

ABSTRAKSI

Kebijakan Pemerintah Kota Malang Dalam Pengendalian Dan Penanggulangan Banjir (Studi Pada Pemerintah Kota Malang) Oleh: Dita Pudiarsi - 0210310029

Kota Malang merupakan daerah dataran tinggi (380-667 mdpl) yang secara geomorfologi memang tidak seharusnya kota Malang terjadi banjir, tetapi saat ini fenomena yang terjadi apabila musim penghujan datang adalah jalan menjadi tergenang dan di beberapa tempat terjadi banjir. Globalisasi, tanpa bisa mengelak, dituding sebagai penyebab hal ini terjadi. Kondisi ini tak luput menyerang Kota Malang. Pemerintah Kota Malang dianggap sebagai salah satu pihak yang bertanggung jawab, selain masyarakatnya sendiri dan kepentingan kapital atas terjadinya banjir di Kota Malang.

Selanjutnya penelitian ini ingin melihat bagaimanakah kebijakan yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Malang dalam menanganani masalah banjir yang terjadi di Kota Malang. Fokusnya adalah dengan melihat kebijakan-kebijakan atau program-program yang dilakukan Pemerintah Kota Malang dalam mengatasi banjir di Kota Malang.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang secara deskriptif menjelaskan proses dan penyajian rangkaian penelitian dari awal hingga akhir. Data diolah dari data mentah dan kemudian dikolaborasikan dengan hasil temuan di lapangan dan sekaligus bahan analisis yang jalin menjalin hingga sampai penelitian ini berakhir.

Hasilnya, Pemerintah Kota Malang telah berupaya cukup keras dalam mengatasi masalah banjir yang terjadi di kota Malang, yang diwujudkan dengan dikeluarkannya kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada upaya mengembalikan keseimbangan ekologi kota Malang dari arus globalisasi yang terjadi. Kebijakan-kebijakan tersebut adalah pembuatan sistem drainase kota, pembuatan sumur resapan, program malang ijo royo-royo, program gerakan sejuta pohon dan pembentukan satuan pelaksana penanganan bencana (Satlak PB). Keinginan untuk menjadikan Kota Malang menjadi kota yang terbebas dari masalah banjir belum sepenuhnya dapat terwujud. Terbatasnya dana, kurangnya tenaga pengawas maupun pelaksana serta tidak terjalinnya sinergitas yang baik antara aparat maupun masyarakatnya semakin memepersulit upaya penanganan banjir di Kota Malang.

Sebelum masalah banjir meluas dan menyebar kedaerah-daerah yang lain serta menyebabkan kerugian yang lebih besar lagi, Pemerintah Kota Malang seyogyanya lebih serius didalam mengatasi masalah banjir, yaitu dalam menyusun berbagai program dan kegiatan fisik yang sedang dan akan dilaksanakan perlu ditinjau ulang/disempurnakan dan disesuaikan dengan kebijakan yang berlaku, serta didasarkan atas analisis daya dukung lingkungan pada setiap kawasan/blok peruntukan. Upaya mengatasi masalah banjir merupakan domain bersama antara masyarakat, swasta dan pemerintah, oleh karenanya pemerintah kota perlu menjalin kerjasama yang harmonis antara masyarakat dan dunia usaha agar mempermudah terselesaikannya masalah yang ada.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan merupakan salah satu wujud dari kemauan dan kemampuan suatu negara untuk dapat lebih berkembang ke arah yang lebih baik. Begitu juga dengan apa yang diinginkan bangsa Indonesia untuk dapat melaksanakan pembangunan dalam rangka mewujudkan kehidupan masyarakat yang sederajat dan sejajar dengan bangsa lain yang lebih maju. Pada hakekatnya pembangunan nasional yang dilakukan bangsa Indonesia merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi kehidupan masyarakat, bangsa dan negara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yang menyatakan bahwa pembangunan Indonesia bertujuan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pembangunan kota sebagai salah satu realisasi pembangunan nasional telah mengalami pertumbuhan dan perkembangan secara mencolok sejak memasuki dasawarsa kelima setelah Indonesia merdeka pada tahun 1945 yang lalu. Hal ini terlihat dari wajah kota-kota ataupun daerah-daerah yang telah banyak berubah. Dari yang berbentuk lama dan sederhana menjadi kota-kota baru yang berwajah modern yang jauh berbeda dari bentuk asalnya. Menurut Peraturan Pemerintah RI

No.69 tahun 1996 kawasan kota merupakan suatu kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian, tetapi fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintah, pelayanan sosial dan kegiatan perekonomian. Definisi itu menggambarkan fungsi kota yang disertai dengan berbagai fasilitasnya dan merupakan kawasan yang dicirikan dengan adanya bangunan sebagai tempat pemukiman dan berbagai fasilitas pelayanan.

Setiap pelaksanaan pembangunan di harapkan akan berdampak positif bagi kesejahteraan manusia, namun kerap ditemui adanya perkembangan yang sangat cepat sehingga muncul dampak kerusakan lingkungan yang tidak diperkirakan sebelumnya, yang berakibat negatif bagi kesejahteraan manusia. Hal serupa seringkali terjadi di daerah perkotaan. Sebab daerah perkotaan dipandang sebagai lokasi yang paling efisien dan efektif untuk kegiatan-kegiatan produktif sehubungan dengan ketersediannya prasarana dan sarana, tenaga kerja terampil, terjadinya dana sebagai modal, dan sebagainya.

Kota Malang sebagai kota terbesar kedua di Jawa Timur setelah Surabaya merupakan salah satu kota yang sedang berkembang menuju kota besar. Yang ditandai dengan pesatnya usaha-usaha pembangunan yang dilakukan pemerintah kota dalam pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana umum yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut diatas dapat dilihat dalam kurun waktu selama lima tahun terakhir ini perkembangan fisik bangunan di kota Malang pada umumnya telah mengalami peningkatan yang berdampak pada

keseimbangan lingkungan. Bagi sebuah ekosistem faktor keseimbangan alam harus diperhitungkan dengan cermat, sebab apabila terjadi ketidakseimbangan alam maka dampaknya akan saling mempengaruhi satu dengan yang lain dan pada akhirnya dapat menyebabkan prosentase bidang resapan air dalam tanah menjadi berkurang. Permukaan tanah yang berupa pengkerasan dan bangunan tidak memberikan kesempatan air untuk meresap ke dalam tanah namun hanya mampu mengalirkan air di permukaan saja (*run off*). Dan apabila musim penghujan datang, semakin besar volume air yang harus ditampung dan disalurkan untuk kemudian dibuang ke dalam saluran riol kota dan akhirnya ke sungai-sungai yang ada. (Evaluasi RTRW, 1998-1999:2-3)

Daerah resapan air di Kota Malang telah mengalami penyusutan, namun pada kesempatan/ kegiatan lain justru bermunculan pembangunan fisik baru di area-area resapan yang terdapat dalam kawasan tersebut. Beberapa contoh diantaranya adalah hutan kota di Akademi Penyuluh Pertanian Tanjung di Jalan IR. Rais yang sudah rusak dan direncanakan akan menjadi perumahan mewah, Matos (Malang Town Square) di Jalan Veteran, kawasan sekitar GOR Pulosari yang telah berubah menjadi pusat retail Hero, kawasan belakang Museum Brawijaya (Taman Indrakilo) yang telah berubah menjadi permukiman, Jalan Raya Ijen, Jalan Patimura dan Perumahan Sawojajar (Kompas Jawa Timur, 28/11/05).

Padaحال kalau melihat kebelakang kota Malang di zaman Belanda di rancang dengan sistem drainase yang bagus. Ditambah lagi dengan posisinya yang berada di ketinggian 380-667 meter di atas permukaan air laut, kecil kemungkinan akan

terjadi genangan air di jalan-jalan, apalagi banjir ketika musim penghujan tiba. Sayangnya, hari ini, fenomena yang terjadi pada waktu musim penghujan tiba adalah jalan-jalan tergenang. Di beberapa tempat/kawasan sering terjadi genangan (walaupun genangan ini hanya sebentar, menunggu pengaliran air hujan ke anak-anak sungai yang ada). Lokasi yang terlihat parah jika terjadi hujan dapat terlihat di sepanjang jalan Galunggung dan Bendungan Sutami. Sedangkan area genangan-genangan yang relatif lebih kecil dapat ditemui hampir di setiap ruas jalan utama di Kota Malang: misalnya Jalan Kawi, Ijen, Bukit Barisan, Semeru, Bromo dan beberapa tempat lainnya.

Pembangunan yang terus menerus digalakkan tersebut telah berhasil mengubah wajah kota Malang. Berdirinya bangunan-bangunan baru dengan penyediaan berbagai fasilitas modern telah merubah wajah kota Malang yang awalnya dibangun dengan konsep *Garden City*, yaitu Malang yang mengutamakan penghijauan, menjadi kota Malang dengan konsep "Tri Bina Cita", yaitu Malang sebagai kota Pendidikan, Pariwisata dan Industri. Saat ini secara keseluruhan aspek-aspek lingkungan telah banyak berubah. Hal ini terlihat dari menjamurnya pembangunan perumahan, rumah toko (ruko), mal-mal (pusat perbelanjaan) dan lain sebagainya. Hal ini mengindikasikan bahwa adanya keterbatasan dimensi dan fungsi yang diemban oleh ruang terbuka, ketidakteraturan bentuk dan gubahan massa bangunan kota, ketidakserasian akan nilai-nilai estetika ruang kota dengan lingkungan dan ketidakpedulian akan nilai-nilai visual arsitektur kota, khususnya di kawasan pusat kota (Solid, edisi 32:13).

Terjadinya banjir di kota Malang pada dasarnya disebabkan oleh tiga hal. Pertama, kegiatan manusia yang menyebabkan terjadinya perubahan tata ruang dan berdampak pada perubahan alam. Kedua, peristiwa alam seperti curah hujan yang sangat tinggi. Ketiga, degradasi lingkungan seperti hilangnya tumbuhan penutup tanah pada *catchment area* dan sebagainya. Disamping juga kurangnya kesadaran masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan. Bencana banjir tidak saja 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 apabila terganggunya bahkan terhentinya kegiatan ekonomi dan pemerintahan diperhitungkan secara ekonomi. Terjadinya serangkaian bencana banjir dalam kurun waktu yang relatif pendek dan selalu terulang setiap tahunnya menuntut upaya lebih besar untuk mengantisipasinya sehingga kerugian yang ditimbulkannya dapat diminimalkan. Seiring dengan terjadinya berbagai perkembangan pengelolaan lingkungan sebagai akibat dari pelaksanaan pembangunan, upaya pembangunan lingkungan yang berwawasan lingkungan menjadi mutlak adanya. Pada dasarnya, pembangunan berwawasan lingkungan bertujuan untuk mencegah terjadinya pemanfaatan sumberdaya alam secara berlebihan dan menurunnya kualitas lingkungan serta untuk meningkatkan daya dukung lingkungan sehingga pembangunan yang berkelanjutan dapat dilaksanakan. Pendayagunaan sumber daya alam sebagai pokok-pokok kemakmuran masyarakat harus dilakukan secara terencana, rasional, optimal,

bertanggungjawab dan sesuai dengan mengutamakan sebesar-besar kemakmuran rakyat serta memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup bagi pembangunan yang berkelanjutan.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan serta menghindari terjadinya dampak bencana banjir yang lebih luas dan serius pada masa mendatang, maka diperlukan suatu sistem pengendalian dan penanggulangan banjir sebagai upaya untuk meminimalisir kerugian yang diderita oleh masyarakat. Dalam konteks ini upaya pengendalian pembangunan dan dampaknya perlu diselenggarakan secara terpadu dengan memperhatikan daya dukung lingkungan wilayah tersebut.

Terkait dengan pemahaman ini, maka dibutuhkan peran suatu institusi dalam pengendalian dan penanggulangan banjir. Apalagi seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka dalam pelaksanaan prinsip-prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab dititikberatkan pada Pemerintah Kota/ Kabupaten. Ditandai dengan diberikannya peluang yang cukup luas bagi daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Konsekuensi logis dari peletakkan titik berat otonomi pada Pemerintah Kota/ Kabupaten adalah berarti urusan-urusan pemerintahan akan lebih banyak diserahkan kepada Pemerintah Kota/ Kabupaten. Dengan demikian Pemerintah Kota Malang dituntut untuk lebih meningkatkan perannya dalam mengatasi masalah banjir dan berkewajiban untuk mengupayakannya agar dapat memberikan hasil yang memuaskan bagi masyarakat.

Berdasarkan latar belakang diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih jauh tentang kebijakan Pemerintah Kota Malang dalam pengendalian dan penanggulangan banjir, yang diwujudkan dalam judul Kebijakan Pemerintah Kota Malang Dalam Pengendalian Dan Penanggulangan Banjir (Studi pada Pemerintah Kota Malang).

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang diuraikan diatas, pertanyaan mendasar dari penelitian ini adalah bagaimana kebijakan Pemerintah Kota Malang dalam upaya pengendalian dan penanggulangan masalah banjir?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisa kebijakan dari Pemerintah Kota Malang dalam upaya pengendalian dan penanggulangan banjir.

D. Kontribusi Penelitian

1. Kontribusi Akademis

- a. Dapat digunakan sebagai bahan masukan untuk penelitian-penelitian selanjutnya dengan tema yang sama.

- b. Dapat digunakan sebagai bahan diskusi serta masukan demi penyelenggaraan pembangunan dan perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam studi lanjutan tentang kebijakan publik.

2. Kontribusi Praktis

Sebagai bahan informasi (masukan) dan pertimbangan bagi pemerintah terutama bagi instansi terkait dalam rangka mengupayakan peningkatan pengendalian dan penanggulangan banjir di masa yang akan datang.

E. Sistematika Pembahasan

Dalam penulisan penelitian ini, terbagi dalam satu sistematika pembahasan sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

Dalam bab ini berisi tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II : Kajian Pustaka

Dalam bab ini akan menjelaskan tentang teori yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat oleh peneliti. Dengan mengacu pada kemutakhiran dan relevansi terhadap topik-topik yang diteliti oleh peneliti.

Bab III : Metode Penelitian

Dalam bab ini akan membahas tentang metode yang digunakan untuk melakukan penelitian, yang meliputi : jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi

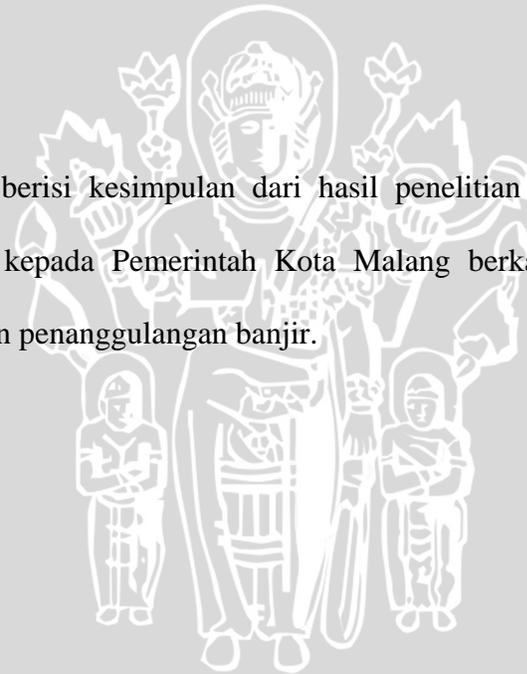
dan situs penelitian, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisa data.

Bab IV : Hasil dan Pembahasan

Dalam bab ini memuat penyajian data yang terdiri dari tinjauan umum lokasi penelitian mengenai profil dari kota Malang. Selanjutnya dalam bab ini juga akan diuraikan tentang hasil penelitian yang meliputi kebijakan daripada Pemerintah Kota Malang dalam upaya pengendalian dan penanggulangan banjir.

Bab V : Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian beserta saran-saran yang diberikan kepada Pemerintah Kota Malang berkaitan dengan upaya pengendalian dan penanggulangan banjir.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Dalam penelitian ini penulisan kata kebijakan dengan kebijaksanaan dipakai silih berganti tetapi masih dengan makna yang sama, artinya bahwa peneliti tidak membedakan antara makna kebijakan dengan kebijaksanaan. Karena tiap-tiap referensi menggunakan kata yang berbeda.

Istilah kebijakan saat ini lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya (*United Nation*, 1975; Nevil Johnson, 1980) (Wahab, 2001:3). Makna itu identik dengan yang dikemukakan oleh Anderson (Wahab, 2001:3) yang merumuskan kebijakan sebagai langkah atau tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang atau sejumlah masalah yang dihadapi.

Hal tersebut terkait dengan semakin bertambahnya peranan administrasi publik terutama dalam proses politik. Seperti terlihat dari peranan lembaga-lembaga pemerintah saat ini, yang bukan saja melaksanakan kebijakan publik tetapi juga berperan dalam merumuskan kebijakan tersebut. Peranan tadi antara lain pada proses pemilihan tujuan dan nilai-nilai serta pengalokasian tujuan dan nilai-nilai tersebut untuk seluruh anggota masyarakat suatu negara yang semakin banyak dilakukan oleh badan-badan atau lembaga-lembaga pemerintah. Bertambahnya peranan administrasi publik membawa

konsekuensi terhadap para administrator dalam membuat kebijakan agar lebih memperhatikan kepentingan publik.

Menurut Islamy (2001:15) :

"Dalam setiap proses pembuatan kebijaksanaan negara administrator publik tidak boleh bersikap "hampa nilai" (*value free*) tetapi harus "sarat dengan nilai" (*value laden*), dengan lebih banyak memperhatikan kepentingan publik (*public interest*), sehingga pengertian "publik" dalam administrasi publik semakin bermakna".

Fredrich dalam Abdul Wahab (2001:3) menyatakan bahwa kebijaksanaan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Sementara Anderson dalam Abdul Wahab (2001:3) merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang berfokus pada pemecahan masalah yang berorientasi pada pencapaian tujuan yang diikuti dengan suatu taktik dan strategi khusus guna memungkinkan tercapainya tujuan yang telah ditentukan. Merupakan suatu kebijakan publik.

Untuk dapat memahami lebih dalam mengenai kebijakan publik harus dipahami terlebih dahulu pengertian dari kebijakan publik. Banyak ahli yang

mengemukakan pengertian mengenai kebijakan publik. Salah satu contoh definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Dye (1978) (Wahab, 2001:4) yang menjelaskan bahwa kebijakan publik ialah pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah.

Menurut pandangan Miftah Thoha (1997:51), kebijakan publik (*public policy*) merupakan salah satu dimensi utama administrasi publik yang seringkali diperbincangkan karena selain menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk mengatasi isu-isu masyarakat, ia juga dapat digunakan untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi dalam pemerintahan sekaligus untuk mengetahui besarnya organisasi pemerintah.

Secara sempit kebijakan publik dapat diartikan seperti menurut W.I Jenkins (Abdul wahab, 2001:4) yakni "*a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve*" (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut). Berdasarkan definisi tersebut, kebijakan publik mempunyai ciri-ciri khusus yang melekat pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh apa yang disebut oleh David

Easton (Wahab, 2001:5) disebut sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik misalnya para tetua adat, eksekutif, legislator, administrator dan sebagainya. Mereka ini yang menurut Easton merupakan orang-orang yang dalam kesehariannya berkecimpung dalam urusan-urusan politik dari sistem politik dan dianggap oleh sebagian besar warga sistem politik itu sebagai pihak yang bertanggung jawab atas urusan-urusan politik tadi dan berhak untuk mengambil tindakan selama masih berada dalam batas peran dan kewenangannya.

Menurut Anderson yang dikutip oleh Islamy (2001:19) menyatakan bahwa kebijakan publik ialah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Implikasi yang timbul dari pengertian mengenai kebijakan publik yang dikemukakan oleh Anderson di atas adalah (Islamy, 2001:19) :

- a. Bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau tindakan yang berorientasi pada tujuan;
- b. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
- c. Bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu;
- d. Bahwa kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti beberapa untuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif - dalam arti: suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
- e. Bahwa kebijakan pemerintah - setidaknya-tidaknya dalam arti positif - didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Dalam suatu glosary dibidang administrasi publik seperti yang dikutip oleh Islamy (2001:20), kebijakan publik diberikan arti sebagai berikut:

- a. *The organizing framework of perposes and relacionales for government programs that deal with specified societal problems* (susunan rancangan tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan program-program pemerintah yang berhubungan dengan masalah-masalah tertentu yang harus dihadapi);
- b. *Whatever governments choose to or not to do* (adapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan);
- c. *The complex programs enacted and implemented by government* (masalah-masalah yang kompleks yang dinyatakan dan dilaksanakan oleh pemerintah).

Islamy (2001:20) menyimpulkan bahwa kebijakan publik (*public policy*) adalah tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Pada hakekatnya kebijakan publik mendasarkan pada paham bahwa kebijakan publik harus mengabdikan kepada kepentingan masyarakat.

Dari kesimpulan pengertian tersebut diatas memiliki implikasi bahwa :

- a. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
 - b. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk nyata;
 - c. Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu;
 - d. Bagi kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.
- (Islamy, 2001:21)

Berdasarkan dari beberapa pengertian kebijakan publik diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah seluruh tindakan yang dilakukan

atau tidak dilakukan oleh negara (pemerintah) terhadap permasalahan tertentu dengan tetap berfokus pada kepentingan masyarakat secara luas dan berlandaskan pada peraturan perundangan yang berlaku.

Selain itu menurut Edward III dan Sharkansy dalam Isalmy (2001:18) menyatakan bahwa kebijakan negara adalah apa yang dinyatakan dan tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan negara disini berupa sasaran atau tujuan pemerintah. Dan Udoji dalam Abdul Wahab (2001:5) mendefinisikan kebijakan negara sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Dari uraian itu dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan negara merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan (berorientasi pada tujuan) yang saling berkait dan berpola yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan para pelaksana dengan berdasar pada peraturan-peraturan yang telah ditetapkan untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat.

2. Kategori Kebijakan Publik

Suatu kebijakan negara memuat beberapa kategori mulai dari tuntutan perlu diterbitkannya negara sampai dengan hasil akhir dari kebijakan tersebut. Menurut Abdul Wahab (2001:8) kebijakan publik terbagi dalam beberapa kategori yakni antara lain :

- a. Tuntutan Kebijakan adalah tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta ataupun kalangan pemerintahan sendiri, dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu.
- b. Keputusan Kebijaksanaan ialah keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintahan yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijaksanaan negara.
- c. Pernyataan kebijaksanaan ialah pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijaksanaan negara tertentu.
- d. Keluaran Kebijaksanaan ialah merupakan wujud kebijaksanaan negara yang paling dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan kebijaksanaan.
- e. Hasil Akhir Kebijaksanaan adalah akibat-akibat tau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kategori kebijakan menjelaskan tentang proses asal mula terbentuknya kebijakan yakni dari

tuntutan perlunya dibentuk suatu kebijakan hingga terbentuknya hasil akhir dari kebijakan. Karena adanya tahap-tahap inilah suatu kebijakan negara akan diketahui tujuan dan maksud yang dikehendaki sehingga pemecahan masalah kebijakan akan mudah dilakukan.

3. Kriteria Pengambilan Keputusan/Kebijakan

Apakah proses keputusan yang dipilih bersifat rasional komprehensif, inkremental atau pengamatan terpadu, bagi mereka yang membuat pilihan-pilihan di antara alternatif-alternatif yang tersedia haruslah memiliki beberapa dasar untuk melakukan hal tersebut. Sementara beberapa jenis keputusan mungkin merupakan produk serba kebetulan, tidak sengaja, pilihan acak, atau apapun juga yang memungkinkan tindakan-tindakan tertentu untuk dilakukan, kebanyakan keputusan akan melibatkan pilihan yang sadar.

Menurut konsepsi Anderson dalam Wahab (2001:27-28) nilai-nilai yang memungkinkan menjadi pedoman perilaku para pembuat keputusan itu dapat dikelompokkan menjadi lima kategori, yaitu :

- a. Nilai-nilai politik yaitu, pembuat atas alternatif kebijaksanaan yang dipilihnya dari si pembuat keputusan mungkin melakukan penilaian sudut pentingnya alternatif-alternatif itu bagi parati politiknya atau bagi kelompok-kelompok klien dari badan atau organisasi yang dipimpinnya. Keputusan-keputusan yang lahir dari tangan para pembuat keputusan seperti ini bukan mustahil dibuat demi keuntungan politik, dan kebijaksanaan dengan demikian dapat dilihat sebagai instrumen untuk memperluas pengaruh-pengaruh politik atau untuk mencapai tujuan dan kepentingan dari partai politik atau tujuan dari kelompok kepentingan yang bersangkutan.

- b. Nilai-nilai organisasi yaitu, para pembuat keputusan, khususnya birokrat (sipil atau militer), mungkin dalam mengambil keputusan dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi dimana ia terlibat di dalamnya. Organisasi, semisal badan-badan administrasi, menggunakan berbagai bentuk ganjaran dan sanksi dalam usahanya untuk memaksa para anggotanya menerima, dan bertindak sejalan dengan nilai-nilai yang telah digariskan oleh organisasi. Sepanjang nilai-nilai semacam itu ada, orang-orang yang bertindak selaku pengambil keputusan dalam organisasi itu kemungkinan akan dipedomani oleh pertimbangan-pertimbangan semacam itu sebagai perwujudan dari hasrat untuk melihat organisasinya tetap lestari, untuk tetap maju atau untuk memperlancar program-program dan kegiatan-kegiatannya atau untuk mempertahankan kekuasaan dan hak-hak istimewa yang selama ini dinikmati.
- c. Nilai-nilai pribadi yaitu, hasrat untuk melindungi atau memenuhi kesejahteraan atau kebutuhan fisik atau kebutuhan finansial, reputasi diri, atau posisi historis kemungkinan juga digunakan oleh para pembuat keputusan sebagai kriteria dalam pengambilan keputusan. Para politisi yang menerima uang sogok untuk membuat keputusan tertentu yang menguntungkan si pemberi uang sogok, misalnya sebagai hadiah pemberian perizinan atau penandatanganan kontrak pembangunan proyek tertentu, jelas mempunyai kepentingan pribadi dalam benaknya.
- d. Nilai-nilai kebijaksanaan yaitu, dari perbincangan di atas, satu hal hendaklah dicamkan, yakni janganlah kita mempunyai anggapan yang sinis dan kemudian menarik kesimpulan bahwa para pengambil keputusan politik itu semata-mata hanyalah dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan demi keuntungan politik, organisasi atau pribadi. Sebab, para pembuat keputusan mungkin pula bertindak berdasarkan atas persepsi mereka terhadap kepentingan umum atau keyakinan tertentu mengenai kebijaksanaan negara apa yang sekitarnya secara moral tepat dan benar
- e. Nilai-nilai Ideologis yaitu, ideologi pada hakikatnya merupakan serangkaian nilai-nilai dan keyakinan yang secara logis saling berkaitan yang mencerminkan gambaran sederhana mengenai dunia seta berfungsi sebagai pedoman bertindak bagi masyarakat yang meyakiniinya. Di berbagai negara sedang berkembang di kawasan Asia, Afrika dan Timur Tengah nasionalisme yang mencerminkan hasrat dari orang-orang atau bangsa yang bersangkutan untuk merdeka dan menentukan nasibnya sendiri telah memberikan peran penting dalam mewarnai kebijaksanaan luar negeri maupun dalam negeri mereka.

4. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan

Menurut Nigro and Nigro (Islamy :2001-25-26), faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan itu adalah sebagai berikut:

a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Seringkali administrator harus membuat keputusan karena adanya tekanan-tekanan dari luar. Walaupun ada pendekatan pembuatan keputusan dengan nama "*rational comprehensive*" yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional semata, tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga adanya tekanan-tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

b. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program-program tertentu, cenderung akan selalu diikuti kebiasaan itu oleh administrator kendatipun keputusan-keputusan yang berkenaan dengan itu telah dikritik salah dan perlu dirubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti lebih-lebih kalau suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.

Kebiasaan-kebiasaan lama tersebut seringkali diwarisi oleh para administrator yang baru dan mereka sering segan secara terang-terangan

mengkritik atau menyalahkan kebiasaan-kebiasaan lama yang telah berlaku atau yang dijalankan oleh para pendahulunya. Apalagi para administrator baru itu ingin segera menduduki jabatan karirnya.

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti misalnya dalam proses penerimaan dan pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuat keputusan. Seperti contoh mengenai masalah pertikaian kerja, pihak-pihak yang bertikai kurang menaruh respek pada upaya penyelesaian oleh orang dalam, tetapi keputusan-keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan mereka. Seringkali juga pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar bidang pemerintahan.

e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan. Seperti misalnya orang sering membuat keputusan untuk tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggung jawabnya kepada orang lain karena khawatir kalau

wewenang dan tanggung jawab yang dilimpahkan itu disalahgunakan.

Atau juga orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan dilapangan dan sebagainya.

5. Implementasi Kebijakan

Pengertian implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabtier dalam Wahab (2001:65), menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan :

"Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian".

Mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat taua peristiwa-peristiwa.

Dalam implementasi kebijakan terdapat tiga model yang berkembang dan akhirnya seringkali digunakan dalam pola pelaksanaan kebijakan. Seperti yang dikemukakan Abdul Wahab (2001:71-109), model-model tersebut antara lain :

a. *Top down approach*

Model ini dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn.

Dalam model ini, agar implementasi kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik diperlukan syarat-syarat tertentu, yaitu:

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh instansi/badan pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala serius;
- 2) Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai;
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal;
- 5) Hubungan yang saling ketergantungan harus kecil;
- 6) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
- 8) Tugas-tugas harus diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna;
- 10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntun dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Model ini lebih menekankan pada kebijaksanaan aktor pelaksana dan kondisi yang mungkin terjadi di lapangan, sehingga dalam

pelaksanaannya kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi telah dipersiapkan sedemikian rupa, sehingga pelaksanaan kegiatan program berjalan dengan baik sesuai dengan yang diharapkan.

b. Model proses implementasi kebijakan

Model ini dikembangkan oleh Van Meter dan van Horn. Dalam model ini, implementasi kebijakan dipandang sebagai prosedur-prosedur yang meliputi konsep-konsep seperti : perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak. Dikemukakan oleh kedua ahli tersebut hubungan antara kebijakan dengan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas yang saling terkait. Variabel-variabel tersebut antara lain : ukuran dan tujuan kebijakan, sumber-sumber kebijakan, ciri-ciri atau sifat instansi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana, dan lingkungan ekonomi, sosial, politik.

c. Kerangka analisis implementasi.

Model ini dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier. Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori dasar, yaitu :

- 1) Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan;

- 2) Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi;
- 3) Pengaruh langsung pelbagai variabel-variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Tidak semua program yang diimplementasikan dapat berlangsung dengan mulus dan efektif. Gejala ini menurut Dunsir dalam Abdul Wahab (2001:61) dinamakan sebagai *Implementation gap*, sebagai suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan).

Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak akan tergantung pada apa yang oleh William dalam Abdul Wahab (2001:61) disebut sebagai *implementation capacity* dari organisasi atau kelompok organisasi atau aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* tidak lain adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat tercapai.

Soenarko (2000:185) mengemukakan pendapatnya bahwa pelaksanaan kebijakan yang sudah dirumuskan dengan baik dapat atau tidak membuahkan

hasil disebabkan karena beberapa hal yang sangat pokok dan mendasar antara lain :

- a. Teori yang menjadi dasar kebijakan itu tidak tepat, karenanya harus dilakukan reformulation terhadap kebijakan tersebut;
- b. Sarana yang dipilih untuk pelaksanaannya tidak efektif;
- c. Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya;
- d. Isi dari kebijakan itu bersifat samar-samar;
- e. Ketidakpastian faktor intern atau faktor ekstern;
- f. Kebijakan yang ditetapkan itu mengandung banyak lubang;
- g. Dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis;
- h. Adanya kekurangan akan tersedianya sumber-sumber pembantu (waktu, uang, dan sumber daya manusia).

Selain faktor penghambat pelaksanaan suatu kebijakan, juga akan dikemukakan faktor pendukung pelaksanaan kebijakan, Anderson dalam Islamy (2001:108) mengemukakan :

"Sebab-sebab masyarakat melaksanakan suatu kebijakan, yaitu:

- a. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
- b. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- c. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan;
- d. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan-kebijakan kontroversional yang lebih banyak mendapatkan penolakan warga masyarakat dalam pengimplementasiannya".

Menurut Soenarko (2000:186-187) mengemukakan :

"Faktor-faktor yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan, yaitu :

- a. Persetujuan, dukungan dan kepercayaan masyarakat;
- b. Isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu;
- c. Pelaksanaan haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang menjadi kelompok sasaran;
- d. Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan;
- e. Pembagian kekuasaan dan wewenang yang rasioanal dalam pelaksanaan kebijakan;
- f. Pemberian tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan".

Grindle dalam Abdul Wahab (2001:127) menyebutkan bahwa proses implementasi kebijakan yang efektif hanya dapat dimulai apabila :

- a. Tujuan-tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci;

Agar suatu kebijakan bisa berjalan efektif maka tujuan dan sasaran daripada kebijakan itu dibuat harus diperinci secara detail, yang ini akan memudahkan dalam proses implementasinya.

- b. Program-program aksi telah dirancang;

Dalam sebuah kebijakan pasti ada program-program yang akan dilakukan, ini harus dipersiapkan terlebih dahulu sehingga setelah kebijakan itu dikeluarkan tinggal melakukan program yang sudah dirancang. Kelebihan bila program-program aksi dirancang terlebih dahulu maka akan semakin mudah untuk mencapai tujuan daripada kebijakan itu sendiri.

- c. Sejumlah biaya atau dana dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran tersebut.

Dalam setiap implementasi kebijakan pasti membutuhkan biaya untuk pencapaian tujuan maupun sasaran sehingga dibutuhkan perencanaan atau alokasi dana.

Tanpa adanya syarat-syarat tersebut, maka kebijakan publik boleh dikatakan sekedar retorika atau slogan politik belaka.

B. Banjir

1. Pengertian

Ada dua pengertian mengenai banjir: (1) aliran air sungai yang tingginya melebihi muka air normal sehingga melimpas dari palung sungai menyebabkan adanya genangan pada lahan rendah disisi sungai. Aliran air limpasan tersebut yang semakin meninggi, mengalir dan melimpasi muka tanah yang biasanya tidak dilewati aliran air; (2) gelombang banjir berjalan kearah hilir sistem sungai yang berinteraksi dengan kenaikan muka air dimuara akibat badai.

Untuk negara tropis, berdasarkan sumber airnya, air yang berlebihan tersebut dapat dikategorikan dalam tiga kategori: (a) Banjir yang disebabkan oleh hujan lebat yang melebihi kapasitas penyaluran sistem pengaliran air yang terdiri dari sistem sungai alamiah dan sistem drainase buatan manusia. (b) banjir yang disebabkan meningkatnya muka air di sungai sebagai akibat pasang laut maupun meningginya gelombang laut akibat badai. (c) Banjir yang disebabkan oleh kegagalan bangunan air buatan manusia seperti

bendungan, bendung, tanggul dan bangunan pengendalian banjir. Ketika sumbatan/ bendungan tidak dapat menahan tekanan air maka bendungan akan hancur, air sungai yang terbendung mengalir deras sebagai banjir bandang. Contoh kasus banjir bandang jenis ini terjadi pada banjir di Boorok, Kabupaten Langkat, Propinsi Sumatera Utara.

2. Penyebab

Penyebab terjadinya bencana banjir, secara umum dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) hal, yakni :

- 1) Kondisi alam yang bersifat statis, seperti kondisi geografi, topografi, dan karakteristik sungai,
- 2) Peristiwa alam yang bersifat dinamis, seperti : perubahan iklim (pemanasan) global, pasang – surut, *land subsidence*, sedimentasi, dan sebagainya, serta
- 3) Aktivitas sosial-ekonomi manusia yang sangat dinamis, seperti deforestasi (penggundulan hutan), konversi lahan pada kawasan lindung, pemanfaatan sempadan sungai/saluran untuk permukiman, pemanfaatan wilayah retensi banjir, perilaku masyarakat, keterbatasan prasarana dan sarana pengendali banjir dan sebagainya.

3. Mekanisme Pengrusakan

Pada umumnya banjir yang berupa genangan maupun banjir bandang bersifat merusak. Aliran arus air yang cepat dan bergolak (*turbulent*) meskipun tidak terlalu dalam dapat menghanyutkan manusia, hewan dan harta benda. Aliran air yang membawa material tanah yang halus akan mampu menyeret material yang lebih berat sehingga daya rusaknya akan semakin tinggi. Air banjir yang pekat ini akan mampu merusakkan pondasi bangunan, pondasi jembatan dan lainnya yang dilewati sehingga menyebabkan kerusakan yang parah pada bangunan-bangunan tersebut, bahkan mampu merobokan bangunan dan menghanyutkannya. Pada saat air banjir tela surut, material yang terbawa banjir akan diendapkan dan dapat mengakibatkan kerusakan pada tanaman, perumahan serta timbulnya wabah penyakit.

Banjir bandang biasanya terjadi pada aliran sungai yang kemiringan dasar sungainya curam. Aliran banjir yang tinggi dan sangat cepat, dapat mencapai ketinggian lebih dari 12 meter (banjir bahorok, 2003) limpasannya dapat membawa batu besar/ bongkahan dan pepohonan serta merusak/ menghanyutkan apa saja yang dilewati namun cepat surut kembali. Banjir semacam ini dapat menyebabkan jatuhnya korban manusia (karena tidak sempat mengungsi) maupun kerugian harta benda yang besar dalam waktu yang singkat.

4. Gejala dan Peringatan Dini

Datangnya banjir diawali dengan gejala-gejala sebagai berikut:

- 1) Curah hujan yang tinggi pada waktu yang lama merupakan peringatan akan datangnya bencana banjir di daerah rawan bencana banjir.
- 2) Tingginya pasang laut yang disertai badai mengindikasikan akan datangnya bencana banjir beberapa jam kemudian terutama untuk daerah yang dipengaruhi pasang surut.
- 3) Evakuasi dapat dimulai dengan telah disamai atau dilampauinya ketinggian muka banjir tertentu yang disebut muka banjir/ air "siaga". Upaya evakuasi akan efektif jika dilengkapi dengan sistem monitoring dan peringatan yang memadai.

Sistem peringatan dini dengan menggunakan sistem telemetri pada umumnya kurang berhasil, karena keterbatasan dana untuk pemeliharaan alat dan tidak mencukupinya jumlah tenaga dan kemampuannya. Namun peringatan dini dapat dilaksanakan dengan cara yang sederhana yaitu dengan pembacaan papan duga muka air secara manual yang harus dilaksanakan pada segala kondisi cuaca (termasuk ditengah hujan lebat), dan mengkomunikasikan perkembangan pembacaan peningkatan muka air melalui radio atau alat komunikasi yang ada. Kelemahan dari sistem peringatan dini yang ada sekarang ini adalah pada penyebaran luasan berita peringatan dini kepada masyarakat yang dapat terkena banjir pada tingkat desa. Biasanya staf dari instansi yang bertanggung jawab menerima berita dengan tepat waktu,

namun masyarakat yang terkena dampak menerima peringatan hanya pada saat-saat terakhir. Penyiapan dan distribusi peta rawan banjir akan membuat masyarakat menyadari bahwa mereka hidup di daerah rawan banjir. Ramalan banjir dan evakuasi hendaknya dikomunikasikan kepada masyarakat yang berisiko terkena banjir sebagai upaya kewaspadaan/ siaga, namun informasi yang aktual hendaknya disebarluaskan secara cepat melalui stasiun-stasiun radio setempat, telepon dan pesan singkat (SMS).

5. Parameter

Parameter atau tolok ukur ancaman/ bahaya dapat ditentukan berdasarkan:

- 1) Luas genangan (km^2 , hektar)
- 2) Kedalaman atau ketinggian air banjir (meter)
- 3) Kecepatan aliran (meter/detik, km/jam)
- 4) Material yang dihanyutkan aliran banjir (batu, bongkahan, poon, dan benda keras lainnya)
- 5) Tingkat kepekatannya air atau tebal endapan lumpur (meter, centimeter)
- 6) Lamanya waktu genangan (jam, hari, bulan)

6. Komponen yang Terancam

Bencana banjir mengakibatkan kerugian berupa korban manusia dan harta benda, baik milik perorangan maupun milik umum yang dapat mengganggu dan bahkan melumpuhkan kegiatan sosial-ekonomi penduduk. Uraian rinci

tentang korban manusia dan kerusakan pada harta benda dan prasarana umum diuraikan sebagai berikut:

1) Manusia

- a. Jumlah penduduk yang meninggal dunia
- b. Jumlah penduduk yang hilang
- c. Jumlah penduduk yang luka-luka
- d. Jumlah penduduk yang mengungsi

2) Prasarana Umum

- a. Prasarana transportasi yang tergenang, rusak dan hanyut, diantaranya: jalan, jembatan dan bangunan lainnya: jalan KA, stasiun KA, terminal bus, jalan akses dan kompleks pelabuhan;
- b. Fasilitas sosial yang tergenang, rusak dan hanyut diantaranya: sekolah, rumah ibadah, pasar, gedung pertemuan, puskesmas, rumah sakit, kantor pos, dan fasilitas sosial lainnya;
- c. Fasilitas pemerintahan, industri-jasa, dan fasilitas strategis lainnya: kantor instansi pemerintah, kompleks industri, kompleks perdagangan, instalasi listrik, pembangkit listrik, jaringan distribusi gas, instalasi telekomunikasi yang tergenang, rusak dan hanyut serta dampaknya, semisal berapa lama fasilitas-fasilitas terganggu sehingga tidak dapat memberikan layanannya;
- d. Prasarana pertanian dan perikanan: sawa beririgasi dan sawa tadah hujanyng tergenang dan puso (penurunan atau kehilangan produksi),

tambak, perkebunan, ladang, gudang pangan dan peralatan pertanian dan perikanan yang tergenang (tergenang lebih dari tiga hari dikategorikan rusak) dan rusak (terjadi penurunan atau kehilangan produksi) karena banjir.

e. Prasarana pengairan: bendungan, tanggul, jaringan irigasi, jaringan drainase, pintu air, stasiun pompa, dan sebagainya.

3) Harta Benda Perorangan

a. Rumah tinggal yang tergenang, rusak dan hanyut

b. Harta benda (aset) diantaranya modal barang produksi dan perdagangan, mobil, perabotan rumah tangga, dan lainnya yang tergenang, rusak dan hilang

c. Sarana pertanian-peternakan-perikanan: peternakan unggas, peternak hewan berkaki empat, dan ternaknya yang mati dan hilang. Perahu, dermaga dan sarana perikanan yang rusak dan hilang.

C. Upaya Pengendalian dan Penanggulangan banjir

Bencana banjir merupakan kejadian alam yang dapat terjadi setiap saat dan sering mengakibatkan kerugian jiwa, harta dan benda. Kejadian banjir tidak dapat dicegah, namun hanya dapat dikendalikan dan dikurangi dampak kerugian yang diakibatkannya. Karena datangnya relatif cepat, untuk mengurangi kerugian akibat bencana tersebut perlu dipersiapkan penanganan secara cepat, tepat dan terpadu. Oleh karenanya perlu dilaksanakan pengendalian dan penanggulangan

banjir agar dapat memperkecil dampak negatif dari bencana banjir, antara lain korban jiwa, kerusakan harta benda, kerusakan lingkungan dan terganggunya kegiatan sosial ekonomi.

1. Pengendalian Banjir

Pengendalian banjir adalah upaya fisik dan non fisik untuk pengamanan banjir dengan debit banjir sampai tingkat tertentu yang layak (bukan untuk debit banjir yang terbesar).

Prinsip-prinsip pengendalian banjir, antara lain:

- a. Menahan air sebesar mungkin di hulu dengan membuat waduk dan konservasi tanah dan air;
- b. Meresapkan kedalam tanah air hujan sebanyak mungkin dengan sumur-sumur resapan dan menyediakan daerah terbuka hijau;
- c. Mengendalikan air di bagian tengah dengan menyimpan sementara di daerah retensi;
- d. Mengalirkan air secepatnya ke muara atau kelaut dengan menjaga kapasitas wadah air;
- e. Mengamankan penduduk, prasarana vital dan harta benda

Dalam melakukan pengendalian banjir perlu disusun strategi agar dapat dicapai hasil yang diharapkan. Strategi pengendalian banjir meliputi:

- a. Pengendalian tata ruang.

Pengendalian tata ruang dilakukan dengan perencanaan penggunaan ruang sesuai kemampuannya dengan mempertimbangkan permasalahan banjir,

pemanfaatan lahan sesuai dengan peruntukannya, penegakan hukum terhadap pelanggaran rencana tata ruang yang telah memperhitungkan Rencana Induk Pengembangan Wilayah Sungai

b. Pengaturan debit banjir

Pengaturan debit banjir dilakukan melalui kegiatan pembangunan dan pengaturan : bendungan dan waduk banjir, tanggul banjir, palung sungai, pembagi atau pelimpah banjir, daerah retensi banjir, dan sistem polder.

c. Pengaturan daerah rawan banjir

Pengaturan daerah rawan banjir dilakukan dengan cara:

- 1) Pengaturan tata guna lahan dataran banjir (*flood plain management*).
- 2) Penataan daerah lingkungan sungai seperti: penetapan garis sempadan sungai, peruntukan lahan dikiri kanan sungai, penertiban bangunan disepanjang aliran sungai.

d. Peningkatan peran masyarakat.

Peningkatan peran masyarakat dalam pengendalian banjir diwujudkan dalam :

- 1) Pembentukan forum peduli banjir sebagai wadah bagi masyarakat untuk berperan dalam pengendalian banjir.
- 2) Bersama dengan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan mensosialisasikan program pengendalian banjir.

3) Mentaati peraturan tentang pelestarian sumberdaya air antara lain tidak melakukan kegiatan kecuali dengan ijin dari pejabat yang berwenang untuk:

- a. mengubah aliran sungai;
- b. mendirikan, mengubah atau membongkar bangunan-bangunan di dalam atau melintas sungai;
- c. membuang benda-benda/ bahan-bahan padat dan atau cair ataupun yang berupa limbah ke dalam maupun di sekitar sungai yang diperkirakan atau patut diduga akan mengganggu aliran;
- d. pengerukan atau penggalian bahan galian.
- e. Pengaturan untuk mengurangi dampak banjir terhadap masyarakat dilakukan dengan:
 - 1) Penyediaan informasi dan pendidikan
 - 2) Rehabilitasi, rekonstruksi dan atau pembangunan fasilitas umum
 - 3) Melakukan penyelamatan, pengungsian dan tindakan darurat lainnya;
 - 4) Penyesuaian pajak;
 - 5) Asuransi banjir.
- f. Pengelolaan Daerah Tangkapan Air

Pengelolaan daerah tangkapan air dalam pengendalian banjir antara lain dapat dilakukan melalui kegiatan:

- 1) Pengaturan dan pengawasan pemanfaatan lahan (tata guna hutan, kawasan budidaya dan kawasan lindung);

- 2) Rehabilitasi hutan dan lahan yang fungsinya rusak;
- 3) Konservasi tanah dan air baik melalui metoda vegetatif, kimia, maupun mekanis;
- 4) Perlindungan/konservasi kawasan - kawasan lindung.

g. Penyediaan Dana

Penyediaan dana dapat dilakukan dengan cara :

- 1) Pengumpulan dana banjir oleh masyarakat secara rutin dan dikelola sendiri oleh masyarakat pada daerah rawan banjir.
- 2) Penggalangan dana oleh masyarakat umum di luar daerah yang rawan banjir.
- 3) Penyediaan dana pengendalian banjir oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

2. Penanggulangan banjir

Penanggulangan banjir adalah segala upaya yang dilakukan agar banjir tidak menimbulkan gangguan dan kerugian bagi masyarakat, atau untuk mengurangi dan menekan besarnya kerugian yang ditimbulkan oleh banjir.

Penanggulangan bencana banjir , meliputi:

1. Mitigasi

Mitigasi ancaman bahaya banjir dilakukan agar keadaan darurat yang ditimbulkan oleh bahaya banjir dapat diringankan atau dijinakan efeknya melalui antara lain:

- a. Pengoperasian dan pemeliharaan sarana dan prasarana pengendalian banjir.
- b. Perlindungan sumberdaya air dan lingkungan.

2. Tanggap Darurat

Tanggap darurat ditujukan untuk meningkatkan kemampuan mengatasi keadaan darurat akibat banjir, dilakukan dengan cara :

- a. mengerahkan sumberdaya seperti: personil, bahan banjir, peralatan, dana dan bantuan darurat;
- b. menggerakkan masyarakat dan petugas satuan tugas penanggulangan bencana banjir (Satlak dan Satkorlak)
- c. mengamankan secara darurat sarana dan prasarana pengendali banjir yang berada dalam kondisi kritis.
- d. mengevakuasi penduduk dan harta benda.

Sumberdaya pendukung dalam pelaksanaan pengendalian dan penanggulangan banjir, antara lain meliputi:

1. Personil

- a. Kelompok tenaga ahli

Tenaga ahli yang diperlukan adalah tenaga ahli yang memenuhi kualifikasi di bidang sumberdaya air antara lain bidang hidrologi, klimatologi, hidrolika, sipil, elektro mekanis, hidrogeologi, geologi teknik, dan tenaga ahli lainnya yang berhubungan dengan masalah banjir.

b. Kelompok tenaga lapangan

Dalam pelaksanaan pengendalian banjir dibutuhkan petugas lapangan dalam jumlah cukup utamanya untuk kegiatan pemantauan dan tindakan turun tangan.

2. Sarana dan Prasarana

Peralatan dan bahan dalam rangka pengendalian banjir terdiri dari :

- a. Peralatan hidrologi dan hidrometri (a.l. peralatan klimatologi, AWLR, ARR, Extensometer)
- b. Peralatan komunikasi(a.l. radio komunikasi, telepon, faxcimile)
- c. Alat-alat berat dan transportasi (a.l bull dozer, excavator, truk)
- d. Perlengkapan kerja penunjang (a.l. Sekop, gergaji, cangkul, pompa air)
- e. Perlengkapan untuk evakuasi (a.l. tenda darurat, perahu karet, dapur umum, obat obatan)
- f. Bahan banjir (a.l.karung plastik, bronjong kawat, bambu, dolken kayu).

3. Dana

Dalam pengendalian banjir diperlukan alokasi dana yang di upayakan selalu tersedia. Dana yang diperlukan tersebut harus di alokasikan sebagai dana cadangan yang bersumber dari APBN, APBD atau sumber dana lainnya.

Dana cadangan disediakan sesuai ketentuan yang berlaku.

3. Kelembagaan

Pengendalian Banjir di suatu wilayah sungai diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau Badan Hukum sesuai kewenangan masing-masing, yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Bakornas, Satkorlak dan Satlak.

Pengendalian banjir merupakan sebagian tugas yang diemban oleh pengelola sumberdaya air wilayah sungai. Untuk melaksanakan tugas tersebut, di dalam struktur organisasi pengelola sumberdaya air wilayah sungai terdapat unit yang menangani pengendalian banjir.

Tugas-tugas unit yang menangani pengendalian banjir adalah :

- a. Melaksanakan pengumpulan data, pembuatan peta banjir, penyusunan rencana dan rencana teknis pengendalian banjir;
- b. Melaksanakan analisis hidrologi dan penyebab banjir;
- c. Melaksanakan penyusunan prioritas penanganan daerah rawan banjir;
- d. Melaksanakan pengendalian bahaya banjir meliputi tindakan darurat pengendalian dan penanggulangan banjir;
- e. Menyusun dan mengoperasikan sistem peramalan dan peringatan dini banjir;
- f. Melaksanakan persiapan, penyusunan dan penetapan pengaturan dan petunjuk teknis pengendalian banjir;
- g. Menyiapkan rencana kebutuhan bahan untuk penanggulangan banjir.

4. Koordinasi

Berkaitan dengan pengendalian banjir, lembaga koordinasi yang ada adalah Tim Penanggulangan Bencana Alam. Pada tingkat nasional adalah Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (BAKORNAS-PB), pada tingkat provinsi adalah Satuan Koordinasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana (SATKORLAK-PB) dan pada tingkat Kabupaten/Kota adalah Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (SATLAK-PB).

Mekanisme koordinasi dalam pengendalian banjir dilakukan secara bertahap melalui Satlak, Satkorlak dan Bakornas. Dalam forum koordinasi tersebut, dilakukan musyawarah untuk memutuskan sesuatu yang sebelumnya mendengarkan pendapat dari anggota yang mewakili instansi terkait.

5. Sistem Pelaporan

Dinas/ Instansi/ Badan hukum pengelola wilayah sungai melaporkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Karakteristik banjir (a.l. hidrologi banjir, peta daerah rawan banjir, banjir bandang)
- b. Kejadian banjir (a.l. waktu, lokasi, lama dan luas genangan banjir)
- c. Kerugian akibat banjir (a.l. korban jiwa, harta benda, sosial ekonomi)
- d. Kerusakan (a.l. sarana dan prasarana, permukiman, pertanian, perikanan, lingkungan)
- e. Penanggulangan darurat

f. Usulan program pemulihan secara menyeluruh

Laporan tersebut di atas disampaikan kepada Bupati/Walikota/Gubernur/Menteri sesuai dengan jenis dan tingkatannya.

