

**EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PENANGGULANGAN  
BANJIR DI KOTA MEDAN**  
(Studi Proyek MMUDP Sektor Drainase)

**TESIS**



Oleh

**SURIADI**

**NPM. 031801005**

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
M E D A N  
2005**

**EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PENANGGULANGAN  
BANJIR DI KOTA MEDAN**  
(Studi Proyek MMUDP Sektor Drainase)

**TESIS**

Untuk Memperoleh Gelar Magister Administrasi Publik (MAP) Pada Program  
Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area



Oleh

**SURIADI**

**NPM. 031801005**

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
M E D A N  
2005**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

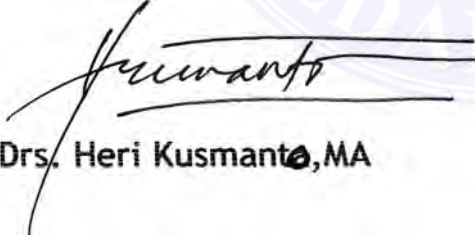
**Judul : EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PENANGGULANGAN  
BANJIR DI KOTA MEDAN  
(STUDI : PROYEK MMUDP SEKTOR DRAINASE)**

**Nama : Suriadi**

**NIM : 031801005**

**Menyetujui**

**Pembimbing I**



**Drs. Heri Kusmanto, MA**

**Pembimbing II**



**Ir. Endar Sutan Lubis, M.Si**

**Ketua Program Studi  
Magister Administrasi Publik**

**Direktur  
Program Pascasarjana-UMA**



**Drs. Kariono, MA**



**Drs. Heri Kusmanto, MA**

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan judul ***“Efektivitas Kebijakan Penanggulangan Banjir Di Kota Medan ( Studi Proyek MMUDP Sektor Drainase)”***.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyusunan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Hal ini disebabkan karena keterbatasan kemampuan dan kurangnya pengetahuan yang ada pada penulis, baik dalam penulisan kata dan kalimat serta penganalisaan data. Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif dari semua pembaca untuk kebaikan dan kesempurnaan tesis ini.

Dalam penyelesaian Tesis ini, penulis mendapat banyak bantuan dan dorongan dari berbagai pihak baik yang secara langsung membimbing penulisan tesis ini maupun secara tidak langsung. Dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Ir. Zulkarnain Lubis, MS, selaku Rektor Universitas Medan Area
2. Bapak Drs. Heri Kumanto, MA, Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area, sekaligus sebagai pembimbing I, yang telah banyak memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis .
3. Bapak Ir. Endar Sutan Lubis, M.Si, selaku pembimbing II yang juga telah banyak memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis.

4. Bapak Drs. Kariono, MA, Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area,
5. Bapak Drs. Usman Tarigan, MS, selaku Pembantu Direktur II Program Pascasarjana Universitas Medan Area
6. Bapak Walikota Medan yang telah memberikan izin kepada untuk mengikuti pendidikan S2 pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area Program Studi Magister Administrasi Publik.
7. Bapak Ir. Ruslan Effendi, MM (Kepala Dinas PU Kota Medan) selaku atasan langsung penulis, yang telah memberikan dukungan moril maupun materil kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan S2.
8. Bapak dan Ibu dosen serta staf pengajar Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Medan Area yang telah memberikan bekal ilmu serta kelancaran dalam proses penyusunan dan penyelesaian Tesis ini.
9. Istriku Sulia dan Anak-anakku tercinta Richa Silvia, M. Fahri Nugroho, serta Dicky Afrizal dengan penuh kasih sayang dan harapan telah memberikan semangat dan dorongan kepada penulis selama mengikuti pendidikan.
10. Kedua orangtuaku dengan penuh kasih sayang dan harapan memberikan motivasi kepada penulis untuk mengikuti pendidikan.
11. Seluruh rekan-rekan yang tidak disebutkan satu-persatu.

Penulis mengharapkan semoga tesis ini bermanfaat dan menjadi masukan pemikiran bagi Pemerintah Kota Medan dalam upaya menyelesaikan fenomena banjir khususnya di Kota Medan.

Akhirnya, dengan segala kerendahan hati dan keikhlasan, penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setingginya kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis. Semoga amal sholeh mereka semua mendapat taufik dan rahmat Allah Subhanahu wataala, Amin Ya Rabbal Alamin.

Medan, Desember 2005

**Penulis**

**Suriadi**

## **INTISARI**

Kebijakan Pengelolaan Banjir di Kota Medan bertujuan untuk 1) mengantisipasi banjir sedini mungkin; 2) mengeleminir kawasan banjir/genangan air; 3) menciptakan lingkungan perkotaan yang "Bestari". Kebijakan ini merupakan penjabaran dari misi Kota Medan yaitu menciptakan lingkungan perkotaan yang kondusif pada aspek ekonomi, sosial, politik dan budaya.

