

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN BANJIR DI DKI JAKARTA 2013-2017***Policy Implementation Of Flood Overcomes in DKI Jakarta 2013-2017***Gilang Ramadhan**

Universitas Tirtayasa

e-mail :gil.pas2000@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL**ABSTRAK***Article history:*

Dikirim Tanggal : 7 Februari 2018

Revisi Pertama Tgl. : 23 Maret 2018

Diterima Tanggal : 5 Juni 2018

Kata Kunci :

implementasi kebijakan;

Pemerintah DKI Jakarta;

penanggulangan banjir

Keywords :*policy implementation; DKI**Jakarta government; flood**overcomes*

Permasalahan banjir merupakan pekerjaan rumah sepanjang masa yang terus dikerjakan oleh Pemerintah DKI Jakarta. Dalam menanggulangi permasalahan banjir Pemerintah DKI Jakarta diantaranya dengan implementasi kebijakan penanggulangan banjir, baik program jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang. Implementasi kebijakan memiliki faktor-faktor yang dapat menghambat dan mendukung keberhasilan implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana, dan struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi. Aspek komunikasi hambatan yang nyata adalah pemerintah saat ini masih sulit untuk membangun komunikasi dengan pihak *intermediary* sebagai salah satu *stakeholder*. Aspek sikap birokrasi ditekankan faktor independensi aparatur terhadap pembuat kebijakan yang memiliki peranan penting dalam menyukseskan implementasi kebijakan. Aspek organisasi pemerintah DKI Jakarta sendiri sudah diterapkan inovasi dengan adanya pasukan-pasukan kuning, biru, oranye yang dapat mendukung kesuksesan implementasi kebijakan. Namun sayangnya dari lingkungan kebijakan pemerintah DKI belum memiliki dukungan penuh dari DPRD DKI sehingga dapat menggajal kebijakan-kebijakan yang akan diterbitkan oleh pihak eksekutif. Kesimpulan dari tulisan ini adalah pemerintah DKI memiliki lingkup masalah yang harus dikompromikan dengan baik dan yang masih menjadi ganjalan adalah aspek komunikasi, baik internal maupun eksternal sehingga implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta dapat berjalan dengan baik.

Abstract

The flood problem is the longterm matter which is continuously faced by the DKI Jakarta Government. To overcome the flood problem, the policy of DKI Jakarta Government is to implementation of the flood prevention policy, both short-term, medium-term and long-term programs. In the implementation of the policy there are many factors that can hamper and support the success of policy implementation. there are communication, resources, bureaucratic or implementing attitude, and organizational structure including bureaucratic workflow. In terms of communication the real obstacle is the government are still difficult to establish communication with intermediary parties as one of the stakeholders. In terms of bureaucratic attitudes emphasized the independence of the apparatus to policy makers who have an important role in the success of policy implementation. In the government organization of DKI Jakarta itself has been applied innovation with the yellow, blue, and orange "soldiers" that can support the success of policy implementation. But unfortunately from DKI government's own policy environment does not yet have the full support of Jakarta DPRD so it can hamper the policies to be published by the executive. The conclusion of this paper is the government of DKI has a scope of problems that must be well compromised and which is still a wedge is the communication aspect, both internal and external so that the implementation of flood prevention policy in Jakarta can run well.

A. PENDAHULUAN

Implementasi merupakan ujung tombak dari kebijakan public, beberapa ilmuwan merumuskan konsep-konsep implementasi kebijakan seperti Lowi (dalam Barthwal 2008) menitik beratkan implementasi pada power yang dimiliki pemerintah, dia mengungkapkan proses kebijakan merupakan proses yang kompleks yang saling

mempengaruhi setiap agensi yang berkepentingan di dalamnya. Sedangkan Starling (dalam Barthwal 2008) mengungkapkan implementasi kebijakan sangat bergantung dari kolaborasi yang dilakukan oleh para stakeholder, seperti pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Dalam tulisan ini tidak akan menekankan implementasi kebijakan dari kuasa pemerintah atau pada kolaborasi dari

para stakeholder secara terpisah, tetapi ingin memadukan pentingnya kepemimpinan yang kuat dengan kolaborasi para stakeholder untuk menyukseskan implementasi kebijakan.

Hampir setiap musim penghujan tiba, DKI Jakarta selalu dilanda kecemasan akan datangnya banjir. Pengalaman banjir dari tahun-tahun yang lalu telah membuat pemerintah DKI Jakarta merumuskan kebijakan penanggulangan banjir, banyak dari kebijakan untuk menanggulangi banjir di DKI Jakarta. Permasalahan banjir yang cukup serius dan mengganggu perekonomian negara dimana Jakarta merupakan pusat perekonomian dan pemerintahan Republik Indonesia, maka Pemerintah Daerah DKI Jakarta berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat untuk mengatasi permasalahan tersebut, kebijakan-kebijakan penanggulangan banjir tersebut dibagi dalam kurun waktu jangka pendek, menengah dan panjang (Handayani, 2013).

Kebijakan penanggulangan banjir jangka pendek antara lain: (1). Normalisasi 13 kali dan sungai yang melewati DKI Jakarta, (2). Membangun dan normalisasi *embung*, situ, waduk *polder* dan sistem pengendali banjir serta pemeliharannya. Data Dinas Pertambangan DKI Jakarta dan ITB Tahun 1998 DKI Jakarta memiliki kurang lebih 16 buah situ dan 18 buah waduk buatan dengan luas keseluruhan waduk buatan 238,6 Ha dan luas keseluruhan situ buatan sebesar 140,6 Ha, (3). Membangun sistem pompa di muara seperti pompa Ancol, Marina, Kamal Muara, Pluit Sisi Tengah dan Pluit Sisi Barat, (4). Membangun Tanggul Pengaman Rob di Kamal Muara, Muara Baru, Kali Baru, Matradinata, dan Muara Angke, (5). Melaksanakan pengerukan sungai, waduk, dan saluran yang dikenal sebagai *Jakarta Emergency Dredging Initiative (JEDI)*, (6). Membangun kesadaran dan partisipasi masyarakat untuk tidak membuang sampah dan mendirikan bangunan di atas kali dan saluran, (7). Pengembangan 3R (*reuse, reduce, dan recycle*), (8). Mengintensifkan penanganan sampah di sungai dengan melakukan pembersihan sampah sungai dan saluran di 5 wilayah kota.

