



**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN ROB
DI KABUPATEN PEKALONGAN**

SKRIPSI

Untuk memperoleh gelar sarjana sosial

Diajukan oleh:

Mukhammad Najmul Ula

NIM 3312415040

**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
JURUSAN POLITIK DAN KEWARGANEGARAAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**

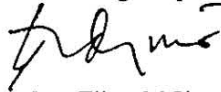
2019

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi ini telah disetujui oleh Pembimbing untuk diajukan ke Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang pada:

Hari : Senin
Tanggal : 1 Desember 2019

Pembimbing Skripsi 1



Drs. Tijan, M.Si.
NIP. 196211201987021001

Mengetahui
Ketua Jurusan Politik dan Kewarganegaraan



Drs. Tijan, M.Si.
NIP. 196211201987021001

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini telah dipertahankan di depan Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang pada:

Hari : Senin
Tanggal : 6 Januari 2020

Penguji 1



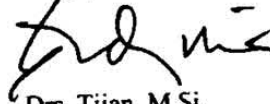
Martien Hema Susanti, S.Sos., M.Si.
NIP. 197303312005012001

Penguji 2



Eta Yuni Lestari, S.Pd., M.H.
NIP. 198706152015042001

Penguji 3



Drs. Tijan, M.Si.
NIP. 196211201987021001



PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Saya menyatakan bahwa yang tertulis di dalam skripsi ini benar-benar hasil karya saya sendiri, bukan jiplakan dari karya tulis orang lain, baik sebagian atau seluruhnya. Pendapat atau temuan orang lain yang terdapat di dalam skripsi ini dikutip atau dirujuk berdasarkan kode etik ilmiah.

Semarang, 1 Desember 2019

Penulis



Mukhammad Najmul Ula
NIM 3312415008

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO:

Study is what I have, study protects me

PERSEMBAHAN:

Skripsi ini saya persembahkan kepada:

- a) Kedua orang tua saya M. Syafi'i dan Rofiqoh, yang tak henti-hentinya menyokong saya dalam keadaan apa pun, serta dua adik saya Umar Sani dan Fatimatudzikroh, yang membuat saya selalu yakin akan ada masa depan cerah dalam keluarga ini.
- b) Keluarga Ilmu Politik angkatan 2015, yang mendukung tumbuh-kembang saya.
- c) Almamater kebanggaan saya Program Studi Ilmu Politik, Jurusan Politik dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang.
- d) Kabupaten Pekalongan, kampung halaman yang membentuk pribadi saya dan kepada siapa saya berutang banyak hal.

SARI

Ula, Mukhammad Najmul. 2019. *Implementasi Kebijakan Penanggulangan Rob di Kabupaten Pekalongan*. Skripsi. Program Studi Ilmu Politik. Jurusan Politik dan Kewarganegaraan. Fakultas Ilmu Sosial. Universitas Negeri Semarang. Dosen Pembimbing Drs. Tijan. 139 Halaman.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Rob, Kabupaten Pekalongan.

Indonesia merupakan negara yang memiliki kerawanan bencana cukup tinggi. Sebagai negara dengan iklim tropis, Indonesia mempunyai tingkat kerawanan tinggi terhadap bencana hidrometeorologi seperti banjir, tanah longsor, kebakaran hutan, hingga kekeringan. Bencana banjir di Indonesia dapat berupa banjir rob, yaitu banjir yang diakibatkan oleh meningginya permukaan air laut. Salah satu daerah yang mengalami banjir rob cukup parah adalah Kabupaten Pekalongan. Oleh sebab itu, Pemerintah Kabupaten Pekalongan berusaha menanggulangi potensi banjir rob tersebut dengan sejumlah kebijakan penanggulangan banjir rob. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) apa saja bentuk kebijakan penyelenggaraan penanggulangan banjir rob di Kabupaten Pekalongan? (2) bagaimana implementasi kebijakan penyelenggaraan penanggulangan banjir rob di Kabupaten Pekalongan?

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data menggunakan metode wawancara, observasi, dan dokumentasi. Teknik analisis yang digunakan ialah teknik analisis kualitatif model interaktif yang meliputi teknik penyajian data, reduksi data, dan kesimpulan data.

Hasil penelitian menunjukkan: (1) bentuk kebijakan penanggulangan banjir rob di Kabupaten Pekalongan adalah Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pekalongan 2016-2021; Kesepakatan Bersama Nomor 614.11/9/MoU/2017 tentang Pengendalian Banjir dan Rob di Kabupaten dan Kota Pekalongan; dan *Roadmap* Penanganan Rob Kabupaten Pekalongan. (2) implementasi kebijakan penanggulangan rob berdasarkan tahap implementasi Hogwood dan Gunn: (a) tahap persiapan kebijakan dengan memasukkan persoalan rob sebagai agenda prioritas pembangunan di RPJMD Kabupaten Pekalongan; (b) tahap pelaksanaan kebijakan berupa daftar kebijakan yang tercantum dalam *Roadmap* Penanganan Rob; (c) tahap evaluasi kebijakan dilakukan oleh pihak masyarakat, pemerintah, dan kalangan akademisi.

Saran yang diberikan adalah diperlukan kebijakan berbasis lingkungan secara menyeluruh, serta perencanaan penggunaan tata ruang di wilayah tanggul.

ABSTRACT

Ula, Mukhammad Najmul. 2019. *Implementation of Tidal Flood Policy in Pekalongan Regency*. Political Science Major. Department of Politic and Civic. Faculty of Social Sciences. Universitas Negeri Semarang. Advisor is Drs. Tijan. 139 pages.

Key word: Implementation of Policy, Tidal Flood, Pekalongan Regency.

Indonesia is a country that has quite high disaster vulnerability. As a country with a tropical climate, Indonesia has a high level of vulnerability to hydro-meteorological disasters such as floods, landslides, forest fires, to drought. Flood disasters in Indonesia can be in the form of tidal floods, which are floods caused by rising sea levels. One area that has encountered severe tidal floods is Pekalongan Regency. Therefore, the Government of Pekalongan Regency is trying to overcome the potential of the tidal flood with a number of tidal flood control policies. The formulation of the problem in this study are: (1) what are the forms of the policy for tackling flood management in Pekalongan Regency? (2) how is the implementation of the policy of managing tidal flood management in Pekalongan Regency?

The research method used in this paper is qualitative method. The type of data used is primary data and secondary data. Data collection techniques using interviews, observation, and documentation. The analysis technique used is a interactive model qualitative analysis technique that includes data presentation techniques, data reduction, and data conclusions.

The results of the study show: (1) the form of the tidal flood prevention policy in Pekalongan Regency is Regional Regulation No. 8 of 2017 concerning the Medium-Term Development Plan for Pekalongan Regency 2016-2021; Joint agreement Number 614.11/9/MoU /2017 concerning Flood and Rob Control in Pekalongan Regency and City; and the Rob Pekalongan District Roadmap for Handling. (2) The implementation of the rob countermeasure policy is based on the implementation phase of Hogwood and Gunn: (a) the stage of policy preparation by including the rob issue as a priority development agenda in the Pekalongan Regency RPJMD; (b) the policy implementation stage in the form of a list of policies listed in the Rob Handling Road-map; (c) the policy evaluation step is carried out by the community, government, and academics.

The suggestion given is that a comprehensive environmental-based policy is needed, as well as planning for spatial use in embankment areas.

PRAKATA

Alhamdulillah, puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan ridho-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Implementasi Kebijakan Penanggulangan Banjir Rob di Kabupaten Pekalongan“. Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Sosial pada Program Studi Ilmu Politik, Universitas Negeri Semarang.

Dalam kesempatan ini, tidak lupa penulis mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Fathur Rokhman, M. Hum, selaku Rektor Universitas Negeri Semarang
2. Bapak Dr. Moh. Solehatul Mustofa, M.A, Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang
3. Bapak Drs. Tijan, M.Si, Ketua Jurusan Politik Kewarganegaraan Universitas Negeri Semarang
4. Bapak Moh. Aris Munandar, S.Sos, M.M, Ketua Program Studi Ilmu Politik.
5. Bapak Drs. Tijan, M.Si, Dosen pembimbing yang telah memberikan bimbingan, pengarahan, dan saran dalam proses penyusunan skripsi ini.
6. Bapak Ibu Dosen serta Petugas Tata Usaha Jurusan Politik Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang
7. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pekalongan, BPBD Kabupaten Pekalongan, dan Bappeda Kabupaten Pekalongan yang telah membantu terwujudnya penelitian dalam skripsi ini.

