bantuan Logistik Bencana

No	Jenis Logistik	Jumlah
1	Beras	100 ton
2	Mie Instan	175 dos
3	Minyak goreng	50 dos
4	Kecap	25 dos
5	Saos	25 dos
6	Air mineral	40 dos

Sumber: Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang, 2008

Menurut keterangan Ibu Hartami, bantuan yang diberikan berupa nasi bungkus, mie instan serta air bersih. Bantuan ini disalurkan melalui Kelurahan setempat. Sedangkan untuk bantuan berupa uang, Pemkot Semarang memberikan santunan Rp 3.000.000,00 – Rp 5.000.000,00 per KK di tiap Kelurahan. Di bawah ini merupakan rincian bantuan logistik yang diberikan Pemkot Semarang kepada tiap-tiap Kecamatan:

Tabel 4.12
Rincian Bantuan Logistik

Nr	Tanggal Terima	Jenis Bantuan	Kecamatan yang Menerima
1	11-Apr-08	500 kg beras	Kecamatan Gayamsari
2	11-Apr-08	500 kg beras	Kecamatan Tugu
3	11-Apr-08	500 kg beras	Kecamatan Genuk
4	11-Apr-08	500 kg beras	Kecamatan Pedurungan
5	17-Apr-08	265 mi instan	Kecamatan Semarang Utara
		2.840 kg beras	
6	26-Agust-08	20 dos mi instan	Kecamatan Genuk (untuk stok antisipasi bencana)
		15 dos air mineral	
		2 dos minyak goreng	
		2 dos kecap	
7	26-Agust-08	2 dos saos	Kecamatan Semarang Utara (untuk stok antisipasi bencana)
		20 dos mi instan	
		2 dos minyak goreng	
		2 dos kecap	
		15 dos air mineral	
		43 stel seragam sekolah	
		625 buku sekolah	
		3 dos saos	
2 kwintal beras			

Sumber: Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang, 2008

Jadi, berdasarkan data yang disajikan di atas, dapat dilihat bahwa Pemkot Semarang telah menyalurkan bantuan baik berupa uang maupun logistik. Bentuk bantuan logistik untuk tiap Kecamatan sama, namun jumlah yang disalurkan berbeda-beda tergantung jumlah KK di tiap Kecamatan.

Bantuan yang diberikan tidak hanya uang dan logistik saja, bantuan juga berupa bantuan kesehatan. Pada saat terjadi banjir penyakit banyak menghinggapi masyarakat yang tinggal di daerah rawan banjir tersebut. Penyakit itu bisa berupa diare, penyakit kulit, bahkan ada pula yang terjangkit ISPA (Infeksi Saluran Pernafasan Akut). Dalam hal ini, Dinas Kesehatan Kota Semarang menerjunkan "satuan gerak cepat" nya ke tiap-tiap Kecamatan. Tim ini membawa peralatan kesehatan, obat-obatan serta mendirikan posko kesehatan yang berjaga 24 jam di lokasi banjir.

4.4.5. Responsivitas

Terjadinya banjir menimbulkan reaksi yang berbeda-beda dari tiap warga masyarakat. Namun, semua reaksi itu pada intinya mengarah pada Pemkot Semarang agar segera menuntaskan masalah banjir ini. Terdesak oleh kritikan masyarakat tersebut Pemkot Semarang mengupayakan fasilitas-fasilitas seperti penambahan pompa air di beberapa stasiun pompa, membangun *polder*, dan lain-lain. Pada kenyataannya, semua fasilitas pengendali banjir yang disediakan Pemkot Semarang itu belum mampu mengatasi banjir secara menyeluruh.

Respon masyarakat mengenai kebijakan yang diambil Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir pun beragam. Menurut keterangan Keswo, staf Dinas Pertamanan dan Pemakaman Kota Semarang yang juga merupakan warga Genuk, Kaligawe (hasil wawancara tanggal 23 Januari 2009 di Kantor Pemkot Semarang), selama 6 tahun tinggal di Genuk baru 2 kali mengalami banjir, Banjir yang terjadi di daerahnya tidak sampai masuk rumah. Banjir hanya menggenangi akses jalan menuju ke perumahannya. Hal ini menurut Keswo cukup mengganggu karena pada saat akan beraktivitas perjalanan menjadi lebih lama karena harus memutar mencari jalan yang tidak tergenang. Air yang menggenangi ini hanya berlangsung 1 hari saja. Permukiman yang menjadi tempat tinggalnya merupakan permukiman baru jadi saluran air belum tertata