Kebijakan jangka menengah diantaranya adalah: (1). Membuat sodetan dari Kali Ciliwung ke Kanal Banjir Timur, (2). Membangun Cengkareng *Drain2* yang akan memotong tiga kali sekaligus, yaitu Kali Angke, Kali Semanan, dan Kali Mukevart, (3). Membangun Waduk Ciawi dan Waduk

Cimanggis, (4). Memperkuat tanggul rob di sepanjang pantai utara Jakarta, (5). Meningkatkan RTH dan penghutanan kembali di kawasan hulu, (6). Menahan penurunan muka tanah dengan memasalkan pembangunan sumur resapan dan pembatasan ekstraksi air tanah. Dan kebijakan penanggulangan banjir jangka panjang adalah: (1). Membangun Tanggul Laut Raksasa (*Giant Sea Wall*), (2). Memantapkan kerjasama dengan Pemerintah Daerah Bodetabekjur, Jabar dan Banten serta pemerintah pusat untuk manajemen pengelolaan air Jakarta sebagai Ibukota Negara RI.

Berbagai kebijakan penanggulangan banjir yang dicanangkan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak akan dapat dirasakan manfaatnya tanpa adanya implementasi, karena implementasi kebijakan merupakan aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan wujud nyata dari suatu kebijakan. Pada tahap ini suatu kebijakan tidak hanya terbatas pada perwujudan secara riil dari kebijakan, tapi juga mempunyai kaitan dengan konsekuensi atau dampak yang akan mengarah pada pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian pembuat kebijakan tidak hanya ingin melihat kebijakan yang telah dilaksanakan, tetapi juga melihat seberapa jauh kebijakan tersebut dapat memberikan konsekuensi mulai dari hal yang positif maupun negatif kepada masyarakat (Fatkhur. 2010: 5). Sebaik apapun suatu kebijakan tidak akan dapat dirasakan manfaatnya jika tidak diimplementasikan atau tidak dapat diimplementasikan dengan baik sesuai dengan *outcome* atau yang diharapkan dari kebijakan itu.

Whitford (2007) mengungkapkan bahwa implementasi merupakan proses harmonisasi antara diskresi yang dimiliki oleh birokrasi dan data statistik. Proses implementasi baru akan dimulai apabila pemerintah memiliki data yang cukup tentang permasalahan yang dimiliki serta rencana penanggulangannya. Merujuk pada proses implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta, data lokasi banjir serta alat penanggulangannya telah diinventarisasi selanjutnya menetapkan implementasi penanggulangan banjir jangka pendek seperti yang terungkap di atas, kegiatan pun telah tersusun seperti normalisasi dari situ yang sebelumnya telah diidentifikasi keadaannya. Berdasarkan data dari BPLHD Tahun 2008 dalam tabel.

Tabel I.
Kondisi Waduk dan Situ DKI Jakarta

Wilayah/ Nama Situ	Kondisi	Keterangan
Jakarta Utara (12 buah)		
Situ Marunda	Pencemaran dan Pendangkalan	Buruk
Waduk Pantai Indah Kapuk Utara	Pencemaran dan Pendangkalan	
Waduk Pantai Indah Kapuk Selatan	Pencemaran dan Pendangkalan	Buruk
Situ Rawa Kendal	Telah menjadi daratan	Buruk
Waduk Muara Angke	Pencemaran dan pendangkalan	Sedang
Situ Pluit	Pencemaran dan pendangkalan	Buruk
Waduk Sunter I	Terpelihara	
Waduk Sunter II	Terpelihara	
Waduk Sunter III	Terpelihara	
Situ Sunter Barat	Terpelihara	
Situ Pademangan	Pendangkalan	
Situ Rorotan	Pendangkalan	
Jakarta Barat (2 buah)		Buruk
Situ Rawa Kepa	Pendangkalan	Buruk
Situ Empang Bahagia	Pencemaran dan Pendangkalan	
Jakarta Pusat (3 buah)		Buruk
Waduk Taman Ria Remaja	Pendangkalan	Sedang
Waduk Melati	Pendangkalan	
Situ Lembang	Pendangkalan	
Jakarta Timur (16 buah)		
Situ Arman	Pendangkalan	Buruk
Waduk Elok	Pendangkalan	
Situ Rawa Penggilingan	Mengering dan menjadi daratan	
Situ Badung	Pendangkalan	
Situ Pedongkelan	Pendangkalan	
Waduk PDAM	-	
Situ Bea Cukai	Pendangkalan	
Situ Rawa Wadas	Pendangkalan	
Situ Ria Rio	Pendangkalan	
Situ TMII	Pendangkalan	
Waduk TMII	Pendangkalan	
Situ Rawa Segaran	Sudah diurug jadi tegalan	Sedang
Situ Dirgantara	Sudah diurug jadi lahan pertanian	
Situ Halim	Pendangkalan	Sedang
Situ Rawa Dongkal	Pencemaran dan Pendangkalan	
Situ Kelapa Dua Wetan	Pencemaran dan Pendangkalan	
Jakarta Selatan (7 buah)		
Situ Ragunan	Pencemaran dan Pendangkalan	Buruk
Situ MBAU Pancoran	Pendangkalan	
Situ Kalibata	Pencemaran dan Pendangkalan	Sedang
Situ Rawa Ulu jami	Pendangkalan	
Waduk Setiabudi	Pendangkalan	
Situ Babakan	Pencemaran dan Pendangkalan	
Situ Mangga Bolong	Pendangkalan	