8. Sahabat seperjuangan: teman sekamar-tetangga kos Aji, Nanda, Widodo, dan Aziz, empat pengangguran yang terpaksa *untel-untelan* di masa skripsi.; teman seperlajuan Febri; teman seperbimbingan Rani dan Nadia; dan teman-teman Ilmu Politik 2015 yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu.
9. Keluarga besar English and Research Community: angkatan 2016 ada Mbak Sofi, Mas Riski, Mas Ipul, Mbak Novi, dan beberapa nama lain, yang telah mengenalkanku pada dunia nyata; angkatan 2017 ada Mufita, yang lebih dari sekadar superior daripada saya, Nasrul, yang selalu berseberangan pendapat dengan saya, Bangkit, yang selalu hampir gelut dengan saya, dan orang-orang berdedikasi lain seperti Danang, dan Indah, Hana, Lisa, dan beberapa yang lain; dan angkatan bawah ada Fiqi, Budi, Samudro, Anggian, dan banyak lagi.
10. Kabinet Harmoni Karya BEM FIS 2018: Kepada James, yang memberi saya kepercayaan dan sayangnya saya menyia-nyiakannya; Wabil khusus Departemen Pengembangan Keilmuan, kepada Soleh, Lukfi, Salasa, dan Diva, saya menghaturkan maaf atas semua yang saya perbuat dan mengucapkan terima kasih karena telah menerima saya dalam kehidupan kalian.
11. PMII: organisasi luar biasa yang seharusnya saya lebih banyak terlibat; Lukfi, yang menyeretku ke Mapaba; skuat Transformer, kepada Hawa, Zulfia, Tutik, Udin, yang memberiku ruang di PMII.
12. Lingkar Pena Kembara: para mentor seperti Bambang Tri Atmojo, Riski Ashari, dan Saiful Anwar, kepada siapa saya berutang keilmuan; para kolega seperti Raji Fudin, Aji Susanto, Muhammad Azka, dan orang-orang yang menggerakkan komunitas ini.

13. Para perantau dari TKJ 2 SMK Negeri 1 Kedungwuni di Semarang: Nail, Radit, Uci, Ulyani, Putfit, yang membuatku teringat masa *keras* di bengkel sekolah.
14. KKN Dusun Rejosari Desa Lumajang Kabupaten Wonosobo 2018: kepada Isna, Hanif, Ema, Rafika, Tere, yang jadi teman hidup selama 40 hari; dan warga Rejosari, yang membuatku lebih mengerti arti “belajar”.
15. Saudara, teman, dan sahabat yang mendoakan atas kebaikan dan kelancaran tersusunnya skripsi ini yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu.

Hanya ucapan terima kasih dan untaian doa, semoga Allah SWT memberikan imbalan atas kebaikan yang telah diberikan berbagai pihak kepada penulis. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat. Aamiin

Semarang, 1 Desember 2019



Penulis

DAFTAR ISI

PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH	iiiv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	v
SARI.....	vii
ABSTRACT	viii
PRAKATA	viii
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR SINGKATAN.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN	xv
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian.....	6
E. Batasan Istilah	6
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	9
A. Deskripsi Teoritis.....	9
B. Penelitian Relevan	33
C. Kerangka Pemikiran	36
BAB 3 METODOLOGI PENELITIAN	38
A. Latar Penelitian	38
B. Fokus Penelitian.....	40
C. Sumber Data	40
D. Teknik Pengumpulan Data.....	42
E. Uji Validitas Data	44
F. Teknik Analisis Data	45
BAB 4 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	48

A. Gambaran Umum Objek Penelitian	48
B. Hasil Penelitian	58
C. Pembahasan	81
BAB 5 PENUTUP	889
A. Simpulan	89
B. Saran.....	90
DAFTAR PUSTAKA	911
LAMPIRAN	944

DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BPBD	: Badan Penanggulangan Bencana Daerah
Dinas Putaru	: Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang
Kementerian PU	: Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
Pemkab	: Pemerintah Kabupaten
Pemkot	: Pemerintah Kota
Pemprov	: Pemerintah Provinsi
Perda	: Peraturan Daerah
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Kebijakan publik dalam model sistem politik Easton	10
Gambar 4.1 Peta Kabupaten Pekalongan	50
Gambar 4.2 Peta Hidrologi Kabupaten Pekalongan.....	52
Gambar 4.3 Tanggul Darurat di Desa Mulyorejo Kecamatan Tirto	77
Gambar 4.4 Pembangunan <i>giant sea wall</i> di Kecamatan Wonokerto.....	77
Gambar 4.5 <i>Detail Engineering Design</i> sistem drainase rob Kecamatan Wonokerto dan Kecamatan Tirto.....	78

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Instrumen Penelitian
- Lampiran 2 : Pedoman Wawancara dan Transkrip Penelitian
- Lampiran 3 : Surat Izin Penelitian
- Lampiran 4 : Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 8 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengan Daerah 2016-2021
- Lampiran 5 : Kesepakatan Bersama tentang Pengendalian Banjir Rob
- Lampiran 6 : Roadmap penanganan rob di Kabupaten Pekalongan
- Lampiran 7 : Dokumen “Pengendalian Banjir dan Rob Pekalongan” (BBWS) Pemali Juwana)
- Lampiran 8 : Dokumen “Sistem Planning” (Dinas Putaru)

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bencana dapat diklasifikasikan secara sederhana menjadi bencana menurut kodrat alam (*natural hazards*) dan bencana karena ulah manusia (*man-made hazards*). *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* (UN-ISDR) (Pullon, 2001: 26), sebuah badan dunia di bawah naungan PBB mengklasifikasikan lebih lanjut menjadi lima: bahaya geologi (*geological hazards*), bahaya hidrometeorologi (*hydrometeorological hazards*), bahaya biologi (*biological hazards*), bahaya teknologi (*technological hazards*), dan penurunan kualitas lingkungan (*environmental degradation*). Apabila ditelaah lebih lanjut, Indonesia punya kerawanan amat tinggi untuk masing-masing jenis bencana.

Secara geografis, Indonesia terbentuk atas gugusan ribuan pulau yang melintang di atas pertemuan empat lempeng tektonik, yaitu lempeng benua Asia, lempeng benua Australia, lempeng Samudera Hindia, dan lempeng Samudera Pasifik. Situasi tersebut membuat Indonesia dikelilingi oleh sabuk vulkanik pada bagian Selatan hingga Timur, yang memanjang dari pulau Sumatera, Jawa, Nusa Tenggara, Sulawesi, hingga Papua. Konsekuensi dari kondisi geologis ini membuat Indonesia rawan terdampak bencana semacam erupsi gunung berapi atau gempa tektonik.

Selain itu, letak Indonesia di bujur khatulistiwa juga memiliki konsekuensi tersendiri. Wilayah tropis di sekitar khatulistiwa punya ciri khas

dengan cuma memiliki dua musim, yaitu musim kemarau dan penghujan dengan ciri terdapatnya perubahan cuaca, suhu, dan arah angin yang cukup ekstrim. Meski ketiban berkah dengan memiliki topografi permukaan tanah yang subur, wilayah tropis juga memanggu risiko terjadinya bencana hidrometeorologi seperti banjir, tanah longsor, kebakaran hutan, dan kekeringan. Potensi bencana ini bisa semakin meningkat jika memperhatikan aktivitas manusia yang semakin hari tak mempedulikan kondisi lingkungan. Mileti dan Gottslich (2001: 65) menyatakan bahwa setidaknya terdapat tiga sistem utama kemasyarakatan yang akan menderita degradasi jika terkena bencana, yakni 1) lingkungan fisik yang menjadi tidak pasti dan berdampak pada lingkungan hidup; 2) lingkungan sosial yang mempengaruhi kuantitas dan kualitas penduduk; dan 3) lingkungan terbangun berupa permukiman dan infrastruktur lainnya.

Provinsi Jawa Tengah, menurut Permatasari (2012: 2), merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang termasuk rawan bencana. Dua gunung berapi terbesar di Jawa, yaitu Gunung Merapi dan Gunung Slamet, terletak di teritori Jawa Tengah. Di kawasan pegunungan seperti di dataran tinggi Dieng, bencana yang mengintai antara lain puting beliung, tanah longsor, hingga wabah penyakit. Di daerah pesisir Selatan yang dekat dengan tepi lempeng tektonik Samudera Hindia, bencana gempa bumi bisa datang kapan saja. Di pesisir Utara, gelombang tinggi, banjir, dan rob jadi pemandangan lazim.