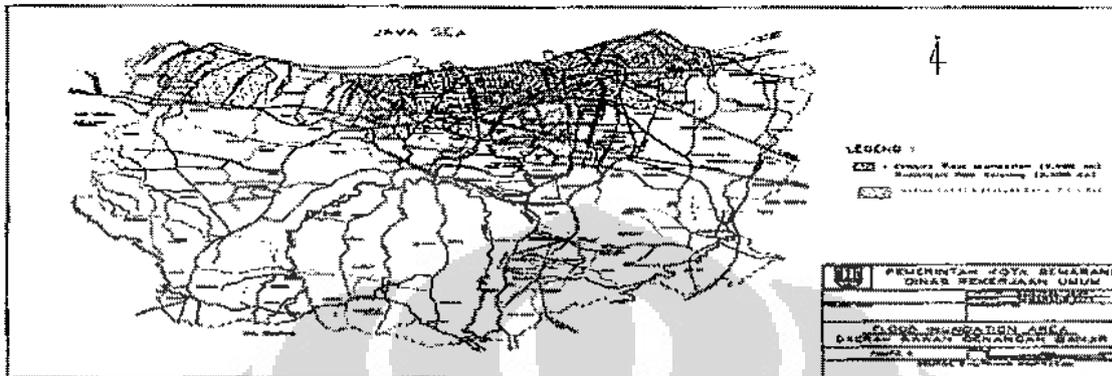
dengan baik. Pemkot Semarang sudah membuat saluran air untuk mempercepat surutnya air, dan sejak ada saluran ini banyak kemajuan yang dirasakan oleh warga sekitar. Keswo juga menjelaskan bahwa Pemkot Semarang membangun polder di Kaligawe namun pembangunannya berhenti. Ketika ditanya apakah kalau polder tersebut selesai dibangun dapat mengatasi banjir di wilayah Genuk, Keswo mengatakan bisa mengurangi banjir bukan mengatasi. Jadi, menurut Keswo polder itu hanya mengurangi banjir bukan mengatasi banjir.

Sampai tahun 2008 terminal Terboyo, Kaligawe masih banjir padahal jalanan di Kaligawe sudah ditinggikan. Warga di dekat Terminal Terboyo sering melakukan aksi protes kepada Pemkot Semarang, oleh Pemkot Semarang ditanggapi, namun Keswo menambahkan bahwa hal itu terbentur oleh masalah pembebasan lahan. Pemkot Semarang merencanakan akan membangun saluran air di dekat terminal namun ternyata lahan itu milik orang lain. Pemkot Semarang juga telah meninggikan jalan di wilayah sekitar Kaligawe, relokasi warga ke rusunawa yang terletak di Kaligawe akan segera terlaksana pada tahun 2009. Menurut Keswo, semua upaya Pemkot Semarang dalam menangani banjir di wilayahnya cukup efektif namun tidak mengatasi banjir secara komprehensif.

Lain lagi dengan penuturan Ibu Hartami, warga Kampung Purwosari I/47 (hasil wawancara tanggal 24 Januari 2009 melalui telepon), Ibu yang sudah 25 tahun tinggal di daerah tersebut mengatakan rumahnya selalu kebanjiran. Apabila banjir datang, air yang masuk ke dalam rumah setinggi pintu. Pemkot Semarang sudah meninggikan jalanan di wilayah tersebut, jalanan di perkampungannya pun sudah dipasang *paving block* bahkan sudah ada penambahan pompa air di stasiun pompa terdekat. Memang hasilnya masih tetap banjir namun Ibu Hartami mengatakan bahwa usaha Pemkot Semarang tergolong berhasil dalam menangani banjir di wilayahnya karena air yang masuk ke rumah tidak setinggi tahun-tahun sebelumnya. Terakhir pada tahun 2007, air yang masuk ke rumahnya setinggi 80 cm. Hal ini menurutnya sudah merupakan kemajuan. Bantuan yang diberikan dari Pemkot Semarang berupa nasi bungkus, mi instan, serta air bersih. Bantuan ini dibagikan secara merata oleh Kelurahan setempat. Sebulan sekali ada petugas dari Pemkot Semarang yang melakukan *survey* ke Kampung Purwosari untuk memastikan sarana dan prasarana yang rusak akibat banjir.

Respon yang bertolak belakang disampaikan oleh Bapak Muhardani, pegawai Kantor Wilayah Ditjen Bea Cukai Kota Semarang (hasil wawancara tanggal 5 Februari 2009 melalui *Yahoo Messengers*), lokasi kantornya yang berada di dekat laut selalu didatangi rob setiap sore harinya. Menurutnya, usaha yang dilakukan oleh Pemkot Semarang di wilayahnya belum maksimal walaupun Pemkot Semarang sudah menyediakan penyedot air namun daya sedotnya kecil sehingga rob dapat diatasi pada pagi sampai siang hari sedangkan sore harinya rob datang lagi. Memang untuk mesin penyedot air biaya operasionalnya sangat besar. Pemkot Semarang cenderung menyalahkan faktor alam dalam hal ini, namun apabila tidak ada yang merusak alam tentunya alam juga tidak akan "marah". Tanggul yang ada di tepi pantai pun ketinggiannya tidak mencukupi untuk menghalang air laut yang naik ke daratan. Pohon bakau yang berfungsi sebagai filter dan penahan air sudah dibabat oleh Pemerintah yang mengakibatkan tepi pantai menjadi gundul. Muhardani juga menjelaskan bahwa di sepanjang jalan arteri sudah mulai dilakukan pembangunan fisik bangunan yang merajalela. Hal ini mengakibatkan air tidak dapat meresap ke dalam tanah sehingga rob menjadi lama surutnya. Ketika ditanya mengapa Pemkot Semarang membiarkan ada bangunan-bangunan didirikan di sekitar pelabuhan, Muhardani menjawab secara normatif dengan semakin pesatnya pertumbuhan ekonomi dan menunjang kegiatan perekonomian maka perlu dibangun faktor-faktor penunjang kegiatan perekonomian tersebut, salah satunya pabrik atau bangunan-bangunan di wilayah pelabuhan. Mengenai masalah banjir, Muhardani mengatakan ada memang sebagian daerah yang banjirnya teratasi namun sebagian besar lainnya sama sekali tidak teratasi. Menurutnya kebijakan Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir masuk ke dalam kategori gagal namun hal ini tidak bisa menyalahkan Pemkot Semarang 100 persen sehingga memang harus dibentuk satu badan tersendiri yang khusus menangani banjir dan rob.