Sumber : BPLHD DKI Jakarta 2008

Berdasarkan data dari BPLHD Tahun 2008 dapat disimpulkan kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan untuk mengatasi situ-situ yang mengalami pendangkalan dan pencemaran berdasarkan intensitasnya yaitu sedang atau buruk. Mengenai bagaimana implementasi kebijakan dapat terlaksana adalah adanya dana yang disalurkan untuk kebijakan tersebut, dalam kasus implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta sudah ada dana yang disiapkan baik bersumber dari APBN maupun APBD, berdasarkan data dari kontan.co.id yang diakses pada 20/01/2014 mengungkapkan bahwa anggaran untuk membuat sodetan kali Ciliwung ke Kanal Banjir Timur sudah dianggarkan pada periode 2013-2014 sebesar 1,2 Triliun. Jika dilihat dari berbagai aspek, seharusnya implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta dapat

berjalan dengan baik, namun nyatanya implementasi kebijakan tersebut belum dapat terlaksana dengan baik.

Apakah yang membuat implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta belum dapat berjalan dengan baik? Dalam hal ini peneliti menggunakan analisis Edwards III (1984: 9-10) yang memperkenalkan pendekatan masalah implementasi dengan mempertanyakan faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan. Berdasarkan pertanyaan tersebut dapat dirumuskan empat faktor sebagai sumber masalah sekaligus prakondisi bagi keberhasilan proses implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana, dan struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi. Senada dengan Edward III, Grindle (1980: 10) dan Quade (1984: 310) juga mengemukakan perlunya implementasi kebijakan yang mengharapkan adanya konfigurasi dan sinergi dari tiga variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu hubungan segi tiga variabel kebijakan, organisasi, dan lingkungan kebijakan.

Harapan tersebut perlu diwujudkan agar melalui pemilihan kebijakan yang tepat masyarakat dapat berpartisipasi dalam memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih perlu diwadahi oleh organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi terdapat kewenangan dan berbagai jenis sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan atau program. Sedangkan penciptaan situasi dan kondisi lingkungan kebijakan diperlukan agar dapat memberikan pengaruh, meskipun pengaruhnya seringkali bersifat positif atau negatif. Oleh karena itu, diasumsikan bahwa jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan maka akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih dari ketiga aspek tersebut, perlu pula dipertahankan kepatuhan kelompok sasaran kebijakan sebagai hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Untuk melihat proses implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta, peneliti

menggunakan perspektif Edward III dan Grindle yang merumuskan prasyarat atau keadaan yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan dari implementasi suatu kebijakan. Bagaimana aspek komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi, organisasi, dan lingkungan kebijakan dapat mempengaruhi implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta?

B. LANDASAN TEORITIS

Untuk memetakan tulisan ini agar lebih tersistematis, peneliti menggunakan konsep dari Edwards III (Dalam Haedar Akib. 2010: 2) karena kelebihan dari konsep ini adalah merumuskan pendekatan masalah implementasi dengan mempertanyakan faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan. Berdasarkan pertanyaan tersebut dapat dirumuskan empat faktor sebagai sumber masalah sekaligus prakondisi bagi keberhasilan proses implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana, dan struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi. Senada dengan Edward III, Grindle (1980: 10) dan Quade (1984: 310) juga mengemukakan perlunya implementasi kebijakan yang mengharap adanya konfigurasi dan sinergi dari tiga variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu hubungan segi tiga variabel kebijakan, organisasi, dan lingkungan kebijakan.

Faktor-faktor seperti komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi, dan struktur organisasi yang akan peneliti jadikan acuan dalam merumuskan permasalahan implementasi kebijakan penanggulangan banjir yang terjadi di DKI Jakarta. Sehingga dapat ditemukan permasalahan yang mendasar tentang gambaran implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta.

Komunikasi memegang peranan yang sangat penting dalam kesuksesan suatu kebijakan. Sebagaimana dikemukakan oleh Edward III bahwa keputusan kebijakan dan perintahnya harus diteruskan kepada orang yang tepat dan dikomunikasikan dengan jelas serta akurat agar dapat dimengerti dengan cepat oleh pelaksana (Andrianingsih. 2008: 1). Lebih jauh Edward III mengungkapkan bahwa beberapa hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak

buruk bagi implementasi kebijakan, diantaranya adalah transmisi, konsistensi, dan kejelasan.

Dalam hal sumber daya Edward III mengungkapkan bahwa apabila para pelaksana (*implementors*) kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan, maka implementasi tersebut tidak akan berjalan secara efektif, walaupun perintah implementasi ditransmisikan dengan akurat, jelas, dan konsisten. Ketersediaan sumber daya sangat penting karena menyangkut ketersediaan tenaga, biaya, dan waktu. Sumber-sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan antara lain staf, informasi, wewenang dan fasilitas.

Dalam menelaah lebih lanjut mengenai organisasi aparatur, ada dua karakteristik birokrasi yang dirumuskan oleh Edward III, yaitu prosedur operasi standar atau yang lebih sering dikenal sebagai SOP (*Standard Operating Procedure*) dan fragmentasi. Pemberlakuan SOP dan fragmentasi akan berimplikasi pada sistem, mekanisme, dan prosedur yang harus ditempuh oleh para implementor. Terlalu luasnya struktur dapat menyebabkan lambannya implementasi kebijakan. Karena itu, maka ketepatan dan kejelasan struktur birokrasi dapat menjadi pendorong bagi keberhasilan implementasi kebijakan (Riyadi: 2013)

C. METODE

Metode yang digunakan dalam tulisan ini menggunakan studi pustaka yang mengedepankan analisis dari peneliti mengenai tulisan-tulisan yang pernah ada tentang implementasi kebijakan. Sedangkan pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif agar peneliti dapat menggambarkan permasalahan implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta dengan lebih jelas.

