



Implementasi Kebijakan Normalisasi Sungai Kalianak di Kota Surabaya dalam Mendukung Penataan Ruang Wilayah

Falindra Syahla Putri¹, Radjikan², Muhammad Roisul Basyar³

¹²³Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

DOI: <https://doi.org/10.30649/psr.v5i1.193>

CORRESPONDENCE

E-mail: syahlalala.lili@gmail.com

KEYWORDS

Kalianak River Normalization, Policy Implementation, Spatial Planning, Surabaya Flooding.

ABSTRACT

The Kalianak River represents one of the most critical flood-prone areas in Surabaya due to severe narrowing, sedimentation, and reduced water capacity, which have repeatedly caused flooding events. The Surabaya City Government implemented a river normalization policy based on Regional Regulation No. 12 of 2014 concerning Spatial Planning (RTRW) for 2014–2034 as part of flood mitigation and spatial management efforts. This study aims to analyze the effectiveness of policy implementation using the Van Meter and Van Horn model, focusing on six implementation indicators. This research employs a qualitative descriptive approach. The data were collected through interviews, observations, and documentation. Informants in this study consisted of officials from the Surabaya City Government, particularly the Public Works Department (Dinas PU), local authorities, and community members living around the Kalianak River area. The findings indicate that the implementation of the river normalization policy has been relatively effective in terms of policy clarity, inter-agency coordination, and implementer commitment. However, several obstacles remain, including social resistance, economic limitations, and political pressures. Therefore, a stronger social approach, law enforcement, and community engagement are required to ensure the sustainability of the policy implementation.

PENDAHULUAN

Banjir merupakan salah satu bencana alam yang kerap terjadi akibat ketidakseimbangan antara kapasitas sungai, sistem drainase, dan curah hujan yang tinggi. Di Indonesia, banjir menjadi masalah utama di berbagai kota besar, terutama karena tingginya intensitas hujan, perubahan penggunaan lahan, serta sistem pengelolaan air yang belum optimal. Secara umum, banjir dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa jenis. Banjir genangan muncul ketika

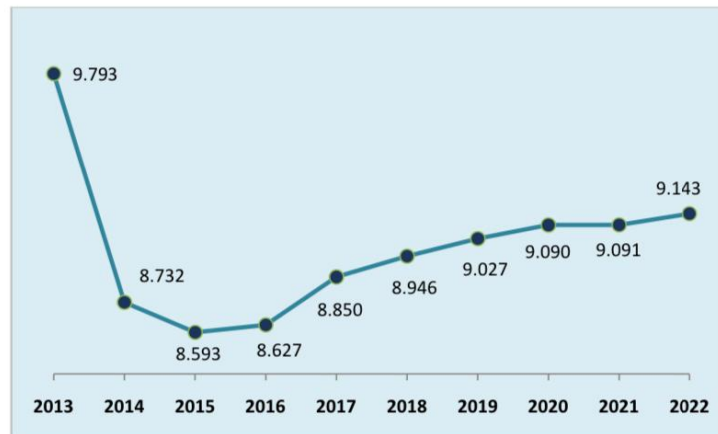
sistem drainase perkotaan tidak mampu menampung aliran air hujan, sehingga menyebabkan genangan yang berkepanjangan di wilayah tertentu (Nurhidayat, 2015).

Banjir sungai terjadi ketika aliran air di sungai melebihi kapasitasnya akibat sedimentasi, penyempitan badan sungai, atau curah hujan ekstrem yang berlangsung dalam waktu lama. Sementara itu, daerah pesisir sering kali mengalami banjir rob, yaitu banjir yang disebabkan oleh naiknya permukaan air laut ke daratan, yang diperburuk oleh fenomena pasang surut dan penurunan muka tanah. Selain itu, terdapat banjir bandang, yakni banjir yang datang secara tiba-tiba dengan arus air yang deras, biasanya dipicu oleh hujan lebat di wilayah hulu dan hilangnya vegetasi sebagai penahan air. Keempat jenis banjir ini sering kali terjadi di wilayah perkotaan dan pesisir, sehingga memerlukan strategi mitigasi yang menyeluruh untuk mengurangi dampaknya terhadap masyarakat dan infrastruktur (Nurhidayat, 2015).

Kota Surabaya merupakan salah satu kota besar dengan permasalahan banjir yang cukup parah. Berdasarkan laporan resmi Pemerintah Kota Surabaya, tercatat terdapat 245 titik genangan banjir yang tersebar di berbagai wilayah, terutama saat musim hujan. Kondisi ini menunjukkan bahwa kapasitas infrastruktur drainase dan sungai di Surabaya masih belum mampu sepenuhnya menahan debit air yang tinggi. Pemerintah melalui Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga (DSDABM) berkomitmen untuk melakukan percepatan penanganan pada titik-titik rawan tersebut agar banjir tidak terus berulang setiap tahun (P. K. Surabaya, 2024).

Di Kota Surabaya ini banjir yang terjadi tentunya disebabkan oleh berbagai faktor yang menjadi penyebab dari banjir tersebut salah satunya adalah tingginya jumlah kepadatan penduduk yang tinggal di kota Surabaya. Dimana peningkatan penduduk semakin tahun semakin tinggi jumlahnya, tentu dengan peningkatan pertumbuhan penduduk membuat lahan untuk tempat tinggal menjadi lebih kecil dan membuat warga mendirikan pemukiman ditempat yang tidak seharusnya mendirikan sebuah bangunan tempat tinggal. Kepadatan yang tinggi ini memberikan tekanan besar terhadap ruang perkotaan, terutama di daerah-daerah bantaran sungai yang sering kali menjadi lokasi permukiman informal. Fenomena urbanisasi yang tidak terkendali menyebabkan konversi lahan hijau dan daerah resapan air menjadi area hunian serta infrastruktur pendukung lainnya (Bank, 2022).