Gambar 4.13
Peta Genangan Rob dan Banjir di Kota Semarang



4.4.6. Ketepatan

Suatu kebijakan yang diambil bertujuan untuk mengatasi masalah yang muncul. Permasalahan yang dihadapi Kota Semarang adalah banjir dan rob yang mana memerlukan penanganan secara komprehensif atau menyeluruh. Sudah cukup banyak figur pemimpin Kota Semarang namun belum ada satu pun yang berhasil menangani banjir menahun di Kota Semarang. Pemkot Semarang sudah menyediakan fasilitas-fasilitas pengendali banjir, namun kenyataannya banjir dan rob masih melanda Kota Semarang. Pendapat yang berbeda-beda dikemukakan oleh Pejabat Pemkot Semarang maupun dari masyarakat.

Bapak Ari Djoko Santoso dari Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang dan Bapak Nasril dari DPU berpendapat bahwa kebijakan Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir di Kota Semarang sudah berhasil, namun keberhasilan ini hanya di tempat-tempat tertentu, Bapak Ari menambahkan keberhasilan ini dilihat dari ketinggian banjir, untuk tahun 2008 banjir yang paling tinggi yaitu 60 cm. Pendapat tersebut dibenarkan oleh Wakil Gubernur Jawa Tengah, Ibu Rustriningsih yang mengemukakan bahwa penanganan banjir di Kota Semarang tidak komprehensif sehingga sebagian besar daerah belum teratasi banjirnya. Jadi, pada dasarnya

penanganan banjir di Kota Semarang masih bersifat parsial atau dengan kata lain hanya wilayah-wilayah tertentu yang dapat diatasi.

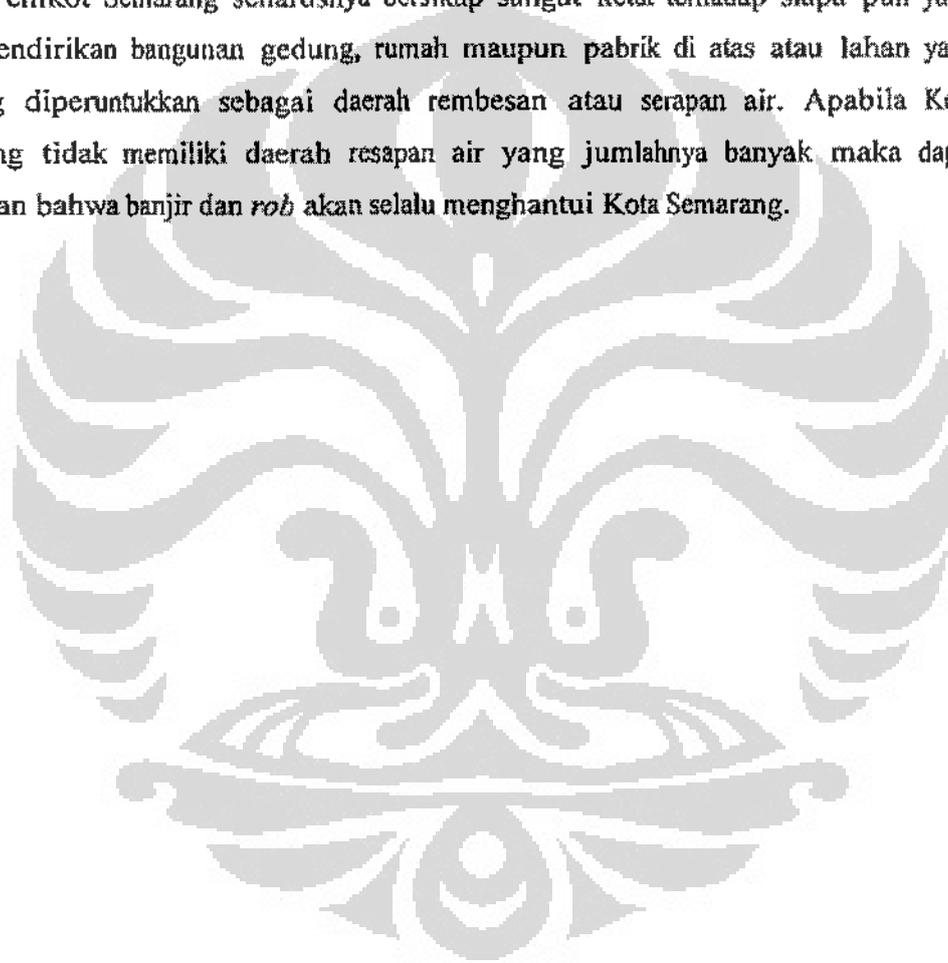
Manfaat yang dirasakan oleh masyarakat pun berbeda-beda. Pendapat yang menyatakan bahwa kebijakan Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir di Semarang gagal total dikemukakan oleh Muhandani, pegawai Kanwil Bea Cukai Kota Semarang. Menurutnya, Pemkot Semarang tidak sungguh-sungguh dalam mengatasi banjir di Kota Semarang. Penanganan yang sudah dilakukan sifatnya hanya parsial atau beberapa bagian saja yang dapat diatasi, itupun hanya mengurangi frekuensi dan ketinggian banjir dan rob. Hal ini dirasakan oleh Muhandani di wilayah tempatnya bekerja. Walaupun Pemkot Semarang sudah menyediakan fasilitas-fasilitas berupa pompa air serta tanggul namun banjir dan rob tetap saja datang.