D. PEMBAHASAN

Dalam studi kebijakan publik, implementasi merupakan inti dari sebuah kebijakan pemerintah. Sebagus apapun suatu kebijakan maka tidak akan memiliki makna tanpa diimplementasikan. Implementasi merupakan wujud dari suatu kebijakan yang dijalankan oleh suatu pemerintahan/ eksekutif.

Dalam implementasi kebijakan ada beberapa faktor yang dapat menghambat dan mendukung

suksesnya suatu implementasi kebijakan, seperti yang dirumuskan oleh Edward III. Faktor-faktor tersebut yang akan peneliti bahas dalam memaknai implementasi kebijakan pemerintah DKI Jakarta dalam penanggulangan banjir.

Komunikasi

Komunikasi memegang peranan yang sangat penting dalam kesuksesan suatu kebijakan. Sebagaimana dikemukakan oleh Edward III bahwa keputusan kebijakan dan perintahnya harus diteruskan kepada orang yang tepat dan dikomunikasikan dengan jelas dan akurat agar dapat dimengerti dengan cepat oleh pelaksana (Andrianingsih. 2008: 1). Lebih jauh Edward III mengungkapkan bahwa beberapa hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan, diantaranya adalah transmisi, konsistensi, dan kejelasan.

Komunikasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta terjadi ketika suatu produk hukum/kebijakan yang telah disahkan oleh gubernur dengan sendirinya terkomunikasikan kepada dinas-dinas yang bertanggung jawab dengan pelaksanaan kebijakan, dan pemerintah di bawah gubernur yaitu pemerintah kotamadya, kecamatan, dan kelurahan. Keberhasilan komunikasi dari kebijakan publik dapat dilihat dari kesadaran (*awareness*) dari berbagai pemangku kepentingan untuk bersama-sama mensukseskan kebijakan pemerintah provinsi DKI Jakarta untuk menanggulangi banjir di DKI Jakarta.

Tidak sepenuhnya penanggulangan banjir di DKI Jakarta dibebankan kepada pemerintah, penanggulangan banjir juga menjadi tanggung jawab dari masyarakat yang tinggal di daerah yang rawan banjir. Karenanya pemerintah diharapkan mengikutsertakan masyarakat di dalam kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta ini. Diantara keikutsertaan masyarakat dalam proses penanggulangan banjir adalah dalam bentuk partisipasi. Partisipasi masyarakat merupakan proses teknis untuk memberi kesempatan dan wewenang lebih luas kepada masyarakat, agar masyarakat mampu memecahkan berbagai persoalan secara bersama-sama. Pembagian kewenangan ini dilakukan berdasarkan tingkat keikutsertaan (*level of involvement*) masyarakat dalam kegiatan tersebut.

Dalam hal partisipasi ini, Deputi Bidang

SARPRAS Direktorat Pengairan dan Irigasi memformulasikan sedikitnya ada tiga *stakeholder* yang memiliki kepentingan di dalam penanggulangan banjir, ketiga pemangku kepentingan tersebut antara lain: (1). *Beneficiaries*, masyarakat yang mendapat manfaat atau dampak secara langsung maupun tidak langsung, (2). *Intermediaries*, kelompok masyarakat atau perseorangan yang dapat memberi pertimbangan atau fasilitasi dalam penanggulangan banjir, antara lain: konsultan, pakar, LSM, dan profesional di bidang SDA, (3). *Decision/ policy makers*, lembaga/ institusi yang berwenang membuat keputusan dan landasan hukum, seperti lembaga pemerintahan dan dewan sumberdaya air. Sejalan dengan tuntutan masyarakat akan keterbukaan dalam program-program pemerintah, maka akuntabilitas dapat dinilai dari sejauh mana partisipasi masyarakat dan pihak terkait (*stakeholder*) dalam program pembangunan.

Jadi nantinya keberhasilan implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta akan sangat bergantung pada keberhasilan pemerintah untuk membangun komunikasi sehingga dapat melahirkan partisipasi dari para pemangku kepentingan yaitu dari kelompok masyarakat penerima manfaat/dampak, bagaimana masyarakat tersebut mengetahui program apa saja yang memerlukan partisipasi masyarakat seperti tidak membuang sampah sembarangan, tidak membangun pemukiman pada bantaran sungai/kali dan tidak membangun pemukiman di daerah-daerah resapan air seperti waduk dan Daerah Terbuka Hijau, dan yang paling penting adalah penegakan hukum yang tegas bagi masyarakat yang melakukan pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan daerah yang menyangkut tata ruang dan pemanfaatan sumber daya air yang berhubungan dengan penanggulangan banjir di DKI Jakarta.

Kemudian membangun komunikasi kepada aktor-aktor perantara, bagaimana pemerintah dapat memperoleh dukungan yang kuat dari DPRD, LSM, dan dukungan masukan dari profesional? Jika terjadi penolakan-penolakan dari para aktor-aktor tersebut bagaimana mengatasinya? Pemerintah harus sudah dapat mengantisipasi dengan melakukan proses dialog yang baik untuk mendapat dukungan dari aktor-aktor *intermediary*. Kemudian bagaimana pemerintah dapat membangun komunikasi yang baik dengan SKPD

yang ada di dalam pemerintah Provinsi DKI Jakarta sehingga tercipta suatu sinergi yang terjadi untuk efektivitas dan efisiensi implementasi kebijakan dan menghindari tumpang tindihnya wewenang dan fungsi dari masing-masing SKPD tersebut.

