

Implikasi Kebijakan Normalisasi Kanal Banjir Timur Terhadap Kesejahteraan Masyarakat (Studi Relokasi di Kampung Nelayan Tambakrejo)

Zefanya Lintang Litani Prasetya^{1*}, Yusriyadi², Dyah Wijaningsih³

Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

Jalan dr. Antonius Suroyo, Tembalang, Kota Semarang, Indonesia

*E-mail: lintanglitani@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.14710/pls.31371>

Licensed under a Creative Commons Attribution 4.0
International

Keywords: Public Policy. East Flood Canal Normalization. Social Justice. Socio-Legal Approach.

ABSTRACT

Objective: This study examines the public policy of the Normalization of the East Flood Canal (Kanal Banjir Timur) in Semarang, with particular attention to its implications for the welfare of the fishing community in Tambakrejo. The research addresses two principal questions: (1) how the normative framework of the East Flood Canal normalization policy is constructed; and (2) how the policy's implementation generates socio-legal dynamics and challenges within the affected community.

Methodology/Approach/Design: The study employs a socio-legal approach, integrating normative analysis of regulatory frameworks with empirical field research conducted in Kampung Nelayan Tambakrejo. The theoretical framework draws upon social theories of justice and the concept of law as a tool of social engineering to evaluate the relationship between policy design and its social impact.

Results and Discussion: The findings indicate that the normative framework of the East Flood Canal normalization policy, from its formulation to its implementation, has not optimally accommodated public participation or community aspirations. Furthermore, the implementation process has insufficiently accounted for the socio-economic welfare of the local fishing community, thereby generating tensions between regulatory objectives and social justice considerations.

Practical Implications: The study underscores the necessity of embedding principles of justice, participation, and social benefit in both the formulation and implementation of public policies, particularly those directly affecting vulnerable communities, in order to ensure that development initiatives function as instruments of equitable social transformation.

ABSTRAK

Tujuan: Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kebijakan publik Normalisasi Kanal Banjir Timur di Kota Semarang, dengan menitikberatkan pada implikasinya terhadap kesejahteraan masyarakat nelayan di Tambakrejo. Permasalahan yang dianalisis meliputi: (1) bagaimana kerangka normatif kebijakan Normalisasi Kanal Banjir Timur dibentuk; dan (2) bagaimana dinamika permasalahan yang muncul dalam implementasi kebijakan tersebut dari perspektif socio-legal.

Metodologi/Pendekatan/Desain: Penelitian ini menggunakan pendekatan socio-legal yang memadukan analisis normatif terhadap peraturan perundang-undangan dengan penelitian empiris di Kampung Nelayan Tambakrejo. Kerangka teoritik yang digunakan meliputi teori keadilan sosial dan konsep hukum sebagai alat rekayasa sosial (law as a tool of social engineering) untuk menilai keterkaitan antara desain kebijakan dan dampak sosial yang ditimbulkannya.

Hasil dan Pembahasan: Hasil penelitian menunjukkan bahwa kerangka normatif kebijakan Normalisasi Kanal Banjir Timur, sejak tahap perumusan hingga implementasi, belum sepenuhnya mengakomodasi partisipasi dan aspirasi masyarakat terdampak. Selain itu, pelaksanaan kebijakan tersebut belum secara optimal mempertimbangkan aspek

Kata Kunci: Kebijakan Publik. Normalisasi Kanal Banjir Timur. Keadilan Sosial. Pendekatan Socio-Legal.

kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat nelayan, sehingga menimbulkan ketegangan antara tujuan pembangunan dan prinsip keadilan sosial.

Dampak Praktis: Penelitian ini menegaskan pentingnya pengintegrasian nilai-nilai keadilan, partisipasi publik, dan kemanfaatan sosial dalam setiap tahapan perumusan dan implementasi kebijakan publik, khususnya kebijakan yang berdampak langsung pada kelompok masyarakat rentan, agar pembangunan benar-benar berfungsi sebagai instrumen transformasi sosial yang berkeadilan.