Manfaat lain dikemukakan oleh Keswo dan Ibu Hartami. Keduanya tinggal di daerah Kaligawe yang memang rentan terhadap banjir dan rob. Keduanya berpendapat bahwa kebijakan Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir dan rob di Kota Semarang berhasil namun keberhasilan itu menurut mereka hanya dapat dirasakan di wilayahnya saja. Mereka tidak tahu dengan penanganan banjir di luar daerahnya. Keberhasilan yang dirasakan menurut Keswo adalah sebatas banjir yang sudah tidak masuk ke rumah, sementara manfaat yang dirasakan oleh Ibu Hartami dengan adanya kebijakan Pemkot Semarang untuk menangani banjir di Kaligawe adalah banjir yang pada tahun-tahun sebelumnya menggenangi rumahnya sampai ketinggian hampir seatas rumah, pada tahun 2007 sudah berkurang drastis yaitu menjadi 80 cm. Menurunnya ketinggian air banjir pada tahun 2007 ini dirasakan oleh Ibu Hartami sebagai keberhasilan.

Keberhasilan dan ketepatan kebijakan Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir di Kota Semarang dirasakan oleh masyarakat maupun aparat Pemkot Semarang berbeda-beda. Arti dari berbeda-beda disini adalah pendapat yang dikemukakan oleh masyarakat tergantung dari wilayah dimana masyarakat tersebut tinggal. Di satu sisi ada masyarakat yang mengartikan keberhasilan Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir di wilayahnya dilihat dari volume air yang menggenangi rumahnya namun di sisi lain ada yang mengatakan bahwa kebijakan Pemkot Semarang dalam mengatasi banjir gagal total walaupun Pemkot Semarang telah menyediakan berbagai fasilitas pengendali banjir.

Dari pihak Pemkot Semarang berpendapat bahwa banjir sudah dapat diatasi di beberapa bagian namun untuk masalah *rob* memang belum mampu dikendalikan. Faktor-faktor seperti penurunan tanah tiap tahun serta bebas bangunan juga merupakan faktor penyebab terjadinya *rob*. Bebas bangunan disini berarti bahwa masyarakat bebas mendirikan bangunan di atas tanah yang mengakibatkan saluran air terhambat atau bahkan menjadi hilang.

Pemkot Semarang seharusnya bersikap sangat ketat terhadap siapa pun yang akan mendirikan bangunan gedung, rumah maupun pabrik di atas atau lahan yang memang diperuntukkan sebagai daerah resapan atau serapan air. Apabila Kota Semarang tidak memiliki daerah resapan air yang jumlahnya banyak maka dapat dipastikan bahwa banjir dan *rob* akan selalu menghantui Kota Semarang.



BAB 5 SIMPULAN DAN SARAN

5.1. SIMPULAN

Penelitian mengenai Kebijakan Pemkot Semarang dalam menangani banjir di Kota Semarang memperoleh hasil bahwa implementasi kebijakan Pemkot Semarang dalam menangani banjir di Kota Semarang belum tepat. Pelaksanaan pengendalian banjir di Kota Semarang masih terdapat banyak kesalahan.

Kesalahan yang pertama adalah pelaksanaan kebijakan Pemkot Semarang dalam menangani banjir dan *rob* hanya menitikberatkan pada pembangunan fisik pengendali banjir saja sedangkan faktor partisipasi masyarakat dan *stakeholder* tidak disertakan padahal masyarakat dan *stakeholder* juga sangat berperan dalam terwujudnya Semarang yang bebas banjir dan *rob*. Kesalahan yang kedua adalah Pemkot Semarang membiarkan saja masyarakat mendirikan bangunan dengan seenaknya di lahan-lahan yang diperuntukkan sebagai resapan air. Pemkot Semarang juga belum memaksimalkan gorong-gorong yang berfungsi sebagai resapan air. Sebagai contoh di Kota Lama, masih banyak sekali bangunan berdiri di atas gorong-gorong atau saluran air sehingga pada waktu terjadi hujan deras air tidak dapat mengalir secara maksimal dan menimbulkan genangan air yang tinggi.

Kesalahan ketiga adalah penanganan banjir yang dilakukan oleh Pemkot Semarang sifatnya parsial atau dengan kata lain hanya beberapa tempat saja yang banjirnya berhasil ditangani namun di beberapa tempat lainnya banjir tetap saja datang setiap tahunnya. Dari kesalahan ketiga ini dapat dilihat bahwa Pemkot Semarang belum memaksimalkan fasilitas-fasilitas pengendali banjir di Kota Semarang. Pemkot Semarang sudah seharusnya melakukan uji kelayakan dan perbaikan-perbaikan untuk setiap fasilitas pengendali banjir yang tersebar di beberapa lokasi di Kota Semarang.

Kesan yang didapatkan dari kasus banjir di Kota Semarang adalah bahwa Pemkot Semarang tidak memprioritaskan penanganan banjir ini sebagai prioritas utama. Pemkot Semarang serius dalam menangani banjir manakala terjadi banjir saja.