Akibatnya, daya dukung lingkungan semakin menurun, dan kapasitas sungai dalam menampung air hujan serta aliran dari daerah hulu menjadi terbatas. Selain itu, rendahnya kesadaran masyarakat dalam menjaga kebersihan sungai juga memperparah permasalahan ini. Akibatnya, Sungai Kalianak kehilangan kapasitas alirannya dan sering meluap saat musim hujan, menyebabkan banjir di wilayah sekitarnya yang berdampak pada ratusan rumah warga dan aktivitas perekonomian juga terhambat. Dimana masalah ini juga terjadi karena tingginya jumlah kepadatan penduduk yang terus meningkat di Kota Surabaya, berikut peneliti lampirkan data kepadatan penduduk dari tahun 2013-2022:



Gambar 1. Kepadatan Penduduk Kota Surabaya 2013-2022

Sumber: Disdukcapil Kota Surabaya (2023)

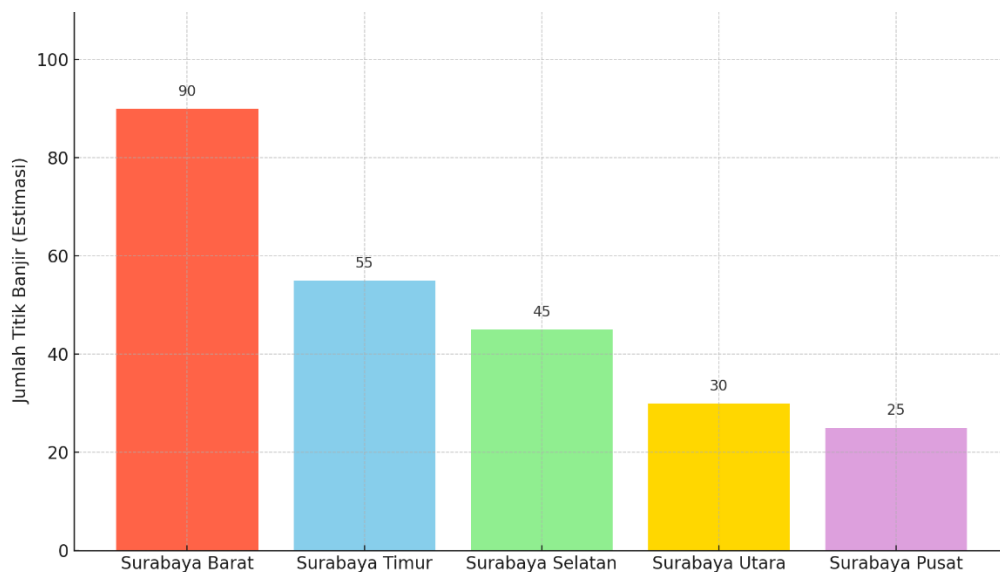
Dari gambar 1. mengenai kepadatan penduduk diatas dapat terlihat bahwa di Kota Surabaya terjadi peningkatan kepadatan penduduk sejak tahun 2015, demikian pula hingga saat ini tahun 2025 terus terjadinya peningkatan jumlah penduduk. Pada tahun 2022 jumlah penduduk di Kota Surabaya mencapai 2.978.863 jiwa, dan menurut data yang peneliti baca dari (Sonhaji, 2023) pada saat ini pada tahun 2025 jumlah penduduk mencapai 3.043.518 jiwa dimana sudah adanya peningkatan sebanyak 55.655 jiwa atau sudah sebesar 1,86% tingginya peningkatan penduduk selama periode tiga tahun. Tentu bukan jumlah angka yang sedikit, dengan adanya tingginya linjakan kepadatan penduduk dan terbatasnya jumlah lahan pemukiman di Surabaya membuat masyarakat kebingungan untuk mencari tempat tinggal, hingga mereka memanfaatkan lahan yang seharusnya tidak digunakan untuk bermukim dan menetap ditempat yang tidak seharusnya digunakan (D. K. dan P. S. K. Surabaya, 2021).

Di Kota Surabaya, Sungai Kalianak yang terletak di Kecamatan Asemrowo menjadi salah satu sungai yang bantaran sungainya dijadikan sebagai tempat bertempat tinggal dan bermukim, tentu bantaran sungai bukan merukan tempat yang strategis untuk dijadikan sebagai tempat tinggal, namun masyarakat memanfaatkan bantaran sungai disepanjang sungai Kalianak untuk terus menjalani hidup, tentunya sungai ini akan mengalami berbagai permasalahan lingkungan yang cukup penting dan nyata. Sungai ini mengalami pendangkalan akibat sedimentasi, polusi dari limbah sampah domestik dan industri, serta penyempitan alur sungai akibat pembangunan bangunan di bantaran sungai yang tidak sesuai dengan tata ruang yang seharusnya ada (Jatim, 2025).

Pertumbuhan penduduk yang tinggi dan laju urbanisasi yang cepat di Kota Surabaya telah mendorong ekspansi pemukiman hingga ke wilayah bantaran sungai. Fenomena ini tidak hanya memicu alih fungsi lahan secara masif, tetapi juga meningkatkan jumlah timbulan sampah domestik di area perkotaan. Di banyak kawasan padat penduduk seperti Asemrowo, kebiasaan masyarakat membuang sampah ke sungai masih menjadi persoalan utama yang belum terselesaikan. Menurut (Windriana et al., 2022), Sungai Kalianak menghadapi kendala serius akibat rendahnya kesadaran warga dalam menjaga lingkungan,

terutama dalam pengelolaan sampah rumah tangga yang sebagian besar dibuang langsung ke sungai.