PENDAHULUAN

Penulisan hukum ini berangkat dari kerisauan akademik tentang kebijakan publik mengenai normalisasi Kanal Banjir Timur Kota Semarang yang dilakukan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat melalui Badan Besar Wilayah Sungai Pemali-Juana. Hal ini dianggap penting untuk dilakukan karena kebijakan tersebut berimplikasi pada kesejahteraan masyarakat sekitar, secara khusus masyarakat nelayan Tambakrejo di Kelurahan Tanjungmas yang kemudian menjadi subjek relokasi dengan adanya kebijakan tersebut. Kebijakan normalisasi Kanal Banjir Timur Kota Semarang dianggap penting untuk dikaji lebih lanjut, yakni tentang dasar pembentukan dan penerapan kebijakan, yang keduanya akan mengarah atau berimplikasi pada kesejahteraan masyarakat.

Sebelum menguraikan fenomena sosial yang terjadi, kiranya penting untuk menyamakan perspektif mengenai hukum dan kebijakan publik. Apabila kita menafsirkan kebijakan publik, maka perlu disadari bahwa kebijakan publik tidaklah dapat dilepaskan dari keberadaan hukum itu sendiri. Kedua hal ini saling berkaitan satu sama lain, yang secara sederhana, kita dapat menggambarkan kebijakan publik sebagai sebuah materi, sedangkan hukum dapat digambarkan sebagai wadah dari kebijakan publik tersebut. Dengan kata lain, hukum adalah bentuk dari kebijakan publik—sedangkan kebijakan publik tidak hanya terbatas pada hukum saja.

Prasetya

*Progressive Law and
Society (PLS)*

2025

Hukum merupakan instrumen untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, yang adapun tujuannya diantaranya adalah untuk mengatur dan memenuhi kebutuhan dalam masyarakat (Rahardjo, 2006). Pada umumnya hukum diartikan sebagai suatu keseluruhan peraturan atau kaidah, maka semestinya ia harus mengikuti perkembangan dalam masyarakat. Sebagaimana telah disampaikan oleh Sizhmer yang dikutip oleh Satjipto Rahardjo, bahwa *“hukum tidaklah bergerak dalam ruang yang hampa dan berhadapan dengan hal-hal yang abstrak, melainkan hukum akan selalu berada dalam suatu tatanan sosial dan manusia-manusia yang hidup.”* Hukum dibentuk dengan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan, ketertiban, dan keadilan dalam masyarakat—yang mana dalam pembentukan hukum wajib untuk menggali nilai-nilai dan norma-norma di dalam masyarakat agar tercapai suatu hukum yang responsif, yang sesuai dengan keinginan dan substansi dalam masyarakat (Satjipto Rahardjo, 1972). Tujuan hukum untuk menciptakan kesejahteraan, ketertiban, dan keadilan dalam masyarakat ini juga tercermin dalam konstitusi negara kita, secara khusus di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa Pemerintah memiliki tujuan untuk *“... melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum.”* Pun juga tercatat di dalam falsafah negara Pancasila, di sila kelima yang berbunyi, *“keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”* Hal ini secara jelas mengukuhkan bahwa Indonesia dalam berhukum dan bernegara, memiliki tujuan untuk melindungi serta menjamin kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh warga masyarakat. Oleh karenanya, sudah seharusnya hukum sebagai wadah kebijakan publik dapat

memberikan kepastian, kebermanfaatan, dan mewujudkan kesejahteraan serta keadilan bagi masyarakat (Aristo Evandy A.Barlian & Annisa D. Permata Herista, 2021).

Pembuatan kebijakan publik haruslah melihat masalah atau fenomena sosial yang terjadi di dalam masyarakat, hal ini dikarenakan kesejahteraan masyarakat tidak lepas dari faktor-faktor sosial seperti ekonomi, budaya dan pendidikan, politik, kesehatan, lingkungan hidup, dan lain sebagainya (Kristian, 2023). Masalah sosial yang kompleks ini, memerlukan penanganan yang holistik melalui kebijakan publik yang terintegrasi dan berkesinambungan. Selain itu, perlu diperhatikan bahwa proses pembuatan kebijakan publik yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat haruslah memperhatikan hak asasi manusia dan menghindari adanya diskriminasi terhadap kelompok atau pihak manapun. Perlu adanya keterlibatan masyarakat dalam menciptakan kebijakan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan menjadi peran negara untuk bertindak sebagai fasilitator untuk dapat memastikan kesejahteraan masyarakat tersebut tercapai. Kebijakan normalisasi Kanal Banjir Timur ini berangkat dari Agenda Pembangunan Wilayah yang tercantum di dalam Buku III Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019 (selanjutnya disebut sebagai RPJMN 2015-2019). Berdasarkan hasil korespondensi dengan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Sekretariat Provinsi Jawa Tengah, kebijakan normalisasi Kanal Banjir Timur ini merupakan program yang Pemerintah Pusat yang dilakukan oleh Balai Besar Wilayah Sungai Pemali Juana selaku unit pelaksana teknis dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (selanjutnya akan disingkat sebagai Kementerian PUPR).