5.2. SARAN

Banjir dan *rob* di Kota Semarang masih memungkinkan untuk diatasi apabila Pemkot Semarang telah melaksanakan kebijakan yang diambil dengan benar. Agar penanggulangan banjir lebih integratif dan efektif diperlukan tidak hanya koordinasi di tingkat pelaksanaan, tetapi juga di tingkat perencanaan kebijakan, termasuk partisipasi masyarakat dan *stakeholder* lainnya. Kebijakan penanggulangan banjir yang bersifat fisik, harus diimbangi dengan langkah-langkah non-fisik, sehingga peran masyarakat dan *stakeholder* lainnya diberi tempat yang sesuai.

Di samping itu juga diperlukan pengawasan yang ketat dari Pemkot Semarang kepada masyarakat yang akan mendirikan bangunan di atas lahan-lahan yang diperuntukkan sebagai daerah resapan air. Dalam hal ini Pemkot Semarang harus tegas dalam memberlakukan kebijakan mengenai tata kota karena daerah resapan air sangat diperlukan bagi Kota Semarang dalam mengatasi banjir dan *rob*.

Pemkot Semarang juga sebaiknya merencanakan kebutuhan anggaran yang akan dialokasikan untuk penanggulangan banjir dan *rob* dengan benar. Anggaran yang besar memang sangat diperlukan untuk penanganan banjir dan *rob* secara komprehensif atau menyeluruh. Apabila anggaran yang diturunkan oleh Pemerintah cukup besar dan dapat dipertanggungjawabkan pengalokasiannya maka dapat dipastikan banjir dan *rob* di seluruh wilayah Kota Semarang dapat diatasi.

Saran yang juga dapat diberikan untuk pelaksanaan penanganan banjir yang lebih baik di Kota Semarang adalah diharapkan Pemkot Semarang melaksanakan program tanam pohon tiap dua minggu sekali dimulai dari tingkat RT sampai di tingkat Kota. Pemkot Semarang pernah melaksanakan program "Resik-Resik Kutha" namun program tersebut hanya dilaksanakan sebulan sekali, diharapkan Pemkot Semarang melaksanakan program tersebut seminggu sekali. Masyarakat Kota Semarang sudah seharusnya sadar akan lingkungan, kesadaran akan lingkungan ini diwujudkan dengan tidak membuang sampah sembarangan, membuat sumur resapan di tiap rumah, memperbanyak penghijauan di wilayahnya serta melaksanakan kerja bakti tiap seminggu sekali.

DAFTAR REFERENSI

A. BUKU

Amsyari, Fuad (1976) *Prinsip-Prinsip Masalah Pencemaran Lingkungan*, Jakarta: Ghalian Indonesia.

Arifin, Bustanul & Didik J. Rachbini (2001) *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Grasindo.

Blackman, Tim (1995) *Urban Policy in Practise*, London and New York: Routledge.

Caro, Francis G. (1971) *Evaluation Research: An Overview*, dalam *Readings in Evaluation Research*, New York: Russell Sage Foundation.

Cochran, Charles L & Eloise F. Malone (1999) *Public Policy Perspectives and Choices*, New York: McGraw-Hill Inc.

Devas, Nick & Carole Rakodi (1993) *Managing Fast Growing Cities New Approaches to Urban Planning and Management in the Third World*, New York: Longman Scientific & Technical.

Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln (2005) *The Sage Handbook of Qualitative Research*, Third Edition, Sage Publications, Thousand Oaks-London-New Delhi.

Dunn, William N. (1981) *Public Policy Analysis an Introduction*, New Jersey: Prentice Hall International.

_____ (1988) *Analisa Kebijaksanaan Publik*, Hanindita Graha Widya: Yogyakarta.

_____ (2003) *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Gadjah Mada University Press.

Dwijowijoto, Riant Nugroho (2003) *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Kelompok Gramedia, Jakarta.

Dwiyanto, Agus (1992) *Kebijaksanaan Publik Proses dan Analisis*, UGM: Jurusan Ilmu Administrasi.

_____, Agus, dkk (2002) *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, UGM: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan.

Dye, Thomas R. (1995) *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.

- Easton, David (1965) *A System Analysis of Political Life*, New York: Willey.
- Goldsmith, Edward & Nicholas Hildyard (1993) *Dampak Sosial dan Lingkungan Bendungan Raksasa*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Jones, Charles O. (1996) *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Lester, James P & Joseph Stewart Jr. (2000) *Public Policy: An Evolutionary Approach*, Belmont: Wadsworth.
- Mazmanian, Daniel H. & Paul A. Sabatier (1983) *Implementation and Public Policy*, New York: Harpercollins.
- Neuman, William Lawrence (2003) *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach*, Fifth Edition, Allyn and Bacon, Boston, hal. 366-368.
- Nyoman, I. Beratha (1991) *Pembangunan Desa Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Parsons, Wayne (2001) *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Edward Elgar Publishing, Ltd.
- Prasojo, Eko, Irfan Ridwan Maksum & Teguh Kurniawan (2006) *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, DIA Fisip UI.
- Rachbini, Didik J. (1996) *Ekonomi Politik Paradigma Teori dan Perspektif Baru*, Jakarta: CIDES.
- Ripley, Randall B. dan Grace A. Franklin (1982) *Policy Implementation and Bureaucracy*, Chicago: The Dorsey Press. Hal. 30-31.
- Scriven, Michael (1969) *Evaluating Educational Programs*, *The Urban Review* 9 No. 4.
- Soehoed, A.R. (2002) *Banjir Ibukota Tinjauan Historis dan Pandangan ke Depan*, Jakarta: Djambatan.
- Soemarwoto, Otto (1992) *Indonesia Dalam Kancah Isu Lingkungan Global*, Jakarta: Gramedia.
- Soetaryono, Retno (1999) *Modul IV Integrated Environmental Management*, Yogyakarta: Pusat Penelitian Lingkungan Hidup, Universitas Gadjah Mada (PPLH-UGM).