Di Kota Surabaya sendiri banjir merupakan hal yang dianggap biasa oleh masyarakat, karena setiap sudut di kota Surabaya mengalami banjir. Berdasarkan data terbaru dari berita (P. K. Surabaya, 2024) menyebutkan bahwa terdapat 245 titik sebaran banjir di seluruh wilayah kota. Wilayah yang terdampak cukup besar yakni Surabaya barat dan Surabaya selatan dan fokus utama pada daerah Pondok Benowo Indah (PBI), Jalan Tengger, Pakal Madya, dan dukuh Kupang. Kecamatan Asemrowo merupakan daerah Surabaya Barat dimana sungai kalianak itu sendiri berada, hingga dapat diketahui bahwa sungai ini merupakan sungai penyebab banjir di daerah Surabaya barat. Berikut data sebaran banjir yang telah peneliti temukan berdasarkan berita dan informasi yang peneliti baca.



Gambar 2 Sebaran Banjir di Kota Surabaya
Sumber : Media Online, dikelola oleh peneliti (2025)

Gambar grafik diagram 2 mengenai sebaran banjir di Kota Surabaya tersebut peneliti ambil dari beberapa berita yang menyatakan sebaran banjir yang ada di semua wilayah kota. Dari grafik bagan diatas adanya sebaran banjir di 245 titik di seluruh wilayah namun rasio terbesar ada pada bagian Surabaya Barat dimana daerah tersebut merupakan bagian dari Kecamatan Asemrowo, Pondok Benowo Indah, Pakal Madya. Hal ini sesuai dengan berita di (Esti Widiyana,2025) mengatakan bahwa banjir di Kecamatan Asemrowo telah terjadi secara berulang dalam lima tahun terakhir, terutama akibat kombinasi dari pendangkalan Sungai Kalianak dan buruknya sistem drainase perkotaan membuat meluapnya air sungai hingga banjir di bagian Barat kota Surabaya terjadi berulang (P. K. Surabaya, 2024).

Sebagai respons terhadap permasalahan tersebut, Pemerintah Kota Surabaya mengimplementasikan kebijakan normalisasi Sungai Kalianak sebagai bagian dari strategi pengendalian banjir di wilayah tersebut. Normalisasi ini mencakup berbagai tindakan, seperti pengerukan lumpur dan sedimen, pelebaran sungai, pembuatan tanggul, pergusuran rumah dan bangunan yang berdiri di atas bantaran sungai, serta perbaikan sistem drainase di

sekitarnya. Kebijakan Normalisasi ini didasari oleh dengan tata ruang yaitu, Pasal 1 ayat (46) Peraturan Daerah Kota Surabaya Tahun 2014-2034 (Windriana et al., 2022).

Tujuan utama dari kebijakan ini adalah untuk memperbaiki tata ruang wilayah sekitar sempadan sungai, meningkatkan kapasitas tampung air sungai, perbesaran debit air sungai, adanya drainase yang baik di bantaran sungai, ekosistem yang lebih sehat untuk segala sumber daya disekitar wilayah dan agar aliran sungai dapat mengalir dengan lebih lancar dan banjir di seluruh titik wilayah kita Surabaya dapat teratasi dengan baik. Pelaksanaan normalisasi Sungai Kalianak tidak terlepas dari berbagai macam masalah dan hambatan. (Ningrum & Ginting, 2020) mengatakan, salah satu tantangan terbesar adalah penolakan dari warga yang terdampak, dikarenakan kebijakan normalisasi ini akan dilakukan pergusuran rumah, tempat tinggal, dan bangunan yang berdiri di bantaran sungai.

Dalam Penelitian yang dilakukan oleh (Ningrum & Ginting, 2020) mengatakan bahwa upaya normalisasi sering kali melibatkan pembongkaran permukiman yang telah lama berdiri di bantaran sungai. Hal ini memicu konflik antara warga dan pemerintah, terutama ketika masyarakat merasa kebijakan tersebut tidak berpihak kepada mereka. Banyak yang mengeluhkan kurangnya kompensasi atau solusi yang jelas mengenai tempat tinggal baru serta bagaimana mereka bisa melanjutkan mata pencahariannya setelah direlokasi. Masalah implementasi kebijakan normalisasi ini juga menjadi sangat rumit akibat masih banyak masyarakat yang kurang memahami lebih dalam terkait dari kebijakan normalisasi sungai karena minimnya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah.

Penelitian yang dilakukan oleh (Fauzie, 2022) menunjukkan bahwa salah satu faktor utama kegagalan implementasi kebijakan lingkungan adalah kurangnya komunikasi yang efektif antara pemerintah dan masyarakat. Dalam banyak kasus, pemerintah lebih berfokus pada aspek teknis proyek pelaksanaannya saja tanpa mempertimbangkan berbagai dampak sosial yang ditimbulkan, sehingga masyarakat merasa tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Pentingnya penelitian ini semakin meningkat mengingat Kota Surabaya merupakan salah satu kota dengan risiko banjir yang cukup tinggi di Indonesia. Berdasarkan data dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Surabaya (Jatim, 2025).

Keberhasilan implementasi kebijakan normalisasi sungai di Surabaya akan sangat menentukan efektivitas strategi pengendalian banjir di kota ini dan akan berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat yang tinggal di sekitar sungai. Untuk memperjelas fokus kajian, penelitian ini memiliki sejumlah batasan yakni, lokasi penelitian terbatas pada wilayah Sungai Kalianak yang berada di Kecamatan Asemrowo, Kota Surabaya, sebagai area yang terdampak langsung oleh kebijakan normalisasi sungai.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut (Sugiyono, 2019), penelitian kualitatif merupakan metode yang digunakan untuk memahami fenomena sosial secara mendalam dan holistik dari perspektif subjek yang diteliti. Pendekatan ini dipilih karena penelitian bertujuan untuk menggambarkan proses implementasi kebijakan normalisasi Sungai Kalianak serta dinamika sosial yang terjadi dalam pelaksanaannya. Pengumpulan

data dilakukan secara langsung di lapangan melalui tiga teknik utama, yaitu wawancara, observasi, dan dokumentasi. Wawancara dilakukan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, seperti Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga (DSDABM), Satpol PP, Dinas Lingkungan Hidup (DLH), Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Brantas, pemerintah Kecamatan Asemrowo dan Krembangan, serta masyarakat terdampak.