D. Kebijakan/Program Pemerintah Dalam Pengendalian Dan Penanggulangan Banjir.

Dalam upaya untuk meningkatkan kinerja pelayanan pemerintah terhadap keamanan dan kenyamanan masyarakat dari rasa was-was akan bahaya banjir, pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan khususnya dalam hal pengendalian dan penanggulangan banjir. Pada dasarnya kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah ini tidak hanya bertujuan untuk meningkatkan keamanan dan kenyamanan masyarakat akan tetapi juga untuk menjaga/mempertahankan kelestarian lingkungan hidup dari segala macam eksploitasi dari pihak-pihak tertentu demi keuntungan pribadi. Berikut beberapa kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah :

1. Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana

Sejak ditetapkannya Peraturan Presiden No.83 Tahun 2005 ini maka segala kegiatan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi yang menjadi tugas dan fungsi Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional

Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 2001 dinyatakan tidak berlaku lagi. Peraturan ini berlaku pada tanggal 29 Desember 2005.

BAKORNAS PB merupakan wadah koordinasi yang bersifat non struktural bagi penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden (pasal 1 ayat 1). Adapun tugas dari badan ini seperti yang tertulis pada pasal 2 yaitu:

- a. Mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penanganan bencana dan kedaruratan secara terpadu;
- b. Melaksanakan penanganan bencana dan kedaruratan mulai dari sebelum, pada saat dan setelah terjadi bencana yang meliputi pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat, dan pemulihan.

Untuk melaksanakan penanganan bencana dan kedaruratan di daerah, pada tingkat Provinsi dibentuk Satuan Koordinasi Pelaksana Penanganan Bencana (SATKORLAK PB) yang diketuai oleh Gubernur. Sedangkan pada tingkat Kabupaten/Kota dibentuk Satuan Pelaksana Penanganan Bencana (SATLAK PB) yang diketuai oleh Bupati/Walikota (pasal 16 ayat 1).

2. Undang-Undang RI Nomor 7 tahun 2004

Pada tanggal 18 Maret 2004, Pemerintah menetapkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang sumber daya air. Undang-undang ini disusun

secara komprehensif yang memuat pengaturan menyeluruh mengenai pengelolaan sumber daya air, yang meliputi:

a. Konservasi sumber daya air.

Konservasi sumber daya air adalah upaya memelihara keberadaan serta keberlanjutan keadaan, sifat, dan fungsi sumber daya air agar senantiasa tersedia dalam kuantitas dan kualitas yang memadai untuk memenuhi kebutuhan makhluk hidup, baik pada waktu sekarang maupun yang akan datang. (pasal 1)

b. Pendayagunaan sumber daya air.

Pendayagunaan sumber daya air adalah upaya penatagunaan, penyediaan, penggunaan, pengembangan, dan pengusahaan sumber daya air secara optimal agar berhasil guna dan berdaya guna. (pasal 1)

c. Pengendalian daya rusak air.

Pengendalian daya rusak air adalah upaya untuk mencegah, menanggulangi, dan memulihkan kerusakan kualitas lingkungan yang disebabkan oleh daya rusak air (pasal 1). Dan yang dimaksud dengan daya rusak air adalah daya air yang dapat merugikan kehidupan, antara lain berupa: banjir; erosi dan sedimentasi; tanah longsor; banjir lahar dingin; tanah ambles; perubahan sifat dan kandungan kimiawi, biologi, dan fisika air; terancam punahnya jenis tumbuhan dan/atau satwa; wabah penyakit; intrusi; dan/atau, perembesan.

Upaya pengendalian daya rusak air dilakukan secara menyeluruh yang mencakup upaya pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan. Upaya pencegahan dilakukan melalui kegiatan fisik dan/atau non fisik maupun melalui penyeimbang hulu dan hilir wilayah sungai (pasal 53). Sedangkan upaya penanggulangan daya rusak air dilakukan dengan mitigasi bencana (pasal 54). Dan upaya pemulihan daya rusak air dilakukan dengan memulihkan kembali fungsi lingkungan hidup dan sistem prasarana sumber daya (pasal 57). Ketentuan mengenai pencegahan, penanggulangan dan pemulihan kerusakan dan bencana akibat daya rusak air diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Pengendalian daya rusak air sebagaimana dimaksud diatas menjadi tanggung jawab Pemerintah, pemerintah daerah, serta pengelola sumber daya air wilayah sungai dan masyarakat.

3. Program *Moratorium Logging* hutan

Penebangan hutan Indonesia yang tidak terkendali selama puluhan tahun telah menyebabkan terjadinya penyusutan hutan secara besar-besaran. Di Indonesia berdasarkan hasil penafsiran citra landsat tahun 2000 terdapat 101,73 juta hektar hutan dan lahan rusak, diantaranya seluas 59,62 juta hektar berada dalam kawasan hutan (Badan Planologi Dephut, 2003). Semakin meluasnya kawasan hutan yang gundul akan mengurangi wilayah tangkapan air ketika musim hujan. Kondisi inilah yang kemungkinan besar dapat

menimbulkan banjir dan tanah longsor di musim penghujan nanti. Hal ini bisa terjadi ketika hutan yang berfungsi sebagai *water saving* tidak mampu lagi menjalankan fungsinya. Oleh karena itu untuk melindungi keselamatan rakyat yang terus terancam, pemerintah mengeluarkan kebijakan moratorium logging terhadap hutan-hutan di Indonesia.

Jeda penebangan hutan (*moratorium logging*) adalah pembekuan atau penghentian sementara seluruh aktifitas penebangan hutan skala besar (skala industri) untuk sementara waktu tertentu sampai sebuah kondisi yang diinginkan tercapai. Lama atau masa diberlakukannya moratorium biasanya ditentukan oleh berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk mencapai kondisi tersebut. Program *moratorium logging* ini merupakan salah satu bentuk keinginan atau komitmen pemerintah untuk melaksanakan reformasi di bidang kehutanan. Berikut ini 12 komitmen Pemerintah Indonesia dalam bidang kehutanan yang disampaikan oleh Menteri Kehutanan dan Perkebunan pada Sidang CGI (*Consultative Group for Indonesia*) ke 9 tanggal 1 - 2 Februari 2000 di Jakarta, antara lain:

- (1) moratorium konversi hutan alam;
- (2) penutupan industri sarat utang;
- (3) penghentian penebangan hutan secara liar atau illegal logging;
- (4) restrukturisasi industri olah kayu;
- (5) rekalkulasi nilai sumberdaya hutan;
- (6) pengaitan program reforestasi dengan kapasitas industri;

- (7) desentralisasi urusan kehutanan, dan
- (8) penyusunan program kehutanan nasional.
- (9) penanggulangan kebakaran hutan;
- (10) penataan kembali hak-hak tenurial;
- (11) melakukan inventarisasi sumberdaya hutan; dan
- (12) memperbaiki sistem pengelolaan hutan.

Untuk melaksanakan seluruh komitmen tersebut, pemerintah Indonesia telah membentuk *Inter Departmental Committee on Forestry* (IDCF) melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 80 tahun 2000 pada tanggal 7 Juni 2000, sebuah badan yang akan mengkoordinasikan dan melaksanakan seluruh komitmen pemerintah di bidang kehutanan tersebut.

Adapun tahapan-tahapan dalam penyelenggaraan moratorium logging antara lain meliputi:

Tahap I: Penghentian pengeluaran ijin-ijin baru seperti ijin-ijin baru HPH (Hak Pengusahaan Hutan), IPK (Ijin Pemanfaatan Kayu), perkebunan dan lain sebagainya.

Tahap II: Pelaksanaan uji menyeluruh kinerja industri kehutanan

Tahap III: Penyelamatan hutan-hutan yang paling terancam

Tahap IV: Penghentian sementara seluruh penebangan hutan dan penyelesaian masalah-masalah potensi sosial.

Tahap V: Larangan sementara penebangan hutan di seluruh Indonesia.

4. Program Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan Dan Lahan (GN-RHL).

GN-RHL merupakan percepatan upaya rehabilitasi hutan dan lahan (RHL) yang rusak akibat ulah manusia seperti perambahan hutan secara liar maupun pendirian bangunan yang tidak mengikuti kaidah tata ruang yang ada, yang dilakukan secara menyeluruh, terpadu dan terencana dengan melibatkan semua instansi pemerintah terkait, swasta dan masyarakat, agar kondisi lingkungan hulu dapat kembali berfungsi sebagai daerah resapan air hujan secara normal dan baik, dengan fokus pada DAS Prioritas yang rawan bencana (banjir, longsor dan kekeringan). Untuk maksud ini telah ada surat keputusan bersama 3 menteri yaitu Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan Nomor 09/Kep/Menko/Kesra/III/2003, Nomor 16/Kep/Menko/Ekonomi/03/2003, Nomor 08/Kep/Menko/Polkam/III/2003 tentang pembentukan tim koordinasi perbaikan lingkungan melalui rehabilitasi dan reboisasi nasional, tertanggal 31 Maret 2003. Tim tersebut diketuai oleh Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat. Sebagai Sekretaris adalah Wakil Sekretaris Bakornas PBP dan Kelompok Kerja terdiri atas 11 Menteri terkait. Selanjutnya keputusan ini ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya keputusan Menteri Koordinasi Bidang Kesejahteraan Rakyat Nomor 18/Kep/Menko/Kesra/X/2003 tentang pedoman penyelenggaraan Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan, tertanggal 3 Oktober 2003.

Rencana GN-RHL disusun untuk jangka 5 tahun (rencana GN-RHL 5 tahun) dan rencana GN-RHL tahunan (2003-2007) ditingkat Nasional, Propinsi dan Kabupaten/Kota dengan unit rencana DAS. Adapun rencana luas sasaran GN-RHL selama 5 tahun seperti pada Tabel-1.

Tabel – 1 : Rencana Luas Sasaran GN-RHL selama 5 Tahun (2003-2007)

Tahun	Sasaran (Ha)
2003	300.000
2004	500.000
2005	600.000
2006	700.000
2007	900.000
TOTAL	3.000.000

Sumber : Newsletter Bakornas PBP

Kegiatan GN-RHL ini meliputi dua kegiatan pokok yaitu:

a. Kegiatan Pencegahan Perusakan Lingkungan

Kegiatan Pencegahan Perusakan Lingkungan adalah meliputi kegiatan sosialisasi kebijakan perbaikan lingkungan, pemberdayaan masyarakat dan penegakan hukum.

b. Kegiatan Penanaman Hutan dan Rehabilitasi.

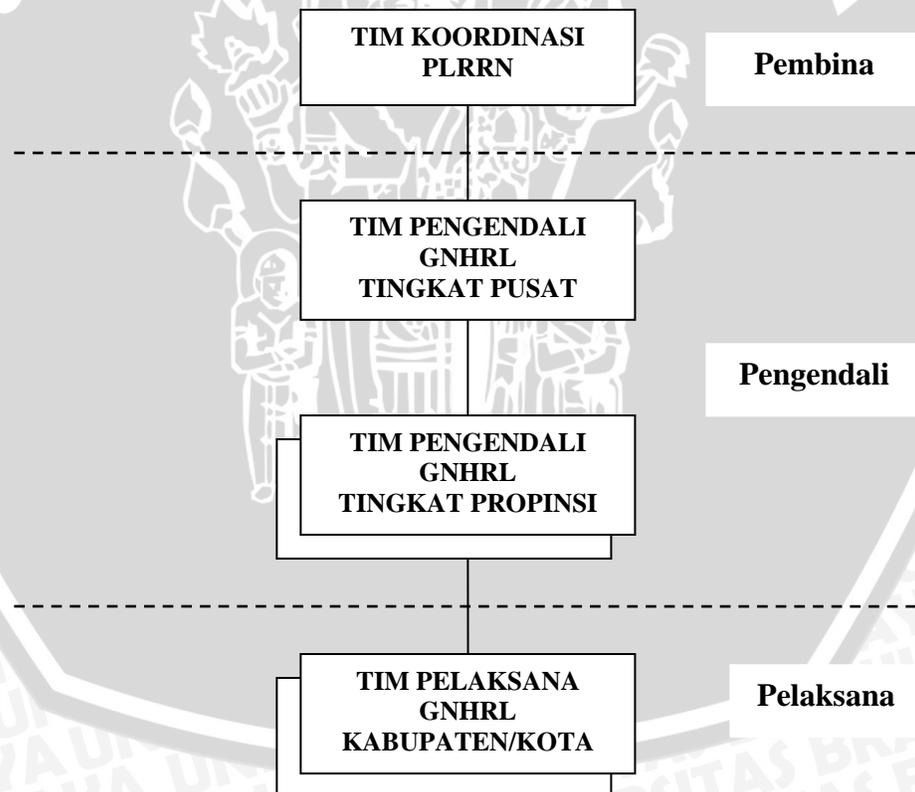
Kegiatan Penanaman Hutan dan Rehabilitasi adalah meliputi penyediaan bibit tanaman (pengadaan bibit, renovasi dan pembangunan sentra produksi bibit), penanaman (reboisasi, hutan rakyat, penanaman turus jalan, pemeliharaan tanaman dll) dan pembuatan bangunan konservasi tanah (dam pengendali, dam penahan, pembuatan teras (terasering),

pengendali jurang (*gully plug*), sumur resapan dll), penyusunan rencana dan rancangan kegiatan, pengembangan kelembagaan (pendampingan, pelatihan dan penyuluhan) dan pembinaan.

Dalam penyelenggaraan GNHRL susunan organisasinya terdiri dari tiga bagian yaitu bagian pembina, pengendali dan pelaksana. Adapun gambar model struktur organisasi penyelenggaraan GNHRL adalah sebagai berikut:

Gb.1 : Struktur Organisasi Penyelenggaraan GNHRL

Struktur Organisasi Penyelenggaraan GNRHL



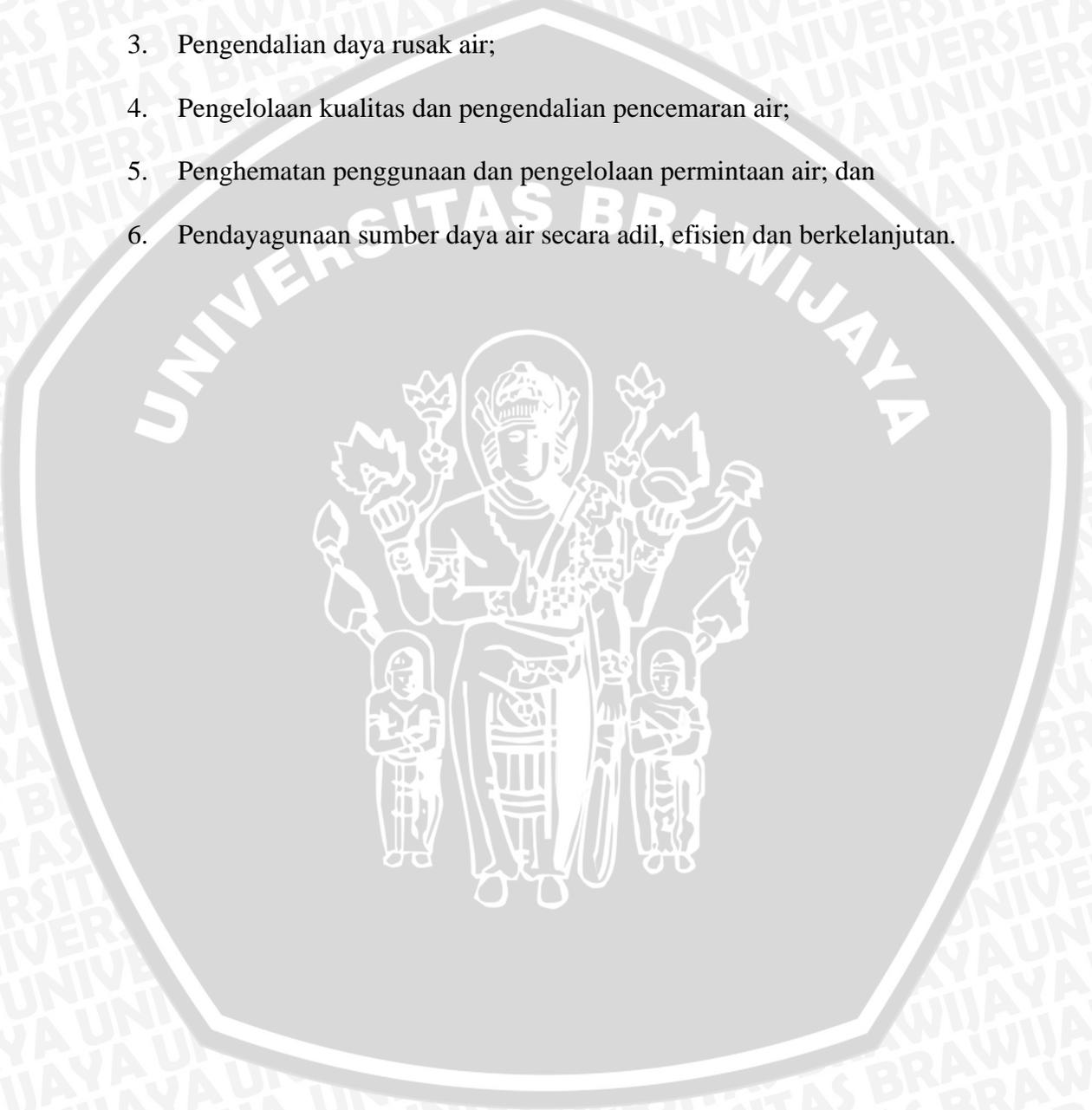
5. Program Gerakan Nasional Kemitraan Penyelamatan Air (GN-KPA)

Mengingat kondisi sumber daya air di Indonesia sudah mencapai tingkat krisis yang langsung berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi sosial budaya bangsa dan kelestarian ekosistem alam, maka perlu peningkatan keterpaduan implementasi kebijakan pengelolaan untuk keberlanjutan fungsi sumber daya air. Untuk itu, telah dicanangkan Gerakan Nasional Kemitraan Penyelamatan Air yang selanjutnya disebut GN-KPA.

GN-KPA adalah merupakan gerakan nasional penyelamatan sumberdaya air yang dilakukan oleh seluruh sektor dan pemangku kepentingan terkait (*Stakeholder*) mulai Departemen Pertanian, Departemen Kehutanan, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Dalam Negeri, masyarakat, dan swasta yang bertujuan untuk mengembalikan keseimbangan hidrologi pada seluruh wilayah DAS kritis di seluruh Indonesia. Gerakan ini telah dicanangkan oleh Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudoyono di Jakarta pada tanggal 28 April 2005 bersamaan dengan peringatan HAS (Hari Air Sedunia) XIII Tahun 2004 dan kemudian ditindak lanjuti oleh seluruh sektor/ pemangku kepentingan melalui kegiatan nyata dan terpadu di lapangan.

Gerakan ini ditujukan untuk mengembalikan fungsi DAS agar dapat mengendalikan kerugian karena bencana daya rusak air. Dalam GN-KPA, pada intinya terkemas 6 komponen rencana kerja yang meliputi:

1. Penataan ruang, pembangunan fisik, pertanahan dan kependudukan;
2. Rehabilitasi hutan dan lahan serta konservasi sumber daya air;
3. Pengendalian daya rusak air;
4. Pengelolaan kualitas dan pengendalian pencemaran air;
5. Penghematan penggunaan dan pengelolaan permintaan air; dan
6. Pendayagunaan sumber daya air secara adil, efisien dan berkelanjutan.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian terhadap suatu fenomena yang terjadi dalam suatu masyarakat, para peneliti dapat memilih satu alternatif dari berbagai macam metodologi penelitian yang ada. Metode penelitian ini dapat digunakan dalam pengumpulan data dan penemuan data, analisis data serta interpretasi data. Sehingga dapat dikatakan bahwa metode penelitian memiliki peran yang sangat penting dalam menentukan arah kegiatan untuk memudahkan peneliti mencapai tujuan.

Menurut Soedoko (1991:11) penelitian adalah sebagai usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran dan pengetahuan, usaha mana dengan dilakukan dengan menggunakan pendekatan dan metode ilmiah. Sementara itu Singarimbun dan Effendi (1989) dalam bukunya metode penelitian survei menyatakan bahwa penelitian merupakan suatu proses panjang. Ia berawal dari minat untuk mengetahui fenomena tertentu dan selanjutnya berkembang menjadi gagasan, teori, konseptualitas, pemilihan metode penelitian yang sesuai dan seterusnya. Mereka juga mengemukakan bahwa ada tiga jenis metode penelitian yaitu;

- 1 Penjajakan (eksploratif) merupakan metode penelitian yang memiliki sifat terbuka dan misi mencari-mencari.

- 2 Penjelasan (eksplanatory) merupakan metode penelitian yang menyoroti hubungan antara variabel-variabel yang diteliti dan menguji hipotesa yang telah dirumuskan sebelumnya.
- 3 Penggambaran (deskriptif) merupakan metode penelitian untuk mengetahui sarana fisik tertentu atau frekuensi terjadinya suatu aspek fenomena sosial tertentu.

Berdasarkan uraian diatas, metode penelitian yang menurut peneliti paling sesuai untuk digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Dimana dengan menggunakan metode penelitian ini peneliti berusaha untuk menggambarkan secara terperinci fenomena yang terjadi dalam masyarakat untuk kemudian ditarik suatu kesimpulan umum teradap fenomena tersebut.

B. Fokus Penelitian

Yang dimaksud dengan fokus penelitian adalah pusat perhatian yang bermaksud untuk membatasi suatu permasalahan yang diteliti agar tidak terjadi pembiasan dalam mempersepsikan dan mengkaji masalah yang diteliti. Seperti yang dikemukakan oleh Moleong (2001:7) bahwa penelitian kualitatif menghendaki ditetapkannya batas dalam penelitian atas dasar fokus yang timbul sebagai masalah dalam penelitian. Hal tersebut disebabkanoleh beberapa hal: pertama, batas menentukan kenyataan ganda yang kemudian mempertajam fokus.

Kedua, penetapan fokus dapat lebih dekat dihubungkan oleh interaksi antara peneliti dan fokus.

Adapun yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah Kebijakan/ program yang dilakukan Pemerintah Kota Malang dalam pengendalian dan penanggulangan banjir :

1. Pembuatan sistem drainase kota
2. Kebijakan sumur resapan
3. Program Malang ijo Royo-Royo
4. Program Gerakan Sejuta Pohon
5. Pembentukan Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (Satlak PB).

C. Lokasi Dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana penelitian tersebut akan dilaksanakan untuk memperoleh data atau informasi yang akan diperlukan yang berkaitan dengan rumusan masalah penelitian. Sedangkan situs penelitian merupakan tempat dimana peneliti akan menangkap keadaan sebenarnya dari obyek yang akan diteliti guna memperoleh data.

Dalam penelitian ini lokasi yang digunakan oleh peneliti untuk mengadakan penelitian adalah kota Malang. Alasan pengambilan lokasi ini adalah:

- a. Karena kota Malang merupakan salah satu kota terbesar di Jawa Timur yang termasuk rawan dalam masalah banjir.
- b. Banyaknya data yang mendukung dilakukannya penelitian di Malang.

Sedangkan situs penelitian dalam penelitian ini yaitu:

1. Kantor Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah.
2. Kantor Dinas Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Dampak Lingkungan.
3. Kantor Dinas Pertamanan.
4. Kantor Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat.

D. Sumber Data

Untuk memperoleh hasil yang baik tentunya harus ditunjang oleh data yang akurat sesuai dengan yang dikehendaki. Dalam hal ini peneliti menggali dari dua jenis data yaitu :

1. Data Primer

Adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan. Data ini diperoleh melalui wawancara dengan nara sumber. Adapun yang bertindak selaku nara sumber utama dalam penelitian ini adalah:

- a. Kepala atau staf Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah.
- b. Kepala atau staf Dinas Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Dampak Lingkungan.
- c. Kepala atau staf Dinas Pertamanan.
- d. Kepala atau staf Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat.

2. Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dari obyek yang diteliti yang dapat memberikan informasi dan pendukung kepada peneliti, dimana

data tersebut merupakan hasil kegiatan orang lain, hal ini berarti peneliti tidak mengusahakan sendiri pengumpulannya secara langsung, sumber data sekunder ini dapat berupa dokumen-dokumen, catatan-catatan, laporan serta arsip yang berhubungan dengan fokus penelitian.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah cara atau metode yang dipakai oleh peneliti untuk mengumpulkan data. Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan penelitian lapangan (*field research*) yaitu dengan cara mendatangi secara langsung lokasi penelitian dan mengamati kejadian serta keadaan sebenarnya.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah :

1. Wawancara

adalah teknik pengumpulan data secara langsung dengan melakukan tanya jawab dengan informan yang diharapkan akan memberikan data yang diinginkan. Dalam penelitian ini wawancara dilakukan secara face to face serta menggunakan daftar pertanyaan yang disampaikan kepada nara sumber yakni staf Bidang Perencanaan Dinas Kimpraswil, staf Bidang Pengendalian Lingkungan Dinas Wasbangdaling, staf Bidang Penghijauan Dinas Pertamanan, dan Kepala Bidang Wasbang dan HAM Badan Kesbanglinmas sebagai pihak yang menangani upaya pengendalian dan penanggulangan banjir di Kota Malang.

2. Dokumentasi

Merupakan teknik pengumpulan data dengan mengambil data dari salinan arsip, catatan resmi yang berkaitan dengan fokus penelitian. Dalam penelitian ini data yang diperoleh melalui dokumentasi adalah data yang berkaitan langsung dengan fokus penelitian kebijakan-kebijakan dalam pengendalian dan penanggulangan banjir di Kota Malang.

F. Instrumen Penelitian

Adalah alat-alat ataupun sarana-sarana yang dipakai untuk melakukan penelitian guna memperoleh data dan informasi yang diperlukan. Berdasarkan teknik pengumpulan data maka instrumen penelitian yang digunakan antara lain:

1. Peneliti sendiri, dalam al ini peneliti dijadikan instrumen penelitian karena ia bertindak sebagai perencana, pelaksana, pengumpul data sekaligus menjadi pelapor hasil penelitian.
2. Pedoman wawancara (*interview Guide*), digunakan oleh peneliti sebagai kerangka dasar dalam mengadakan wawancara dengan aktor yang terlibat sebagai sumber data dalam penelitian ini.
3. Alat-alat tulis, digunakan untuk mencatat hasil wawancara sewaktu menyaksikan suatu kejadian dalam penelitian.

G. Analisis Data

Menurut Patton seperti yang dikutip oleh Moleong (2001:103) analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola kategori dari suatu uraian dasar. Dalam buku yang sama Bogdan dan Taylor mendefinisikan analisis data sebagai proses yang merinci data secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis atau ide seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis itu.