Implementasi Kebijakan ini dimanifestasikan melalui program dan kegiatan/proyek pembangunan, rehabilitasi, dan Operasi dan Pemeliharaan (O&P). Untuk program/kegiatan pembangunan dilakukan melalui proyek MMUDP sektor Drainase yang anggarannya bersumber dari Loan, APBN, APBD Prop. Sumatera Utara dan APBD Kota Medan. Sedangkan untuk program/kegiatan rehabilitasi dan O&P dilakukan melalui proyek APBD yang anggarannya bersumber dari APBD Kota Medan. Selama periode tahun 2002-2005 anggaran yang tersedot pada implementasi kebijakan ini adalah sebesar Rp.84,115 milyar (Proyek APBD Rp.25,115 milyar untuk rehabilitasi dan O&P serta Proyek MMUDP Rp.59 milyar untuk pembangunan).

Berdasarkan hasil penelitian implementasi kebijakan Pengelolaan Banjir di Kota Medan belum mencapai hasil yang optimal. Bahkan ditemukan ada kecenderungan implementasi program ini kurang efektif. Indikasi ini diukur dari tingkat pencapaian tujuan dan sasaran serta tingkat kepuasan masyarakat selaku penerima manfaat dari proses pembangunan. Dari hasil penelitian ditemukan bahwa tingkat pencapaian tujuan dan sasaran cenderung negatif yang terlihat dari realisasi penyelesaian masalah banjir/genangan air, yaitu sebelum implementasi kebijakan kawasan bebas banjir di Kota Medan sebanyak 30 (tiga puluh) titik, ironisnya setelah implementasi kebijakan bertambah menjadi 32 (tiga puluh dua) titik. Selanjutnya tingkat kepuasan masyarakat juga trend-nya negatif, yaitu penilaian masyarakat terhadap implementasi kebijakan pengelolaan banjir di Kota Medan, rata-rata 80 % menilai kinerja pengelolaan banjir di Kota Medan "buruk".

Dari hasil penelitian juga ditemukan kendala struktural dan nonstruktural pada implementasi kebijakan pengelolaan banjir di Kota Medan, antara lain : 1) database sistem jaringan drainase; 2) perencanaan program belum komprehensif; 3) belum terbangunnya kolaborasi dan sinergitas kelembagaan; 4) keterbatasan alokasi anggaran; 5) rendahnya kualitas dan kuantitas SDM; 6) peningkatan perubahan tata guna lahan; 6) rusaknya ekosistem Daerah Aliran Sungai (DAS); 7) rendahnya motivasi masyarakat untuk melestarikan budaya gotong-royong

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
INTISARI .....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR TABEL .....	ix
DAFTAR GAMBAR .....	x
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. LATAR BELAKANG .....	1
B. PERUMUSAN MASALAH .....	6
C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN.....	7
D. SISTEMATIKA PENULISAN .....	8
<b>BAB II : KERANGKA TEORI</b>	
A. GENANGAN AIR .....	10
B. TATA GUNA LAHAN .....	13
C. DRAINASE .....	15
D. POLA ALIRAN AIR DALAM DRAINASE .....	23
E. BENTUK-BENTUK PENAMPANG MELINTANG DRAINASE ....	27
F. BANJIR .....	29
G. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN .....	33
H. EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN .....	41
I. METODOLOGI PENELITIAN .....	47
<b>BAB III : DESKRIPSI OBJEK PENELITIAN</b>	
A. GAMBARAN UMUM KOTA MEDAN .....	52
B. INVENTARISASI SISTEM JARINGAN DRAINASE .....	60



BAB IV : EFEKTIVITAS PROGRAM PENGENDALIAN BANJIR DI KOTA MEDAN	
A. IDENTIFIKASI PERMASALAHAN BANJIR .....	62
B. MANAJEMEN PENGELOLAAN BANJIR .....	67
C. MANAJEMEN TATA GUNA LAHAN .....	91
D. KONDISI SOSIAL-BUDAYA MASYARAKAT .....	101
BAB V : PENGUKURAN EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGLOLAAN BANJIR DI KOTA MEDAN	
A. EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI PROGR .....	106
B. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN BANJIR .....	111
BAB VI : KESIMPULAN DAN SARAN	
A. KESIMPULAN .....	113
B. S A R A N .....	116
DAFTAR PUSTAKA .....	118
LAMPIRAN .....	120

## **BAB I**

### **P E N D A H U L U A N**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Pembangunan pada dasarnya merupakan usaha sadar manusia untuk memperbaiki keseimbangan dari tingkat kualitas dan kuantitas yang kurang baik/belum baik ke tingkat keseimbangan yang lebih baik. Seers (1969) menyebutkan pembangunan secara sederhana sering diartikan sebagai proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana. Adanya upaya yang diselenggarakan secara terencana merupakan unsur penting dalam pembangunan. Dengan demikian di dalam pembangunan mengandung nilai (*value*) perubahan.