Observasi dilakukan di sepanjang bantaran Sungai Kalianak untuk mengamati kondisi fisik sungai, proses normalisasi, serta interaksi antara pemerintah dan masyarakat. Dokumentasi digunakan untuk melengkapi data berupa foto, arsip kebijakan, dan laporan resmi instansi terkait. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif (Miles, M. B.; Huberman, 2019) yang meliputi tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan memilih dan menyederhanakan data yang relevan dengan fokus penelitian. Penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi deskriptif agar mudah dipahami. Selanjutnya, penarikan kesimpulan dilakukan secara bertahap dengan memverifikasi temuan di lapangan sehingga diperoleh hasil yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian ini menggambarkan bagaimana implementasi kebijakan normalisasi Sungai Kalianak dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Surabaya sesuai amanat Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014–2034. Proses implementasi di lapangan menunjukkan bahwa upaya normalisasi tidak hanya berkaitan dengan pengerjaan teknis seperti pengerukan, pelebaran alur sungai, dan penertiban bangunan, tetapi juga berkaitan dengan dinamika sosial, ekonomi, serta hubungan antarinstansi yang terlibat. Melalui wawancara mendalam dengan pelaksana kebijakan, observasi langsung, serta penelusuran dokumen pendukung, penelitian ini berhasil mengidentifikasi bagaimana setiap variabel dalam model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (1975) berpengaruh terhadap keberhasilan dan hambatannya.

Temuan penelitian memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan berjalan cukup baik pada aspek teknis dan koordinasi antarinstansi, namun menghadapi tantangan signifikan pada aspek sosial, terutama terkait resistensi warga yang terdampak relokasi. Selain itu, kondisi sungai yang telah mengalami penyempitan dan pendangkalan bertahun-tahun membuat proses normalisasi memerlukan pendekatan yang tidak hanya berorientasi pada pembangunan fisik, tetapi juga pada penataan ruang dan penanganan dampak sosial secara komprehensif. Dengan menggunakan enam variabel implementasi menurut Van Meter dan Van Horn (1975): standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, komunikasi antarorganisasi, disposisi pelaksana, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik. Pembahasan berikut disusun untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai bagaimana kebijakan ini diimplementasikan serta faktor apa saja yang mempengaruhinya. Berikut penjelasan hasil dari tiap indikator:

1. Standar dan Sasaran

Saat Penetapan standar dan sasaran kebijakan merupakan faktor kunci dalam keberhasilan implementasi kebijakan publik. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), kejelasan standar dan sasaran menentukan efektivitas penerjemahan kebijakan ke tindakan nyata. Apabila tujuan kebijakan tidak dirumuskan dengan tegas, maka pelaksana akan mengalami kesulitan dalam menentukan arah serta prioritas implementasi. Dalam konteks penelitian ini, kebijakan normalisasi Sungai Kalianak berlandaskan pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang RTRW 2014–2034 yang menekankan penataan ruang berbasis keseimbangan ekologi dan pengendalian risiko bencana. Normalisasi dilakukan sebagai upaya pengendalian banjir sekaligus penataan kawasan sempadan sungai agar kembali berfungsi sebagaimana mestinya, dengan tujuan mengembalikan fungsi hidrologis Sungai Kalianak, menata permukiman bantaran sungai, serta menurunkan titik genangan di Surabaya Barat.

Temuan lapangan menunjukkan bahwa arah kebijakan ini sangat jelas, terutama terkait penataan kawasan sempadan, pengendalian banjir, dan pemulihan fungsi sungai. Berdasarkan wawancara, penyempitan sungai dari 30 meter menjadi sekitar 40 cm–1 meter telah menghambat aliran air. Hal tersebut diperkuat oleh penjelasan Ibu Ummah dari BBWS Brantas yang menegaskan bahwa normalisasi merupakan tindak lanjut evaluasi hidrologi karena debit air sudah melampaui daya tampung. Hasil kajian teknis kemudian menetapkan lebar ideal sungai sebesar 18,6 meter agar aliran menuju laut dapat kembali lancar. Data Pemkot Surabaya (2024) menunjukkan adanya 245 titik banjir aktif, sebagian besar berada di sekitar Sungai Kalianak. Setelah program normalisasi berjalan sejak pertengahan 2025, genangan mulai berkurang, menandakan adanya capaian kebijakan.

Pandangan ini diperkuat oleh Bapak Much. Rokim, S.T. dari DLH Surabaya yang menjelaskan bahwa penyebab utama banjir berasal dari bangunan yang berdiri di atas sempadan sungai, sehingga normalisasi tidak hanya terkait banjir tetapi juga berkaitan dengan pengembalian fungsi ekologis dan peningkatan kualitas drainase kota. Dari hasil observasi, peneliti melihat bahwa ruang Sungai Kalianak sudah tidak lagi berfungsi sebagaimana mestinya sehingga tindakan penertiban diperlukan. Dari sisi masyarakat, sebagian warga memahami arah kebijakan meskipun terdampak pemotongan bangunan, mengakui bahwa setelah normalisasi banjir berkurang drastis. Hal ini menunjukkan bahwa standar kebijakan selaras dengan kebutuhan masyarakat meskipun pendekatan sosial masih perlu diperkuat.