Data-data yang sudah terkumpul digunakan untuk menemukan masalah yang diteliti. Dari data tersebut peneliti berusaha untuk menganalisis supaya bisa ditarik kesimpulan. Menurut Miles dan Huberman (1992:16) langkah-langkah untuk memproses dan menganalisis data yakni dengan menggambarkan dan mendeskripsikan data yang diperoleh adalah sebagai berikut:

1. Reduksi Data adalah proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data kasar yang ada di field note dengan dilakukan secara terus menerus sepanjang pelaksanaan penelitian.
2. Penyajian Data adalah sekumpulan informasi yang tersusun dan memberikan kemungkinan kesimpulan terhadap penelitian yang dilakukan.
3. Penarikan Kesimpulan atau Verifikasi adalah membuat kesimpulan terhadap data yang diperoleh, sedangkan verifikasi merupakan tinjauan ulang pada catatan-catatan yang ada di lapangan. Data yang diperoleh sedemikian rupa kemudian dilakukan analisa data tersebut untuk memperoleh hasil yang sebenarnya.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penyajian Data Penelitian

I. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Gambaran Umum Kota Malang

Kota Malang merupakan kota terbesar di Jawa Timur setelah Surabaya memiliki luas wilayah sebesar 110,06 km², dengan jumlah penduduk samapi akhir Desember 2004 sebesar 778.149 jiwa yang tersebar di lima wilayah Kecamatan yaitu Klojen; Blimbing; Kedungkandang; Sukun; dan Lowokwaru, 57 Kelurahan dan 10 Desa.

Secara administratif, Kota Malang berbatasan dengan:

- Sebelah Utara: Kecamatan Singosari dan Karangploso
- Sebelah Selatan: Kecamatan Tajinan dan Pakisaji
- Sebelah Timur: Kecamatan Pakis dan Tumpang
- Sebelah Barat: Kecamatan Wagir dan Dau

Dilihat secara geografis, kota Malang terletak pada garis lintang 112,06°-112,07°BT dan 7,06°-8,02°LS yang dikelilingi oleh Gunung Buring, Gunung Kawi dan Gunung Arjuno, mnjadikan Kota Malang berada pada ketinggian 440-667 m diatas permukaan laut dengan suhu rata-rata mencapai 24,13°C (suhu terendah 14°C sekitar bulan Juli atau Agustus dan tertinggi 32,3°C pada bulan November) dengan kelembaban udara mencapai 72% serta dengan tingkat curah hujan rata-rata 1,183 mm per tahun. Letak strategis ini menciptakan udara yang

dingin dan hawa yang sejuk. Kondisi sebagaimana tersebut diatas, menjadikan Kota Malang sebagai daerah tujuan belajar, pariwisata dan pengembangan industri.

Sebagai tujuan wisata, Kota Malang memiliki fasilitas wisata yang meliputi Taman Wisata Senaputra, Museum Brawijaya, Pemandian Tlogomas, Taman Krida Budaya serta Taman Wisata Rakyat. Selain itu juga didukung oleh tempat wisata lain yang letaknya berada disekitar wilayah Kota Malang.

Sedangkan sebagai Kota Industri, di Kota Malang saat ini terdapat 225 industri terdiri atas 176 industri menengah serta 49 industri besar, dan yang sangat dikenal dalam bidang industri Kota Malang sejak dulu adalah industri rokok kretek. Selain itu Kota Malang juga terkenal sebagai Kota Pendidikan karena banyaknya fasilitas pendidikan yang tersedia dari tingkat TK, SD sampai jenjang pendidikan tinggi dan berbagai jenis pendidikan non formal di Kota Malang.

Keadaan yang demikian berimplikasi pada munculnya dua masalah kependudukan yang saling berkaitan. Pertama, berkaitan dengan pertumbuhan penduduk alami kota dari 763.515 jiwa pada tahun 2003 menjadi 772.618 jiwa pada tahun 2004, dengan laju pertumbuhan penduduk rata-rata mencapai 1,63% per tahun (sumber: BPS Kota Malang). Kedua, *trademark* Kota Malang sebagai kota pendidikan telah menyebabkan meningkatnya urbanisasi dari daerah-daerah sekitar kota maupun dari luar propinsi.

Adapun jumlah penduduk dan kepadatan di Kota Malang pada tahun 2004 lebih rinci dapat dilihat pada tabel 2 dan 3

Table – 2 : Jumlah Penduduk Kota Malang Menurut Jenis Kelamin Pada Tahun 2004

No.	Kecamatan	Jumlah Penduduk		Jumlah (jiwa)
		Laki-laki (jiwa)	Perempuan (jiwa)	
1.	Blimbing	83.465	83.131	166.596
2.	Kedungkandang	75.765	76.627	152.392
3.	Klojen	58.662	61.189	119.851
4.	Lowokwaru	82.691	78.335	161.026
5.	Sukun	86.942	85.811	172.753
	2004	387.525	385.093	772.618
	2003	382.886	380.629	763.515

Sumber : BPS, Kota Malang Dalam Angka 2004

Table – 3 : Luas Daerah dan Kepadatan Penduduk di Kota Malang Per Km² Pada Tahun 2004

No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan (jiwa/Km ²)
1.	Blimbing	17,77	166.596	9.375
2.	Kedungkandang	39,89	152.392	3.820
3.	Klojen	8,83	119.851	13.573
4.	Lowokwaru	22,60	161.026	7.125
5.	Sukun	20,97	172.753	8.235
	Jumlah	110,06	772.618	7.020

Sumber : BPS, Kota Malang Dalam Angka 2004

Dari kedua tabel diatas dapat diketahui bahwa Kecamatan yang jumlah penduduknya terbanyak adalah Kecamatan Sukun yaitu sebesar 172.753 jiwa dengan luas wilayah sebesar 20,97 km². Akan tetapi bila dilihat kepadatan penduduknya, Kecamatan yang terpadat adalah Kecamatan Klojen yaitu 13.573 jiwa/km², kemudian berturut-turut Kecamatan Blimbing, Sukun, Lowokwaru dan Kedungkandang. Jumlah kepadatan penduduk inilah yang nantinya juga akan berpengaruh terhadap pembangunan.

Kepadatan penduduk di Kota Malang tersebut dipengaruhi oleh persebaran fasilitas kota. Sebagaimana kita ketahui bahwa kepadatan penduduk yang paling tinggi adalah di Kecamatan klojen yaitu sebagai pusat kota, dimana pada kecamatan tersebut ketersediaan akan fasilitas pelayanan kota sangat lengkap.

Selanjutnya jika ditinjau secara geologi, keadaan tanah di wilayah Kota Malang adalah sebagai berikut:

- a. Bagian Selatan: dataran tinggi yang cukup luas, cocok untuk industri
- b. Bagian Utara: dataran tinggi yang cukup subur, cocok untuk pertanian
- c. Bagian Timur: dataran tinggi dengan keadaan kurang subur
- d. Bagian Barat: dataran tinggi yang amat luas, daerah pendidikan

Pada dasarnya penggunaan lahan di Kota Malang dibedakan dalam dua kelompok, yaitu kawasan terbangun dan kawasan tidak terbangun. Dari seluruh luas Kota Malang yang mencapai 110.056,6 Ha, kawasan terbangun yang ada telah mencapai 6.314,25 Ha dan kawasan tidak terbangun masih tersisa sekitar 4.691,41 Ha. Berdasarkan data tersebut berarti hingga saat ini penggunaan tanah

di Kota Malang didominasi oleh kawasan terbangun, terutama untuk perumahan yaitu sebesar 4.564,86 Ha atau setara dengan 1/3 luas wilayah Kota Malang, dimana keberadaannya tersebar diseluruh penjuru Kota Malang dengan intensitas dan kondisi yang beragam.

Di wilayah Kota Malang mengalir beberapa sungai yang relatif cukup besar, yaitu Sungai Brantas dengan anak sungainya yaitu Sungai Metro, Sukun, Bango dan Amprong. Sungai-sungai tersebut berfungsi sebagai drainase utama Kota Malang dan menjadi saluran utama limpasan air hujan untuk mencegah genangan banjir terjadi di kota ini.

2. Tata Guna Lahan di Kota Malang

Kota Malang sebagai daerah urban pada umumnya didominasi oleh kawasan terbangun yang terdiri dari perumahan, fasilitas umum dan industri. Dari beberapa fasilitas yang ada, perumahan memiliki luasan yang relatif mendominasi dari pada komponen guna lahan lainnya. Fasilitas ini tersebar pada kawasan pusat kota yang meliputi Kecamatan Klojen, kecamatan Sukun dan Blimbing. Sedangkan komponen guna lahan sawah dan tegalan terletak dipinggiran kota yang meliputi Kecamatan Kedungkandang dan Lowokwaru.

Dari keseluruhan luas Kota Malang yang mencapai 11.005,66 Ha, kawasan terbangun yang ada telah mencapai 65% sedangkan kawasan yang belum terbangun hanya tinggal 35% saja. Lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 4

Tabel – 4 : Penggunaan Lahan di Kotamadya Malang Tahun 2004

(dalam Ha)

Penggunaan Lahan	Klojen	Sukun	Kedungkandang	Lowokwaru	Blimbing	Jumlah Total (Ha)
Perumahan	370,0	693,6	478,5	871,2	792,0	3205,2
Perdag & Jasa	110,7	35,2	16,7	42,6	14,9	220,1
RTH	75,2	2,2	56,6	57,4	45,3	236,7
Rekreasi	1,1	0,0	0,0	3,5	0,0	4,5
Pendidikan	43,0	25,52	11,8	156,4	13,3	250,02
Kesehatan	14,9	4,8	0,5	1,0	1,0	22,2
Perkantoran	18,0	11,8	5,1	3,8	5,4	44,1
Peribadatan	6,2	8,8	3,4	4,6	0,9	23,9
Sosial	20,3	23,5	0,4	0,6	0,8	45,6
Kaw. Industri	1,8	78,4	6,5	4,6	81,5	172,8
Kaw. Militer	12,8	0,0	0,0	0,0	132,1	144,9
Kebun campur	0,0	0,0	317,3	0,0	0,0	317,3
Ladang/Tegalan	0,0	486,4	2.528,10	203,6	103,5	3327,6
Sawah	0,0	385,9	1,6	577,1	254,1	1218,7
Terminal/Sub terminal	0,0	3,2	0,4	0,0	6,6	10,2
Tandon Air	0,9	0,0	0,9	0,9	0,9	3,6
Jalan dan Saluran	170,99	602,73	471,63	292,86	219,83	1758,04
Jumlah Total	845,89	2362,05	3899,43	2220,16	1678,13	11005,6

Sumber : Data Sekunder Dinas Pengawasan Bangunan Dan Pengendalian Lingkungan, 2004

Secara spatial pola penggunaan lahan di Kota Malang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Sebagai pusat kegiatan dan orientasi umum Kota Malang dalam hal ini merupakan pusat kota, berada pada kawasan alun-alun dan sekitarnya. Aktivitas utama berupa kegiatan komersial (perdagangan dan jasa) dan pelayanan umum (perkantoran dan fasilitas umum). Sebagai pusat kota

wilayah ini memiliki intensitas perkembangan yang tertinggi, kepadatan penduduk pada kawasan permukiman juga tinggi dan transportasi terpadat. Sesuai dengan perkembangan penduduk dan perkembangan ekonomi masyarakat di Kota Malang, maka kawasan pusat kota ini telah memiliki perubahan yang tinggi yakni dengan munculnya pola superblok pada beberapa bagian dalam bentuk pembangunan plaza, ataupun peningkatan intensitas pada kawasan perdagangan. Gejala yang ada juga menunjukkan bahwa perkembangan kegiatan komersil ini akan semakin meningkat intensitasnya pada masa yang akan datang, sehingga secara visual pada bagian pusat kota ini kenampakannya akan bergeser pada pusat kegiatan komersil dibandingkan dengan fasilitas sosial dan perkantoran lainnya.

- b. Sub pusat pelayanan yang ada di Kota Malang tersebar cukup merata, akan tetapi sub pusat ini masih didominasi oleh kegiatan perdagangan-jasa. Walaupun demikian sub pusat ini sudah sangat membantu dalam mengurangi pergerakan kota yang memusat di pusat kota. Beberapa sub pusat pelayanan yang telah berkembang diantaranya yaitu Blimbing, Gadang, Klojen, Kebalen, dan Dinoyo. Perkembangan yang ada ternyata menunjukkan bahwa kegiatan komersil ini sudah dan tetap memiliki kecenderungan perkembangan pada jalan utama kota, terutama perkembangan ke arah utara dan selatan kota Malang mulai dari Alun-alun ke utara mulai jalan Basuki Rahmat, Jagung Suprpto sampai ke arah Blimbing-Arjosari. Dari Alun-alun juga berkembang ke selatan terutama

sepanjang jalan Kolonel Sugiyono sampai Gadang. Perkembangan ke arah timur dan barat juga terjadi tetapi intensitasnya relatif lebih rendah.

- c. Untuk pola penggunaan lahan lainnya, ternyata menunjukkan bahwa kawasan terbangun terutama perumahan mengalami perkembangan yang tinggi dan sudah mapan adalah pada bagian utara dan selatan kota Malang, akan tetapi kecenderungan yang tinggi ada pada bagian barat kota, bahkan perkembangan perumahan untuk masyarakat Kota Malang telah melewati batas administrasi kota, terutama di kecamatan Dau dan sebagian kecamatan Wagir. Demikian juga untuk bagian timur kota terutama dengan telah dibangunnya Perumahan Sawojajar dan sedang berkembang untuk kawasan Buring. Kegiatan perindustrian berkembang sekitar Ciptomulyo, sekitar Blimbing dan memiliki kecenderungan pada jalan tembus antara jalan Raden Intan-jalan Bengawan Solo.

3. Keseimbangan Ekologi Kota

Kota Malang yang berperan sebagai kota orde II baik dalam skala regional maupun nasional mempunyai tingkat perkembangan kota yang sangat tinggi dengan terjadinya berbagai perubahan guna lahan dari kawasan non terbangun ke kawasan terbangun. Bila hal ini berlangsung secara terus menerus maka akan mengakibatkan berkurangnya ketersediaan lahan non terbangun dan akan berdampak pada terganggunya keseimbangan ekologis serta penurunan kualitas lingkungan hidup. Untuk itu sangat diperlukan penyediaan dan pengendalian

ruang terbuka melalui kebijaksanaan pengembangan ruang terbuka hijau, meliputi:

1. Kawasan yang mempunyai fungsi sebagai kawasan lindung harus dikembangkan sebagai jalur hijau kota, kawasan penyangga, penyedia oksigen dan sebagai kawasan pembatas lahan konservasi.
2. Kawasan dengan topografi beragam diperlukan kebijaksanaan perencanaan sebagai berikut:
 - a. Pada kawasan terbangun kota, harus disediakan ruang terbuka hijau (RTH) dengan ketentuan:
 - 1) Kawasan berkepadatan tinggi minimum disediakan area 10%;
 - 2) Kawasan berkepadatan sedang minimum disediakan area 15%;
 - 3) Kawasan berkepadatan rendah minimum disediakan area 20%.
 - b. Harus dipertimbangkan besaran koefisien dasar bangunan (KDB) dan koefisien lantai bangunan (KLB) sesuai dengan sifat dan penggunaan tanah
 - c. Menyediakan sumur resapan air untuk menampung buangan air hujan dari saluran drainase.
3. Ruang terbuka hijau diluar kawasan terbangun harus dicadangkan minimum 30% dari luas total wilayah.
4. Untuk kawasan industri, harus disediakan RTH dengan ketentuan KDB maksimal 50% dan sisanya untuk sirkulasi dan RTH dengan jenis tanaman yang mampu berfungsi sebagai zona penyangga.

II. Gambaran Umum Situs Penelitian

Upaya pengendalian dan penanggulangan banjir yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Malang melibatkan banyak instansi yang terkait sebab upaya pengendalian banjir tidak hanya terbatas pada satu aspek saja melainkan pada banyak aspek. Oleh karenanya upaya pengendalian dan penanggulangan banjir memerlukan kerjasama antar instansi, agar upaya penanganan banjir dapat berjalan efektif. Instansi-instansi tersebut antara lain:

1. Dinas Permukiman Dan Prasarana Wilayah

Dinas Permukiman dan Prasarana wilayah mempunyai tugas pokok menyelenggarakan sebagian kewenangan daerah di bidang permukiman dan prasarana wilayah sesuai dengan kebijakan Kepala Daerah.

Adapun fungsi dari Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah antara lain:

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang permukiman dan prasarana wilayah;
- b. Penyusunan dan pelaksanaan rencana strategis dan rencana kerja tahunan di bidang permukiman dan prasarana wilayah;
- c. Pelaksanaan pendataan dan penyusunan rencana teknis di bidang permukiman dan prasarana wilayah;
- d. Pelaksanaan pembangunan dan pemeliharaan jalan, jembatan, drainase, perumahan, permukiman dan prasarana wilayah;
- e. Pelaksanaan penetapan status dan fungsi jalan;
- f. Pelaksanaan pembangunan dan pemeliharaan gedung Daerah dan rumah dinas;

- g. Pemberian pertimbangan teknis perijinan bidang permukiman dan prasarana wilayah;
- h. Pemberian pertimbangan teknis ijin mendirikan bangunan;
- i. Pelaksanaan pencegahan, pengendalian dan penanggulangan kebakaran;
- j. Pelaksanaan pengujian mutu bahan bangunan dan perbengkelan;
- k. Pelaksanaan standar pelayanan minimal di bidang permukiman dan prasarana wilayah;
- l. Pemberdayaan dan peningkatan kinerja unit pelaksana teknis dinas;
- m. Pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan dan perpustakaan serta kearsipan;
- n. Evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi;
- o. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Struktur organisasi Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah terdiri dari:

- a. Unsur pimpinan yaitu Kepala Dinas;
- b. Unsur pembantu pimpinan yaitu Bagian Tata Usaha yang terdiri dari:
 - 1) Sub bagian keuangan dan penyusunan program;
 - 2) Sub bagian umum.
- c. Unsur pelaksana yaitu:
 - 1) Bidang perencanaan teknis dan tata bangunan, terdiri dari:
 - a) Seksi perencanaan teknis;

- b) Seksi tata bangunan.
- 2) Bidang jalan, jembatan dan drainase, terdiri dari:
 - a) Seksi pembangunan jalan, jembatan dan drainase;
 - b) Seksi pemeliharaan jalan, jembatan dan drainase.
- 3) Bidang permukiman, terdiri dari:
 - a) Seksi peningkatan kualitas lingkungan;
 - b) Seksi prasarana dan sarana permukiman.
- 4) Bidang gedung daerah, terdiri dari:
 - a) Seksi pembangunan gedung daerah;
 - b) Seksi pemeliharaan gedung daerah.
- d. Unit pelaksana teknis dinas (UPTD);
- e. Kelompok jabatan fungsional.

Bagian tata usaha dan masing-masing bidang dipimpin oleh seorang Kepala Bagian Tata Usaha dan Kepala Bidang yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Dinas.

2. Dinas Pertamanan

Dinas pertamanan mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertamanan dan pemakaman sesuai dengan kebijakan Kepala Daerah.

Adapun fungsi dari Dinas Pertamanan antara lain:

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang pengelolaan pertamanan dan pemakaman;
- b. Penyusunan dan pelaksanaan rencana strategis dan rencana kerja tahunan di bidang pengelolaan pertamanan dan pemakaman;
- c. Pelaksanaan pembangunan dan pemeliharaan taman kota, penerangan jalan dan dekorasi kota;
- d. Pelaksanaan penghijauan kota dan pembibitan tanaman;
- e. Pengelolaan pemakaman meliputi pelayanan pemakaman dan penyiapan lahan serta penataan makam;
- f. Pemberian pertimbangan teknis perijinan dan pengawasan di bidang pertamanan dan pemakaman;
- g. Pelaksanaan standar pelayanan minimal (SPM) di bidang pertamanan dan pemakaman;
- h. Pemberdayaan dan peningkatan kinerja Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD);
- i. Pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan dan perpustakaan serta kearsipan;
- j. Evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi;
- k. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Struktur organisasi Dinas Pertamanan terdiri dari:

- a Unsur pimpinan yaitu Kepala Dinas;
- b Unsur pembantu pimpinan yaitu Bagian tata usaha yang terdiri dari:
 - 1) Sub bagian keuangan dan penyusunan program;
 - 2) Sub bagian umum.
- c Unsur pelaksana yaitu:
 - 1) Bidang taman kota, terdiri dari:
 - a Seksi pembangunan taman;
 - b Seksi pemeliharaan taman.
 - 2) Bidang pembibitan dan penghijauan, terdiri dari:
 - a Seksi pembibitan;
 - b Seksi penghijauan.
 - 3) Bidang penerangan jalan dan dekorasi kota, terdiri dari:
 - a Seksi penerangan jalan;
 - b Seksi dekorasi kota.
 - 4) Bidang pemakaman, terdiri dari:
 - a Seksi pencatatan dan penyiapan lahan;
 - b Seksi penataan makam.
 - 5) Unit pelaksana teknis dinas (UPTD);
 - 6) Kelompok jabatan fungsional.

3. Dinas Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Lingkungan

Dinas pengawasan bangunan dan pengendalian lingkungan adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang pengawasan bangunan dan pengendalian lingkungan. Dinas pengawasan bangunan dan pengendalian lingkungan dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Dinas pengawasan bangunan dan pengendalian lingkungan mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan daerah di bidang perencanaan tata ruang kota, pengawasan bangunan dan pengendalian lingkungan sesuai dengan kebijakan kepala daerah.

Adapun fungsi dari Dinas Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Lingkungan antara lain:

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang perencanaan tata ruang kota, pengawasan bangunan dan pengendalian lingkungan;
- b. Penyusunan dan pelaksanaan rencana strategis dan rencana kerja tahunan di bidang perencanaan tata ruang kota, pengawasan bangunan dan pengendalian lingkungan;
- c. Penyusunan perencanaan tata ruang kota dengan kedalaman rencana detail dan rencana teknis;
- d. Pelaksanaan pengawasan dan pengendalian bangunan;
- e. Pelaksanaan pengendalian lingkungan;

- f. Pemberian pertimbangan teknis perijinan bidang tata ruang kota;
- g. Pelaksanaan standar pelayanan minimal (SPM) di bidang pertamanan dan pemakaman;
- h. Pemberdayaan dan peningkatan kinerja Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD);
- i. Pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan dan perpustakaan serta kearsipan;
- j. Evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi;
- k. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Struktur organisasi Dinas Pertamanan terdiri dari:

- a. Unsur pimpinan yaitu Kepala Dinas;
- b. Unsur pembantu pimpinan yaitu Bagian tata usaha yang terdiri dari:
 1. Sub bagian keuangan dan penyusunan program;
 2. Sub bagian umum.
- c. Unsur pelaksana yaitu:
 - 1) Bidang tata ruang, terdiri dari:
 - a) Seksi perencanaan;
 - b) Seksi pemanfaatan.
 - 2) Bidang pengawasan bangunan, terdiri dari:
 - a) Seksi pelanggaran;

- b) Seksi penindakan.
- 3) Bidang pengendalian lingkungan, terdiri dari:
 - a) Seksi pencegahan;
 - b) Seksi penanggulangan.
- 4) Bidang penyuluhan dan pengaduan, terdiri dari:
 - a) Seksi penyuluhan;
 - b) Seksi pengaduan dan evaluasi.
- 5) Unit pelaksana teknis dinas (UPTD);
- 6) Kelompok jabatan fungsional.

4. Badan Kesatuan Bangsa Dan Perlindungan Masyarakat (KESBANGLINMAS)

Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat adalah Lembaga Teknis Pemerintah Daerah di bidang kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat. Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan masyarakat dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan daerah di bidang kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat sesuai dengan kebijakan Kepala Daerah. Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana yang dimaksud diatas, Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat mempunyai fungsi :

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat;
- b. Penyusunan dan pelaksanaan rencana strategis dan rencana kerja tahunan di bidang kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat;
- c. Pelaksanaan kebijakan ketahanan bangsa, demokratisasi dan wawasan kebangsaan;
- d. Penyusunan pedoman dan pelaksanaan kesiapan terhadap ancaman bencana;
- e. Pelaksanaan upaya penyelamatan dari bencana dan rehabilitasi akibat bencana;
- f. Pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan dan perpustakaan seta kearsipan;
- g. Pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi;
- h. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan Kepala Daerah sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya.

Struktur organisasi Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat terdiri dari :

- a. Unsur Pimpinan yaitu Kepala Badan;
- b. Unsur Pembantu Pimpinan yaitu Bagian Tata Usaha yang terdiri dari :
 1. Sub Bagian Keuangan dan Penyusunan Program
 2. Sub Bagian Umum

c. Unsur Pelaksana yaitu :

1. Bidang Hubungan Antar Lembaga, terdiri dari :

- a) Sub Bidang Hubungan dengan Legislatif
- b) Sub Bidang Organisasi Non Pemerintah dan Partai Politik

2. Bidang Wawasan Kebangsaan, Demokratisasi dan Hak Asasi Manusia terdiri dari :

- a) Sub Bidang Wawasan Kebangsaan
- b) Sub Bidang Demokratisasi dan Hak Asasi Manusia

3. Bidang Perlindungan Masyarakat, terdiri dari :

- a) Sub Bidang Satuan Perlindungan Masyarakat
- b) Sub Bidang Penanggulangan Bencana

Bagian dan masing-masing Bidang dipimpin oleh Kepala Badan dan Kepala Bidang yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Badan.