Pembangunan daerah perkotaan di Indonesia pada akhir-akhir ini mengalami pertumbuhan yang semakin cepat seiring dengan tuntutan pertumbuhan kebutuhan masyarakat. Kondisi ini ditandai dengan pesatnya pembangunan di segala bidang berupa pembangunan sarana dan prasarana fisik maupun pembangunan manusia seutuhnya. Pembangunan infrastruktur sarara/prasarana kota juga mendapat porsi yang sama dengan pembangunan lainnya, mengingat hal ini cukup vital dan urgen dalam menata lingkungan dan keseimbangan dalam masyarakat yang merupakan kebutuhan dalam meningkatkan kualitas perkotaan. Selain itu pembangunan infrastruktur juga memiliki kontribusi yang cukup signifikan terhadap pembangunan iklim perekonomian.

Perkembangan kawasan perkotaan di Indonesia yang relatif cukup pesat tersebut juga melahirkan berbagai permasalahan sosial bagi masyarakat. Salah satu permasalahan yang krusial adalah lahirnya kawasan pemukiman kumuh diperkotaan. Permasalahan ini merupakan implikasi dari pendekatan sistem pembangunan yang selama beberapa dekade terakhir didominasi oleh sistem sentralistik. Sistem pembangunan yang sentralistik cenderung merangsang kedatangan kaum urban yang berbondong-bondong mengadu nasib ke daerah perkotaan untuk mencari nafkah di kawasan industri dan sektor-sektor informal yang tumbuh dengan pesatnya di kawasan perkotaan dan kawasan pendukungnya (*hinterland*).

Konsekuensi logis dari perkembangan wilayah perkotaan terutama di negara-negara berkembang adalah meningkatnya arus urbanisasi. Hal ini merupakan dampak terjadinya kecenderungan proses industrialisasi sebagai pendukung percepatan pembangunan ekonomi terkonsentrasi di wilayah perkotaan. Pada umumnya komunitas urban yang bermigrasi ke kawasan perkotaan tidak dibekali persediaan sumber daya yang memadai. Implikasinya adalah tumbuhnya pemukiman-pemukiman padat penduduk disekitar pusat-pusat bisnis, di kawasan pinggiran kota, ditempat-tempat yang tak terpelihara, disepanjang bantalan sungai dan rel kereta api dan sebagainya. Pada akhirnya seiring dengan perkembangan kota berkembang pula menjadi sentra-sentra pemukiman

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Syukur, 1988, *Studi Implementasi : Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya Dalam Pembangunan*, Persadi, Jakarta
- Darwin Muhadjir, 1995, *Implementasi Kebijakan, Kumpulan Makalah Pelatihan Analisa Kebijakan Sosial Angkatan III*, Pusat Penelitian Kependudukan UGM, Yogyakarta
- Dinas Pekerjaan Umum Kota Medan, 2002, *Rencana Strategis Tahun 2000-2005*, Medan
- Dinas Pekerjaan Umum Kota Medan, 2004, *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2004*, Medan
- Edward III George C, 1980, *Implementing Public Policy Congressional Quarterly Inc*, Washington DC
- G. Shabbir Cheema and Dennis A Rondinelli, 1981, *Decentralization and Development : Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hill
- Gibson, James, Ivanchevich, JM Donnelly, JH, 1984, *Organisasi : Prilaku, Struktur dan Proses*, Erlangga Jakarta
- Grindle, Merilee S, 1980, *Politic and Policy Implementation in The Third World*, New Jersey, Princeton University Press
- Handayaniingrat, Soewarno, 1984, *Pengantar Study Ilmu Administrasi dan Managment*, Gunung Agung, Jakarta
- Hasibuan, Gindo Maraganti, H, Ir, MM, 2005, *Peran Serta Masyarakat dan Kelembagaan Terpadu Dalam Pengelolaan Banjir di Kota Medan (Studi Kasus Banjir Kota Medan)*, Medan
- Hogwood, Brian W and Lewis A Gunn, 1986, *Policy Analysis For The Real World*, Oxford University Press

- Mazmanian, Daniel A dan Paul A. Sabatier, 1979, *Implementation and Public Policy*, Texas : The Scott Foresman and Company, Dallas
- Moleong J Lexy, 1986, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung
- Nawawi, Hadan H, 1991, *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Ripley, Randal B dan Grace A. Franklin, 1980, *Policy Implementation and Bureaucracy*, The Dorsey Press, Chicago Illinois USA
- Sinulingga, Budi D, Ir, M.Si, 1999, *Pembangunan Kota : Tinjauan Regional dan Lokal*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Steers, Richard M, 1980, *Efektivitas Organisasi*, Erlangga Jakarta
- Sukarto, Haryono, 2002, *Drainase Perkotaan*, Departemen Pekerjaan Umum, PT Mediatama Saptakarya
- Udoji, Chief J.O, 1981, *The African Public Servant As a Public Policy in Africa*, African Association For Public Administration and Managament
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Van Meter, Donald S and Carl E Van Horn, 1975, *The Policy Implementation Process : A Concept Frame Work Administration and Society*, Sage Publication Inc, Beverly Hill
- Wahab A Solichin, 1997, *Analisa Kebijakan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta
- Wibawa, Samodra, 1994, *Kebijakan Publik, Proses dan Analisa*, CV Intermedia, Jakarta