Hasil penelitian terdahulu juga mendukung temuan ini. Rahayu et al. (2021) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada kejelasan tujuan yang terukur. Studi Anjani et al. (2022) mengenai pengelolaan sungai di Banjarmasin menyoroti pentingnya koordinasi pemerintah dan masyarakat agar kebijakan tidak berhenti pada tahap perencanaan. Temuan tersebut relevan dengan kondisi lapangan, di mana kejelasan sasaran kebijakan normalisasi sudah baik namun tantangan utama terletak pada penerimaan sosial dan kepatuhan masyarakat terhadap aturan ruang.

Secara keseluruhan, analisis menunjukkan bahwa standar dan sasaran kebijakan normalisasi Sungai Kalianak telah sesuai dengan visi pembangunan tata ruang Surabaya

sebagaimana tertuang dalam Perda RTRW 2014–2034, yaitu mengembalikan fungsi daerah aliran sungai dan meningkatkan kualitas tata ruang kota. Keberhasilan kebijakan ini pada tahap selanjutnya akan sangat bergantung pada konsistensi koordinasi antarinstansi serta dukungan masyarakat dalam menjaga keberlanjutan fungsi sungai.

2. Sumber Daya

Bagian Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), ketersediaan sumber daya merupakan unsur krusial dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan publik. Sumber daya tidak hanya mencakup anggaran, tetapi juga tenaga kerja, fasilitas fisik, dukungan teknis, serta kapasitas sosial dan kelembagaan. Apabila sumber daya tidak tersedia secara memadai, maka pelaksanaan kebijakan akan terhambat meskipun tujuan kebijakan sudah jelas. Pada kebijakan normalisasi Sungai Kalianak, sumber daya berasal dari berbagai instansi seperti Satgas Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga (DSDABM), BBWS Brantas, Dinas Lingkungan Hidup (DLH), serta Satpol PP. Dari sisi anggaran, kegiatan didukung oleh APBD Kota Surabaya. Hasil wawancara menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya telah memiliki satgas teknis lengkap dengan alat berat seperti Begho dan dump truck. Bapak Retsadika Kusriardi, S.T. menjelaskan bahwa seluruh proses menggunakan sumber daya internal tanpa pihak ketiga, menandakan kesiapan dan efisiensi kelembagaan.

Observasi lapangan juga memperlihatkan bahwa koordinasi antara BBWS dan pemerintah kota berjalan baik, terutama dalam survei aliran, pemetaan, dan pengukuran lebar sungai. BBWS menyediakan data teknis, sedangkan pengerukan dan penertiban menjadi tanggung jawab DSDABM dan Satpol PP. Kerja sama ini digambarkan oleh Bapak Dwi dari Satpol PP sebagai “gayung bersambut”, yang menunjukkan bahwa seluruh lembaga saling melengkapi.

Namun, dari sisi sosial, kesiapan masih belum optimal. Warga seperti Ibu Sumiarsih dan Pak Samat menyampaikan bahwa fasilitas relokasi, bantuan ekonomi, dan akses jalan baru belum sepenuhnya tersedia setelah penertiban. Hal ini menimbulkan kekhawatiran terkait pekerjaan dan keberlangsungan hidup pascapemindahan. Temuan ini menunjukkan bahwa meskipun sumber daya teknis telah terpenuhi, sumber daya sosial masih perlu diperkuat melalui pendampingan, komunikasi intensif, dan penyediaan fasilitas adaptasi bagi warga terdampak. Temuan ini sejalan dengan penelitian Anjani et al. (2022) di Banjarmasin yang menemukan bahwa keterbatasan tenaga sosial dan dukungan masyarakat sering menghambat pelaksanaan kebijakan. Penelitian Rahayu et al. (2021) juga menegaskan bahwa kekurangan anggaran sosial dan tenaga lapangan memperlambat implementasi penanggulangan banjir.

Dengan demikian, implementasi kebijakan normalisasi Sungai Kalianak sudah didukung oleh sumber daya teknis, kelembagaan, dan finansial yang memadai. Namun keberhasilan jangka panjang tetap membutuhkan penguatan sumber daya sosial, terutama terkait relokasi, bantuan ekonomi, dan pendampingan warga. Keseimbangan antara aspek teknis dan sosial menjadi faktor penentu agar kebijakan normalisasi sungai dapat berjalan efektif dan diterima oleh masyarakat.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), karakteristik agen pelaksana merupakan faktor penting dalam efektivitas implementasi kebijakan, mencakup struktur birokrasi, koordinasi antar instansi, kapasitas organisasi, serta komitmen pelaksana terhadap tujuan kebijakan. Dalam kebijakan normalisasi Sungai Kalianak, pelaksanaan melibatkan BBWS Brantas sebagai otoritas teknis, DSDABM sebagai pelaksana utama di lapangan, DLH sebagai pengawas lingkungan, Satpol PP yang menangani penertiban bangunan liar, serta pemerintah kecamatan Asemrowo dan Krembangan sebagai penghubung antara pemerintah dan masyarakat.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa koordinasi antarinstansi berjalan cukup solid. Surat informasi pelanggaran dari BBWS menjadi dasar awal kolaborasi teknis antara BBWS dan Pemerintah Kota Surabaya. Hal ini diperkuat oleh keterangan Bapak Yudhia Abrianto, S.E., M.M., yang menjelaskan bahwa koordinasi formal melalui rapat teknis membuat hubungan antarinstansi semakin terstruktur dan seragam dalam menjalankan tugas. Penjelasan tersebut sejalan dengan pernyataan Bapak Retsadika Kusriardi, S.T., dari DSDABM, yang menyebutkan bahwa seluruh proses pelaksanaan mulai dari perencanaan hingga evaluasi dilakukan secara rutin melalui forum bersama. Kendala teknis seperti akses jalan sempit dan hambatan kabel SUTET dibahas secara kolektif, sehingga solusi dapat ditemukan tanpa menghambat jadwal normalisasi. Karena antara pemerintah kota juga selalu mengadakan rapat hampir setiap hari, berikut bukti bahwa koordinasi antar internal berjalan dengan baik:



Gambar 3. Rapat Koordinasi antar Instansi Pelaksana

Sumber: Balai Besar Wilayah Sungai Brantas

Dari hasil observasi di lapangan, evaluasi mingguan menjadi mekanisme penting untuk memastikan pekerjaan tetap berjalan dan tidak memicu konflik sosial baru. Hubungan

pelaksana dengan masyarakat juga menunjukkan perbaikan. Warga seperti Bu Sumiarsih dan Pak Samat mengungkapkan bahwa meskipun awalnya terjadi kebingungan, komunikasi menjadi lebih baik setelah adanya pertemuan di tingkat RT/RW. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksana cukup responsif dalam menyampaikan informasi dan menindaklanjuti aspirasi warga.

Temuan ini selaras dengan penelitian Rahayu et al. (2021) yang menegaskan bahwa birokrasi yang komunikatif dapat mempercepat penanganan teknis. Dalam kasus Sungai Kalianak, respons cepat terhadap laporan genangan dan penyelesaian hambatan teknis menunjukkan profesionalitas pelaksana kebijakan. Secara keseluruhan, karakteristik agen pelaksana pada kebijakan normalisasi Sungai Kalianak menunjukkan efektivitas yang baik. Koordinasi antarinstansi berjalan terstruktur, komitmen pelaksana cukup kuat, dan dukungan pemerintah daerah memadai. Meskipun terdapat hambatan teknis dan sosial, soliditas birokrasi dan keterlibatan pemerintah kecamatan menjadi faktor utama yang membuat kebijakan dapat dijalankan dengan baik dan terarah.

4. Komunikasi antar Organisasi

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), komunikasi merupakan elemen penting yang menentukan efektivitas implementasi kebijakan, karena memastikan bahwa tujuan kebijakan dipahami secara seragam dan menghindarkan kesalahan interpretasi di lapangan. Dalam kebijakan normalisasi Sungai Kalianak, komunikasi perlu dilakukan secara intensif karena pelaksana terdiri dari BBWS Brantas, DSDABM, DLH, Satpol PP, serta pemerintah Kecamatan Asemrowo dan Krembangan yang memiliki fungsi berbeda namun saling berkaitan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi formal antarinstansi berjalan baik sejak diterbitkannya surat informasi pelanggaran dari BBWS Brantas sebagai dasar koordinasi awal penertiban. Forum rapat teknis dan sosialisasi rutin di tingkat kecamatan membantu menyelaraskan pemahaman antar aktor kebijakan. Wawancara dengan pelaksana seperti Bapak Dwi Hargianto, S.Sos., M.H., mengonfirmasi bahwa setiap tahap pekerjaan selalu diawali koordinasi dan ditutup evaluasi sehingga kendala teknis maupun sosial dapat diatasi tanpa mengganggu jadwal kerja.

Komunikasi dengan masyarakat juga menjadi perhatian penting. Sosialisasi dilakukan melalui forum RT/RW, pertemuan kelurahan, serta penyampaian SP bertahap dengan pendekatan humanis untuk meminimalkan konflik relokasi. Observasi lapangan menunjukkan bahwa kolaborasi antarinstansi dalam melakukan sosialisasi jauh lebih efektif dibanding berjalan sendiri-sendiri, karena warga memperoleh penjelasan yang lebih komprehensif. Pendekatan personal seperti door to door juga dilakukan agar informasi tidak hanya bergantung pada kabar tidak resmi. Adapun bukti adanya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah kota:



Gambar 4. Dokumentasi Sosialisasi dengan Warga Sekitar Sungai Kalianak

Sumber: Balai Besar Wilayah Sungai Brantas

Pada gambar 4 pemerintah kota melaksanakan sosialisasi dengan warga sekitar sungai Kalianak, agar informasi yang disampaikan sama rata kepada seluruh warga terdampak. Meski sempat terjadi kesalahpahaman, komunikasi yang lebih terbuka membuat tingkat penerimaan warga meningkat. Temuan ini sejalan dengan penelitian Anjani et al. (2022), yang menegaskan bahwa keberhasilan pengelolaan sungai sangat dipengaruhi oleh komunikasi dua arah antara pemerintah dan masyarakat. Hal serupa terjadi di Sungai Kalianak, di mana komunikasi intensif antar BBWS, Pemkot, dan warga membantu mengurangi gejolak sosial serta memastikan pelaksanaan normalisasi lebih kondusif.

Secara keseluruhan, komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana dalam kebijakan normalisasi Sungai Kalianak dapat dikatakan efektif dan terkoordinasi. Setiap instansi menjalankan perannya sesuai mekanisme yang telah disepakati, sementara komunikasi pemerintah-masyarakat semakin partisipatif. Keterpaduan komunikasi ini menjadi faktor penting yang mendukung kelancaran implementasi kebijakan dan tercapainya tujuan normalisasi secara lebih adaptif dan berorientasi pada kepentingan bersama.

5. Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang menjadi lingkungan pelaksanaannya. Ketiga aspek ini menentukan sejauh mana masyarakat menerima kebijakan, kemampuan mereka menyesuaikan diri, serta stabilitas politik yang mendukung pelaksanaan di lapangan. Dalam kebijakan normalisasi Sungai Kalianak, ketiga kondisi tersebut memiliki pengaruh besar. Warga yang tinggal di bantaran sungai sebagian besar merupakan masyarakat berpenghasilan rendah dan bekerja di sektor informal, sehingga normalisasi berdampak langsung pada stabilitas sosial dan ekonomi mereka. Banyak warga menganggap kawasan tersebut sebagai tempat tinggal tetap,

meskipun secara hukum merupakan ruang sungai. Situasi ini membuat proses penataan lebih sensitif.