Banjir menurut Kristianto (2010:11) adalah air yang melebihi kapasitas tampung di dalam tanah, saluran air, sungai, danau atau laut sehingga meluap

dan kadangkala mengalir cukup deras menggenangi daratan atau daerah yang lebih rendah di sekitarnya. Adapun rob terjadi kala muka tanah mengalami penurunan sehingga berakibat meningginya permukaan air laut, yang membuat air laut menggenangi daratan pesisir. Benar jika baik banjir maupun rob dapat mengganggu kegiatan sehari-hari penduduk serta dapat menimbulkan berbagai penyakit. ADB mencatat percepatan pembangunan di wilayah utara Pekalongan menyebabkan maraknya infrastruktur baru yang memakan lahan serapan dan mengurangi fungsi sungai Sengkarang (sungai terbesar di Kabupaten Pekalongan), sehingga berakibat pada bencana banjir yang mengganggu transportasi dan aktivitas publik (ADB, 2006: 22)

Dalam beberapa tahun terakhir, rob melanda semakin parah karena adanya ketidaksesuaian penggunaan dan manajemen lahan di wilayah pesisir. Dalam tesisnya, Priyanto (2010: 35) menyebut aktivitas pembangunan di wilayah pesisir Pekalongan tidak memperhatikan kemampuan fisik tanah setempat. Dampak pembangunan yang tak terkontrol di wilayah pesisir untuk tujuan ekonomi, pariwisata, kawasan permukiman, perdagangan, dan industri tanpa melalui perencanaan tata ruang yang mempertimbangkan kondisi lingkungan, termasuk muka tanah, bisa disebut sebagai penyebab utama makin parahnya rob di pesisir utara Jawa tengah.

Kabupaten Pekalongan merupakan salah satu wilayah administratif di Provinsi Jawa Tengah yang endemik rob (Nashrullah, 2013:76). Nashrullah mendapati banjir rob di Pekalongan akan semakin parah tiap tahunnya akibat pemanasan global yang dibarengi penurunan tanah, sekaligus erosi pantai dan

tingginya gelombang. Penurunan tanah antara lain disebabkan aktivitas pertanian (irigasi; sebelum terjadi rob), meningkatnya jumlah masyarakat, dan pembangunan fisik yang tak pernah berhenti. Jika tak ada pengendalian untuk menangani masalah-masalah tersebut, dikhawatirkan ketinggian rob akan berlipat ganda.

Wilayah terdampak rob di Kabupaten Pekalongan, antara lain, kecamatan Tirto, Wiradesa, Siwalan dan Wonokerto yang berbatasan langsung dengan Laut Jawa di sebelah utara. Menurut Kasbullah, dkk (2014: 86), wilayah pesisir tersebut memiliki tingkat elevasi yang tergolong rendah, 0 hingga 4 meter di atas permukaan laut, sehingga aktivitas pasang surut laut bisa langsung menggenangi daratan. Dalam kesempatan lain, Marfai dkk (2014: 84), menyebutkan dampak negatif yang ditimbulkan rob di Kabupaten Pekalongan meliputi kerusakan lahan pertanian, kerusakan tambak, kerusakan permukiman dan bangunan lainnya, kerusakan jalan, terganggunya sanitasi masyarakat, hingga rusaknya peralatan berbahan logam seperti sepeda motor.

Mengutip Ilhami (2014: 514), kawasan permukiman di wilayah pesisir kecamatan terdampak rob memang terletak tidak jauh dari garis pantai, yang tentu saja memiliki elevasi tanah yang cukup rendah, apalagi di beberapa wilayah banyak permukiman yang berada tidak jauh dari dinding sungai. Apalagi, realita bahwa wilayah ini begitu dekat dengan Kota Pekalongan yang berarti memiliki aktivitas pembangunan dan industri lebih daripada wilayah lain, makin besar kemungkinan tingkat penurunan tanah. Penelitian tersebut menyatakan tingkat kerawanan rob di Kecamatan Wonokerto mencapai 470

hektar, di Kecamatan Siwalan mencapai 72 hektar, dan Kecamatan Tirto mencapai 53 hektar.

Penelitian serupa mengenai penanggulangan banjir rob di Kabupaten Pekalongan sebenarnya telah dilakukan oleh Salim (2018). Dalam penelitian tersebut, Pemerintah Kabupaten Pekalongan akan melakukan berbagai penanggulangan rob seperti membuat tanggul pemisah wilayah daratan dengan pantai, membuat *longstorage* atau saluran gendong yang berfungsi menampung sementara air dari daratan yang akan dikirim ke laut, hingga membuat tanggul-tanggul di tepi sungai. Hanya saja, penelitian tersebut hanya berfokus pada apa yang telah dilakukan Pemkab Pekalongan, tanpa menelusuri lebih lanjut bagaimana persiapan dan proses implementasi kebijakan-kebijakan yang diambil.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis memutuskan untuk melakukan penelitian berjudul “Implementasi Kebijakan Penanggulangan Rob di Kabupaten Pekalongan”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah diuraikan di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apa saja bentuk kebijakan penyelenggaraan penanggulangan banjir rob di Kabupaten Pekalongan?
2. Bagaimana implementasi kebijakan penyelenggaraan penanggulangan banjir rob di Kabupaten Pekalongan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang diutarakan di atas, penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengetahui bentuk kebijakan penanggulangan rob dan mendeskripsikan implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Pekalongan dalam penyelenggaraan penanggulangan rob di Kabupaten Pekalongan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat teoretis dari penelitian ini adalah untuk memperkaya khazanah kajian analisis kebijakan di Program Studi Ilmu Politik UNNES, terkhusus implementasi kebijakan berkaitan dengan penanganan bencana di aras politik lokal.

Bagi Pemerintah Kabupaten Pekalongan, penelitian ini diharapkan dapat membantu dalam mengevaluasi kebijakan-kebijakan pemerintah terkait banjir rob di masa lalu, sekaligus menjadi rujukan untuk kebijakan-kebijakan di masa mendatang, mengingat ancaman banjir rob diperkirakan akan terus melanda wilayah pesisir Kabupaten Pekalongan.

Bagi civitas akademika, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai tambahan pustaka guna melangsungkan penelitian yang relevan di daerah lain atau aspek lain Kabupaten Pekalongan itu sendiri.

E. Batasan Istilah

1. Kebijakan

Kebijakan menurut Thomas Dye ialah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*whatever governments choose to*

do or not to do). Adapun yang dimaksud kebijakan dalam penelitian ini merunut pada pengertian menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab 2004: 79), yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan mencakup semua tindakan oleh perorangan atau kelompok publik dan privat yang diarahkan pada perwujudan tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu sebelum keputusan kebijakan. Definisi tersebut akan digunakan untuk menganalisis bentuk dan implementasi penyelenggaraan penanggulangan rob di Kabupaten Pekalongan.

2. Penanggulangan Bencana

Pengertian penanggulangan bencana termaktub dalam Undang-Undang Nnomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yakni serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Penelitian ini akan menggunakan pengertian penanggulangan bencana menurut *Framework for Action 2005* (dalam Hutahaean, 2009: 3), yakni seluruh kegiatan yang meliputi aspek perencanaan dan penanggulangan bencana, pada sebelum, saat, dan sesudah terjadi bencana, mencakup pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan pemulihan. Pemahaman mengenai perencanaan dan penanggulangan bencana tersebut akan dipakai dalam menganalisis kebijakan Pemerintah Kabupaten Pekalongan dalam penanggulangan rob.

3. Rob

Rob dalam penelitian ini adalah bencana banjir akibat luapan air laut yang menggenangi wilayah pesisir utara Kabupaten Pekalongan. Menurut Salim (2018: 1) terdapat karakteristik yang membedakan rob dengan banjir pada umumnya, yaitu: 1) terjadi pada saat air laut sedang pasang, 2) warna air tidak terlalu keruh, 3) tidak melulu terjadi saat musim penghujan tiba, 4) biasanya terjadi pada daerah yang mempunyai wilayah dataran lebih rendah daripada wilayah lautan. Adapun penelitian ini hendak menelaah bencana banjir rob, yang berarti banjir yang diakibatkan oleh penurunan muka tanah yang mengakibatkan permukaan air laut lebih tinggi dari permukaan tanah, sehingga membuat permukaan tanah yang lebih rendah menjadi tergenang air laut.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

A. Deskripsi Teoritis

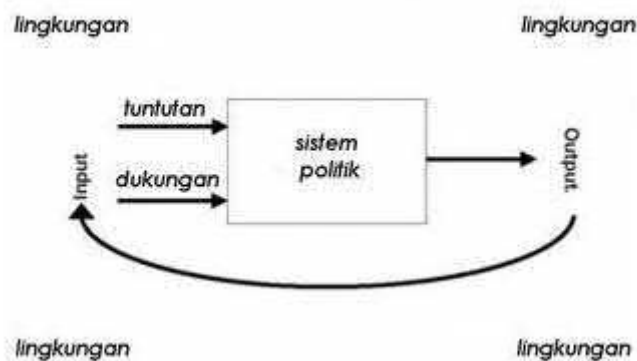
1. Kebijakan

a. Pengertian Kebijakan

Kebijakan publik menurut Thomas Dye ialah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*whatever governments choose to do or not to do*) (dalam Subarsono, 2016: 2). Definisi dari Dye tersebut memuat setidaknya prasyarat sebuah kebijakan, yakni *pertama*, kebijakan harus diputuskan dan diimplementasikan oleh pemerintah, bukan organisasi swasta; dan *kedua*, kebijakan harus mengandung pilihan akan dilakukan atau tidak dilakukan oleh lembaga pemerintah tersebut.