III. Penyajian Data Fokus

1. Kebijakan/Program Pemerintah Kota Malang dalam Pengendalian dan Penanggulangan Banjir.

Banjir/genangan yang terjadi di Kota Malang pada dasarnya tidak disebabkan oleh meluapnya air sungai tetapi lebih pada melambatnya air limpasan permukaan masuk ke sungai karena jumlah debit air permukaan

melebihi kapasitas saluran drainase yang ada. Seperti penjelasan Bapak Anis Januar selaku staf Bidang Pengendalian Lingkungan berikut ini :

”Yang terjadi di Kota Malang pada dasarnya bukan suatu bencana banjir tetapi gangguan air sementara. Banjir yang terjadi di Kota Malang bukan disebabkan oleh air sungai yang meluap tetapi disebabkan oleh air limpasan permukaan yang lambat masuk ke sungai. Dengan kata lain jumlah air limpasan permukaan lebih banyak dibanding air yang masuk ke sungai”. (Wawancara tanggal 12 Desember 2006)

Yang menjadi faktor-faktor penyebab terjadinya banjir atau genangan di Kota Malang adalah seperti yang disampaikan oleh Bapak Anis berikut ini :

”Terjadinya banjir atau genangan air di Malang disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya yaitu: drainase kurang, lahan terbuka sempit/sedikit, drainase yang ada mengalami kerusakan, jumlah air permukaan melebihi kapasitas drainase yang ada. Disamping juga rendahnya kesadaran masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan maupun dalam memelihara drainase yang ada. Contohnya seperti membuang sampah di selokan yang pada akhirnya menghambat aliran air hujan ke sungai sehingga terjadi banjir”. (Wawancara tanggal 4 Desember 2006)

Ibu Theresia Teryl Mayangsari, staf Bidang Perencanaan Dinas Kimpraswil menambahkan penjelasan berikut :

”Aliran air limpasan permukaan juga dipengaruhi oleh kondisi batuan atau tanah dari daerah-daerah yang dilalui oleh aliran air tersebut. Apabila kondisi tanah atau batuan ternyata bersifat *permeabel* atau *porous*, serta terdapat retakan atau resapan-resapan air yang dapat mengurangi debit air, maka volume aliran air dapat dikurangi dan daerah dibawahnya dapat terhindar dari ancaman banjir. Namun pada umumnya yang terjadi *run-off* air yang mengalir bertambah cepat dan semakin besar volumenya, karena daerah-daerah yang dilaluinya relatif kedap air, karena telah menjadi daerah pemukiman, jalan, areal parkir dan bangunan umum lainnya, yang dibuat dengan bahan yang solid seperti beton atau aspal. Dengan demikian proses terakumulasinya jumlah debit air akan relatif cepat dan semakin banyak jumlahnya.” (Wawancara tanggal 4 Desember 2006)

Dari penjelasan-penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa penyebab-penyebab terjadinya banjir di Malang adalah

- a. Sistem drainase kurang
- b. Lebih banyak lahan terbangun daripada lahan terbuka
- c. Terjadinya kegagalan dari fungsi bangunan karena tidak dapat menahan kapasitas atau beban yang seharusnya karena drainase yang ada mengalami kerusakan.
- d. Rendahnya kesadaran masyarakat dalam memelihara saluran-saluran air yang telah ada seperti membuang sampah sembarangan atau menutup saluran atau sebab teknis lainnya.

Berkaitan dengan situasi diatas, untuk mengatasi masalah banjir yang terjadi di kota Malang, Pemerintah Kota Malang melakukan beberapa upaya-upaya yang sifatnya pengaturan dan antisipatif dalam menangani masalah banjir. Upaya pengendalian dan penanggulangan banjir yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang antara lain :

1.1 Pembuatan Sistem Drainase Kota.

Drainase secara umum dapat didefinisikan sebagai suatu tindakan teknis untuk mengurangi kelebihan air, baik yang berasal dari air hujan, rembesan maupun kelebihan air irigasi dari suatu kawasan/lahan, sehingga fungsi kawasan/lahan tidak terganggu. Drainase dapat juga diartikan sebagai prasarana yang berfungsi mengalirkan air permukaan ke badan air dan atau ke bangunan resapan buatan. Sedangkan sistem drainase perkotaan secara umum dapat didefinisikan sebagai serangkaian bangunan air di wilayah kota yang berfungsi untuk mengurangi dan/atau membuang kelebihan air

dari satu kawasan atau lahan, sehingga lahan dapat difungsikan secara optimal dan tidak mengganggu masyarakat serta dapat memberikan manfaat bagi kegiatan kehidupan manusia.

Pembangunan sistem drainase kota perlu memperhatikan fungsi drainase perkotaan sebagai prasarana kota yang dilandaskan pada konsep pembangunan yang berwawasan lingkungan. Konsep ini antara lain berkaitan dengan usaha konservasi sumber daya air, yang pada prinsipnya adalah mengendalikan air hujan supaya lebih banyak meresap dalam tanah dan tidak banyak terbuang sebagai aliran permukaan, antara lain dengan membuat sudetan, sengkedan dan lain sebagainya.

Secara umum kondisi drainase Kota Malang berkembang dengan dua pola yaitu saluran drainase tertutup dan saluran drainase terbuka. Saluran drainase tertutup dan berada dibawah tanah umumnya merupakan peninggalan penjajahan jaman Belanda. Kondisi bangunannya banyak mengalami penurunan kualitas seperti terjadinya penyumbatan. Keadaan seperti ini sangat mengkhawatirkan bagi penduduk dan pengguna jalan raya apabila terjadi genangan air.

Sedangkan saluran terbuka yang umumnya adalah bangunan baru merupakan upaya pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang bersama dengan masyarakat setempat. Pada perkembangan selanjutnya, sering dijumpai saluran drainase dibuat menjadi tertutup bila berada di depan pertokoan atau rumah tinggal. Selain berfungsi sebagai

saluran pembuangan air hujan, drainase di Kota Malang juga difungsikan sebagai saluran pembuangan limbah domestik yang secara tidak langsung menimbulkan proses sedimentasi yang berakibat terjadinya luapan air. Selain itu saluran drainase seringkali dijadikan tempat pembuangan sampah.

Dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan sistem drainase, Dinas Kimpraswil senantiasa bekerjasama dengan Konsultan selaku perencana teknis sistem drainase kota. Selanjutnya rencana tersebut dijalankan oleh kontraktor selaku pelaksana di lapangan. Selama proses pengerjaan tersebut, bidang-bidang di dinas Kimpraswil akan terus memantau setiap kegiatannya untuk memastikan kelancaran pembangunan. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang disampaikan oleh Ibu Theresia Teryl Mayangsari selaku staf Bidang Perencanaan Dinas Kimpraswil, berikut ini :

"Dalam pelaksanaan pembangunan drainase kota ini, Dinas Kimpraswil memiliki peranan yang sangat penting, karena di sini kita berperan sebagai pelaksana teknis. Dan pada saat pembangunan kami melakukan koordinasi dengan konsultan untuk perencanaannya dan kontraktor untuk pengerjaannya. Dan untuk pengawasan setiap pengerjaan pembangunannya dilakukan oleh masing-masing dinas yang ada dalam dinas ini". (Wawancara tanggal 4 Desember 2006)

Arah pengembangan sistem drainase kota yang dilakukan Dinas Kimpraswil di wilayah Kota Malang adalah sebagai berikut:

1. Saluran utama yang digunakan adalah sungai Brantas, Amprong, Metro dan Bango

2. Kawasan pemukiman dan ruang terbuka hijau yang ada di wilayah Kota Malang
3. Pada kawasan terbangun diusahakan pengadaan saluran drainase di kiri-kanan jalan
4. Perbaiki kondisi sistem drainase yang rusak.

Peran aktif masyarakat yang mendukung dalam setiap pelaksanaan kebijakan Dinas Kimpraswil, merupakan faktor pendukung dalam penanganan banjir. Bentuk dukungan masyarakat diwujudkan dengan:

1. Adanya pengertian masyarakat akan keterbatasan anggaran dana yang dimiliki oleh dinas Kimpraswil, dengan menerima jika pembuatan/perbaikan saluran drainase dilakukan secara bergantian.
2. Adanya aspirasi masyarakat dengan ikut serta hadir dalam musrenbang (musyawarah rencana pembangunan). Disini masyarakat memberikan usulan-usulan pada dinas Kimpraswil sebagai bahan pertimbangan untuk membuat kebijakan berikutnya.
3. Adanya informasi dari masyarakat kepada dinas Kimpraswil apabila di daerahnya terjadi masalah banjir. Informasi tersebut sangat penting bagi dinas kimpraswil untuk menentukan tindakan penanggulangan yang akan dilakukannya.

Menurut penjelasan yang disampaikan oleh staf Bidang Perencanaan Dinas Kimpraswil, beberapa kendala yang dinilai menghambat kinerja Dinas Kimpraswil dalam menjalankan tugasnya antara lain mengenai

keterbatasan dana dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam menjaga fasilitas-fasilitas drainase yang ada. Berikut ini penjelasan staf Bidang Perencanaan Dinas Kimpraswil, Ibu Theresia Teryl Mayangsari berkenaan dengan hal tersebut:

”Mengenai hambatan-hambatan yang kami rasakan diantaranya adalah soal keterbatasan dana, itulah yang menyebabkan tidak semua keluhan masyarakat yang minta pembuatan/perbaikan saluran air dapat diselesaikan secara berbarengan. Selain itu, kurangnya kesadaran masyarakat dalam memelihara saluran-saluran air yang ada juga menjadi kendala dalam mengatasi penanganan banjir. Saat ini saja masih banyak masyarakat yang membuang sampah di selokan sehingga menyumbat saluran air, maupun membuang oli diselokan yang menyebabkan daya tampung saluran air berkurang akibat terjadinya endapan.” (Wawancara tanggal 4 Desember 2006)

Adapun upaya-upaya antisipatif yang dilakukan oleh Dinas Kimpraswil berkenaan dengan kendala-kendala yang tersebut diatas adalah :

1. Alternatif yang dilakukan dalam mengatasi keterbatasan dana adalah pertama, dengan melakukan pembangunan secara bertahap. Baik itu pembuatan saluran drainase baru maupun perbaikan saluran-saluran drainase yang mengalami kerusakan. Kedua, mencari penawaran yang terbaik untuk setiap pembangunan drainase yang akan dilaksanakan.
2. Lebih meningkatkan peran serta masyarakat dalam memelihara fasilitas-fasilitas drainase yang telah ada melalui kegiatan sosialisasi seperti datang kekelurahan atau kecamatan untuk, membuat baleho/spanduk tentang waspada banjir, dan kerja bakti masal membersihkan saluran.

1.2 Pembuatan Sumur Resapan

Kebijakan pengelolaan lingkungan Pemerintah Kota Malang bertumpu pada lima peraturan daerah, yaitu:

1. Peraturan Daerah No. 14 Tahun 2001 tentang limbah bahan berbahaya dan beracun.
2. Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2001 tentang analisis dampak lingkungan.
3. Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2001 tentang pengendalian pencemaran air.
4. Peraturan Daerah No. 17 Tahun 2001 tentang konservasi air.
5. Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Bangunan.

Berdasarkan Peraturan daerah No. 17 Tahun 2001 dan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2004, maka Pemerintah Kota Malang menetapkan kebijakan bahwa di setiap bangunan atau kegiatan yang menutup permukaan tanah maka harus dikonservasikan dengan pembuatan sumur resapan air. Sumur resapan dibuat untuk memasukkan air hujan ke dalam sumur agar meresap ke dalam tanah. Hal ini sangat penting artinya untuk menjaga agar kawasan terbangun kota, tinggi muka air tanahnya agar tidak menurun. Pada tingkat yang tinggi, kekurangan air permukaan ini akan mampu mempengaruhi kekuatan konstruksi bangunan.

Kebijakan yang mulai intensif dilakukan sejak tahun 2004, selain untuk menaikkan permukaan air tanah sistem ini juga akan mengurangi limpasan air hujan. Dengan demikian beban di saluran drainase akan berkurang sehingga potensi genangan dapat dikurangi. Daerah-daerah di Malang yang telah menerapkan sumur resapan antara lain daerah Tunggulwulung, daerah sekitar Barat Soekarno Hatta, daerah perumahan yang dikelola oleh developer mulai dari tahun 2004, daerah Hotel Santika, daerah Hotel Gajah Mada, daerah Jalan Tenaga dan lain sebagainya.

Kegiatan sosialisasi yang diadakan oleh Dinas Wasbangdaling dalam memperkenalkan kebijakan ini diwujudkan dengan cara dialog interaktif dan kegiatan penyuluhan. Dialog interaktif ini dilakukan sebanyak lima kali yaitu pada tanggal 5, 10, 12, 16, 19 Oktober 2006 di Batu TV. Sedangkan kegiatan penyuluhan telah dilakukan sebanyak enam kali yaitu pada tanggal 8 Agustus 2006 di Kecamatan Kedungkandang, tanggal 29 Agustus 2006 di Hotel Margosuko, tanggal 5 September 2006 di Kecamatan Sukun, tanggal 12 September 2006 di Hotel Margosuko, tanggal 5 Desember 2006 di Kecamatan Blimbing, tanggal 8 Desember 2006 di Kecamatan Lowokwaru. Sosialisasi ini dirasa cukup efektif, dengan melihat respon masyarakat yang secara aktif mengajukan pertanyaan-pertanyaan tentang seluk beluk sumur resapan, baik meliputi cara, kedalaman, bentuk dan lain sebagainya.

Setiap pelaksanaan suatu kebijakan pasti terdapat faktor-faktor pendukung seperti halnya dalam pelaksanaan kebijakan sumur resapan.

Berikut ini penjelasan Bapak Anis mengenai faktor-faktor yang mendukung pelaksanaan kebijakan ini :

”Ada dua faktor pendukung dalam pelaksanaan kebijakan ini. Pertama, masyarakat sudah menyadari pentingnya konservasi air. Masyarakat sudah merasakan kota Malang menjadi panas dan sumur semakin dalam. Hal inilah yang menjadi faktor pendorong bahwa sumur resapan perlu diadakan. Yang kedua, kebijakan pemerintah yang mendukung tentang konservasi budaya air, contohnya: membuat prototipe sumur resapan, kegiatan sosialisasi program pada masyarakat.” (Wawancara tanggal 12 Desember 2006)

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor pendukung dalam pelaksanaan kebijakan ini adalah

1. Masyarakat mulai menyadari akan pentingnya konservasi air.
2. Adanya kebijakan pemerintah yang mendukung tentang konservasi budaya air.

Berikut ini pernyataan Bapak Anis Januar selaku staf Bidang Pengendalian Lingkungan, berkaitan dengan faktor penghambat yang dihadapi oleh Dinas Wasbangdaling dalam menjalankan kebijakan ini :

”Kendala-kendala yang kami hadapi lebih pada segi pengawasan, antara lain : jumlah tenaga pengawas di sini terbatas, hanya ada 2 orang untuk pengawasan sekota Malang. Serta belum adanya koordinasi yang jelas antara Satpol PP yang bertugas dalam mengawasi pendirian dan pemanfaatan bangunan dengan Dinas kami. Koordinasi ini terjalin ketika ada pelanggaran dalam pendirian dan pemanfaatan bangunan, seperti tidak sesuai jumlah sumur serapan yang seharusnya dibangun dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dan kami melakukan koordinasi dengan Satpol PP untuk pinindakkanya.” (Wawancara tanggal 12 Desember 2006)

Dari penjelasan diatas dapat diketahui bahwa kendala-kendala yang dihadapi oleh Dinas Wasbangdaling dalam menjalankan kebijakan pembuatan sumur resapan adalah :

1. Terbatasnya jumlah tenaga pengawas yang dimiliki oleh Dinas Wasbangdaling.
2. Tidak adanya koordinasi yang jelas antara Satpol PP dengan Dinas Wasbangdaling dalam hal pengawasan pelanggaran terhadap pendirian dan pemanfaatan bangunan.

Berdasarkan kendala-kendala yang tersebut diatas, berikut ini upaya-upaya yang dilakukan oleh Dinas Wasbangdaling dalam mengatasi kendala-kendala yang muncul pada segi pengawasan yaitu dengan:

1. Mengingat tidak adanya koordinasi yang jelas antara Satpol PP dan Wasbangdaling dalam pengawasan pelanggaran akan pendirian dan pemanfaatan bangunan, maka untuk setiap pengawasan pelanggaran, Dinas Wasbangdaling melakukan pengawasan sendiri. Pengawasan yang dilakukan hanya terbatas untuk bangunan yang besar-besar saja.
2. Membentuk Tim HO (*Handering Ordonantie*). Tim yang dibentuk untuk mengawasi apakah kegiatan usaha tersebut membangun sumur resapan atau tidak.

1.3 Program Malang Ijo Royo-Royo (MIR).

Berdasarkan penjelasan dari staf Bidang Penghijauan Dinas Pertamanan Kota Malang, Bapak Slamet Husnan dalam wawancara tanggal 19 Desember 2006, pukul 09.00 WIB di ruang kerjanya, bahwa program Malang Ijo Royo-royo mulai dilaksanakan pada tahun 2004 dan berakhir pada tahun 2008, berisi tentang kegiatan penghijauan di jalan-jalan porous, perkampungan, kawasan sekolah mulai dari SD, SMP, SMA serta di daerah aliran sungai (DAS).

Pelaksanaan Program Malang Ijo Royo-royo bertumpu pada empat dasar hukum, antara lain :

1. Perda Kota Malang No.3 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Pertamanan Kota dan Dekorasi Kota.
2. Keputusan Walikota Malang No.90 Tahun 2004 tentang Tata Cara Perijinan Pemanfaatan Pertamanan, Penanaman dan Penggantian Bibit Pohon.
3. Pengumuman Walikota Malang No.01 Tahun 2004 tentang Program Penghijauan
4. Pengumuman Walikota Malang No.05 Tahun 2004 tentang Peduli Lingkungan.

Dalam pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo, Dinas Pertamanan sebagai pelaksana memiliki peranan yang sangat penting dalam mengadakan kerjasama dengan berbagai pihak, meliputi pihak

sponsor maupun seluruh masyarakat. Berikut ini penjelasan Bapak Slamet Husnan, mengenai hal ini:

“Dalam pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo terdapat 3 unsur penting yang saling mendukung yaitu masyarakat/warga, pemerintah kota, dan pihak ketiga yaitu dunia usaha. Bentuk kerjasama yang diwujudkan oleh dunia usaha dalam hal ini PT. HM Sampoerna selaku sponsor utama kepada Dinas Pertamanan adalah dengan memberikan bantuan berupa bibit tanaman, yang selanjutnya bibit tersebut disalurkan kepada warga melalui kelurahan-kelurahan.” (Wawancara tanggal 19 Desember 2006)

Kegiatan pengawasan terhadap pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo yang pada saat ini sedang dilaksanakan oleh Pemkot Malang dilakukan oleh Dinas Pertamanan sendiri dengan dibantu oleh kelurahan, kecamatan dan Satpol PP. Hal ini sesuai dengan penjelasan dari Bapak Slamet Husnan, berikut ini:

“Pengawasan untuk setiap pelaksanaan program MIR selain dilakukan oleh kami sendiri juga dibantu oleh kelurahan, kecamatan dan Satpol PP. Pengawasan yang dilakukan oleh warga dapat berupa pemberitahuan/informasi yang disampaikan kepada Dinas Pertamanan jika ada warga yang merusak tanaman.” (Wawancara tanggal 19 Desember 2006)

Selain itu, untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo. Dinas pertamanan melakukan kegiatan sosialisasi program pemerintah yang berkaitan dengan penghijauan kota yaitu dengan mengadakan pelaksanaan pembinaan penghijauan dan pertamanan kota yang berkerjasama dengan Satpol PP dan Bagian Hukum pada Sekretariat Daerah Kota Malang

Berikut ini adalah penjelasan staf Bidang Penghijauan, Bapak Slamet Husnan berkaitan dengan faktor pendukung pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo:

“Salah satu faktor pendukung pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo yaitu melakukan kerjasama dengan pihak kecamatan dan kelurahan dalam mensosialisasikan program-program kami kepada masyarakat, serta juga membantu kami dalam pengawasan tanaman. Dalam sosialisasi tersebut kita melibatkan tokoh-tokoh masyarakat, agar lebih memudahkan penyampaian program pada masyarakat.” (Wawancara tanggal 19 Desember 2006)

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa yang menjadi faktor pendukung pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo adalah

1. Adanya dukungan dari pihak kecamatan dan kelurahan terhadap program Malang Ijo Royo-royo, baik dalam hal sosialisasi program dan kegiatan tersebut kepada masyarakat, maupun ikut serta mengawasi dan memelihara tanaman dari gangguan luar.
2. Adanya partisipasi dan dukungan dari tokoh-tokoh masyarakat dengan ikut serta menyukseskan dan mensosialisasikan program Malang Ijo Royo-royo kepada masyarakat.

Sedangkan yang menjadi faktor penghambat pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo adalah seperti yang disampaikan oleh Bpk. Slamet Husnan berikut ini:

“Dalam program Malang Ijo Royo-royo, pelaksanaannya banyak melibatkan masyarakat baik masyarakat umum, pendidikan dan perguruan tinggi sebab bibit-bibit tanaman langsung kami salurkan kepada

masyarakat melalui kelurahan dan kecamatan untuk ditanam disekitar lingkungan mereka. Namun pada kenyataannya tidak sedikit masyarakat yang masih suka merusak/memotong tanaman-tanaman pelindung yang sudah ditanam dengan alasan mengganggu jalan masuk ke rumah atau membuat kotor dan lain sebagainya. Itulah yang menjadi kendala dalam pelaksanaan program MIR selama ini. Diharapkan dengan melibatkan masyarakat, warga akan lebih bertanggung jawab akan lingkungannya.” (Wawancara tanggal 19 Desember 2006)

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa yang menjadi faktor penghambat pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo adalah kurangnya rasa memiliki masyarakat/warga terhadap tanaman.

Untuk mengatasi hambatan yang muncul dalam pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo, Dinas Pertamanan melakukan beberapa upaya, seperti yang disampaikan oleh Bapak. Slamet Husnan berikut ini:

“Upaya yang kami tempuh selama ini untuk meningkatkan kesadaran masyarakat yaitu dengan kegiatan sosialisasi melalui tokoh-tokoh/wakil masyarakat dari tiap-tiap kelurahan dan kecamatan. Selain itu kami juga menyebarkan brosur dan pamflet kepada warga masyarakat. Dan kami juga akan memberikan sanksi pada oknum-oknum yang terbukti melakukan pelanggaran contohnya menyiram tanaman dengan air panas. Pada awalnya kami hanya melakukan pemanggilan saja, jika masih melakukan pelanggaran baru akan dikenakan sanksi pidana kurungan atau denda sesuai ketentuan yang berlaku. Dan untuk pengawasan ini, pihak kami dibantu oleh Satpol PP.” (Wawancara tanggal 19 Desember 2006)

Berdasarkan penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan, bahwa upaya-upaya yang dilaksanakan oleh Dinas Pertamanan dalam mengatasi hambatan dalam pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo antara lain :

1. Melakukan kegiatan sosialisasi program Malang Ijo Royo-royo melalui tokoh-tokoh masyarakat.

2. Memberikan sanksi terhadap oknum-oknum yang melakukan pelanggaran.

1.4 Pelaksanaan Program Gerakan Sejuta Pohon

Gerakan Sejuta Pohon merupakan program penghijauan di Propinsi Jawa Timur yang bertujuan untuk mengimbangi berkurangnya kawasan ruang terbuka hijau sebagai salah satu akibat adanya laju pembangunan/kegiatan masyarakat. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang dikemukakan oleh Bapak Slamet Husnan, bahwa :

“Tujuan utama dilaksanakannya program ini, ya itu, untuk peningkatan kualitas lingkungan ruang terbuka hijau di Kota Malang mengingat pembangunan yang terus berkelanjutan, yang menyebabkan ruang terbangun lebih banyak dibanding ruang terbukanya.oleh karenanya untuk menjaga keseimbangan kelestarian lingkungan”. (Wawancara tanggal 21 desember 2006)

Pelaksanaan program Gerakan Sejuta Pohon berdasarkan pada Surat Gubernur Jawa Timur tanggal 27 Mei 2002 Nomor : 660.1/913/203.4/2002 perihal : Pelaksanaan Gerakan Sejuta Pohon di Jawa Timur. Untuk menunjang kesuksesan program ini pemerintah kota melakukan kegiatan sosialisasi kepada masyarakat yang dimulai pada tahun 2002 sampai dengan tahun 2003. Dan pada tahun 2004 program ini baru dilaksanakan. Hal ini sesuai dengan pernyataan Bapak Slamet Husnan, betikut ini:

“Setelah mendapatkan SK Gubernur Jawa Timur tentang pelaksanaan Gerakan Sejuta Pohon di Jawa Timur, kami mulai mensosialisikannya

kepada masyarakat sampai dengan tahun 2003. dan untuk pelaksanaannya sendiri kami baru mengerjakannya pada tahun 2004.” (Wawancara tanggal 21 Desember 2006)

Kegiatan pengawasan terhadap pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo yang pada saat ini sedang dilaksanakan oleh Pemkot Malang dilakukan oleh Dinas Pertamanan sendiri dengan dibantu oleh kelurahan, kecamatan dan Satpol PP. Hal ini sesuai dengan penjelasan dari Bapak Slamet Husnan, berikut ini:

“Karena Gerakan Sejuta Pohon adalah program dari propinsi maka untuk pengawasan dilakukan oleh kami sendiri juga dibantu oleh kelurahan, kecamatan dan Satpol PP. Pengawasan yang dilakukan oleh warga dapat berupa pemberitahuan/ informasi yang disampaikan kepada Dinas Pertamanan jika ada warga yang merusak tanaman.” (Wawancara tanggal 21 Desember 2006)

Berikut ini faktor-faktor pendukung dalam pelaksanaan program Gerakan Sejuta Pohon antara lain:

1. Ketersediaan bibit yang cukup, baik yang berasal dari sumbangan Propinsi maupun dari masyarakat.
2. Adanya dukungan dari masyarakat yang diwujudkan dengan ikut menanam, memelihara dan mengamankan.
3. Visi dan misi kota Malang. Adanya keinginan dari Pemerintah Kota Malang untuk mengadakan penghijauan.

Sedangkan kendala-kendala yang dihadapi oleh Dinas Pertamanan dalam pelaksanaan program ini adalah :

1. Kurangnya tenaga lapangan baik tenaga pelaksana maupun tenaga pengawas
2. Kurangnya partisipasi masyarakat untuk turut serta dalam pelaksanaan dan pengawasan.

Berkaitan dengan hambatan yang muncul dalam pelaksanaan program Gerakan Sejuta Pohon, maka untuk meminimalisirnya Dinas Pertamanan melakukan upaya-upaya antisipatif, adalah sebagai berikut :

1. Berkaitan dengan kurangnya tenaga lapangan, dinas pertamanan melibatkan kelurahan dan kecamatan pada waktu pelaksanaan dan pengawasan.
2. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, dinas pertamanan melakukan koordinasi dengan tokoh-tokoh masyarakat dalam mensosialisasikan program pada masyarakat.

1.5 Pembentukan Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (Satlak PB).

Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (Satlak PB) merupakan organisasi tim penanggulangan bencana alam untuk tingkat Kota/Kabupaten. Satuan Pelaksana Penanganan Bencana yang selanjutnya disebut Satlak PB adalah wadah yang melaksanakan upaya penanganan bencana baik sebelum, pada saat maupun sesudah terjadinya bencana di

Kota Malang, yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Walikota selaku Ketua Satlak PB Kota Malang.

Dasar hukum pembentukan Satuan Pelaksana Penanganan Bencana didasarkan pada Keputusan Walikota Malang Nomor 284 Tahun 2006 tentang pembentukan satuan pelaksana penanganan bencana di Kota Malang dan Peraturan Walikota Malang Nomor 18 Tahun 2006 tentang sistem dan prosedur tetap penanggulangan bencana di Kota Malang.