Gubernur Joko Widodo dalam kepemimpinannya pandai dalam menjaga komunikasi dengan para aparatur pemerintahan yang dipimpinnya, akan tetapi ketika digantikan oleh wakilnya Basuki Tjahaja Purnama memiliki karakteristik yang berbeda. Emrus Sihombing (2015) mengatakan karakter komunikasi yang terjadi pada saat kepemimpinan Basuki Tjahaja Purnama bersifat otoriter, lebih banyak yang berbentuk instruksi kepada bawahannya langsung sehingga timbul kepatuhan yang bersifat semu karena bawahannya merasa takut akan ancaman dari pimpinannya ketimbang bentuk pemahaman bersama dalam organisasi. Emrus Sihombing (2015) juga menilai dalam hal hubungan dengan DPRD pun Basuki Tjahaja Purnama memiliki karakter yang tidak komunikatif dan cenderung konfrontatif. Sehingga banyak anggaran yang tidak terealisasi dari DPRD karena kurangnya komunikasi yang baik antara eksekutif dan legislative pada masa kepemimpinan beliau.

Yang menjadi catatan penting pula pada kepemimpinan gubernur DKI Jakarta masa 2013-2017 tidak membangun hubungan baik dengan aktor-aktor *intermediary* di DKI Jakarta, seperti BAMUS Betawi yang kurang diperhatikan, LSM dan komunitas masyarakat pun jarang dilibatkan dalam perumusan kebijakan yang ada. Banyak aktor-aktor penting seperti komunitas kali Ciliwung-Condut yang memiliki banyak potensi dalam upaya penanggulangan banjir di Jakarta. Ada beberapa komunitas yang tergabung dalam komunitas ciliwung yang memiliki kepedulian terhadap keberlangsungan kali ciliwung, diantaranya adalah Komunitas tersebut diantaranya adalah Komunitas Ciliwung Condut (KCC), Transformasi Hijau (TRASHI), *Green Camp Halimun* (GCH), *Teens Go Green* (TGG), Koalisi Pemuda Hijau Indonesia (KOPHI), *Sampoerna School of Education* (SSE), Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (KEHATI), *Line Magic Community* (LMC). *Collaboration with Friends* (CWF), *Jakarta Glue*, Media Komunitas SuaraJakarta.com, serta beberapa komunitas partisipan lainnya.

Aktor-aktor *intermediary* apabila dilibatkan akan menimbulkan dampak jejaring yang kuat

antara *government to community* yang akan memudahkan pemerintah DKI Jakarta untuk mencapai *goals* yang diinginkan dari kebijakan penanggulangan banjir. Yang terpenting akan terbentuk suatu kesadaran bersama dimana pemerintah dan masyarakat akan bekerja sama dalam mewujudkan lingkungan yang bebas banjir yang dampaknya tentu juga akan dirasakan bersama.

Sumber Daya

Edward III mengungkapkan bahwa apabila para pelaksana (*implementors*) kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan, maka implementasi tersebut tidak akan berjalan secara efektif, walaupun perintah implementasi ditransmisikan dengan akurat, jelas, dan konsisten. Ketersediaan sumber daya sangat penting karena menyangkut ketersediaan tenaga, biaya, dan waktu. Sumber-sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan antara lain staf, informasi, wewenang dan fasilitas.

Staf adalah personel atau lembaga yang secara tugas pokok dan fungsi menyangkut penanganan banjir. Adapun SKPD yang memiliki tugas pokok dan fungsi untuk menanggulangi banjir di DKI Jakarta adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Dinas Pemadam Kebakaran, Dinas Perhubungan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Perindustrian dan Energi, Dinas Kebersihan, Dinas Pertamanan dan Pemakaman, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, dan Satuan Polisi Pamong Praja.

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) tersebut masing-masing memiliki sumber dayanya yang berhubungan dengan penanggulangan banjir di DKI Jakarta. Seperti Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Perhubungan bertanggung jawab untuk menyediakan dan merawat sarana drainase di jalan, Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Perindustrian dan Energi menyediakan dan merawat sarana waduk dan pembangkit energi tenaga air (PLTA), Dinas Kebersihan dan Dinas Pertamanan dan Pemakaman bertanggung jawab untuk menjaga kebersihan di daerah aliran sungai maupun di taman-taman, dan dinas-dinas lain yang saling terkait yang saling berkoordinasi untuk menanggulangi permasalahan banjir di DKI Jakarta.

Kemudian sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan yang ke dua adalah informasi. Edward III (1984) mengklasifikasi informasi menjadi dua bentuk, yaitu tentang

bagaimana melaksanakan suatu kebijakan (*knowing what to do*), kemudian yang kedua adalah data ketaatan pegawai terhadap aturan pemerintah (*monitoring compliance*). Prajarto (2008: 7) mengungkapkan informasi tentang program sangat penting bagi kebijakan baru seperti pengaturan dan kontrol, komunikasi, tanda dan peringatan, fasilitas evakuasi, lokasi aman sementara, layanan darurat, layanan khusus, informasi darurat, administrasi dan logistik, serta rancangan rekoveri. Kurangnya pengetahuan tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan berimplikasi secara langsung pada gagalnya pemenuhan suatu tanggung jawab secara keseluruhan. Banyak masalah yang berkaitan dengan pengetahuan menyangkut tupoksi ketika harus bersinggungan antara SKPD yang ada. Masing-masing SKPD belum mengetahui tupoksinya secara pasti sehingga banyak kasus yang terjadi di lapangan adalah tidak efektifnya eksekusi kebijakan.