Lain hal dengan Anderson (dalam Koryati, 2004:7), kebijakan publik menurutnya merupakan pengembangan dari kebijakan yang dilakukan oleh institusi pemerintah dan aparaturnya. Definisi tersebut menjelaskan bahwa: 1) pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu yang ingin dicapai; 2) kebijakan selalu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah; 3) kebijakan ialah apa yang benar-benar dilakukan pemerintah; 4) kebijakan bersifat positif, dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu; 5) kebijakan didasarkan pada peraturan perundang-undangan serta bersifat memaksa.

Sementara itu, David Easton menjabarkan kebijakan publik dalam model sistem politik dengan bagan seperti berikut:



Gambar 2.1 Kebijakan publik dalam model sistem politik Easton (Sumber: Arsip penulis)

Model dari Easton ini mengandaikan proses kebijakan publik dalam tiga bagian besar, yakni input, proses, dan output (Easton dalam Indiahono, 2009:26). Pada bagian input, terdapat tuntutan atau dukungan masyarakat agar pemerintah melakukan sesuatu. Berlanjut pada bagian proses, pemerintah lalu meng artikulasi dan mengagregasi tuntutan dan dukungan tersebut. Pada bagian luaran, terjadilah sebuah produk yang dinamakan kebijakan. Hasil dari kebijakan ini kemudian dirasakan kembali oleh masyarakat dalam bentuk umpan balik.

Adapun dalam konteks penelitian ini, definisi kebijakan publik yang dipakai ialah, seperti dikutip Handoyo (2012: 10), Friedrich menjelaskan kebijakan tindakan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang menyediakan rintangan sekaligus kesempatan di mana kebijakan yang diajukan dapat dimanfaatkan untuk mengatasi usaha mencapai tujuan atau merealisasikan tujuan dan sasaran.

Secara lebih lanjut, Nugroho menjelaskan bahwa dalam kebijakan publik ialah suatu cara untuk mencapai tujuan masing-masing lembaga negara, dan dalam konteks negara berkembang seperti di Indonesia, tujuan yang lebih relevan ialah menyangkut manajemen sumber daya (2014: 56). Manajemen tersebut terjabarkan dalam empat tujuan, yakni 1) mendistribusikan sumber daya nasional, yang mencakup redistribusi dan absorpsi sumber daya; 2) meregulasi, meliberalisasi, dan menderegulasi segala hal menyangkut pengelolaan sumber daya; 3) stabilisasi politik guna menopang pembangunan negara; 4) memperkuat negara dan memperkuat pasar.

b. Pengertian Implementasi Kebijakan

Dalam perjalanannya, kebijakan lantas masuk ranah implementasi. Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, yakni ketika pelaksana kebijakan melakukan suatu tindakan yang dimandatkan kebijakan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Menurut Indiahono, implementasi kebijakan merujuk pada aktivitas menjalankan kebijakan dalam ranah senyatanya, baik yang dilakukan oleh organ pemerintah maupun para pihak yang telah ditentukan dalam kebijakan (2009: 143). Dengan begitu, para pelaksana kebijakan haruslah mereka yang secara resmi diakui sebagai lembaga/individu yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program di lapangan.

Implementasi kebijakan menjadi tahap paling penting dalam kebijakan, dan barangkali lebih rumit daripada perumusannya. Berikut ialah penjelasan implementasi kebijakan menurut Kusumanegara (2010):

Implementasi kebijakan dipahami sebagai suatu proses, output, dan outcome. Implementasi dapat dikonseptualisasikan sebagai proses karena di dalamnya terjadi beberapa rangkaian aktivitas yang berkelanjutan. Sebagai contoh, pada tahap awal setelah statuta kebijakan ditetapkan, para legislator melakukan hearing dengan lembaga-lembaga terkait dengan kebijakan yang dibuat. Setelah itu, aparat birokrasi menetapkan serangkaian keputusan administratif dan menetapkan rutinitas administrasi untuk melaksanakan aturan yang telah dibuat. Berikutnya dipersiapkan resources seperti uang dan sumber daya manusia yang dibutuhkan negara untuk melaksanakan kebijakan. Setelah aktivitas ini dilakukan, para legislator menjalankan pengawasan dan mempersiapkan langkah-langkah untuk mendesain kembali kebijakan sebagai respon terhadap kelemahan-kelemahan yang ditemukan pada saat implementasi.

Bagi Grindle (dalam Subarsono 2006:93), keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Variabel isi kebijakan ini mencakup: 1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan; 2) jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran; 3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; 4) apakah letak sebuah program sudah tepat; 5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; dan 6) apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Adapun variabel lingkungan kebijakan mencakup: 1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; 2) karakteristik institusi dan

rezim yang sedang berkuasa; 3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Dalam kesempatan lain, Grindle (dalam Nawawi 2009: 143-144) menjelaskan isi dan konteks dua variabel tersebut seperti berikut:

1) Isi Kebijakan

Menurut Grindle, isi kebijakan dapat diuraikan sebagai berikut.

a) Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi

Poin ini berkaitan dengan kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini menjelaskan bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, serta sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut memberi pengaruh terhadap implementasinya.

b) Tipe manfaat

Poin ini menjelaskan bahwa implementasi suatu kebijakan memiliki manfaat yang menunjukkan dampak positif bagi target implementasi.

c) Derajat perubahan yang ingin dicapai

Poin ini menjelaskan target yang hendak dan ingin dicapai oleh suatu kebijakan. Poin ini juga menekankan pada skala yang jelas untuk menargetkan seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai suatu implementasi kebijakan.

d) Pelaksana program

Poin ini menjelaskan bahwa pelaksana kebijakan diharuskan mempunyai kompetensi dan kapabilitas demi meraih keberhasilan suatu kebijakan.

e) Sumber daya yang digunakan

Pelaksanaan suatu kebijakan harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar implementasinya berjalan dengan baik.

2) Konteks Implementasi

Menurut Grindle, konteks implementasi kebijakan dapat diurai seperti berikut.

a) Kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat

Bagian ini menjelaskan kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.

b) Karakteristik lembaga yang berkuasa

Bagian ini menjelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c) Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana

Bagian ini menjelaskan kepatuhan dan respon dari para pelaksana, serta sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

c. Tahap dan Model Implementasi Kebijakan

Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (dalam Wahab 1991: 36) mengemukakan sejumlah tahap implementasi kebijakan sebagai berikut.

- 1) Tahap pertama berupa persiapan kebijakan. Tahap ini dimulai dari proses penyusunan agenda yang biasanya berupa daftar persoalan yang dianggap perlu mendapat perhatian serius. Proses ini lalu berlanjut dengan proses pengesahan kebijakan untuk mengatasi atau mengurangi masalah agar tidak terjadi kembali di masa mendatang. Secara umum, proses ini terdiri atas:
 - a) menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas;
 - b) menentukan standar pelaksanaan;
 - c) menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.
- 2) Tahap kedua berupa pelaksanaan program. Tahap ini bisa dianggap baik sebagai suatu proses, suatu luaran (*output*), atau bahkan hasil akhir (*outcome*). Sebagai proses, implementasi mengacu pada serangkaian kebijakan pemerintah yang dimaksudkan untuk sesegera mungkin menghasilkan suatu akibat. Sebagai luaran, implementasi mengacu pada metode atau sarana yang telah dipakai untuk mencapai tujuan tertentu. Sebagai hasil akhir, implementasi mengacu pada terjadinya perubahan-perubahan tertentu yang terjadi pada suatu permasalahan yang menjadi target kebijakan.

3) Tahap ketiga berupa evaluasi kebijakan. Tahap ini bertujuan mempersoalkan apa yang sesungguhnya terjadi sebagai hasil dari sebuah kebijakan yang diimplementasikan. Secara umum, tahap ini terdiri atas:

- a) menentukan jadwal;
- b) melakukan pemantauan;
- c) mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program sekaligus mencari kesalahan dan penyimpangan dalam proses implementasi.

Mengenai model implementasi kebijakan, George C. Edward III (dalam Indiahono, 2009: 31) mengemukakan model implementasi kebijakan yang bersandar pada empat variabel, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Penjelasan mengenai empat variabel tersebut adalah sebagai berikut.