Adapun tugas satuan pelaksana sebagaimana yang tercantum dalam Keputusan Walikota Malang No. 284 Tahun 2006 point kedua adalah sebagai berikut :

- a. Merumuskan pedoman dan prosedur tetap (protap) penanganan bencana di Kota Malang;
- b. Melakukan kegiatan pelaksanaan upaya penanganan bencana di Kota Malang dengan berpedoman pada kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh Bakornas PB dan atau petunjuk Gubernur Jawa Timur selaku Ketua Satkorklak PB yang meliputi tahap-tahap sebelum, pada saat maupun sesudah bencana terjadi, yang mencakup kegiatan pencegahan, penjinakan, kesiapsiagaan, penyelamatan, rehabilitasi dan rekonstruksi serta melaporkan kegiatan PB kepada Ketua Bakornas dengan tembusan Ketua Satkorklak PB Jawa timur;
- c. Mengevaluasi pelaksanaan kegiatan yang telah dilakukan;
- d. Melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada Walikota Malang.

Bentuk keterlibatan masyarakat dalam membantu kegiatan Satlak PB, diwujudkan dengan mengadakan pelatihan tenaga yang memberdayakan masyarakat agar masyarakat menjadi mandiri untuk tanggap darurat dan melibatkan masyarakat sebagai anggota pelaksana di lapangan. Seperti

yang diungkapkan Bapak Dedy Setyawan, Kepala Bidang Wasbang dan HAM, berikut ini :

“Kerjasama yang dilakukan oleh Satlak PB dengan masyarakat dilakukan dengan memberikan pelatihan pada masyarakat agar masyarakat menjadi mandiri untuk tanggap darurat dan juga mengikutsertakan elemen-elemen masyarakat menjadi anggota pelaksana di lapangan, seperti Kepolisian, TNI, bank-bank, BUMN, Telkom, Pertamina, dan PLN.” (wawancara tanggal 8 Januari 2007)

Kendala-kendala yang dihadapi oleh Satlak PB dalam menjalankan tugasnya adalah seperti yang disampaikan oleh Bapak Dedy Setyawan selaku Kepala Bidang Wasbang dan HAM berikut ini :

“Kendala-kendala yang terjadi selama ini adalah tidak adanya petunjuk teknis dari pusat untuk pembinaan Linmas. Dalam Keputusan Mendagri RI Nomor 131 Tahun 2003 disebutkan bahwa untuk tingkat kecamatan/kelurahan dibentuk Linmas sebagai organisasi pelaksana penanganan banjir, namun untuk selanjutnya tidak diberikan penjelasan lebih lanjut mengenai petunjuk teknis pembinaan linmas itu sendiri, bagaimana pembiayaan pelatihan maupun pembiayaan gaji anggota tidak dijelaskan secara rinci. Disinilah keberadaan Linmas dipertanyakan, yang menyebabkan Linmas tidak bisa berjalan dengan semestinya” (Wawancara tanggal 8 Januari 2007)

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan, bahwa yang menjadi faktor penghambat Satlak PB dalam melaksanakan perannya adalah tidak adanya payung hukum untuk struktur organisasi pembinaan Satlinmas.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh Satlak PB untuk mengatasi kendala-kendala yang muncul dalam pelaksanaan tugasnya, antara lain:

1. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dengan melakukan pelatihan penanganan bencana secara rutin pada setiap tahun, yang meliputi masyarakat maupun instansi pemerintah kota.

2. Melakukan tindakan-tindakan antisipasi untuk daerah rawan banjir, seperti melakukan kegiatan evakuasi.

Sedangkan faktor-faktor pendukung Saltak PB dalam menjalankan tugasnya adalah

1. Adanya semangat/kemauan masyarakat untuk melakukan tugas kelinmasan meliputi perlindungan, keamanan, kebencanaan meskipun tidak ada payung hukum yang mendasarinya.
2. Sarana dan prasarana yang dimiliki oleh tiap-tiap bidang pelaksana penanganan bencana di Kota Malang.

B. Analisa Data

1. Kebijakan/Program Pemerintah Kota Malang dalam Pengendalian dan Penanggulangan Banjir.

Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir ini perkembangan pembangunan fisik kota telah berkembang dengan pesat, namun sejauh ini belum ada perhitungan yang pasti bagaimana dampak lingkungan yang ditimbulkan dari perubahan lahan non fisik menjadi fisik terbangun tersebut. Pembangunan kota sering dicerminkan oleh adanya perkembangan fisik kota yang lebih banyak ditentukan oleh sarana dan prasarana yang ada. Pembangunan kota pada masa lalu sampai sekarang cenderung untuk meminimalkan Ruang Terbuka Hijau (kawasan terbuka) dan menghilangkan wajah alam. Lahan-lahan pertumbuhan banyak dialih fungsikan menjadi kawasan perdagangan, kawasan permukiman,

kawasan industri, jaringan transportasi (jalan, jembatan, terminal) serta sarana dan prasarana kota lainnya.

Keadaan lingkungan perkotaan menjadi berkembang secara ekonomi, namun menurun secara ekologi. Padahal keseimbangan lingkungan perkotaan secara ekologi sama pentingnya dengan perkembangan nilai ekonomi kawasan perkotaan. Kondisi demikian menyebabkan terganggunya keseimbangan ekosistem perkotaan, yang berupa banjir atau genangan, menurunnya permukaan tanah dan air tanah, meningkatnya suhu udara di perkotaan.

Bagi sebuah ekosistem faktor keseimbangan alam harus diperhitungkan dengan cermat, sebab apabila terjadi ketidak seimbangan alam maka dampaknya akan mempengaruhi satu dengan yang lain dan pada akhirnya dapat menyebabkan terjadinya bencana alam dan sebagainya. Meningkatnya pembangunan fisik menyebabkan prosentase bidang resapan air menjadi berkurang, permukaan tanah yang berupa perkerasan dan bangunan tidak memberikan kesempatan air untuk meresap ke dalam tanah namun hanya mampu mengalirkan air permukaan saja (*run off*). Dengan demikian apabila musim penghujan datang, semakin besar pula volume air yang harus ditampung dan disalurkan untuk dibuang ke saluran-saluran kota dan akhirnya ke sungai-sungai yang ada.

Dalam perkembangannya daerah resapan air di wilayah kota malang, antara lain: resapan yang ada di belakang museum brawijaya dan saluran sementara

yang membentang di sepanjang jalan jakarta sampai jalan gede dan jalan pulosari, sudah hilang dan sebagai gantinya telah berdiri kawasan pemukiman mewah dan juga terdapat beberapa pertokoan di belakang museum brawijaya, kemudian saluran-saluran sementara di jalan jakarta juga telah diurug, sehingga fungsi resapan telah hilang. Dengan demikian kota malang yang dahulu tidak pernah terjadi banjir (secara geomorfologi memang tidak seharusnya kota Malang terjadi banjir), tetapi saat ini fenomena yang terjadi apabila musim penghujan datang adalah jalan menjadi tergenang dan di beberapa tempat terjadi banjir (walaupun banjir ini hanya sementara, menunggu pengaliran air hujan ke anak-anak sungai yang ada), seperti di daerah stadion gajayana, di jalan raya ijen, jalan patimura, daerah perumahan sawojajar, jalan sukarno hatta, dan sebagainya.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor penyebab terjadinya banjir atau genangan di malang diantaranya adalah sistem drainase kurang, terjadinya kegagalan dari fungsi bangunan karena tidak dapat menahan kapasitas atau beban yang seharusnya karena drainase yang ada mengalami kerusakan, lebih banyak lahan terbangun daripada lahan terbuka, rendahnya kesadaran masyarakat dalam memelihara saluran-saluran air yang telah ada seperti membuang sampah sembarangan atau menutup saluran atau sebab teknis lainnya.

Keadaan tersebut menyebabkan hubungan masyarakat perkotaan dengan lingkungannya menjadi tidak harmonis. Menyadari ketidak harmonisan tersebut

dan mempertimbangkan dampak negatif yang akan terjadi, maka harus ada usaha untuk menjaga kota Malang agar terhindar dari masalah banjir atau genangan. Kejadian banjir tidak dapat dicegah, namun dapat dikendalikan dan dikurangi dampak kerugian yang diakibatkannya. Karena datangnya relatif cepat, maka diperlukan persiapan penanganan secara cepat, tepat dan terpadu. Oleh karenanya peran Pemerintah Kota Malang sangat penting dalam menjaga kota Malang agar terhindar dari masalah banjir atau genangan. Berkaitan dengan hal tersebut maka Pemerintah Kota Malang membuat kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan upayanya mengatasi masalah banjir atau genangan yang terjadi di Kota Malang.

Berdasarkan pada penyebab-penyebab banjir yang telah disebutkan diatas maka kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kota Malang berkaitan dengan meningkatnya pembangunan di kota Malang antara lain:

1. Pembuatan sistem drainase kota

Secara umum kondisi drainase teknis di Kota Malang terutama pada saluran drainase sistem tertutup sebagian besar sudah cukup tua yang merupakan peninggalan jaman Belanda. Kondisi bangunannya banyak mengalami penurunan kualitas seperti terjadinya penyumpatan dan tidak berfungsinya manhole sebagai street inlet. Keadaan ini sangat mengkhawatirkan bagi penduduk dan pengguna jalan apabila terjadi genangan air akibat peningkatan intensitas hujan. Oleh karenanya dinas kimpraswil selaku pihak yang bertanggung jawab atas urusan penyediaan

sarana drainase kota Malang menyusun kebijakan-kebijakan yang bertujuan mengatasi masalah tersebut.

Sejalan dengan laju perkembangan kota perencanaan sistem jaringan drainase yang dilakukan oleh kimpraswil di kota Malang dioptimalkan pada :

1. Saluran utama yang digunakan adalah sungai Brantas, Amprong, Metro dan Bango.
2. Penetapan kawasan resapan air sebagai kawasan konservasi, seperti hutan kota, stadion olahraga, alun-alun dan kawasan-kawasan lainnya yang memiliki ruang terbuka hijau.
3. Penyediaan saluran pada setiap sisi jalan yang berfungsi sebagai saluran pembuangan air hujan dan saluran limbah rumah tangga.
4. Melakukan pembenahan saluran drainase yang mempunyai kondisi memprihatinkan, meliputi:
 - a. Perbaikan saluran-saluran drainase yang mengalami kerusakan/ambrol/buntu.
 - b. Pembersihan saluran-saluran drainase dari wallet (sedimentasi), sebab sedimentasi ini akan mengurangi daya tampung saluran itu sendiri dari yang seharusnya.
 - c. Pembuatan jalur baru, misalnya : sudetan yaitu cabang dari saluran utama drainase.
 - d. Peningkatan partisipasi aktif masyarakat dalam pengelolaan drainase, misalnya : kerja bakti massal yang didukung oleh Pemerintah Daerah

dalam hal ini dinas Kimpraswil yang bekerjasama dengan Bhakti ABRI (ABRI Masuk Desa).

Pada tahap perencanaan untuk semua kebijakan yang akan dilakukan, dinas kimpraswil senantiasa melibatkan masyarakat yang diwujudkan dengan mengajukan usulan melalui kelurahan/kecamatan pada saat musrenbang (musyawarah rencana pembangunan). Yang kemudian usulan-usulan tersebut disampaikan kepada dinas terkait untuk ditindaklanjuti dalam hal ini adalah dinas kimpraswil. Pada akhirnya kebijakan yang telah dibuat dengan berdasar pada usulan masyarakat tersebut dilaksanakan dengan bekerjasama dengan kontraktor sebagai pelaksana di lapangan. Dimana dinas kimpraswil tetap melakukan pengawasan untuk setiap kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh kontraktor. Pengawasan ini dilakukan untuk mengontrol kegiatan di lapangan apakah sesuai dengan standar teknis yang telah ditentukan dalam rangka pencapaian manfaat.

Kendala-kendala yang dirasakan menjadi faktor penghambat dinas Kimpraswil dalam menjalankan tugasnya adalah sebagai berikut:

1. Adanya keterbatasan dana.

Anggaran/dana merupakan faktor yang sangat penting dalam setiap pelaksanaan program kerja. Dengan adanya keterbatasan dana yang dimiliki mengakibatkan adanya hambatan dalam melaksanakan setiap kegiatan atau program kerja. Inilah yang menyebabkan dinas kimpraswil tidak dapat bekerja maksimal dalam menanggapi semua keluhan

masyarakat yang berkaitan dengan pembuatan saluran baru ataupun perbaikan akan saluran drainase yang rusak secara bersamaan. Sebab tidak semua anggaran yang diterima oleh Pemerintah Kota Malang hanya dialokasikan untuk mengurus masalah drainase tetapi juga dibagi-bagi untuk urusan/masalah yang lain yang berkaitan dengan upaya pembangunan Kota Malang kearah yang lebih baik. Sampai saat ini Pemerintah masih berusaha mencari jalan keluar agar dengan dana yang minim Pemerintah Kota Malang dapat memenuhi semua kebutuhan masyarakatnya.

2. Kurangnya kesadaran masyarakat dalam memelihara saluran-saluran air yang ada. Hingga kini masih banyaknya masyarakat-masyarakat yang tidak menyadari pentingnya keberadaan saluran drainase sebagai sarana utama untuk menghindarkan diri dari masalah banjir. Hal ini tampak dari tidak adanya kepedulian masyarakat dalam merawat drainase, dengan masih membuang sampah-sampah diselokan/saluran drainase. Misalnya saja pada bengkel yang masih membuang oli-oli bekas di selokan. Tanpa mereka sadari ini telah menyebabkan sedimentasi yang dapat menyebabkan berkurangnya kapasitas tampungan saluran air. Inilah yang pada akhirnya menyebabkan terjadinya banjir atau genangan.

Dan upaya-upaya yang dilaksanakan oleh dinas kimpraswil dalam mengatasi hambatan serta menunjang pelaksanaan kebijakan-kebijakannya antara lain :

1. Untuk mengatasi masalah keterbatasan dana adalah pertama, dengan melakukan pembangunan secara bertahap, dengan memprioritaskan daerah yang lebih darurat untuk ditangani terlebih dahulu. Kedua, Karena setiap pembangunan drainase dilakukan oleh kontraktor sebagai pelaksana lapangan, maka dinas kimpraswil mencari penawaran yang terbaik dari setiap kontraktor yang berkompetisi dalam mendapatkan proyek yang akan dilakukan oleh dinas Kimpraswil, yang mana penawaran tersebut disesuaikan dengan anggaran yang dimiliki oleh dinas Kimpraswil.

2. Lebih meningkatkan peran serta masyarakat dalam memelihara fasilitas-fasilitas drainase yang telah ada melalui kegiatan sosialisasi seperti kerja bakti masal membersihkan saluran-saluran drainase atau dengan membuat baleho/spanduk tentang waspada banjir. Diharapkan dengan adanya kegiatan-kegiatan seperti ini kepedulian masyarakat untuk menjaga dan memelihara saluran drainase menjadi lebih baik.

Adapun faktor-faktor yang menjadi pendukung dinas kimpraswil dalam melaksanakan tugasnya adalah adanya peran aktif masyarakat dalam mendukung setiap kebijakan Dinas Kimpraswil dalam mengatasi masalah banjir. Bentuk dukungan masyarakat diwujudkan dengan:

1. Adanya pengertian dari masyarakat akan keterbatasan anggaran dana yang dimiliki oleh dinas Kimpraswil dalam menanggulangi banjir. Yang dimaksud dengan pengertian disini adalah adanya pemikiran dari

masyarakat bahwa tidak semua masalah banjir dapat langsung diatasi dengan segera karena adanya keterbatasan tersebut.

2. Adanya aspirasi masyarakat dengan ikut serta hadir dalam musrenbang (musyawarah rencana pembangunan). Aspirasi masyarakat disini ditunjukkan dengan memberikan masukan-masukan kepada dinas Kimpraswil yang selanjutnya usulan tersebut dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dinas kimpraswil dalam menetapkan kebijakan-kebijakan berikutnya. Penting sekali melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan suatu kebijakan sebab yang merasakan dampak baik buruknya dari suatu kebijakan adalah masyarakat itu sendiri. Sehingga dengan melibatkan masyarakat diharapkan dinas Kimpraswil mengetahui situasi secara riil yang terjadi di masyarakat dan kebijakan apa saja yang dibutuhkan untuk mengatasi masalah-masalah yang terjadi di masyarakat.
3. Adanya informasi dari masyarakat kepada dinas Kimpraswil mengenai daerah-daerah yang terjadi banjir akibat dari saluran-saluran drainase yang mengalami kerusakan rusak. Dengan adanya informasi ini dinas kimpraswil dapat segera menindaklanjuti dengan segera memperbaiki saluran-saluran drainase yang rusak atau membangun saluran drainase baru di tempat-tempat yang menjadi sumber terjadinya banjir.

2) Membuat sumur resapan.

Adanya pertumbuhan penduduk dan perkembangan perkotaan pada kenyataannya menyebabkan lahan kota lebih banyak dialih fungsikan menjadi kawasan perdagangan, industri dan pemukiman, prasarana jalan dan lain-lainnya. Kawasan hutan diperkotaan sering diabaikan, kota berkembang secara ekonomi, namun mundur secara ekologi dan estetika alam.

Oleh karena itu disamping kegiatan-kegiatan rehabilitasi lahan dan konservasi tanah yang telah dilakukan, maka berdasarkan permasalahan tersebut diatas diperlukan terobosan baru yang dapat memperbanyak resapan air ke dalam tanah dan menanggulangi kemungkinan terjadinya banjir yaitu digalakkannya gerakan pembuatan sumur resapan air hujan. Adapun dasar pelaksanaan dari kebijakan ini adalah Peraturan Daerah No. 17 Tahun 2001 dan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2004, yang menyebutkan bahwa di setiap bangunan atau kegiatan yang menutup permukaan tanah maka harus dikonservasikan dengan pembuatan sumur resapan air.

Pembuatan bangunan sumur resapan merupakan upaya memberikan tambahan air secara buatan dengan cara menginjeksi air hujan sebagai media infiltrasi ke dalam tanah yang dapat diterapkan di kawasan permukiman, pertokoan, industri, sarana dan prasarana olahraga serta fasilitas umum lainnya.

Kegiatan ini berfungsi untuk mengurangi besarnya aliran permukaan tanah, memperbesar penyerapan air ke dalam tanah serta memperkecil

fluktuasi debit air dan secara mudah sumur resapan tersebut dapat dibuat secara swadaya oleh masyarakat. Kegiatan ini mulai dilaksanakan di kota Malang sejak tahun 2004. Daerah-daerah di Malang yang telah menerapkan aturan ini adalah daerah Tunggulwulung, daerah sekitar Barat Soekarno Hatta, daerah perumahan yang dikelola oleh developer mulai dari tahun 2004, daerah Hotel Santika, daerah Hotel Gajah Mada, daerah Jalan Tenaga dan lain sebagainya.

Hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan kegiatan ini adalah

1. Terbatasnya jumlah tenaga pengawas yang dimiliki oleh Dinas Wasbangdaling. Untuk setiap pengawasan yang dilakukan oleh wasbangdaling terhadap kegiatan pembangunan sumur resapan yang dilakukan oleh masyarakat dan usaha bisnis sekota Malang hanya tersedia dua orang saja. Hal inilah yang menghambat kinerja wasbangdaling dalam melakukan pengawasan pembangunan sumur resapan sehingga kegiatan pengawasan lebih diutamakan untuk skala-skala besar saja seperti dunia usaha dibanding pembangunan sumur resapan di rumah-rumah di pelosok.
2. Belum adanya koordinasi yang jelas antara Satpol PP dengan Dinas Wasbangdaling dalam hal pengawasan pelanggaran terhadap pendirian dan pemanfaatan bangunan, misalnya seperti kesesuaian jumlah sumur serapan yang harus dibangun dengan ketentuan yang berlaku yaitu untuk setiap bangunan dengan luasan 200m^2 harus membuat sumur resapan 1

buah, dan berikut kelipatannya. Koordinasi antara Wasbangdaling dan Satpol PP terjalin apabila terjadi pelanggaran dalam pendirian dan pemanfaatan bangunan. Karena terbatasnya tenaga pengawas yang dimiliki Wasbangdaling maka dalam kegiatan penindakan pelanggaran Wasbangdaling bekerjasama dengan Satpol PP. Namun koordinasi yang terjalin ini belum sepenuhnya dapat berjalan, sebab ada kalanya petugas Satpol PP yang berwenang tidak ada ditempat maka penindakan pelanggaran tidak dapat segera ditindaklanjuti. Karena pihak yang ditunjuk untuk mengatasi pelanggaran ini adalah orang/individu bukan atas nama jabatan, maka apabila orang yang bersangkutan tidak ada maka proses penindakan pelanggaran tidak dapat dijalankan.

Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang berkaitan dengan hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan sumur resapan adalah

1. Mengingat tidak adanya koordinasi yang jelas antara Satpol PP dan Wasbangdaling, maka untuk setiap pengawasan pelanggaran akan pendirian dan pemanfaatan bangunan, maka Dinas Wasbangdaling melakukan pengawasan sendiri. Dimana pengawasan yang dilakukan hanya terbatas untuk bangunan yang besar-besar saja seperti kegiatan usaha, sebab lebih mudah untuk ditindaklanjuti bila dibandingkan dengan pembangunan sumur resapan di rumah-rumah di pelosok.

2. Membentuk Tim HO (*Handering Ordonantie*). Ini adalah tim yang menangani masalah gangguan, dimana tim ini lebih menekankan pengawasan pada tingkat usaha, apakah usaha tersebut membangun sumur resapan atau tidak. Dengan kata lain tim bertugas untuk melakukan pengawasan terhadap setiap kegiatan usaha yang akan mendirikan bangunan, apakah kegiatan usaha tersebut membangun sumur resapan atau tidak.

Disamping kendala yang muncul dalam pelaksanaan kegiatan ini, terdapat beberapa faktor yang mendukung dinas Wasbangdaling dalam melaksanakan kegiatan ini yaitu

1. Masyarakat mulai menyadari akan pentingnya konservasi air. Mengingat pentingnya keberadaan air pada saat ini maka ketersediaan air yang cukup kebutuhan manusia, harus dijamin dan dijaga kelestariannya. Sebab sebagai salah satu potensi sumber daya alam, air merupakan sumber daya alam yang terbaharui (*renewable natural resource*) yang berarti suatu saat, air akan merkurang, dan bahkan bisa habis, kecuali bila dikelola dengan prinsip-prinsip pemanfaata/pengambilan yang seimbang dengan memperhatikan kelestariannya, sehingga ketersediannya akan tetap terjamin baik secara kualitas maupun kuantitasnya. Semakin panasnya kota Malang dan semakin dalamnya sumur mengisyaratkan bahwa masyarakat perlu mengadakan konservasi air. Hal inilah yang menjadi

faktor pendorong masyarakat untuk melakukan konservasi air yaitu diwujudkan dengan membuat sumur resapan.

2. Adanya kebijakan pemerintah yang mendukung tentang konservasi budaya air yaitu Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 17 Tahun 2001 tentang konservasi air. Undang-undang ini memberikan pengarahan kepada masyarakat betapa pentingnya pengelolaan sumber daya air agar tidak terjadi banjir pada musim penghujan dan tidak terjadi kekeringan pada musim kemarau, sehingga ketersediaan air akan terjamin baik kualitasnya maupun kuantitasnya serta berkesinambungan. Dengan dikeluarkannya kebijakan ini, menunjukkan bahwa pemerintah peduli akan pelestarian sumber daya air.

Sedangkan berkaitan dengan berkurangnya lahan terbuka di kota malang maka Pemerintah Kota Malang dalam hal ini dinas Pertamanan Kota Malang melakukan langkah-langkah pengelolaan taman-taman kota yang partisipatif melalui kegiatan-kegiatan nyata yang merupakan implementasi program penghijauan Kota Malang yaitu:

3. Program Malang ijo royo-royo

Gerakan ini muncul dari Bapak Walikota Malang Drs. Peni Suparto pada acara pembukaan Sosialisasi Perda Kota Malang Nomor 3 tahun 2003 tentang pengelolaan pertamanan kota dan dekorasi kota di Kecamatan Blimbing, pada tanggal 27 februari 2004. Beliau menyampaikan keinginan untuk menjadikan

Kota Malang sebagai "Paris Van Java" dengan cara mengembalikan penghijauan di Kota Malang.

PT HM Sampoerna sebagai salah satu stakeholder yang menjadi sponsor utama dalam membantu Pemerintah Kota Malang mewujudkan visi Kota Malang yaitu terwujudnya Kota Malang yang mandiri, berbudaya, sejahtera dan berwawasan lingkungan melalui Program Malang Ijo Royo-royo menuju kota bunga yang dicanangkan secara simbolis oleh Walikota Malang pada tanggal 21 Juli 2004 dan dilanjutkan di 5 kecamatan se-Kota Malang.

Melalui pengumuman Walikota Malang Nomor 4 tahun 2004 tentang Gerakan Malang Ijo Royo-royo, maka masyarakat diminta berpartisipasi untuk:

- a. Mendukung secara aktif pelaksanaan gerakan Malang Ijo Royo-royo
- b. Wajib menanam minimal 1 pohon pelindung dan pohon produktif pada pekarangan yang dimiliki
- c. Ikut menanam dan memelihara pohon pelindung dan pohon produktif secara periodik yang berada diluar pagar rumah/bangunan
- d. Tidak merusak pohon pelindung dan pohon produktif atau tanaman yang berfungsi sebagai penyerap polutan dan penyimpan air tanah
- e. Melaporkan tindakan perusakan pohon atau tanaman yang dilakukan oleh seseorang kepada Walikota Malang dan atau Dinas Pertamanan Kota Malang.

Adapun jumlah bantuan bibit yang diterima Dinas Pertamanan Kota Malang sekitar 16.086 pohon terdiri dari 7.190 pohon dari PT HM Sampoerna sisanya dari masyarakat (SMP, SMU, SMK, Perguruan Tinggi, Hotel, Plaza dan Perumahan) dan telah tersalurkan ke 5 kecamatan di Kota Malang sejumlah 7.930 pohon.

Dalam menjalankan suatu kebijakan, pasti terdapat hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya, demikian juga dengan pelaksanaan gerakan Malang Ijo Royo-royo ini, hambatan-hambatan yang terjadi dalam implementasi gerakan ini adalah kurangnya rasa memiliki masyarakat/warga terhadap tanaman. Sikap masyarakat yang cenderung merusak atau memotong pohon pelindung dengan berbagai alasan, diantaranya mengganggu jalan masuk ke toko atau rumah, tidak cocok dengan hongsui, pohon terlalu tinggi, menyebabkan sampah daun dan akar pohon merusak pondasi rumah/pagar. Salah satu contohnya yaitu tanaman pelindung yang ditanam di daerah Jl. Basuki Rahmat, banyak pohon-pohon yang ditebang karena dianggap mengganggu papan reklame toko yang dipasang.