Wahab, Solichin Abdul (1997) *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.

Weber, Max, 1964 (1947) *The Theory of Social and Economic Organization* (editor Talcott Parsons), New York: The Free Press, khususnya hal. 329-341.

Winarno, Budi (2007), *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Media Pressindo.

Wibawa, Samodra, dkk (1994), *Evaluasi Kebijakan Publik*, edisi 1 cetakan 1, Raja Grafindo Persada.

_____, *Kebijakan Publik*, Jakarta: Intermedia.

B. MAKALAH

Mulyana, Rachmat (2003), *Solusi Mengatasi Banjir dan Menurunnya Permukaan Air Tanah Pada Kawasan Perumahan*, Makalah Individu Pengantar Falsafah Sains (PPS702) Program Pascasarjana / S3 Institut Pertanian Bogor.

C. MEDIA CETAK

Majalah Media Semarang, Edisi 01 Tahun 2008.

Harian Suara Merdeka, 3 Januari 2007.

Kompas, 6 Agustus 2008.

Harian Suara Merdeka, 5 Juli 2007.

Harian Suara Merdeka, 6 November 2005

D. MEDIA ELEKTRONIK

www.tvone.co.id, 12 Februari 2009.

www.liputan6.com, 12 Februari 2009.

www.detiknews.com, 12 Februari 2009.

www.bappenas.go.id, 16 Februari 2009.

www.id.cmb-japan.go.jp, 16 Februari 2009.

www.mediaindonesia.com, 16 Februari 2009.

www.antara.co.id, 18 Februari 2009.

www.vivanews.com, 18 Februari 2009.

www.semarang.go.id, 18 Februari 2009.

www.suarakarya-online.com, 19 Februari 2009.

E. TESIS

Bayangkara, Rahmat (2003), *Kinerja Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (Studi Akuntabilitas Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Dalam Kebijakan Pengendalian Banjir)*, Administrasi dan Kebijakan Publik: Fisip UI.

F. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang *Penanggulangan Bencana*.

G. LAIN-LAIN

Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang, *Kota Semarang Menghadapi Bencana*, 2008.

Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, *Kondisi Saluran Di Kota Semarang*, 2007.

_____, *Paradigma dan Pendekatan Penanganan Drainase Kota Semarang*, 3 Oktober 2007.

_____, *Pengelolaan Sumber Daya Air Dalam Rangka Pengendalian Banjir dan Rob Kota Semarang*, 2008.

PEDOMAN WAWANCARA

Kriteria Evaluasi Kebijakan

1. Efektifitas
 - a. Apa isi kebijakan penanggulangan banjir tersebut?
 - b. Bagaimana penetapan anggaran dan berapa besar anggaran yang digunakan untuk mengatasi masalah banjir dan rob di Kota Semarang?
2. Efisiensi
 - a. Apakah ada batasan waktu dalam melaksanakan kebijakan penanganan banjir dan rob di Kota Semarang?
 - b. Siapa saja yang dilibatkan dalam pelaksanaan kebijakan penanganan banjir dan rob?
3. Kecukupan
 - a. Fasilitas apa saja yang disediakan oleh Pemkot Semarang dalam menangani banjir dan rob? Kalau ada, berapa jumlahnya?
 - b. Seberapa besar manfaat fasilitas-fasilitas tersebut mampu mengatasi banjir dan rob di Kota Semarang?
4. Kesamaan
 - a. Bagaimana manfaat yang dirasakan oleh masyarakat yang tinggal di daerah rawan banjir? Apakah sama?
 - b. Apa saja bantuan yang diberikan kepada masyarakat yang terkena banjir? Apakah bantuan tersebut dapat mencukupi kebutuhan hidup mereka?
5. Responsivitas
 - a. Bagaimana respon masyarakat Kota Semarang terhadap Pemkot Semarang yang melaksanakan kebijakan penanganan banjir dan rob?
 - b. Apakah masyarakat ikut menjaga fasilitas-fasilitas yang telah disediakan oleh Pemkot Semarang?
6. Ketepatan
 - a. Benarkah masalah banjir dan rob di Kota Semarang dapat diatasi oleh Pemkot Semarang? Kalau sudah apa salah satu contohnya?

Rangkuman hasil wawancara dengan Bapak Ari Djoko Santoso selaku Kabid Kesiagaan Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang tahun 2008 melalui Telepon pada tanggal 23 Januari 2009 pukul 10.15 WIB.