Masalah yang semakin terlihat ketika ditemukan adanya sertifikat tanah di area sempadan yang mengindikasikan potensi praktik mafia tanah. Kondisi tersebut memunculkan perdebatan hukum dan dinamika politik lokal yang memperlambat proses penertiban. Dampak ekonomi juga menjadi tantangan utama. Sejumlah warga kehilangan tempat tinggal sekaligus mata pencaharian, terutama bagi mereka yang memiliki usaha kecil atau indekos di bantaran sungai. Hal ini sejalan dengan temuan wawancara yang menyebutkan bahwa relokasi menambah beban ekonomi keluarga. Pemerintah Kota Surabaya berupaya mengurangi dampak tersebut dengan menyediakan hunian rusun bagi warga yang memenuhi syarat serta bantuan transportasi untuk warga yang kembali ke daerah asal. Meskipun demikian, adaptasi sosial pascarelokasi tetap menjadi tantangan, terutama terkait lingkungan baru dan aktivitas harian warga. Pemerintah kecamatan berupaya menjaga stabilitas melalui pendampingan dan dialog langsung.

Dari sisi politik, pelaksanaan normalisasi juga diwarnai dinamika, termasuk adanya kelompok tertentu yang memobilisasi warga untuk menolak kebijakan. Namun, melalui pendekatan persuasif, sosialisasi terbuka, dan koordinasi antarinstansi, potensi konflik dapat diredam. Wawancara dengan perangkat kecamatan menunjukkan bahwa keterbukaan informasi berdampak signifikan dalam meredakan ketegangan. Pandangan masyarakat sendiri beragam. Sebagian warga merasakan beban ekonomi, sementara lainnya mulai melihat manfaat jangka panjang berupa berkurangnya banjir dan lingkungan yang lebih tertata. Temuan ini sejalan dengan penelitian Rasanjani (2024) yang menunjukkan bahwa program normalisasi umumnya menimbulkan dampak sosial-ekonomi jangka pendek tetapi memberi manfaat lingkungan jangka panjang bila didukung komunikasi publik dan konsistensi politik.

Secara keseluruhan, kondisi sosial, ekonomi, dan politik dalam implementasi normalisasi Sungai Kalianak mencerminkan adanya tantangan sekaligus peluang. Meskipun resistensi dan dampak ekonomi menjadi hambatan utama, dukungan politik pemerintah kota dan meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya penataan ruang memperlihatkan bahwa kebijakan ini memiliki potensi keberlanjutan. Keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh hasil teknis pengerukan sungai, tetapi juga oleh kemampuan masyarakat beradaptasi serta sejauh mana mereka merasakan manfaat nyata dari penataan ruang menuju Surabaya yang lebih tertata dan bebas banjir. Meskipun indikator ini menjadi indikator paling rendah karena adanya tekanan politik dan dampak sosial masyarakat yang cukup besar namun pemerintah kota terus berupaya meminimalisir dampak yang ditimbulkan dari kegiatan normalisasi sungai untuk kebijakan tata ruang wilayah ini.

6. Disposisi atau Sikap Pelaksana

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), disposisi pelaksana merupakan faktor penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan karena mencerminkan tingkat komitmen, pemahaman, dan responsivitas aparat terhadap tujuan kebijakan. Dalam

kebijakan normalisasi Sungai Kalianak, hasil penelitian menunjukkan bahwa para pelaksana dari berbagai instansi memiliki sikap positif, profesional, dan berkomitmen tinggi untuk menjalankan kebijakan secara efektif sekaligus tetap memperhatikan aspek kemanusiaan.

Pelaksana tidak hanya menegakkan aturan secara administratif, tetapi juga menerapkan pendekatan persuasif dan humanis kepada warga terdampak. Dialog langsung, musyawarah, serta pendekatan bertahap menjadi strategi utama untuk menghadapi penolakan warga, terutama mereka yang telah lama tinggal di bantaran sungai. Observasi lapangan juga menunjukkan bahwa pelaksana berhati-hati dalam mengambil tindakan, terutama ketika muncul protes warga dan dinamika politik. Pemerintah berupaya memberikan ruang komunikasi baru melalui sosialisasi tambahan agar masyarakat memahami tujuan kebijakan.

Sikap ini diakui oleh para pelaksana. Bapak Dwi Hargianto dari Satpol PP menjelaskan bahwa kebijakan ini berkaitan dengan keselamatan banyak orang, sehingga ketegasan harus diimbangi dengan empati. Pemerintah juga menyediakan kompensasi seperti hunian rusun dan program padat karya sebagai bentuk tanggung jawab sosial. Aparat kecamatan turut mendukung proses sosialisasi berulang dengan sikap yang sabar dan kooperatif agar warga dapat menerima informasi secara perlahan. Masyarakat pun merasakan hal tersebut. Berdasarkan wawancara, warga seperti Pak Samat menilai bahwa petugas menunjukkan kesabaran tinggi, bahkan mendatangi warga hingga malam hari demi memastikan komunikasi berjalan dengan baik. Sikap pelaksana yang empatik dan terbuka ini membantu meredam resistensi warga serta mengurangi potensi konflik di lapangan.