Dalam rangka mengantisipasi permasalahan tersebut, upaya yang dilakukan adalah sebagai berikut :

1. Melakukan kegiatan sosialisasi program Malang Ijo Royo-royo melalui tokoh-tokoh masyarakat. Tokoh masyarakat merupakan salah satu sarana untuk menyampaikan sosialisasi program dan pembinaan kepada masyarakat. Dengan adanya dukungan dari tokoh masyarakat tersebut,

maka secara tidak langsung akan terjalin komunikasi yang baik antara Dinas Pertamanan dengan masyarakat. Diharapkan dengan adanya komunikasi yang baik tersebut, pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo dapat berjalan dengan lebih baik.

2. Memberikan sanksi terhadap oknum-oknum yang melakukan pelanggaran. Terhadap siapa saja yang melanggar akan dikenakan sanksi pidana kurungan atau denda sesuai ketentuan yang berlaku yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Malang No. 3 Tahun 2003. Bentuk sanksi yang dikenakan pada masyarakat yang melakukan pelanggaran yaitu berupa penggantian tanaman yang dipotong (pasal 27) atau dikenakan sanksi pidana berupa kurungan selama 6 bulan atau denda uang maksimal Rp. 5.000.000,- (pasal 29).

Berikut ini beberapa faktor pendukung pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo yang dilakukan oleh Dinas Pertamanan adalah

1. Adanya dukungan dari pihak kecamatan dan kelurahan terhadap program Malang Ijo Royo-royo, baik dalam hal sosialisasi program dan kegiatan tersebut kepada masyarakat, maupun ikut serta mengawasi dan memelihara tanaman dari gangguan luar. Mengingat keberhasilan pelaksanaan program Malang Ijo Royo-royo tidak hanya terletak pada usaha yang dilakukan Dinas Pertamanan saja tetapi juga pada usaha yang dilakukan oleh seluruh masyarakat.

2. Adanya partisipasi dan dukungan dari tokoh-tokoh masyarakat dengan ikut serta menyukseskan dan mensosialisasikan program Malang Ijo Royo-royo kepada masyarakat. Dukungan ini sangat berarti bagi Dinas Pertamanan dalam menyukseskan program Malang Ijo Royo-royo, sebab untuk menyukseskan program ini diperlukan kerjasama yang baik antara dinas pertamanan dengan warga masyarakat di Kota Malang. Kerjasama ini akan terwujud dengan baik, dengan adanya partisipasi dan dukungan dari tokoh-tokoh masyarakat.

4. Gerakan Sejuta Pohon

Salah satu upaya memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup yang digalakkan oleh Pemerintah Propinsi Jawa Timur agar terhindar dari banjir, erosi, tanah longsor, pencemaran udara, tanah dan air adalah dengan menggalakkan kembali kegiatan penanaman secara terus menerus sepanjang tahun melalui Gerakan Sejuta Pohon (GSP). Untuk mengimbangi berkurangnya kawasan ruang terbuka hijau dan paru-paru kota sebagai salah satu akibat adanya laju pembangunan/kegiatan masyarakat, sehingga pelaksanaannya dapat menunjang peningkatan luas ruang terbuka hijau dan paru-paru kota sebagai penyangga kehidupan, hal ini sesuai dengan Surat Gubernur Jawa Timur tanggal 27 Mei 2002 nomor : 660.1/913/203.4/2002 tentang Gerakan Sejuta Pohon.

Gerakan Sejuta Pohon ini agar lebih dititik beratkan pada kegiatan-kegiatan swadaya masyarakat dengan memanfaatkan sumber dana dari Pemerintah dan swadaya masyarakat utamanya dari para pengusaha. Untuk memacu pelaksanaan tersebut maka semua lapisan masyarakat (pelajar, mahasiswa, karyawan, ibu rumah tangga, petani, ABRI, swasta serta semua organisasi kemasyarakatan lainnya) agar ikut berperan aktif dan mendorong kelancaran pelaksanaan Gerakan Sejuta Pohon.

Adapun jumlah bantuan bibit yang diterima Dinas Pertamanan Kota Malang dari Badan Pengendalian dampak Lingkungan (Bapedal) Propinsi Jawa Timur untuk disalurkan ke 5 kecamatan di Kota Malang sebagai wujud pelaksanaan program Gerakan Sejuta Pohon Kota Malang pada tahun 2004 adalah sekitar 31.188 pohon dan untuk tahun 2005 sekitar 32.995 pohon.

Dalam melaksanakan program ini, Dinas Pertamanan Kota Malang menghadapi kendala-kendala yang dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Kurangnya tenaga lapangan baik tenaga pelaksana maupun tenaga pengawas.

Keterbatasan jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) pelaksana dan pengawas di lapangan menyebabkan pelaksanaan dan pengawasan kegiatan Gerakan Sejuta Pohon tidak dapat berjalan dengan optimal. Sehingga kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan menjadi terhambat dan tidak dapat mencapai hasil yang sesuai dengan harapan.

2. Kurangnya partisipasi masyarakat untuk turut serta dalam pelaksanaan dan pengawasan.

Partisipasi masyarakat sangatlah penting untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan Gerakan Sejuta Pohon. Namun pada kenyataannya, partisipasi masyarakat ini masih belum nampak, padahal dinas Pertamanan telah melaksanakan beberapa kegiatan sosialisasi dan pembinaan tentang penghijauan dan pemeliharaan ruang terbuka hijau. Sebenarnya jika terdapat partisipasi aktif masyarakat dengan ikut serta memelihara dan menjaga tanaman-tanaman pelindung, tentunya akan sangat membantu dinas Pertamanan dalam menyukseskan program penghijauan di Kota Malang, yang mana hasil dari penghijauan tersebut dapat dinikmati bersama oleh masyarakat.

Menyadari kendala-kendala tersebut, maka Dinas pertamanan melakukan tindakan antisipatif yaitu membina kerjasama dengan pihak Kecamatan/Kelurahan se-Kota Malang serta di bantu oleh Satpol PP baik dalam proses pengelolaan maupun dalam mensosialisasikan program penghijauan yang sedang dijalankan oleh Dinas Pertamanan kepada masyarakatnya. Diharapkan dengan adanya kerjasama tersebut, lebih memudahkan Dinas Pertamanan dalam menyukseskan program penghijauan dan pemeliharaan ruang terbuka hijau.

Adapun faktor-faktor yang mendukung Dinas Pertamanan dalam melaksanakan program ini diantaranya adalah

1. Ketersediaan bibit yang cukup, baik yang berasal dari sumbangan Propinsi maupun dari masyarakat. Karena ini program yang berasal dari Propinsi maka bibit tanaman yang digunakan, disediakan oleh Propinsi. Selain itu para pengusaha juga ikut memberikan sumbangan bibit kepada dinas Pertamanan sebagai wakil dari masyarakat. Dengan ketersediaan bibit yang memadai ini diharapkan program ini dapat mencakup area yang lebih luas lagi sehingga penghijauan lebih merata, tidak terbatas pada daerah-daerah kota saja tetapi juga meliputi daerah-daerah pelosok.

2. Adanya dukungan dari masyarakat yang diwujudkan dengan ikut menanam, memelihara dan mengamankan.

Karena Gerakan Sejuta Pohon menitik beratkan pada swadaya masyarakat maka dukungan masyarakat menjadi faktor penting yang sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan program ini. Sebab partisipasi aktif masyarakat tersebut dapat mendorong kelancaran pelaksanaan Gerakan Sejuta Pohon.

3. Visi dan misi kota Malang.

Visi Kota Malang adalah terwujudnya Kota Malang yang mandiri, berbudaya, sejahtera dan berwawasan lingkungan. Sedangkan misi Kota Malang adalah mewujudkan Kota Malang sebagai kota sehat melalui peningkatan kualitas kesehatan masyarakat bagi masyarakat kurang mampu dan meningkatkan penghijauan kota. Hal ini menandakan bahwa

Pemerintah Kota Malang peduli akan keberadaan ruang terbuka hijau bagi kelangsungan keseimbangan ekologi kota.

5. Pembentukan Satlak PB

Disamping itu Pemerintah Kota Malang juga membentuk Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (Satlak PB) sesuai dengan Surat Keputusan Walikota Malang Nomor 284 tahun 2006 tentang Pembentukan Satuan Pelaksana Penanganan Bencana (Satlak PB) di Kota Malang. Ini merupakan tindak lanjut dari Keputusan Presiden RI Nomor 3 Tahun 2001 jo. Keputusan Presiden RI Nomor 111 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi.

Dalam pelaksanaan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi diperlukan upaya terpadu dari partisipasi masyarakat dan pemerintah dengan semaksimal mungkin memberdayakan potensi dan sumber daya setempat, yang pelaksanaannya secara nasional dikoordinasikan oleh Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Bakornas PBP), sedangkan di provinsi dikoordinasikan oleh Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Satkorlak PBP) dan di kabupaten/kota oleh Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan pengungsi (Satlak PBP).

Guna mewujudkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan penanggulangan bencana mulai dari tingkat desa/kelurahan, maka perlu diatur

mekanisme dalam suatu sistem yang dapat mendorong kemandirian dan keswadayaan masyarakat sehingga masyarakat memiliki kemauan dan kemampuan melakukan berbagai upaya antisipatif dan partisipatif, secara terpadu melalui swadaya masyarakat, yang dipelopori oleh anggota Satuan Hansip/Linmas yang terlatih di bawah koordinasi kepala desa/lurah.

Permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh Satlak PB saat menjalankan tugasnya adalah belum adanya petunjuk teknis dari pusat tentang kelembagaan Satlinmas. Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 131 Tahun 2003 tentang Pedoman Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi di Daerah disebutkan bahwa untuk penanggulangan bencana di tingkat desa/kelurahan dibentuk Satuan Hansip/Satlinmas, namun pada kenyataannya petunjuk teknis yang mengatur masalah pembinaan tidak dicantumkan. Hal inilah yang menyebabkan pengorganisasian satlinmas tidak dapat berjalan dengan semestinya.

Adapun upaya yang dilakukan oleh Satlak PB dalam mengantisipasi permasalahan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dengan melakukan pelatihan penanganan bencana secara rutin pada setiap tahun, yang meliputi masyarakat dari kelurahan maupun masyarakat dari instansi pemerintah kota. Dengan adanya kemandirian dari masyarakat tersebut dalam melakukan berbagai upaya antisipatif dan partisipatif pada waktu bencana setidaknya akan meringankan tugas Satlak dalam menangani bencana,

sehingga kerugian yang diderita oleh masyarakat yang diakibatkan oleh banjir dapat diminimalisir.

2. Melakukan tindakan-tindakan antisipasi untuk daerah rawan banjir, seperti melakukan kegiatan evakuasi. Berkaitan dengan tidak adanya aturan pasti mengenai pelaksanaan pengorganisasian Satlinmas di desa/kelurahan maka masyarakat diwajibkan untuk melakukan tindakan-tindakan antisipasi bagi keselamatan diri sendiri maupun untuk mengurangi kerugian-kerugian lain yang disebabkan oleh banjir. Dikhawatirkan, jika tidak dilakukan tindakan-tindakan antisipasi kerugian yang diderita oleh masyarakat akan lebih besar lagi.

Sedangkan faktor-faktor pendukung Saltak PB dalam menjalankan tugasnya adalah

1. Adanya semangat/kemauan masyarakat untuk melakukan tugas kelinmasan meliputi perlindungan, keamanan, kebencanaan meskipun tidak ada payung hukum yang mendasarinya. Adanya semangat solidaritas yang tinggi dari masyarakat untuk menolong sesamanya yang terkena bencana sangat membantu kelancaran tugas Satlak PB. Meskipun tidak ada payung hukum yang mendasarinya, masyarakat tetap dengan sukarela saling bahu membahu melaksanakan tugas kelinmasan.
2. Sarana dan prasarana yang dimiliki oleh tiap-tiap bidang pelaksana penanganan bencana di Kota Malang. Sarana dan prasarana mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan setiap program kerja. Sebab

keberhasilan penyelenggaraan tugas Satlak PB dalam menangani bencana harus ditunjang oleh penyediaan sarana dan prasarana yang memadai, jumlah personil yang besar dengan kemampuan dan kemauan bekerja yang memadai, jika tidak disertai dengan sarana dan prasarana yang cukup tidak memungkinkan penanganan bencana dapat dilakukan secara optimal.

Dari penjelasan tersebut diatas diketahui bahwa Pemerintah Kota Malang telah berupaya cukup keras dalam mengatasi masalah banjir atau genangan di Kota Malang. Hal ini terlihat dari dikeluarkannya kebijakan-kebijakan/program-program yang berorientasi untuk mengatasi masalah banjir atau genangan di Kota Malang. Walaupun sudah dilakukan upaya-upaya untuk mengatasi masalah banjir atau genangan tetapi masih saja tidak dapat diatasi/dikendalikan secara mutlak.

Banyak hal yang bisa menyebabkan kegagalan atau keberhasilan dari suatu kebijakan/program seperti yang dikutip dari pendapat ahli Soenarko (2000:185) mengemukakan pendapatnya bahwa pelaksanaan kebijakan yang sudah dirumuskan dengan baik dapat atau tidak membuahkan hasil disebabkan karena beberapa hal yang sangat pokok dan mendasar antara lain:

- a. Teori yang menjadi dasar kebijakan itu tidak tepat, karenanya harus dilakukan reformulation terhadap kebijakan tersebut;
- b. Sarana yang dipilih untuk pelaksanaannya tidak efektif;
- c. Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya;

- d. Isi dari kebijakan itu bersifat samar-samar;
- e. Ketidakpastian faktor intern atau faktor ekstern;
- f. Kebijakan yang ditetapkan itu mengandung banyak lubang;
- g. Dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis;
- h. Adanya kekurangan akan tersedianya sumber-sumber pembantu (waktu, uang dan sumber daya manusia)

Berdasarkan hal-hal yang dapat menyebabkan kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, maka dapat diketahui bahwa sejak pembentukan kebijakan tersebut tidak selalu disebabkan oleh kelemahan atau ketidakmampuan pelaksana atau administrator, melainkan dapat pula disebabkan oleh pembentukan kebijakannya yang kurang sempurna, begitu halnya dengan kebijakan-kebijakan dalam pengendalian dan penanggulangan banjir. Disinilah peran penting yang dimainkan pelaksana kebijakan dan harus mampu untuk mengambil langkah-langkah guna mengadakan reformasi sehingga kebijakan pokok itu dapat mencapai tujuannya.

Kebijakan pengendalian dan penanggulangan banjir yang digunakan oleh Pemerintah Kota Malang bersifat *top down* yakni model dengan pendekatan dari atas ke bawah. Dalam model ini, agar kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik diperlukan syarat-syarat tertentu. Syarat-syarat tersebut antara lain :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh instansi/badan pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala serius;

2. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai;
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal;
5. Hubungan saling ketergantungan harus kecil;
6. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
8. Tugas-tugas harus diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna;
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Model ini lebih menekankan pada kebijaksanaan aktor pelaksana dan kondisi yang mungkin terjadi di lapangan, sehingga dalam pelaksanaannya kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi telah dipersiapkan sedemikian rupa, sehingga pelaksanaan kegiatan program berjalan dengan baik sesuai dengan yang diharapkan.

Dengan adanya program atau kebijakan pengendalian dan penanggulangan banjir yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Malang, diharapkan proses pembangunan daerah yang berkelanjutan dapat terjamin dengan baik, dan tujuan meningkatkan mutu kehidupan masyarakat Kota Malang serta meningkatkan

kualitas lingkungan hidup dapat tercapai. Yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan banjir ini adalah adanya perbaikan atau pembenahan yang selalu dilakukan secara berkelanjutan atau terus menerus tidak hanya oleh pelaksana ditingkat pemerintah kota saja tetapi juga meliputi semua pihak yang terlibat didalamnya yakni Pemerintah Pusat, Propinsi sampai dengan masyarakat. Sepanjang proses pelaksanaan upaya pengendalian dan penanggulangan banjir seperti adanya kejelasan arahan dan perintah, lancarnya pelaksanaan kegiatan, adanya tingkat kepatuhan tingkat pelaksana, tersedianya sumber daya dalam kegiatan pengendalian dan penanggulangan banjir maka upaya ini akan berjalan dengan baik dan sesuai dengan tujuannya serta meminimalisir kendala-kendala yang ada.

Optimasi pemanfaatan sumber daya alam dilaksanakan dengan tetap mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan yang memadai sehingga berdaya guna bagi hidup dan kehidupan, untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Baik bagi generasi masa kini maupun generasi masa depan. Kesadaran masyarakat mengenai pentingnya peranan kelestarian lingkungan hidup dalam kehidupan manusia sangat diutamakan, untuk itu harus terus ditumbuh kembangkan melalui penerangan dan pendidikan formal dan non formal, pemberian rangsangan, penegakan hukum dan pendayagunaan sumber daya alam, penanggulangan dampak negatif disertai dengan dorongan aktif masyarakat untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup dalam setiap kegiatan ekonomi dan sosial.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Banjir/genangan yang terjadi di Kota Malang merupakan fenomena alam yang sering terjadi di kawasan pemukiman merupakan akibat dari perkembangan pembangunan di Kota Malang yang cenderung mengutamakan pembangunan ekonomi dan mengabaikan aspek kelestarian lingkungan dengan mengalih fungsikan lahan terbuka menjadi lahan komersil.
2. Faktor-faktor penyebab terjadinya banjir atau genangan di Kota Malang antara lain : terjadinya kegagalan dari fungsi bangunan karena tidak dapat menahan kapasitas atau beban yang seharusnya, lebih banyak lahan terbangun daripada lahan terbuka, serta rendahnya kesadaran masyarakat dalam memelihara saluran-saluran air yang telah ada seperti membuang sampah sembarangan atau menutup saluran atau sebab teknis lainnya.
3. Kebijakan-kebijakan/program-program yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Malang dalam menangani masalah banjir antara lain :
 - a. Pembuatan sistem drainase kota

Kebijakan ini diterapkan untuk mengurangi dampak negatif dari meningkatnya pembangunan yang menyebabkan daerah resapan air menjadi berkurang. Kendala-kendala dalam pelaksanaan kebijakan ini adalah keterbatasan dana dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam menjaga fasilitas-fasilitas drainase yang ada. Dan upaya antisipatif dalam mengatasi kendala tersebut adalah melakukan

pembangunan secara bertahap dan melakukan kegiatan sosialisasi kebijakan dinas Kimpraswil khususnya yang berkaitan dengan drainase kota kepada masyarakat.

b. Pembuatan sumur resapan

Kebijakan ini bertujuan untuk menanggulangi banjir karena saluran drainase yang ada tidak dapat menampung air limpasan permukaan, sehingga kawasan terbangun kota (pemukiman, pertokoan, industri dan fasilitas umum lainnya) tetap terjaga dari banjir/genangan. Dasar hukum kebijakan ini adalah Peraturan Daerah No. 17 Tahun 2001 dan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2004. Kendala-kendala dalam melaksanakan kebijakan ini adalah terbatasnya jumlah tenaga pengawas yang dimiliki oleh Dinas Wasbangdaling, tidak adanya koordinasi yang jelas antara kantor Satpol PP dengan Kantor Dinas Wasbangdaling dalam hal laporan hasil pengawasan. Adapun upaya dalam meminimalisir kendala tersebut antara lain Dinas Wasbangdaling melakukan pengawasan sendiri untuk setiap keluarnya ijin pembangunan kegiatan usaha, dan membentuk Tim HO (*Handering Ordonantie*).

c. Program Malang Ijo Royo-Royo

Dasar hukum pelaksanaan kebijakan ini adalah Pengumuman Walikota Malang Nomor 4 tahun 2004 tentang Gerakan Malang Ijo Royo-royo. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas lingkungan ruang hijau di Kota Malang. Kendala dalam menjalankan kebijakan ini adalah kurangnya rasa memiliki masyarakat/warga terhadap tanaman. Dan upaya untuk mengatasi kendala tersebut adalah melakukan kegiatan sosialisasi program Malang Ijo Royo-royo

melalui tokoh-tokoh masyarakat, dan memberikan sanksi terhadap oknum-oknum yang melakukan pelanggaran.

d. Gerakan Sejuta Pohon

Kebijakan ini bertujuan untuk mengimbangi berkurangnya kawasan ruang terbuka hijau dan paru-paru kota sebagai salah satu akibat adanya laju pembangunan/kegiatan masyarakat. Adapun dasar hukum dari kebijakan ini adalah Surat Gubernur Jawa Timur tanggal 27 Mei 2002 nomor : 660.1/913/203.4/2002 tentang Gerakan Sejuta Pohon. Kendala-kendala dalam pelaksanaan kebijakan ini adalah kurangnya tenaga lapangan baik tenaga pelaksana maupun tenaga pengawas, serta kurangnya partisipasi masyarakat untuk turut serta dalam pelaksanaan dan pengawasan. Dan upaya penanggulangan hambatan tersebut adalah membina kerjasama dengan pihak Kecamatan/Kelurahan se-Kota Malang dalam proses pengelolaan maupun dalam mensosialisasikan program penghijauan kepada masyarakatnya.

e. Pembentukan satuan pelaksana penanganan bencana (Satlak PB)

Kebijakan ini bertujuan untuk menunjang penanganan banjir di Kota Malang maka Pemerintah Kota Malang membentuk organisasi pelaksana penanganan bencana di Kota Malang yaitu satuan pelaksana penanganan bencana (Satlak PB). Dasar hukum kebijakan ini adalah Surat Keputusan Walikota Malang Nomor 284 tahun 2006 tentang Pembentukan (Satlak PB) di Kota Malang. Kendala dalam pelaksanaan kebijakan ini adalah adanya petunjuk teknis dari pusat tentang kelembagaan Satlinmas. Dan upaya penanggulangan hambatan tersebut adalah

melakukan pelatihan penanganan bencana secara rutin pada setiap tahun pada masyarakat dan instansi pemerintah, serta melakukan tindakan-tindakan antisipasi untuk daerah rawan banjir, seperti melakukan kegiatan evakuasi.

4. Kebijakan-kebijakan yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Malang belum sepenuhnya dapat mengatasi masalah banjir yang terjadi di Kota Malang, mencerminkan bahwa adanya keterbatasan atau kendala-kendala yang menghambat perwujudan peningkatan mutu kehidupan masyarakat Kota Malang dan peningkatan kualitas lingkungan hidup Kota Malang.

B. Saran

1. Dalam menyusun berbagai program dan kegiatan fisik yang sedang dan akan dilaksanakan perlu ditinjau ulang/disempurnakan dan disesuaikan dengan kebijakan yang berlaku, serta didasarkan atas analisis daya dukung lingkungan pada setiap kawasan/blok peruntukan.
2. Perlunya peningkatan kesadaran dan peranserta masyarakat dalam menjaga kelestarian lingkungan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya bencana banjir melalui sosialisasi informasi pemanfaatan sumber daya alam secara kontinu dan sistematis.
3. Upaya mengatasi masalah banjir seharusnya merupakan domain bersama antara masyarakat, swasta dan pemerintah. Kebijakan, strategi dan upaya mengatasi masalah banjir perlu ditinjau ulang untuk memberi peluang kepada seluruh stakeholders berperan, antara lain dengan menerapkan upaya menyeluruh berupa

gabungan struktur dan nonstruktur yang didukung oleh berbagai disiplin di bidang sosial, lingkungan, teknis, ekonomis dan hukum.

4. Keikutsertaan Lembaga Swadaya Masyarakat, Forum Perkotaan dan forum komunikasi lainnya/lembaga penelitian harus ditingkatkan untuk mendapatkan solusi pemecahan masalah perkotaan terutama yang mempunyai dampak luas kepada masyarakat secara langsung maupun secara tidak langsung.
5. Perlunya penegakan hukum (*law enforcement*) secara konsisten terhadap penyimpangan pemanfaatan lahan, sebagai produk hukum, yang mengancam terganggunya keseimbangan ekosistem yang berdampak pada terjadinya bencana yang merugikan masyarakat luas.
6. Untuk menjaga konsistensi gerakan hijau diperlukan beberapa hal:
 1. Merancang dan menetapkan perda gerakan hijau yang melibatkan unsur masyarakat lebih luas.
 2. Memberikan sanksi berat atau denda yang mahal bagi penebang liar.
 3. Menentukan jenis pepohonan atau tanaman yang dilindungi dan harus dibiarkan tumbuh di wilayah kota.
 4. Membuat gerakan revolusi hijau lebih luas dengan melibatkan kelompok-kelompok penyandang dana.
 5. Bagi rumah yang memiliki halaman diwajibkan menanam pohon atau tanaman tertentu yang ditetapkan pemkot berdasarkan masukan kampus.

**KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA MALANG DALAM
PENGENDALIAN DAN PENANGGULANGAN BANJIR
(STUDI PADA PEMERINTAH KOTA MALANG)**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memperoleh Gelas Sarjana
Pada Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya

Disusun oleh:

DITA PUDIARSI
0210310029



UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
KONSENTRASI KEBIJAKAN PUBLIK
MALANG

2007



DAFTAR ISI

Halaman

Tanda Persetujuan Skripsi	
Lembar Pengesahan	
Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iii
Daftar Tabel	v
Daftar Gambar	vi
Lampiran	vii
Abstrak	viii

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Kontribusi Penelitian	7
E. Sitematika Pembahasan	8

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik	
1. Pengertian Kebijakan Publik	10
2. Kategori Kebijakan Publik	15
3. Kriteria Pengambilan Keputusan/Kebijakan	17
4. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan	19
5. Implementasi Kebijakan	21
B. Banjir	
1. Pengertian Banjir	27
2. Penyebab	28
3. Mekanisme Pengrusakan	29
4. Gejala dan Peringatan Dini	30
5. Parameter	31
6. Komponen Yang Terancam	31
C. Upaya Pengendalian dan Penanggulangan Banjir	
1. Pengendalian Banjir	34
2. Penanggulangan Banjir	37
3. Kelembagaan	40
4. Koordinasi	41
5. Sistem Pelaporan	41
D. Kebijakan/Program Pemerintah Dalam Pengendalian dan Penanggulangan Banjir	
1. Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana	42

2. Undang-Undang RI Nomor 7 tahun 2004	43
3. Program <i>Moratorium Logging</i> hutan	45
4. Program Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan Dan Lahan (GN-RHL) ...	48
5. Program Gerakan Nasional Kemitraan Penyelamatan Air (GN-KPA)	51

BAB III : METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian	53
B. Fokus Penelitian	54
C. Lokasi dan Situs Penelitian	55
D. Sumber Data	56
E. Teknik Pengumpulan Data	57
F. Instrumen Penelitian	58
G. Analisis Data	59

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penyajian Data	
I. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	
1. Gambaran Umum Kota Malang	60
2. Tata Guna Lahan di Kota Malang	64
3. Keseimbangan Ekologi Kota	67
II. Gambaran Umum Situs Penelitian	
1. Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah	69
2. Dinas Pertamanan	71
3. Dinas Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Lingkungan	74
4. Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat	76
III. Penyajian Data Fokus	
1. Kebijakan/Program Pemerintah Kota Malang dalam Pengendalian dan Penanggulangan Banjir	
1.1 Pembuatan Sistem Drainase Kota	80
1.2 Kebijakan Sumur Resapan	85
1.3 Program Malang Ijo Royo-royo	89
1.4 Program Gerakan Sejuta Pohon	93
1.5 Pembentukan Satlak PB	95
B. Analisa Data	
1. Analisa Data Terhadap Kebijakan/Program Pemerintah Kota Malang dalam Pengendalian dan Penanggulangan Banjir	98

BAB V : PENUTUP

A. Kesimpulan	126
B. Saran	129

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

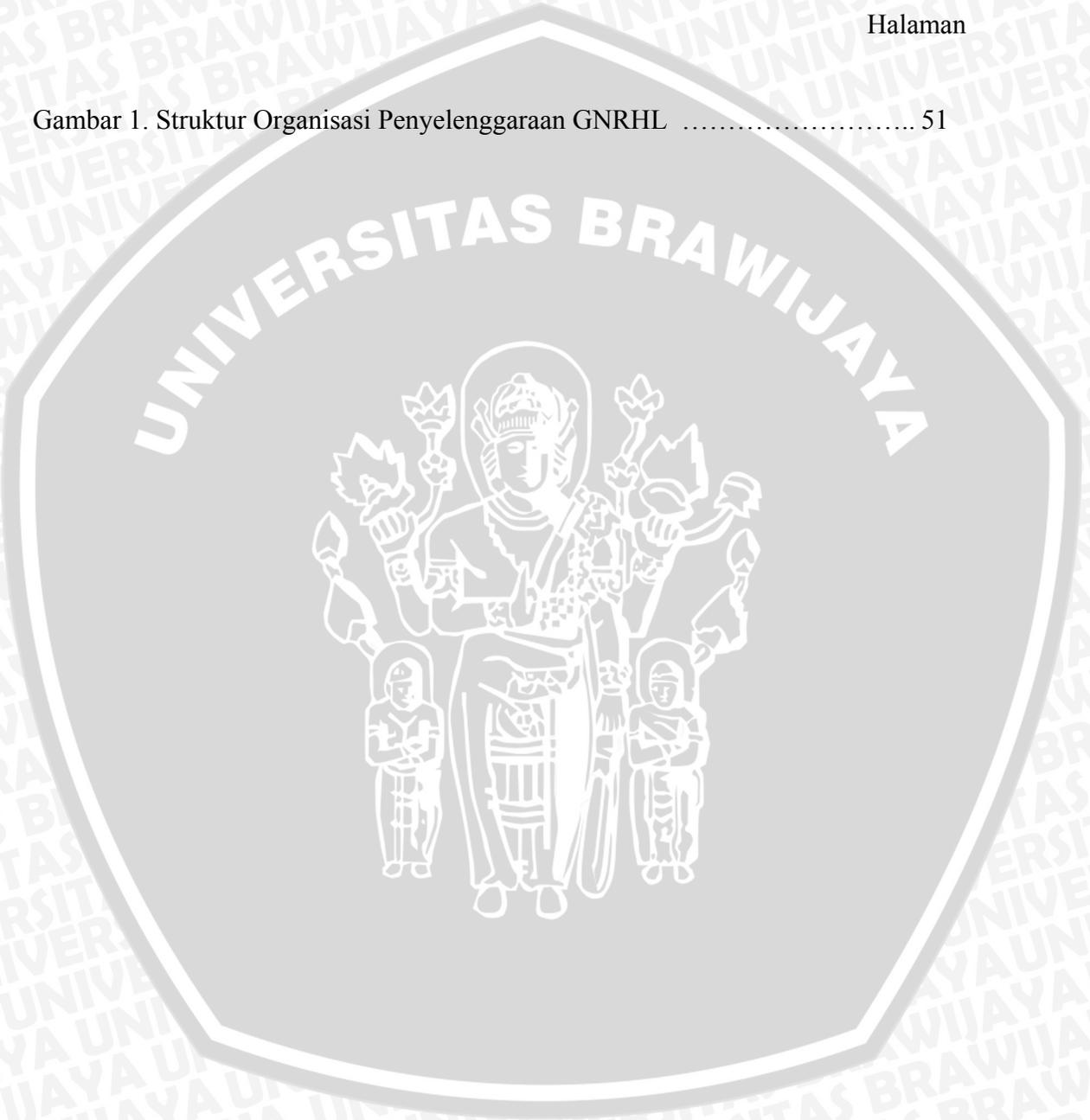
	Halaman
Tabel 1. Rencana Luas Sasaran GN-RHL selama 5 Tahun (2003-2007)	50
Tabel 2. Jumlah Penduduk Kota Malang Menurut Jenis Kelamin Pada Tahun 2004	63
Tabel 3. Luas Daerah dan Kepadatan Penduduk di Kota Malang Per Km ² Pada Tahun 2004	63
Tabel 4. Penggunaan Lahan di Kotamadya Malang Tahun 2004 (dalam Ha)	66



DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar 1. Struktur Organisasi Penyelenggaraan GNRHL 51



LAMPIRAN

1. Pedoman Wawancara
2. Struktur Organisasi Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah
3. Struktur Organisasi Dinas Pertamanan
4. Struktur Organisasi Dinas Pengawasan Bangunan Dan Pengendalian Lingkungan
5. Struktur Organisasi Badan Kesatuan Bangsa Dan Perlindungan Masyarakat
6. Gambar Drainase di Kota Malang
7. Gambar Sumur Resapan di Kota Malang
8. Gambar Lokasi Genangan Banjir di Kota Malang
9. Gambar Lokasi Gerakan Sejuta Pohon di Kota Malang
10. Susunan Keanggotaan Satuan Pelaksana Penanganan Bencana (Satlak PB) di Kota Malang
11. Surat Keterangan Survey dari Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah
12. Surat Keterangan Survey dari Dinas Pertamanan
13. Surat Keterangan Survey dari Dinas Pengawasan Bangunan Dan Pengendalian Lingkungan
14. Surat Keterangan Survey dari Badan Kesatuan Bangsa Dan Perlindungan Masyarakat
15. Daftar Riwayat Penulis

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisa Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Propinsi Jawa timur. 2005. *Petunjuk Teknis Pembuatan Sumur Resapan*. Surabaya.
- Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Propinsi Jawa timur. 2005. *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Gerakan Sejuta Pohon di Jawa Timur*. Surabaya.
- Budiharjo, Eko. 1992. *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*. Alumni. Bandung.
- Dinas Pertamanan Kota Malang. *Malang Ijo Royo-Royo Menuju Kota Bunga*. Malang
- Dinas Pertamanan. 2005. *Gerakan Sejuta Pohon Kota Malang Tahun 2005*. Malang.
- Dinas Kimpraswil Kota Malang. 2005. *Laporan Akhir Perencanaan Teknis drainase Kota Malang*. Malang.
- Hogwood, Brian W. Lewis A Gunn, 1986. *Policy Analysis For The Real World*. Oxford University Press. Oxford.
- Islamy, M. Irfan. 1997. *Prinsip-prinsip Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Kodoatie, Robert J. dan Sugiyanto. 2001. *Banjir, Beberapa Penyebab dan Metode Pengendaliannya Dalam Perspektif Lingkungan*. Pustaka Pelajar. Semarang.
- Moleong, HA. S. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1997. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta.
- Singarimbun, Masri. & Effendy, Sofyan. 1989. *Metode Penelitian Survey*. LPSES. Jakarta.
- Soedoko, R. 1991. *Pengantar Metodologi Penelitian*. Universitas Airlangga. Surabaya.
- Soenarko. SO.2000. *Public Policy (Pengertian pokok-pokok untuk memahami dan analisa kebijakan pemerintah)*. Airlangga University Press. Surabaya.

Suripin, M. Eng. Dr. Ir. 2003. *Sistem Drainase Perkotaan Yang Berkelanjutan*. Andi Offset. Yogyakarta.

Thoha. Miftah. 1997. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. ed. ke-1 cet.ke-6. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Keputusan Menteri dalam Negeri RI Nomor 131 Tahun 2003 Tentang Pedoman Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi di Daerah.

Keputusan Walikota Malang Nomor 284 Tahun 2006 Tentang Pembentukan Satuan Pelaksana Penanganan Bencana (Satlak PB) di Kota Malang.

Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 Tentang Badan Koordinasi nasional Penanganan Bencana.

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2003 Tentang pengelolaan Pertamanan Kota dan Dekorasi Kota.

Peraturan Daerah No. 17 Tahun 2001 Tentang Konservasi Air.

Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2004 Tentang Penyelenggaraan Bangunan.

Surat Gubernur Jawa Timur tanggal 27 Mei 2002 Nomor : 660.1/913/203.4/2002 Tentang Pelaksanaan Gerakan Sejuta Pohon di Jawa Timur.

www.google.com

www.kompas.com

KORAN

Banjir Air & Banjir Korupsi, Fokus Kompas, !7 Februari 2002.

Wali Kota : Revisi Peta Banjir, Radar Malang, Jawa Pos, 29 Januari 2003.

Soroti Banjir Dan Genangan Air, Malang Post, 23 Februari 2006.

11 Lokasi di Kota Malang Rawan Banjir, Tempo Interaktif, 25 November 2004.

MAJALAH

Dianns, Edisi 44 Tahun XXI Agustus 2001.

Solid, Edisi 32 Agustus 2002.

DAFTAR RIWAYAT PENULIS

Nama : Dita Pudiarsi
NIM : 0210310029
Tempat/Tanggal Lahir : Ngawi, 01 April 1984
Jenis Kelamin : Perempuan
Agama : Islam
Alamat : Jl. Sukokaryo No. 37 Madiun
Riwayat Pendidikan : TK Perwari (Tamat Tahun 1991)
SDN Madiun Lor 3 (Tamat Tahun 1996)
SMP Negeri 3 Madiun (Tamat Tahun 1999)
SMU Negeri 2 Madiun (Tamat Tahun 2002)
Prestasi/hasil karya tulis :-

Gerakan Malang Ijo Royo Royo (MIRR) di Velodrome Sawojajar



KATA PENGANTAR

Dengan mengucap syukur Alhamdulillah ke hadirat Tuhan, akhirnya penyusunan skripsi dengan judul "Kebijakan Pemerintah Kota Malang Dalam pengendalian dan Penanggulangan Banjir (Studi Pada Pemerintah Kota Malang)" telah terselesaikan dengan baik.

Penyusunan skripsi ini tidak dapat terselesaikan dengan baik tanpa bantuan, dukungan dan bimbingan dari berbagai pihak, oleh karenanya tidak berlebihan apabila disini peneliti menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Drs. Suhadak, M.Ec Selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi
2. Drs. Irwan Noor, MA. Selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara
3. Drs. Mintohadi, MS Selaku Dosen Pembimbing dalam Penelitian ini
4. Wieke S.Sos, Msi Selaku Dosen Pembimbing dalam Penelitian ini
5. Anis Januar selaku staf Bidang Pengendalian Lingkungan Dinas Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Lingkungan Kota Malang
6. Theresia Teryl Mayangsari selaku staf Bidang Perencanaan Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah Kota Malang
7. Slamet Husnan selaku staf Bidang Penghijauan Dinas Pertamanan Kota Malang
8. Dedy Setyawan selaku Kepala Bidang Wasbang dan HAM Badan Kesatuan Bangsa Dan Perlindungan Masyarakat Kota Malang
9. Seluruh Staff Pengajar fakultas Ilmu Administrasi

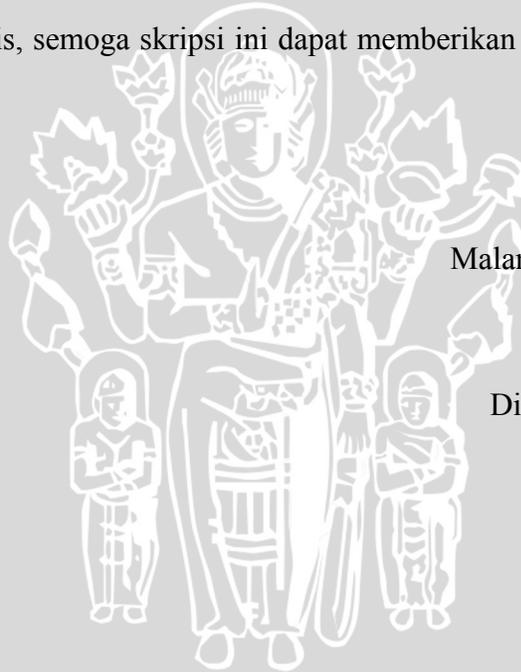
10. Bapak dan Ibu serta seluruh keluarga besar peneliti

11. Teman-teman seluruh angkatan, khususnya angkatan '02

Dan semua pihak yang telah dengan suka rela membantu peneliti dalam menyelesaikan skripsi ini.

Mengingat keterbatasan kemampuan yang dimiliki peneliti, penyusunan skripsi ini tidaklah lepas dari berbagai kekurangan, oleh karenanya peneliti dengan terbuka siap menerima kritik dan saran demi perbaikan skripsi ini.

Harapan penulis, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak.



Malang, Maret 2007

Dita Pudiarsi

PEDOMAN WAWANCARA

A. Dinas Kimpraswil

- 1) Kebijakan/program dari Dinas Kimpraswil dalam pengendalian dan penanggulangan banjir
- 2) Bagaimana prosedur pelaksanaan dari kebijakan tersebut
- 3) Faktor apa yang menghambat dan mendukung dalam pelaksanaan kebijakan tersebut
- 4) Upaya apa yang dilakukan untuk meminimalisir kendala-kendala yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan tersebut

B. Dinas Wasbangdaling

- 1) Kebijakan apa yang telah dilakukan oleh Dinas Wasbangdaling berkaitan dengan upaya pengendalian dan penanggulangan banjir
- 2) Faktor apa yang menghambat dan mendukung dalam pelaksanaan kebijakan tersebut
- 3) Upaya apa yang dilakukan untuk meminimalisir kendala-kendala yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan tersebut

C. Dinas Pertamanan

- 1) Kebijakan apa yang telah dilakukan oleh Dinas Pertamanan berkaitan dengan berkurangnya ruang terbuka hijau sebagai daerah resapan air
- 2) Faktor apa yang menghambat dan mendukung dalam pelaksanaan kebijakan tersebut
- 3) Upaya apa yang dilakukan untuk meminimalisir kendala-kendala yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan tersebut

D. Badan Kesbanglinmas

- 1) Apa kebijakan Pemerintah Kota Malang dalam pengendalian dan penanggulangan banjir
- 2) Faktor apa yang menghambat dan mendukung dalam pelaksanaan kebijakan tersebut
- 3) Upaya apa yang dilakukan untuk meminimalisir kendala-kendala yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan tersebut

DRAINASE JALAN RAYA BANDULAN



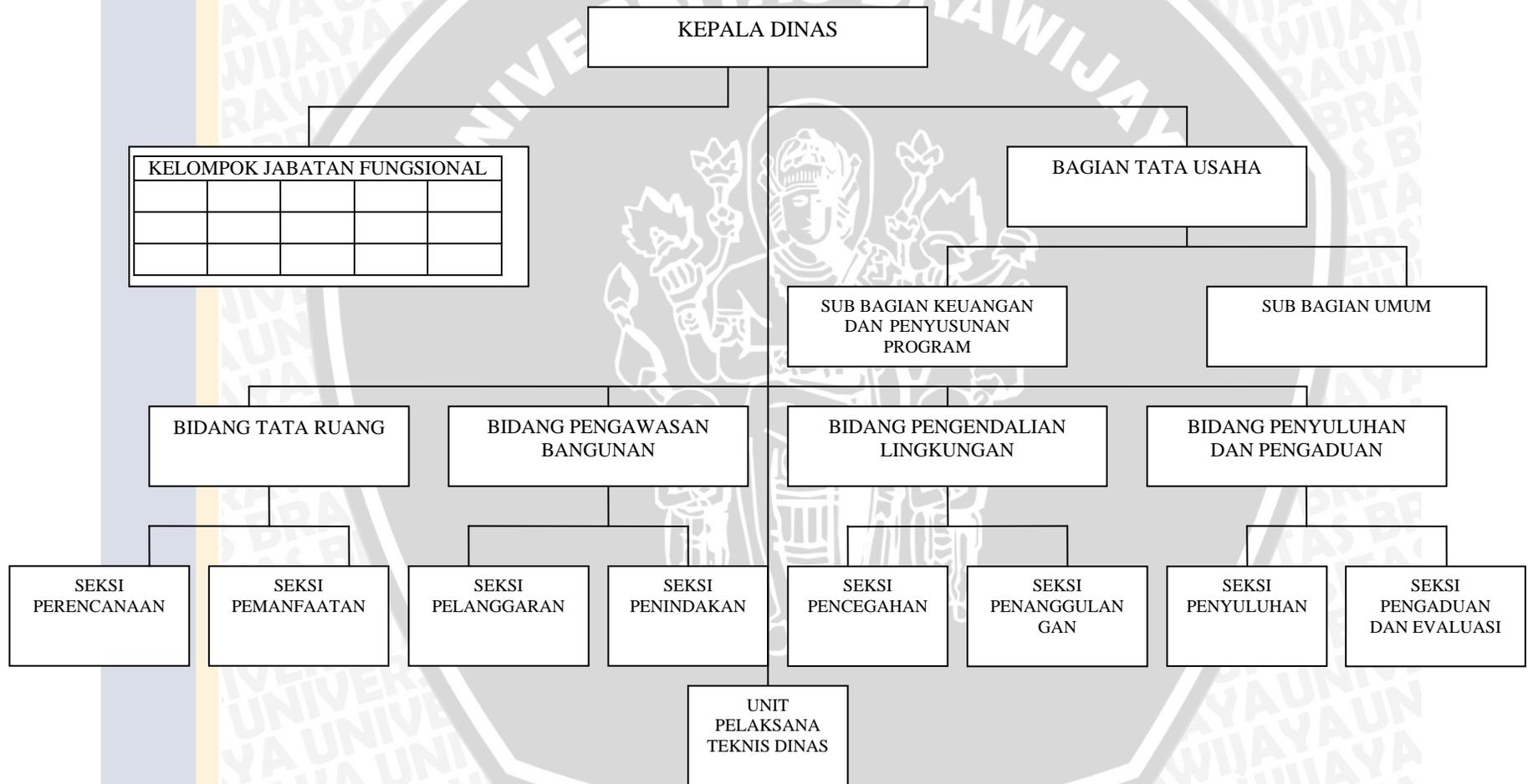
DRAINASE EMBONG BRANTAS



SUMUR RESAPAN JALAN MALABAR

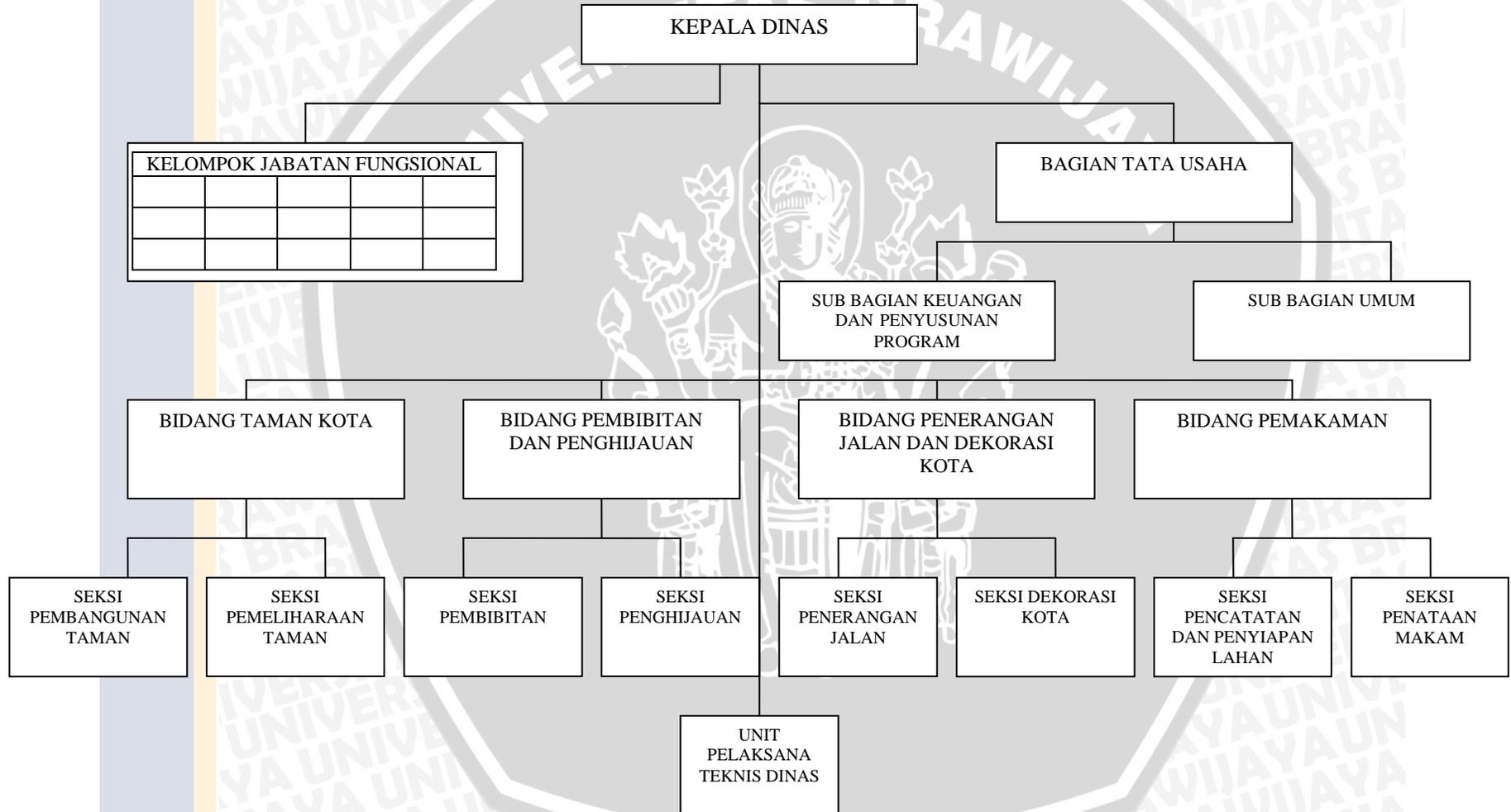


STRUKTUR ORGANISASI DINAS PENGAWASAN BANGUNAN DAN PENGENDALIAN LINGKUNGAN KOTA MALANG



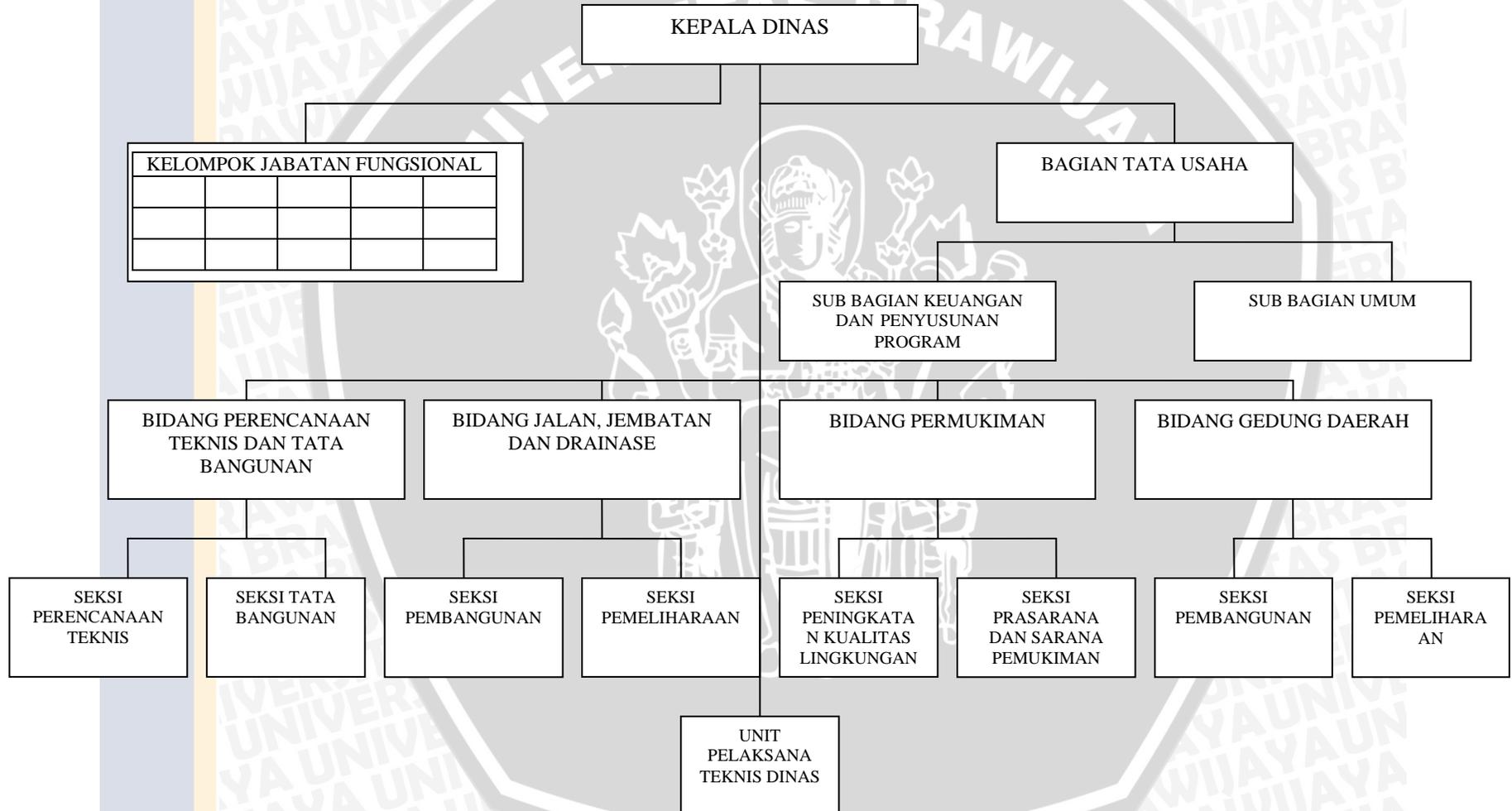
Sumber : Dinas Wabangdaling Kota Malang

STRUKTUR ORGANISASI DINAS PERTAMANAN KOTA MALANG



Sumber : Dinas Pertamanan Kota Malang

STRUKTUR ORGANISASI DINAS PEMUKIMAN DAN PRASARANA WILAYAH KOTA MALANG



Sumber : Dinas Kimpraswil Kota Malang

**STRUKTUR ORGANISASI
BADAN KESATUAN BANGSA DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT KOTA MALANG**



Sumber : Badan Kesbanglinmas Kota Malang