- Untuk kebijakan Pemkot Semarang dalam menangani banjir dan rob di Kota Semarang, Badan Kesbang dan Linmas tidak mengetahui seperti apa bentuk dan isi dari kebijakan tersebut.
- Yang dilibatkan dalam penanganan banjir dan rob di Kota Semarang adalah Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, tim SARNAS, SARDA, PMI. Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang memiliki SATLAK PB (Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana) yang bersiaga 24 jam di Posko SATLAK PB yaitu di Kantor Badan Kesbang dan Linmas Kota Semarang.
- Pemkot Semarang sudah menyediakan pompa-pompa air di beberapa wilayah Kota Semarang seperti di Tawang, Jl. Kartini, Pemkot Semarang juga menyediakan polder yang digunakan untuk menampung air banjir dan rob. Polder ini terletak di depan Stasiun Tawang dan yang terbaru ada di Jalan Kaligawe. Pemkot juga menganjurkan kepada setiap masyarakat untuk membuat sumur resapan di setiap rumah. Untuk masalah sampah, Pemkot sudah menyediakan jasa pengambil sampah. Bahkan Pemkot Semarang juga sudah mempersiapkan alat deteksi dini yaitu melalui SMS. Badan Kesbang dan Linmas sendiri sudah menyiapkan beberapa fasilitas penanggulangan bencana seperti 5 perahu karet, serta posko-posko bencana di setiap wilayah yang terkena banjir. Tentu saja jumlah fasilitas yang disediakan oleh Badan Kesbang dan Linmas sangatlah kurang namun dalam bertugas, Badan Kesbang dan Linmas dibantu oleh PMI, Dinas Sosial serta Dinas Kesehatan.
- Untuk masalah banjir sudah dapat diatasi dengan berkurangnya volume ketinggian air banjir yaitu 60 cm. Yang sedang dihadapi oleh Kota Semarang saat ini adalah masalah *rob*.
- Untuk manfaat tentu saja berbeda-beda, namun yang pasti Pemkot Semarang sudah melakukan upaya-upaya sedemikian rupa untuk menangani banjir dan rob di Kota Semarang.

- Pada saat terjadi banjir, Badan Kesbang dan Linmas segera mengirimkan logistik ke lokasi yang terkena banjir. Bantuan logistik tersebut berupa beras, mi instan, kecap, sardines, air mineral, dan lain-lain. Badan Kesbang dan Linmas juga mendirikan lumbung-lumbung penyimpanan logistik di beberapa tempat seperti di Kecamatan Tugu, Tembalang, Gayamsari serta Pedurungan. Untuk bantuan berupa uang, Badan Kesbang dan Linmas memberikan santunan sebesar Rp 3.000.000,00 – Rp 5.000.000,00 per Kepala Keluarga.
- Rata-rata masyarakat Semarang masih belum bisa untuk ikut menjaga fasilitas-fasilitas yang ada. Masih sering ditemukan masyarakat yang membuang sampah di sungai, bahkan di *polder* Tawang pun ditemukan sampah.
- Masalah banjir sebenarnya sudah dapat diatasi oleh Pemkot Semarang, hal ini terbukti dengan menurunnya volume air banjir yang semula bisa mencapai 1 meter lebih pada tahun 2008 hanya sebatas 60 cm. Masalah yang dihadapi Kota Semarang saat ini adalah *rob*. Untuk *rob* ini memang Pemkot Semarang masih kesulitan untuk mencari solusinya.

Rangkuman hasil wawancara dengan Ibu Hartami, warga Kampung Purwosari I No. 47, Semarang melalui Telepon pada tanggal 24 Januari 2009 pukul 08.30 WIB.

- Daerah Purwosari selalu banjir, selama 25 tahun tinggal di Purwosari rumah selalu kebanjiran. Pemkot Semarang sudah melakukan penanganan banjir di daerah ini berupa meninggikan jalan raya dan jalan-jalan di perkampungannya sudah di *paving block*. Pemkot Semarang juga sudah menyediakan pompa air di Kali Banger. Dengan adanya pompa air tersebut banjir yang masuk ke daerah Purwosari sudah lumayan berkurang ketinggiannya. Semula mencapai atap rumah namun pada tahun 2007 akhir hanya sebatas 80 cm.
- Bantuan yang diberikan dari Pemkot Semarang berupa nasi bungkus, air mineral serta mi instan. Bantuan-bantuan tersebut diambil di Kelurahan. Bantuan uang tidak ada. Setiap satu bulan sekali ada perwakilan dari Pemkot Semarang melakukan survey ke daerah Purwosari. Survey ini dilakukan untuk melihat fasilitas-fasilitas yang disediakan Pemkot Semarang di daerah Purwosari apakah masih berfungsi dengan baik atau tidak.
- Pemkot Semarang berhasil mengatasi banjir walaupun masih banjir namun ketinggiannya berkurang.

Transkrip Wawancara dengan Bapak Muhandani, Staf Kanwil Ditjen Bea Cukai
Kota Semarang melalui Yahoo Messengers pada tanggal 5 Februari 2009.