Temuan ini sejalan dengan penelitian Mandasari dan Prabawati (2020) yang menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan sangat dipengaruhi oleh pelaksana yang memiliki komitmen tinggi dan mampu menjalin komunikasi positif dengan masyarakat. Kondisi tersebut terlihat jelas pada implementasi normalisasi Sungai Kalianak. Secara keseluruhan, disposisi pelaksana dalam kebijakan ini menunjukkan komitmen kuat terhadap tujuan penataan ruang dan pengendalian banjir. Sikap humanis, adaptif, dan berorientasi pada solusi menjadikan kebijakan ini dapat berjalan relatif lancar meskipun diwarnai dinamika sosial. Hal ini membuktikan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh sumber daya atau struktur birokrasi, tetapi juga oleh integritas dan sikap para pelaksana yang menjalankannya.

KESIMPULAN

Dari penelitian ini disimpulkan bahwa implementasi kebijakan normalisasi Sungai Kalianak berdasarkan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2014 tentang RTRW Kota Surabaya berjalan cukup baik dan memberi dampak positif terhadap pengendalian banjir, penataan ruang, dan kualitas lingkungan. Keterlibatan DSDABM, BBWS Brantas, DLH, Satpol PP, serta pemerintah kecamatan telah membentuk koordinasi yang solid dalam pelaksanaan kebijakan. Dari enam indikator Van Meter dan Van Horn, Standar dan Sasaran Kebijakan menjadi indikator terkuat karena seluruh pelaksana memiliki pemahaman yang sama mengenai

tujuan normalisasi, yaitu memulihkan fungsi sungai, mengurangi banjir, dan menata kawasan sempadan. Komunikasi antarorganisasi berada pada posisi kuat berikutnya, diikuti oleh karakteristik agen pelaksana dan disposisi pelaksana yang menunjukkan komitmen dan sikap persuasif meskipun menghadapi dinamika sosial. Sumber daya dinilai cukup memadai secara teknis, namun masih lemah pada aspek pendampingan sosial. Indikator paling lemah adalah kondisi sosial, ekonomi, dan politik, terutama resistensi warga terkait relokasi serta tekanan politik yang memperkuat penolakan. Keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh koordinasi lintas instansi, kejelasan tujuan kebijakan, serta kesiapan teknis. Namun efektivitasnya tetap bergantung pada kemampuan pemerintah dalam menangani aspek sosial masyarakat.

SARAN

Untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan normalisasi Sungai Kalianak, pemerintah perlu memperkuat pendampingan sosial kepada warga terdampak sekaligus memperjelas skema relokasi yang disediakan. Pendampingan tidak cukup dilakukan melalui sosialisasi berskala besar, tetapi harus diperkuat dengan kunjungan langsung, penambahan tenaga pendamping, serta pelibatan RT/RW agar proses komunikasi lebih dekat dan mudah dipahami warga. Pemerintah juga perlu menjaga netralitas kebijakan dan meminimalkan tekanan politik yang muncul selama proses normalisasi. Informasi resmi harus disampaikan secara seragam dan transparan, serta dilakukan pengawasan di lapangan untuk mencegah provokasi dari pihak-pihak tertentu yang dapat memperkuat penolakan warga. Langkah ini penting agar situasi tetap kondusif dan pelaksanaan kebijakan dapat berlangsung secara stabil.

REFERENSI

- Bank, W. (2022). *Indonesia: National Urban Flood Resilience Project (NUFRaP)*. <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-home>
- Fauzie, H. R. (2022). Peran pemerintah dalam implementasi kebijakan lingkungan di Kabupaten Sidoarjo. *Jurnal Politik Indonesia (Indonesian Journal of Politics)*, 8(2), 122–132. <https://doi.org/10.20473/jpi.v8i2.39942>
- Jatim, D. (2025). *Normalisasi Sungai Kalianak Tahap Pertama Dimulai Pekan Depan, Pemkot Surabaya Bantu Evakuasi Barang Warga*. Diskominfo Jatim. <https://kominfo.jatimprov.go.id/berita/normalisasi-sungai-kalianak-tahap-pertama-dimulai-pekan-depan-pemkot-surabaya-bantu-evakuasi-barang-warga>
- Miles, M. B.; Huberman, A. M. (2019). *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods* (Fourth edi). Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781506353074>
- Ningrum, A. S., & Ginting, K. B. (2020). Strategi Penanganan Banjir Berbasis Mitigasi Bencana pada Kawasan Rawan Bencana Banjir di Daerah Aliran Sungai Seulalah Kota Langsa. *Geography Science Education Journal (GEOSEE)*, 1(1), 6–13. <https://jurnal.unsil.ac.id/index.php/geosee/index>
- Nurhidayat. (2015). *BANJIR, ROB, DAN GENANGAN (Penyebab, Dampak, dan Upaya*

Penanggulangan). BMKG (KMS - Knowledge Management System). <https://kms.bmkg.go.id/2025/11/banjir-rob-dan-genangan-penyebab-dampak-dan-upaya-penanggulangan/>

Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D* (Edisi Revi). Alfabeta Bandung. <https://alfabeta.co.id/>

Surabaya, D. K. dan P. S. K. (2021). *Profil Perkembangan Kependudukan 2021 Kota Surabaya*. <https://disdukcapil.surabaya.go.id/wp-content/uploads/2022/11/2021-Profil-Perkembangan-Kependudukan-Surabaya.pdf>

Surabaya, P. K. (2024). *245 Titik Banjir di Surabaya, DSDABM: Segera Dituntaskan*. Pemerintah Kota Surabaya. <https://surabaya.go.id/id/berita/78722/245-titik-banjir-di-surabaya-dsdabm-segera-dituntaskan>

Windriana, Y., Khoiriyah, N. N., & Arwanto, B. (2022). Tinjauan Yuridis Normalisasi Bantaran Sungai Kalianak Surabaya. *Jurnal Pendidikan, Sosial Dan Humaniora*, 1(4), 369-375. https://www.researchgate.net/publication/375080952_Tinjauan_Yuridis_Normalisasi_Bantaran_Sungai_Kalianak_Surabaya