Kemudian masalah informasi yang kedua adalah data ketaatan pegawai terhadap aturan pemerintah. Seperti diketahui banyak kasus kepala daerah yang tidak *connect* dengan Pegawai Negeri Sipil (birokrat) yang ada di instansinya, hal ini bisa disebabkan karena kepala daerah merupakan jabatan politik yang akan berganti selama periode tertentu, sedangkan birokrat yang ada dalam suatu instansi merupakan jabatan karir yang dirintis sejak lama yang melewati kepemimpinan beberapa kepala daerah, sehingga ketaatan birokrat seringkali menjadi pertanyaan. Dengan profesionalitas profesi, birokrat bisa jadi taat kepada kepala daerah yang sedang berkuasa, tetapi di bawah tangan banyak pimpinan birokrat yang berkuasa di luar kendali kepala daerah yang berkuasa.

Faktor sumber daya ketiga yang mendukung pelaksanaan kebijakan adalah wewenang. Bentuk wewenang berbeda-beda sesuai dengan program yang sedang dijalankan. Pada kasus kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta wewenang yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan berdasarkan kepada perda, SK Gubernur, serta tupoksi sebagai penjabaran dari peraturan-peraturan tersebut. Wewenang akan menjadi efektif apabila pejabat tidak hanya menginterpretasikan wewenang sebagai kekuasaan atau kekuatan (*power*) semata, namun juga peran dimana peran setiap pejabat dalam berbagai jenjang adalah saling melengkapi, dalam hal ini koordinasi di antara para pejabat dinas sangat diperlukan dalam melengkapi wewenang

yang menempel pada setiap instansi. Seperti kasus pada normalisasi waduk Pluit dan Ria Rio, dimana pemerintah provinsi DKI Jakarta memiliki wewenang dalam menertibkan pemukiman yang tidak memiliki surat-surat yang legkap yang menduduki sekitar kedua waduk tersebut. Kemudian wewenang untuk memberlakukan tindakan tegas atas perbuatan membuang sampah sembarangan dengan memberlakukan denda maksimal sebesar 50 juta rupiah. Kemudian wewenang untuk membangun sarana dan prasarana untuk menampung air jika terjadi hujan dengan curah yang tinggi. Tentu saja wewenang tersebut akan berjalan jika didukung oleh aparatus yang bersih dan tegas, sehingga tidak terjadi persekongkolan di lapangan yang akan melencengkan implementasi kebijakan dan tidak sesuai lagi dengan perencanaannya.

Sedangkan fasilitas disini lebih merupakan fasilitas fisik yang penting dalam mendukung implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta. Fasilitas ini sebagai sarana dan prasarana pendukung khususnya untuk memperlancar penanggulangan banjir. Fasilitas penanggulangan di DKI Jakarta sudah termasuk lengkap seperti jumlah pompa air yang memadai, posko-posko tanggap bencana yang relatif didukung juga oleh pihak masyarakat dan lembaga sosial, juga fasilitas pengaturan air seperti waduk, situ, dan polder. Namun kendala yang terjadi fasilitas-fasilitas tersebut banyak yang dalam kondisi tidak terawat sehingga ketika datang musim penghujan dan terjadi banjir, maka fasilitas tersebut tidak dalam kondisi maksimal. Berdasarkan data Badan Pengelola Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) DKI Jakarta Tahun 2008, dari 40 situ yang terdapat di DKI Jakarta, lebih dari 50% situ dalam kondisi yang buruk atau tidak berfungsi sebagaimana mestinya.

Sikap Birokrasi/Disposisi

Implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta akan berjalan efektif apabila sikap aparaturnya memiliki kesadaran yang tinggi dimana mereka tidak hanya dituntut mengenai apa yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakannya tetapi mereka juga harus mempunyai kebutuhan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Tahir (2011:15) berdasarkan penelitiannya menghasilkan kesimpulan bahwa kebanyakan aparatur dalam menyikapi kebijakan

masih belum memiliki kesadaran dalam mengimplementasikan kebijakan, aparatur masih bersifat menunggu dan tidak memiliki inisiatif. Jika aparatur pemerintah memiliki kesadaran pada akhirnya akan menumbuhkan inisiatif maupun gagasan-gagasan baru dalam rangka menyukseskan implementasi kebijakan.

Abdul Wahab (1991) menyatakan untuk mempelajari implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami permasalahan yang terjadi setelah suatu program diterapkan dan dirumuskan. Yaitu peristiwa-peristiwa dan kegiatan kegiatan yang terjadi setelah proses pengambilan keputusan baik menyangkut administrasi maupun yang berdampak kepada masyarakat. Aparatur yaitu SKPD dan Dinas yang terkait masalah banjir dituntut untuk memahami kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Gubernur DKI Jakarta serta memiliki inisiatif untuk memahami dan menerapkan *political will* dari pemimpin daerah sehingga terbentuk disposisi yang baik antara pemimpin politik dengan aparatur pelaksana di bawahnya.

Tahir (2011:16) melihat sikap independensi aparatur terhadap pembuat kebijakan serta kompleksitas dari kebijakan itu sendiri seringkali menjadi kendala dalam implementasi. Hal ini dapat dilihat kebijakan penanggulangan banjir masih sebatas gagasan oleh level eselon pada suatu instansi, dan biasanya akan mengalami kebuntuan pada level pelaksanaan di lapangan. Belum terjadinya disposisi yang baik antara level atas, menengah dan bawah pada implementasi suatu kebijakan akan mengacaukan implementasi kebijakan itu sendiri.