- 1) Komunikasi, yaitu merujuk pada bahwa setiap implementasi kebijakan yang akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana kebijakan dengan kelompok sasaran. Variabel ini cukup penting dengan anggapan semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas kebijakan, maka akan semakin mengurangi tingkat penolakan atau kekeliruan dalam implementasi kebijakan.
- 2) Sumber daya, yaitu merujuk pada bahwa setiap implementasi kebijakan diharuskan didukung oleh sumber daya yang memadai,

baik sumber daya manusia, sumber daya finansial, maupun sumber daya waktu. Keandalan sumber daya manusia dapat memberi tingkat presisi yang tinggi dalam proses implementasi, tercukupinya sumber daya finansial dapat mempengaruhi efektivitas keberlangsungan implementasi, sedangkan sumber daya waktu dapat memberi gambaran kapan proses implementasi sebaiknya diselesaikan.

- 3) Disposisi, yaitu merujuk pada karakteristik yang menempel pada pelaksana kebijakan. Karakter yang penting dimiliki pelaksana ialah kejujuran, komitmen, dan demokratis. Tiga karakter tersebut penting untuk dimiliki sebab berpengaruh besar terhadap kesuksesan implementasi kebijakan.
- 4) Struktur birokrasi, merujuk pada dua hal penting, yaitu mekanisme implementasi kebijakan dan struktur organisasi pelaksana. Mekanisme implementasi kebijakan biasanya berupa standar operasi prosedur yang dicantumkan dalam petunjuk kebijakan, sedangkan struktur organisasi pelaksana sebisa mungkin menjauhkan diri dari sifat berbelit, panjang, dan kompleks untuk menghindari pengambilan keputusan secara cepat, lantaran bisa mempengaruhi efektivitas dan kecepatan implementasi kebijakan.

Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab 2004: 79) menyatakan bahwa implementasi kebijakan mencakup semua tindakan oleh perorangan atau kelompok publik dan privat yang diarahkan pada perwujudan tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu sebelum

keputusan kebijakan. Van Meter dan Van Horn menawarkan suatu model akademis pertama untuk mengembangkan model kebijakan *top-down*. Model tersebut diberi judul *A model of the policy implementation process*, yang terdiri dari enam variabel bebas yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas tersebut ialah seperti berikut.

1) Standar dan tujuan kebijakan

Implementasi kebijakan diharuskan memiliki standar dan tujuan yang telah dipatok sebelumnya. Implementasi dapat menjadi gagal ketika para pelaksana kebijakan tidak benar-benar memahami standar dan target kebijakan.

2) Sumber daya kebijakan

Kesuksesan dalam menata sumber daya kebijakan bergantung pada kemampuan untuk mengoptimalkan sumber daya yang tersedia. Sumber daya yang dianggap penting untuk diperhatikan adalah sumber daya manusia, sumber daya finansial, dan waktu.

3) Komunikasi dan aktivitas penguatan antar-organisasi

Agar implementasi berjalan sukses, standar dan tujuan kebijakan harus dipahami oleh individu pelaksana. Untuk itu, proses komunikasi dalam jaringan aktivitas implementasi harus dihantarkan dengan konsisten dan penuh kejelasan.

4) Karakteristik institusi pelaksana

Implementasi kebijakan juga akan dipengaruhi oleh karakteristik, yaitu berupa kapabilitas dan kemampuan institusi

pelaksana. Ini berhubungan dengan rangkaian kebijakan yang membutuhkan aturan ketat dan disiplin.

5) Kondisi ekonomi, politik, dan sosial

Implementasi kebijakan juga akan dipengaruhi oleh lingkungan eksternal di luar institusi pelaksana. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif bisa saja menjadi penyebab kegagalan dalam proses implementasi kebijakan.

6) Disposisi pelaksana

Penerimaan oleh institusi pelaksana akan sangat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan. Ini disebabkan oleh kebijakan publik yang biasanya bersifat *top-down*. Jadi, para pelaksana harus tahu apa kebutuhan dan masalah yang harus diselesaikan.

2. Penanggulangan Bencana

Konsep penanggulangan bencana telah mengalami pergeseran paradigma, dari yang sebelumnya paradigma konvensional menjadi paradigma holistik (BNPB, 2007:5). Paradigma konvensional memandang bencana sebagai suatu peristiwa atau kejadian yang tak terelakkan sehingga berfokus pada pertolongan pada korban serta menjadikan penanggulangan lebih bersifat (memberi) bantuan dan kedaruratan. Adapun paradigma holistik, atau bisa disebut paradigma mitigasi, ialah suatu pandangan yang memperhatikan sudut pandang teknis dan ilmiah, lantas dipadukan dengan

faktor-faktor sosial, ekonomi, dan politik dalam perencanaan penanggulangan bencana.

Penanggulangan bencana menjadi lebih urgen dibutuhkan di masa kini lantaran dunia menatap lebih banyak ancaman (Carter, 2008: 4). Ancaman bencana alam seperti gempa bumi, angin topan, gunung berapi, tsunami, kebakaran hutan, dan sebagainya hanya disebut “bencana tradisional”. Belakangan, muncul ancaman bencana baru yang melibatkan perkembangan peradaban umat manusia. Terorisme, konflik sosial, atau pembajakan ialah contoh bencana yang terjadi di level manusia. Di luar itu, bencana akibat perkembangan teknologi seperti nuklir, wabah penyakit, hingga apa yang kita kenal sebagai “darurat iklim” atau “pemanasan global”.

Pengertian penanggulangan bencana sendiri termaktub dalam Undang-Undang nomor 24 tahun 2007 bab 1 pasal 1, yakni serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Adapun menurut Hyogo Framework for Action (2005) ialah seluruh kegiatan yang meliputi aspek perencanaan dan penanggulangan bencana, pada sebelum, saat, dan sesudah terjadi bencana, mencakup pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan pemulihan.

Pada pasal 4 UU 24/2007 tersebut, tujuan penanggulangan bencana ialah sebagai berikut.

a. Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana

- b. Menyelaraskan peraturan-peraturan perundang-undangan yang sudah ada
- c. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh
- d. Menghargai budaya lokal
- e. Membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta
- f. Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan
- g. Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara

Menurut hasil penelitian Pusat Studi Bencana UGM Yogyakarta (2002) dalam Tarjono (1996), pelaksanaan penanggulangan bencana banjir harus melewati tiga tahap utama, yaitu:

- a. Tahap sebelum bencana

Hampir semua bencana terjadi secara mendadak atau tiba-tiba, meskipun beberapa langkah mitigasi telah ditemukan seperti peringatan sebelum terjadi gempa, gunung berapi, atau tsunami. Oleh karena itu, daerah dengan riwayat bencana kelam harus “mempersiapkan diri” untuk menghadapi bencana berikutnya. Ada 4 kegiatan pokok yang harus dilaksanakan secara lintas sektoral oleh pelaksana, meliputi:

- 1) Pembuatan peta rawan banjir
- 2) Sosialisasi peta daerah rawan banjir dan pemberdayaan masyarakat
- 3) Pelatihan pencegahan dan mitigasi banjir

4) Sistem peringatan dini

b. Tahap bencana terjadi

Penanganan saat (atau sesaat setelah) bencana terjadi merupakan semua kegiatan yang ditujukan untuk menyelamatkan korban manusia dan harta benda. Pada tahap ini juga terdapat pendataan korban dan jumlah kerugian material. Ada 5 kegiatan pokok yang harus dilaksanakan secara lintas sektoral oleh pelaksana, meliputi:

- 1) Pencarian dan pertolongan (SAR)
- 2) Kaji bencana dan kebutuhan bantuan
- 3) Bantuan kesehatan
- 4) Bantuan penampungan dan pangan
- 5) Bantuan air bersih dan sanitasi

c. Tahap setelah bencana

Bentuk penanganan setelah bencana dilakukan tanpa batas waktu. Bantuan kemanusiaan dilakukan sesaat setelahnya, sedangkan rehabilitasi korban dan rekonstruksi infrastruktur dilakukan beberapa saat setelah bencana terjadi. Ada 4 kegiatan pokok yang harus dilaksanakan secara lintas sektoral oleh pelaksana, meliputi:

- 1) Pengkajian dampak banjir
- 2) Rehabilitasi lahan dan konservasi
- 3) Penanganan pengungsi

Dalam pelaksanaannya, penanggulangan bencana juga harus memegang teguh prinsip-prinsip sebagaimana diatur UU no. 24 tahun 2007 seperti berikut:

a. Cepat dan akurat

Prinsip cepat dan tepat berarti bahwa dalam penanggulangan bencana harus dilaksanakan secara cepat dan tepat sesuai dengan tuntutan keadaan.