- 19:11:12muhandani says: wis monggo aja apa yg kira2 saya bisa bantu
19:11:20I say: bapak kantornya dimana?
19:12:00muhandani says: Kantor Wilayah Ditjen Bea Cukai
19:12:20muhandani says: pinggir laut dik.,
19:12:33I say: hehehehehe berarti keno rob tiap hari yo pak?
19:12:59muhandani says: betul sekaleeee
19:13:08muhandani says: rob ilang manakala ada pejabat yg datang
19:13:43I say: kog bisa gitu?
19:21:21muhandani says: biasalah namanya juga masih banyak birokrat yg ABS
19:22:11I say: Pemkot udah melakukan apa aja di sekitar situ pak supaya menekan frekuensi rob?
19:22:28muhandani says: ini menurut pengamatn saya,,belum ada usaha yg maksimal
19:22:53muhandani says: padahal di jl ronggowarsito ada kantor kelurahan Tg emas
19:23:07muhandani says: mungkin mereka (selalu) beralasan FAKTOR ALAM
19:23:27muhandani says: lha yen alam nya gak dirusak khan gak ngamuk ya dik
19:23:51I say: Pemkot bikin apa aja disekitar situ pak? apakah penyedot air ato pompa air ato yg lain gitu?
19:24:36muhandani says: kalau penyedot air ada memang tapi khan operasionalnya luar biasa
19:24:44muhandani says: besar dan banyak sekali
19:25:03muhandani says: apakah akan setiap hari disedot terus (hanya) dipindahkan ke sebelahnya saja dan kemudian sore hari "sang pujangga" kembali datang
19:26:24I say: kemaren sih wkt saya wncr ma orang kesbang linmas smg, beliau juga bilang bhw yg baru bisa "agak diatasi" itu banjimya, kalo yg sulit itu rob
19:28:28muhandani says: lha yo kuwi dik,,faktor alam yg disalahkan
19:28:42muhandani says: tapi faktor manusiane gak disorot
19:28:50I say: berarti penyedotnya gak ada manfaat ya pak?
19:29:16muhandani says: tetp ada tapi sangat kecil sekali pengaruhnya
19:29:43muhandani says: kalo siang begini air agak surut selain disedot juga karena gaya tarik bumi kali ya
19:29:53muhandani says: begitu sore air robb naik sampai malam
muhandani says: jalan2 di ronggowarsito dijamin klelep
19:30:19muhandani says: atau nanti perlu diabadikan gambare
19:30:23I say: ada tanggul gak sih pak di pinggir2 pantainya?
19:30:36muhandani says: kalau di dekat pantai...
19:30:44muhandani says: dimanapun itu pasti ada tanggul
19:30:50muhandani says: tapi khan gak bisa maksimal
19:31:09muhandani says: lha wong pohon bakau yg berfungsi sbg filter dan penahan air sudah dibabat
19:34:10I say: aku liat sih tanggulnya

19:34:14I say: tapi minim bgt

19:34:29I say: yo istilahe yen ombak 1 meter aja tetep naik

19:35:06muhardani says: yo begitu dik..yg membuat parah karena ada nya pembangunan fisik bangunan yg merajalela
19:35:16muhardani says: sepanjang arteri sekarang penuh dg bangunan
19:35:28l say: arteri dibangun apa lagi to?
19:35:35muhardani says: yo otomatis air yg gak bisa ngomong meluap kemana2
19:35:47muhardani says: ruko,,pusat bisnis ada juga pergudangan
19:35:58muhardani says: mirip di kelapa gading
19:36:37l say: kenapa pemkot membiarkan bangunan2 itu didirikan?
19:36:58muhardani says: wah kalo jawaban normatif mungkin begini....
19:38:02muhardani says: dengan semakin pesatnya pertumbuhan ekonomi dan menunjang kegiatan perekonomian maka perlu dibangun faktor2 penunjang kegiatan perekonomian tersebut
19:38:27l say: tqapi ternyata pemkot mengesampingkan keadaan2 x tersebut
19:39:22muhardani says: sbg org yg berada di luar ya saya gak bisa kasih jawab
19:39:40muhardani says: kaerena bukan domain saya
19:40:05muhardani says: yg jelas ada perbaikan saat ini disekitar pelabuhan utk kawasan industri tg emas
19:40:18muhardani says: itu perusahaan yg produknya orientasi ekspor
19:43:26l say: kalo untuk banjir di smg gimana menurut bapak? apakah memang bener sudah lumayan teratasi
19:44:25muhardani says: yoo,,piye yo dik
19:44:42muhardani says: sebagian teratasi memang tapi sebagian babar blas...
19:44:58l say: bapak tinggalnya dimana?
19:45:33muhardani says: aku maklum juga dg tugas para aparat tsb yg sangat berat
19:46:01muhardani says: di jl. pandeyan lamper 1 No. 1F
19:46:49l say: pandeyan lamper bukannya dulu banjir juga?
19:47:44muhardani says: gak tuh mbak,,kalo pandeyan lamper mungkin cuma "BANJIR LOKAL"
19:50:18l say: fasilitas2 yg disediakan pemkot utk ngatasin banjir kira2 apa aja tu pak?
19:51:12muhardani says: kalau fasilitas yg saya tahu yo standard lah
19:51:27muhardani says: paling kalau sdh jadi "bencana" baru turun full team
19:51:58muhardani says: tenda, perahu karet, pelampung dll
19:52:29l say: jumlahnya memadai ato kurang bgt pak?
19:54:02muhardani says: saha tidak bisa menilai karena tidak bisa melihat realita 100% tuh
19:54:51l say: oke, terakhir ni pak, menurut bapak kebijakan pemkot mengatasi banjir dan rob berhasil, setengah berhasil ato gatot a.k.a gagal total?????
19:55:57muhardani says: kalo ini saya menilainya masih GATOT,,,tapi gak bisa menyalahkan kepada PEMKOT 100%
19:56:16l say: faktor manusia dan alam pngaruh juga kan?
19:56:31muhardani says: karena ini sudah menjadi masalah inter dep,,komplek sekali dan mesti ada sebuah badan (menurut) saya yg menanganinya
19:56:46muhardani says: kalo itu sangat berpengaruh dunk
19:57:14l say: pak, ada lagi temennya yg punya ym yg rumahnya kebanjiran gak?
19:58:24l say: oya, punya temen di pemprov gak pak? saya tu pengen punya kopian SK normalisasi banjirkanal, SK pembuatan polder kota lama, Polder kaligawe, dll
19:59:30muhardani says: gak ada tuh