Pada level politik, gubernur DKI Jakarta memiliki janji-janji politik saat kampanye yang pada saat terpilih dituangkan ke dalam bentuk program kerja. Program-program kerja tersebut merupakan sesuatu yang baru yang setiap periode politik diterima oleh SKPD, ketika gubernur yang memimpin berubah maka program tersebut akan berubah kembali sesuai dengan janji-janji politik gubernur terpilih. Hal ini yang menjadikan butuh penyesuaian kembali dari tiap instansi untuk dapat melahirkan kesadaran dan inisiatif dalam menjalankan kebijakan tersebut sehingga dapat menyukseskan implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta.

Faktor independensi aparatur terhadap pembuat kebijakan memainkan peranan penting

dalam menyukseskan implementasi kebijakan. Faktor lainnya adalah kompleksitas dari kebijakan itu sendiri yang dapat merumitkan aparat dalam implementasi karena kekurangan sumber daya atau informasi sehingga mempengaruhi sikap dari birokrasi. Faktor-faktor tersebut merupakan dampak dari pemilihan langsung kepala daerah yang melahirkan kepala daerah non PNS yang memimpin hanya pada jangka waktu periode tertentu, kepala daerah berganti sedangkan struktur birokrasi relatif tetap akan melahirkan sikap yang beragam dari birokrasi dalam menanggapi kebijakan baru yang lahir dari kepala daerah baru.

Organisasi

Riyadi (2013) merumuskan ada dua karakteristik birokrasi yang dirumuskan oleh Edward III, yaitu prosedur operasi standar atau yang lebih sering dikenal sebagai SOP (*Standard Operating Procedure*) dan fragmentasi. Pemberlakuan SOP dan fragmentasi akan berimplikasi pada sistem, mekanisme, dan prosedur yang harus ditempuh oleh para implementor. Terlalu luasnya struktur dapat menyebabkan lambannya implementasi kebijakan. Karena itu, maka ketepatan dan kejelasan struktur birokrasi dapat menjadi pendorong bagi keberhasilan implementasi kebijakan.

Namun dalam kajian-kajian tentang organisasi belakangan muncul konsep *learning organization*, hal ini muncul karena organisasi akan mencapai status sebagai *learning organization* apabila telah terjadi proses pembelajaran secara organisasional tidak hanya secara individual. Pembelajaran sendiri menurut Senge dibedakan menjadi dua jenis, yaitu pembelajaran adaptif dan pembelajaran generatif (Jubaedah: 2010).

Pada kasus implementasi kebijakan penanggulangan banjir DKI Jakarta pembelajaran adaptif merupakan penyesuaian organisasi terhadap perubahan lingkungan, dimana birokrat diharapkan dapat beradaptasi dengan pergantian kepala daerah sehingga dapat mendukung kebijakan yang diajukan oleh kepala daerah baru. Sedangkan pembelajaran generatif meliputi kreativitas dan inovasi, setelah birokrat melakukan proses adaptatif kemudian diharapkan mampu menciptakan suatu inovasi dari penerapan kebijakan tersebut sehingga dapat membuat implementasi kebijakan menjadi efektif dan efisien.

Pemerintah DKI Jakarta telah melakukan inovasi dalam susunan organisasi di jajarannya untuk penanggulangan secara cepat dari bencana banjir yaitu dengan penambahan personel di lapangan yang biasa disebut dengan pasukan biru yang bekerja di bawah Dinas Tata Air DKI Jakarta. Pasukan biru ini memiliki tugas yang sangat berkaitan erat dengan penanggulangan bencana banjir yaitu menjaga kebersihan saluran air termasuk gorong-gorong di DKI Jakarta.

Melihat dampaknya yang dapat dirasakan secara langsung, hadirnya pasukan biru menjadi jawaban singkat atas permasalahan banjir di Jakarta. Akan tetapi dari proses organisasi menjadi kelebihan beban dimana pemerintah DKI Jakarta harus menampung ribuan orang sebagai pasukan biru dan menggaji mereka. Sedangkan inti permasalahan banjir yaitu kesadaran masyarakat dalam membuang sampah pada tempatnya belum berjalan dengan baik. Hasilnya inovasi ini dalam jangka pendek memang suatu jawaban yang bagus, akan tetapi untuk jangka panjang pemerintah DKI Jakarta harus memikirkan inovasi lain yang lebih bersifat permanen dan menyentuh kepada akar permasalahan banjir di Jakarta.

Lingkungan Kebijakan

Suatu kebijakan akan berhasil bergantung kepada konteks dimana kebijakan tersebut diimplementasikan. Jika lingkungan kebijakan relatif otoriter maka kebijakan tersebut akan dapat terimplementasi dengan relatif mudah, namun pada lingkungan kebijakan yang demokratis dimana wewenang dalam memaksakan kebijakan sangat dibatasi, variabel dorongan dan paksaan sangat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas. Yaitu semakin sahih kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah maka semakin besar kredibilitasnya juga sebaliknya.

Dalam kasus di DKI Jakarta, Gubernur Joko Widodo memiliki elektabilitas yang tinggi sehingga membuat gubernur terpilih memiliki legitimasi yang kuat untuk membuat suatu kebijakan publik karena memiliki aspek dukungan yang kuat dari masyarakat walaupun di parlemen (DPRD DKI Jakarta) partai pendukung gubernur - PDI Perjuangan - bukan merupakan partai yang memiliki suara mayoritas. Jadi seandainya pun gubernur tidak mendapatkan dukungan dari parlemen dalam kebijakan penanggulangan banjir, maka masyarakat luas pasti akan mendukung

keputusan gubernur dan berbalik menentang parlemen yang menolak kebijakan gubernur. Apalagi dilihat dari konten kebijakan - penanggulangan banjir - yang sangat diperlukan oleh masyarakat di DKI Jakarta yang selama ini menjadi lokasi rawan banjir, dapat dipastikan kebijakan penanggulangan banjir akan mendapatkan dukungan yang penuh dari para pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang ada.