b. Prioritas

Prinsip prioritas adalah bahwa apabila terjadi bencana, kegiatan penanggulangan harus mendapat prioritas dan diutamakan pada kegiatan penyelamatan jiwa manusia.

c. Koordinasi

Prinsip koordinasi ialah bahwa penanggulangan bencana dilakukan oleh berbagai sektor secara terpadu yang didasarkan pada kerja sama yang baik dan saling mendukung.

d. Keterpaduan

Prinsip keterpaduan berarti bahwa dalam penanggulangan bencana dilakukan oleh berbagai sektor secara terpadu yang didasarkan pada kerja sama yang baik dan saling mendukung.

e. Berdaya guna

Prinsip berdaya guna adalah bahwa dalam mengatasi kesulitan masyarakat dilakukan dengan tidak membuang waktu, tenaga, dan biaya yang berlebihan.

f. Berhasil guna

Prinsip berhasil guna ialah bahwa kegiatan penanggulangan bencana harus berhasil guna, khususnya dalam mengatasi kesulitan masyarakat dengan tidak membuang waktu, tenaga, dan biaya yang berlebihan.

g. Transparansi

Prinsip tranparansi berarti bahwa penanggulangan bencana dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

h. Akuntabilitas

Prinsip akuntabilitas adalah bahwa penanggulangan bencana dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan secara etik dan hukum.

i. Kemitraan

j. Pemberdayaan

k. Nondiskriminasi

Prinsip nondiskriminasi ialah bahwa negara dalam penanggulangan bencana tidak memberikan perlakuan yang berbeda terhadap jenis kelamin, suku, agama, ras, dan aliran politik apa pun.

l. Nonproletisi

Prinsip nonproletisi berarti bahwa dilarang menyebarkan agama atau keyakinan pada saat keadaan darurat bencana, terutama melalui pemberian bantuan dan pelayanan darurat bencana.

3. Banjir Rob

a. Pengertian Banjir Rob

Seperti ditulis Asdak (2007: 469) terdapat salah kaprah pemahaman mengenai banjir di masyarakat. Dalam bahasa populer, pengertian banjir biasanya diartikan sebagai aliran/genangan air yang menimbulkan kerugian ekonomi atau bahkan menyebabkan kehilangan jiwa. Dalam istilah teknis, banjir adalah aliran sungai yang mengalir melampaui kapasitas tampung sungai, dan dengan demikian, aliran sungai tersebut akan melewati tebing sungai dan menggenangi daerah di sekitarnya. Kerancuan istilah “banjir” berikutnya adalah adanya anggapan bahwa debit puncak tahunan sering diartikan sebagai banjir tahunan. Padahal banyak kasus menunjukkan bahwa aliran air dengan debit puncak tahunan sering tidak sampai melewati tebing sungai, dan oleh karenanya, secara teknis, tidak dapat disebut sebagai banjir.

Definisi Banjir menurut Multilingual Technical Dictionary on Irrigation and Drainage (ICID, 1967: 111) adalah:

“Relatively high flow or stage in a river, markedly higher than the usual; also the inundation of low land that may result therefrom. A body of water, rising, swelling, and overflowing the land not usually thus covered.” (Arus yang relatif tinggi di aliran sungai, ditandai dengan permukaan yang lebih tinggi dan genangan di dataran rendah yang mungkin menghasilkan therefrom. Air yang naik, menggenang, dan mengalir di daratan yang biasanya tak tergenang).

Adapun banjir rob adalah banjir yang airnya berasal dari laut, yang diakibatkan oleh pasang air laut yang menggenangi daratan. Seperti ditulis Salim (2018: 1), karakteristik banjir rob antara lain: 1) terjadi pada saat air laut sedang pasang, 2) warna air tidak terlalu keruh, 3) tidak

melulu terjadi saat musim penghujan tiba, 4) biasanya terjadi pada daerah yang mempunyai wilayah dataran lebih rendah daripada wilayah lautan. Pada umumnya, kasus banjir rob di seluruh dunia terjadi di daerah pesisir dengan permukaan tanah yang berada di bawah permukaan laut.

Kelompok Kerja II Panel Internasional untuk Perubahan Iklim (IPCC) menjelaskan kenaikan permukaan air laut dapat menyebabkan beberapa dampak negatif seperti meluasnya area erosi, meningkatnya banjir rob, tergenangnya wilayah rendah, terbaliknya arus sungai, berpindahnya sedimentasi di dasar sungai, dan tenggelamnya tumbuhan bakau dan terumbu karang (dalam Gilbert dan Vellinga, 1990: 18). Dampak lanjutan dari kenaikan permukaan air laut dapat menyentuh aspek sosial, ekonomi, lingkungan, dan politik pada area terdampak. Rob bisa merusak ekosistem pesisir yang sudah terbangun sejak dulu kala serta dapat mengakibatkan kerusakan sosial lantaran area persawahan yang menjadi pundi-pundi uang penduduk dan jalanan sebagai jalur aktivitas telah tergenang.

Lebih jauh, Chaussard menyatakan genangan yang melanda wilayah pesisir, atau dalam penelitian ini disebut banjir rob, merupakan hasil dari kombinasi kenaikan permukaan laut, hujan deras yang kadang disertai badai, serta luapan genangan dari sungai-sungai setempat (Chaussard, 2013: 10). Banjir rob ini berakibat langsung pada kerawanan daerah tersebut terhadap banjir, yang lantas menjadi ancaman bagi kehidupan di wilayah terdampak. Dalam penelitiannya, Chaussard

bahkan menyebut Pekalongan sebagai salah satu daerah terdampak rob paling parah di Indonesia.

Beberapa faktor penyebab banjir menurut Kodoatie (2002: 78) secara umum bisa dibagi menjadi dua, yakni sebab-sebab alami dan sebab tindakan manusia. Penyebab alami banjir meliputi:

1) Pengaruh air pasang

Air pasang laut memperlambat aliran sungai ke laut. Jika banjir datang di saat bersamaan dengan air pasang, maka genangan akan lebih tinggi karena terjadi aliran balik (*backwater*).

2) Curah hujan

Sebagai negara dengan iklim tropis, Indonesia akan mengalami separuh tahun dengan curah hujan yang cukup tinggi. Hal tersebut akan menyebabkan pemenuhan kapasitas sungai, yang jika sampai melebihi tebing sungai, air akan meluap dan menggenangi daratan di sekitarnya.

3) Pengaruh fisiografi

Fisiografi atau geografi fisik sungai seperti bentuk, fungsi, dan kemiringan daerah pengaliran sungai (DPS), kemiringan sungai, geometrik hidrolis (bentuk penampang seperti lebar, kedalaman, potongan memanjang, dan material dasar sungai), lokasi sungai, dan lain-lain.

4) Erosi dan sedimentasi

Erosi dan sedimentasi di DPS berpengaruh terhadap pengurangan kapasitas penampang sungai karena akan mengurangi kapasitas saluran sehingga timbul genangan dan banjir di sungai.

5) Menurunnya kapasitas sungai

Pengurangan kapasitas aliran banjir pada sungai dapat disebabkan oleh pengendapan yang berasal dari erosi DPS dan erosi tanggul sungai yang berlebihan dan sedimentasi di sungai akibat tidak adanya vegetasi penutup dan penggunaan lahan yang tidak tepat.

6) Kapasitas drainase yang tidak memadai

Tingkat penyerapan air oleh tanah yang tidak maksimal dapat mengakibatkan air terlalu lama menggenang di daratan. Diperlukan jenis tanah yang tepat untuk menciptakan sistem drainase yang maksimal, atau kalau tidak, perlu membangun instalasi drainase berupa lubang-lubang biopori, atau sistem drainase buatan lainnya.

Adapun penyebab banjir akibat faktor manusia meliputi:

1) Menurunnya fungsi Daerah Aliran Sungai

Bagian hulu sungai sebagai daerah resapan Daerah Aliran Sungai (DAS) bisa mengalami degradasi fungsi jika mengalami berbagai rintangan seperti penggundulan hutan, teknik agraria yang kurang tepat, perluasan kota, perubahan tata guna lahan, dan sebab-sebab lainnya.

2) Kawasan kumuh

Kawasan kumuh yang berjajar di sepanjang tepian sungai merupakan salah satu penghambat aliran sungai. Luas penampang sungai akan berkurang akibat pemanfaatan bantaran untuk permukiman kumuh warga. Masalah kawasan kumuh di tepian sungai ini lebih banyak terjadi di wilayah perkotaan.

3) Sampah

Ketidaksiplinan masyarakat dengan membuang sampah langsung ke sungai merupakan salah satu kebiasaan buruk yang membuat aliran sungai menjadi terhambat.

4) Bendung dan bangunan lain

Bendung dan bangunan lain seperti pilar jembatan dapat meningkatkan elevasi muka air karena konstruksi buatan manusia tersebut memakan sebagian tempat yang seharusnya diisi sebagian volume air.

5) Kerusakan bangunan pengendali banjir

Pemeliharaan yang kurang memadai terhadap bangunan pengendali banjir dapat menimbulkan kerusakan dan akhirnya menjadi tidak berfungsi, yang lantas amat berpotensi malah meningkatkan kuantitas banjir.

6) Perencanaan sistem pengendalian banjir yang tidak tepat

Beberapa sistem pengendalian banjir mungkin dapat mengurangi dampak negatif banjir dalam taraf kecil hingga besar.

Akan tetapi, perencanaan yang tidak tepat bisa saja malah membuat sistem tersebut.

Problematika banjir di atas akan mendapat situasi “bagai api disiram bensin” bila menyangkut kota-kota urban di pesisir dan penurunan tanah yang diakibatkannya, serta kenaikan permukaan air laut akibat pemanasan global. Sinking Cities Project telah mendokumentasikan realita tenggelamnya kota-kota besar di di kawasan pesisir di berbagai belahan dunia. Ibukota Indonesia, Jakarta, bahkan disebut sebagai kota besar yang akan tenggelam paling cepat. 40% wilayah yang didiami 11 juta penduduk tersebut telah berada di bawah permukaan laut. 360 kilometer ke Timur, wilayah Pekalongan mengalami permasalahan serupa, dengan wilayah pesisir di Utara telah menyaksikan air pasang menerjang permukiman penduduk.

b. Pengendalian Banjir Rob

Pengendalian banjir, seperti ditulis Kodoatie dan Sugiyanto (2002: 185), merupakan suatu yang kompleks karena melibatkan banyak disiplin ilmu teknik di lapangan, serta berbagai ilmu kebijakan publik dan manajemen manusia di ranah perumusan. Selain itu, keberhasilan program pengendalian banjir juga amat bergantung pada aspek eksternal seperti sosial, ekonomi, lingkungan, institusi, kelembagaan, hukum, dan lainnya.

Pengendalian banjir diperlukan untuk kepentingan pembangunan berkelanjutan di area terdampak. Gilbert dan Vellinga (1990: 146)

menyebutkan setidaknya terdapat tiga tujuan mendasar dalam pengendalian banjir di wilayah pesisir, yakni *pertama*, mencegah pembangunan tak terkontrol di area yang rawan tergenang; *kedua*, mengusahakan agar kehidupan alami di ekosistem terdampak terus bertahan; serta *ketiga*, melindungi kehidupan manusia, infrastruktur fisik, dan aktivitas ekonomi di tengah ancaman air pasang.

Dalam kesempatan yang sama, Gilbert dan Vellinga (1990: 147) membagi langkah mendasar untuk mengendalikan banjir di wilayah pesisir menjadi tiga, yakni *retreat* (meninggalkan area rawan banjir), *accomodations* (tetap bertahan dan melakukan penyesuaian), dan *protection* (membentengi area rawan banjir). Untuk opsi *protection*, terdapat pilihan-pilihan langkah “keras” yang dapat diambil, seperti membangun tanggul laut untuk menghalangi gelombang, memasang pintu air atau pompa air, hingga melakukan modifikasi infrastruktur dengan peninggian jalan, jembatan dan sebagainya. Pemerintah Kabupaten Pekalongan agaknya lebih memilih opsi *protection* tersebut.

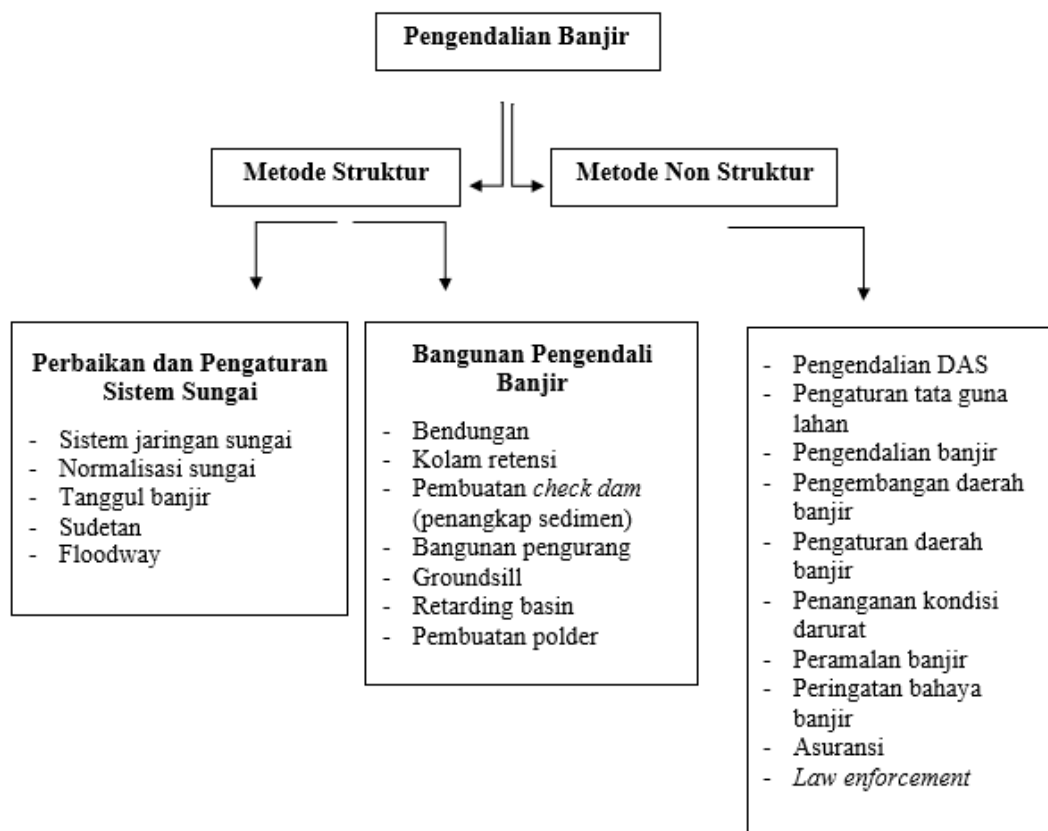
Sebelum dilakukan pengendalian banjir, terlebih dahulu perlu dilakukan strategi dan pendekatan untuk meminimalisasi dampak banjir. Sebastian (2008: 67) menyebut lima langkah untuk meminimalisasi banjir, yakni *pertama*, pemetaan unsur-unsur rawan atau rawan, bertujuan untuk memetakan daerah rawan agar terintegrasi dengan rancangan program penanggulangan; *kedua*; pemetaan daerah luapan air; *keempat*, pemetaan daerah bencana-bencana lain; pengaturan tata

guna lahan; *kelima*, kepadatan penduduk dan bangunan; dan *keenam*, larangan penggunaan tanah untuk fungsi tertentu.

Menurut Grigg (dalam Kodoatie dan Sugiyanto, 2002: 185), terdapat empat strategi dasar untuk pengelolaan daerah terdampak banjir yang meliputi:

- 1) Modifikasi kerentanan dan kerugian banjir (penentuan zona atau pengaturan tata guna lahan).
- 2) Modifikasi banjir yang terjadi (pengurangan) dengan bangunan pengontrol (waduk) atau normalisasi sungai.
- 3) Modifikasi dampak banjir dengan penggunaan teknik mitigasi seperti asuransi atau penghindaran banjir (*flood proofing*).
- 4) Pengaturan peningkatan kapasitas alam untuk dijaga kelestariannya seperti penghijauan.

Struktur pengendalian banjir dapat dijelaskan dengan lebih sistematis dalam bagan berikut ini:



B. Penelitian Relevan

Erwin Agus Widiyanto dan kawan-kawan (2016) tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana di Kabupaten Magelang. Penelitian tersebut berpijak pada implementasi kebijakan berdasarkan Peraturan Daerah no. 3 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Pemerintah Kabupaten Magelang telah melakukan implementasi awal Perda tersebut dengan membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Akan tetapi, BPBD Kabupaten Magelang masih mengalami keterbatasan personil, dengan pegawai negeri sipil yang diberdayakan belum berjumlah sesuai yang dimandatkan Perda. Selain itu, implementasi Perda juga belum menyentuh pembentukan Lembaga Penanggulangan Bencana Desa. Penelitian

tersebut relevan dengan penelitian dalam skripsi ini, terutama terkait aspek implementasi penanggulangan bencana. Perbedaan dengan penelitian dalam skripsi ini ialah bahwa penelitian tersebut menyandarkan analisis implementasi hanya pada kebijakan berdasarkan suatu peraturan daerah dan bukan menganalisis bencana banjir rob.