Lingkungan kebijakan merupakan yang terdampak dari berlangsungnya implementasi kebijakan. Di dalam lingkungan kebijakan pro dan kontra menjadi keharusan dalam kehidupan demokratis. Namun hal lumrah tersebut akan menentukan sukses atau tidaknya suatu implementasi kebijakan jika tidak diselesaikan dengan baik. Pemerintah DKI dalam melaksanakan kebijakan membutuhkan anggaran yang diketuk palu di DPRD DKI. Karenanya dalam studi kebijakan dikenal ada aspek politik dan ada aspek teknokrat yang berjalan harmonis untuk sama-sama menyukseskan program pemerintah dalam menanggulangi banjir di Jakarta.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Dari kasus implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta, dapat ditarik beberapa kesimpulan, yaitu bagaimana aspek-aspek prasyarat berhasilnya implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edward III (1984) dan Grindle (1980) yang terdiri dari aspek komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi, organisasi, dan lingkungan kebijakan memainkan peranan penting dalam implementasi kebijakan tersebut. Di dalam setiap aspek faktor ketaatan sangat dipengaruhi oleh integritas dan kejujuran dari setiap kepala instansi. Tanpa adanya integritas dan kejujuran masing-masing prasyarat seperti tidak ada artinya.

Banyak kasus di lapangan ketika implementasi kebijakan penanggulangan banjir dijalankan terjadi penyimpangan, pembelokkan, dan pengkhianatan sehingga implementasi kebijakan sudah tidak sesuai lagi dengan perencanaan kebijakan. Aspek integritas dan kejujuran sangat sulit untuk diukur namun dapat diatasi dengan adanya pengawasan yang ketat baik dalam implementasi maupun dalam evaluasi kebijakan. Pengawasan dapat berasal dari internal maupun eksternal. Namun pengawasan internal masih seringkali menjadi kendala sehingga

banyak pengawasan yang tidak berjalan sebagai mestinya, dan yang terakhir adalah dengan mengupayakan pengawasan eksternal dengan menggandeng instansi penegak hukum untuk memaksimalkan pengawasan yang ada sehingga implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan *outcome* yang diharapkan dari implementasi kebijakan penanggulangan banjir di DKI Jakarta.

Disamping terjadinya penyimpangan dalam implementasi kemampuan organisasi untuk menjalankan kebijakan sangat dipengaruhi oleh pergantian kepala daerah, ada organisasi yang mampu beradaptasi dengan kepala daerah baru dan ada yang tidak. Berdasarkan kasus implementasi kebijakan penanggulangan banjir dapat dilihat tingkat independensi birokrasi kurang mendukung, karenanya konsep *learning organization* diperlukan agar dapat melatih kemampuan adaptatif dan generatif dari organisasi untuk mendukung independensi dan kesadaran aparatur birokrasi agar tidak gagap dan lebih responsive dalam setiap perubahan kepemimpinan politik di dalam tubuh birokrasi.

REFERENSI

Akib, Haedar. 2010. *Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, Bagaimana?*. Jurnal Administrasi Publik, Volume 1.

Andrianingsih, Silvia. 2008 *Implementasi Kebijakan Penanganan PKL di Provinsi DKI Jakarta*. Jurnal Fisip UI.

Barthwal CP. and BL Sah. 2008. *Role of Governmental Agencies in Policy Implementation*. The Indian Journal of Political Science.

Deputi Bidang SARPRAS, Direktorat Pengairan dan Irigasi. 2008. *Kebijakan Penanggulangan Banjir di Indonesia*. Jurnal Bappenas.

Fatkhur R. Didik, dkk. 2010. *Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Kependudukan Terpadu*. Jurnal Administrasi Publik Unibraw, Malang.

Jubaedah, Edah. 2010. *Analisis Konseptual Organisasi Pembelajaran (Learning Organization) sebagai Teori Organisasi Kontemporer*. Jurnal Ilmu Administrasi Vol. VII No. 4.

Prajarto, Nunung. 2008. *Bencana, Informasi, dan Keterlibatan Media*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM. Vol 11 No.3.

Riyadi. 2013. *Membangun Efektivitas Kebijakan Publik Dengan Orientasi Kepercayaan Publik (Public Trust)*. Jurnal LAN.

Santoso, Purwo. 2010. *Modul : Analisis Kebijakan Publik*. Polgov UGM.

Sembiring, Masana. 2011. *Pengaruh Budaya Organisasi dan Implementasi Kebijakan Publik Terhadap Kinerja Organisasi Pelaksana Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan di Kota Bandung*. Jurnal Ilmu Administrasi. Vol VIII No.3.

Tahir, Arifin. 2011. *Sikap Aparatur Pemerintah Terhadap Implementasi Kebijakan Transparansi di Kota Gorontalo*. FEB UNG.

Tahir, Arifin. 2012. *Analisis Implementasi Kebijakan Empat Pilar Pengembangan Universitas Negeri Gorontalo*. FEB UNG.

Whitford, Andrew B. 2007. *Decentralized Policy Implementation*. Sage Publication.

Yani, Asep Tapip. 2010. *Mengakrabi Manajemen Strategik: Solusi Memberdayakan Organisasi Secara Komprehensif*. Jurnal Ilmu Administrasi Vol. VII No.3.

Zulpikar dan Faozan, Haris. 2010. *Antara Harapan dan Realita: Implementasi Kebijakan Organisasi Perangkat Daerah*. Jurnal Ilmu Administrasi Vol. VII No. 3.

Zulpikar dan Budi Santoso, Daniel. 2011. *Analisis Komitmen Organisasional, Kepuasan Kerja dan Kinerja Pegawai*. Jurnal Ilmu Administrasi Vol. VIII No.1