Ahmad Syarif dan kawan-kawan (2014) tentang komunikasi dan informasi pada implementasi kebijakan penyelenggaraan bencana di Kota Makassar. Penelitian tersebut berfokus pada tiga indikator penting dalam komunikasi dan informasi penyelenggaraan bencana, yakni koordinasi dengan pihak-pihak terkait, integrasi perangkat komunikasi masing-masing pihak terkait, dan sinkronisasi program penyelenggaraan penanggulangan bencana dari masing-masing pihak terkait. Penelitian tersebut menyimpulkan urgensi komunikasi dan informasi dalam penanggulangan bencana, tetapi belum mendapat perhatian sepenuhnya dari semua pihak penyelenggara penanggulangan bencana. Penelitian tersebut relevan dengan penelitian dalam skripsi ini, terutama dalam fokus penelitian yang berupa pentingnya komunikasi antar instansi pelaksana. Perbedaan dengan penelitian dalam skripsi ini terletak pada bahwa penelitian tersebut hanya menitikberatkan pada komunikasi dan informasi, tanpa menyentuh lebih dalam terhadap implementasi kebijakan yang dilakukan Pemerintah Kota Makassar.

Rangga Candra K dan Rima Dewi Supriharjo (2013) tentang mitigasi bencana banjir rob pada penduduk Jakarta Utara. Sama seperti Kabupaten Pekalongan, Jakarta Utara juga memiliki problem menahun berupa penurunan

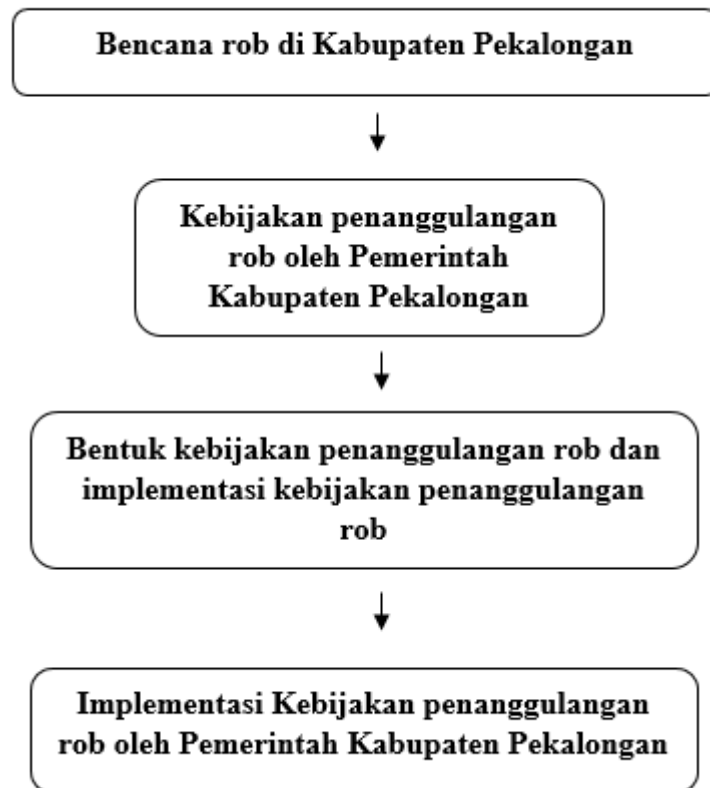
tanah, sehingga genangan rob bisa mencapai 100 cm. Penelitian tersebut menganalisis beberapa tahapan yang berpengaruh terhadap kerentanan bencana rob, yakni faktor-faktor yang mempengaruhi, tingkat kerentanan, tingkat bahaya, tingkat kemampuan, dan zona risiko. Penelitian tersebut menyimpulkan ada pembagian kasta dalam masing-masing tahapan, sehingga dapat memudahkan pengambil kebijakan untuk menentukan skala prioritas dalam menyelenggarakan penanggulangan bencana rob. Penelitian tersebut relevan dengan penelitian dalam skripsi ini, terutama dalam hal mitigasi bencana banjir rob. Hanya saja, penelitian tersebut hanya berfokus pada mitigasi bencana banjir rob, yaitu hanya menganalisis tahapan kerentanan banjir rob, sehingga sangat disayangkan, justru tidak memberi porsi besar pada bentuk-bentuk kebijakan setelah dilakukan mitigasi banjir rob.

Dian Rasmana Putra (2012) tentang identifikasi dampak banjir rob terhadap lingkungan permukiman di Jakarta Utara. Hampir sama seperti penelitian Rangga Candra di atas, penelitian ini juga dilakukan di Jakarta Utara, tepatnya kecamatan Pademangan. Hanya saja, penelitian ini lebih berfokus melakukan identifikasi apa yang akan terjadi jika banjir rob menggenang dalam kedalaman tertentu menggunakan teknik geografi. Penelitian ini beririsan dengan penelitian dalam skripsi ini hanya dalam hal temuan-temuan akibat dampak banjir rob. Selebihnya, penelitian dalam skripsi ini akan melakukan pembahasan lebih mendalam terhadap apa yang dilakukan pemerintah guna menangani persoalan banjir rob.

Ristrini, dan kawan-kawan (2011) tentang implementasi kebijakan kesiapsiagaan penanggulangan bencana bidang kesehatan. Penelitian ini dilakukan di Provinsi Sumatera Barat. Kebijakan kesiapsiagaan pada bidang kesehatan di Provinsi Sumbar telah didukung oleh Peraturan Daerah no. 5 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana dan SK Kepala Dinas Kesehatan no. 360.108/PPBencana/VI/2011 tentang Tim Penanggulangan Bidang Kesehatan. Oleh karena telah didukung oleh aspek legal yang mencukupi, penanggulangan bencana di Sumbar juga mendapat dukungan dana dari APBD dan APBN.

C. Kerangka Pemikiran

Untuk mengupas permasalahan-permasalahan di atas, peneliti menggunakan kerangka berpikir seperti berikut guna menjelaskan fenomena-fenomena di atas.



BAB 5

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti tentang implementasi kebijakan penanggulangan banjir rob di Kabupaten Pekalongan, maka sesuai tujuan penelitian dapat diambil simpulan sebagai berikut.

1. Bentuk kebijakan penanggulangan banjir rob di Kabupaten Pekalongan yaitu, a) Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 8 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pekalongan Tahun 2016-2021; b) Kesepakatan Bersama Nomor 614.11/9/MoU/2017 tentang Pengendalian Banjir dan Rob di Kabupaten dan Kota Pekalongan oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Gubernur Jawa Tengah, Bupati Pekalongan, dan Walikota Pekalongan; c) *Roadmap* Penanganan Rob di Kabupaten Pekalongan.
2. Implementasi kebijakan penanggulangan banjir rob di Kabupaten Pekalongan dengan pisau analisis menggunakan tahap implementasi kebijakan Hogwood dan Gunn adalah sebagai berikut.
 - a. Tahap persiapan kebijakan dilakukan dengan menempatkan bencana rob di Kabupaten Pekalongan sebagai persoalan yang dianggap penting sehingga menjadi agenda prioritas pembangunan di RPJMD Kabupaten Pekalongan 2016-2021.
 - b. Tahap pelaksanaan kebijakan berupa daftar kebijakan yang meliputi penyusunan *roadmap* trase tanggul, perbaikan tanggul sungai dan

pengadaan pompa penyedot, penyusunan studi akuisisi lahan untuk tanggul, penyusunan cetak biru sistem drainase, pembangunan tanggul darurat, pembangunan sistem drainase, serta tanggul *giant sea wall* yang melingkupi Kabupaten Pekalongan dan Kota Pekalongan.

- c. Tahap evaluasi kebijakan dilakukan oleh semua pihak terlibat, yaitu pihak masyarakat, pihak pelaksana kebijakan yaitu pemerintah, serta kalangan akademisi.

B. Saran

Saran yang bisa diajukan terkait dengan hasil penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Diperlukan kebijakan berbasis lingkungan secara integral untuk mengimbangi kebijakan berbasis infrastruktur dan menjaga kelestarian di wilayah pesisir, mengingat sejumlah kebijakan yang tercantum dalam skripsi ini hampir semua hanya berbasis infrastruktur.
2. Diperlukan perencanaan mengenai penggunaan tata ruang di wilayah tanggul *giant sea wall* untuk publik ke depan, apakah hanya akan digunakan sebagai tanggul, atau akan dimanfaatkan sebagai wisata, bahkan mungkin usulan jalan raya lingkaran utara di wilayah Pekalongan.