Prasetya

Progressive Law and Society (PLS)

2025

Permasalahan ini bermula dari peristiwa yang terjadi pada 18 Januari 2018 tat kala masyarakat nelayan Tambakrejo yang menghuni area bantaran sungai Kanal Banjir Timur mendapat surat undangan dari Kelurahan Tanjungmas untuk menghadiri Sosialisasi Pengendalian Kanal Banjir Timur di Balai Kelurahan Tanjungmas pada Senin, 22 Januari 2018. Menurut hasil wawancara dengan Marzuki, Ketua Paguyuban Armada Laut Tambakrejo, sebelum hari sosialisasi, masyarakat diminta untuk mengisi studi LARAP (land acquisition and resettlement action plan) yang berisi pertanyaan terkait identitas warga, kondisi bangunan, dan pendapat mengenai normalisasi yang akan dilakukan oleh Balai Besar Wilayah Sungai Pemali-Juana (selanjutnya akan disingkat sebagai BBWS Pemali-Juana). Dilansir pula dari artikel yang ditulis oleh Aude Sapere bahwasanya dalam sosialisasi tersebut, masyarakat baru mengetahui bahwa normalisasi sungai Kanal Banjir Timur tersebut mengharuskan masyarakat untuk segera mengosongkan lahan di sepanjang bantaran sungai. Hal ini didasari oleh ketentuan dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau yang termuat di dalam Pasal 22 ayat (2) bahwa, "Dalam hal ini, dalam sempadan sungai terdapat tanggul untuk kepentingan pengendali banjir, perlindungan badan tanggul dilakukan dengan larangan: a) menanam tanaman selain rumput; b) mendirikan bangunan; dan c) mengurangi dimensi tanggul." Menurut hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pelaksanaan Jaringan Sumber Air BBWS Pemali-Juana, Dani Prasetyo, kegiatan normalisasi ini merupakan upaya dari pemerintah untuk menangani permasalahan banjir rob yang senantiasa terjadi di Kota Semarang. Hal ini dikarenakan Kanal Banjir Timur yang seharusnya menjadi pengendali banjir tidak dapat bekerja secara optimal dikarenakan adanya pendangkalan dan sedimentasi akibat daerah sempadan sungai yang diokupasi oleh masyarakat. Hunian dan bangunan yang didirikan oleh masyarakat nelayan dan pedagang kaki lima membuat aliran sungai terhambat karena penyempitan

lahan dan pendangkalan. Dalam rangka melakukan penertiban bagi masyarakat yang menghuni daerah sempadan sungai, BBWS Pemali-Juana bekerja sama dengan Pemerintah Kota Semarang untuk melakukan relokasi terhadap para pedagang kali lima dan masyarakat nelayan yang menghuni area tersebut. Upaya penertiban tersebut ditempuh melalui sosialisasi yang diadakan pada 22 Januari 2018, yang menurut kesaksian dari Marzuki selaku perwakilan masyarakat pada tanggal yang sama masyarakat mendapatkan surat peringatan pertama dari Kelurahan Tanjungmas terkait pelarangan pendirian bangunan di sepanjang sempadan sungai dan diminta untuk segera membongkar bangunan dan pindah dari hunian mereka saat itu.

Target normalisasi ini sejumlah 2.172 warga, baik penghuni daerah sempadan sungai atau pedagang kaki lima, dengan lokasi pemindahan ke Rusunawa Kudu, Kecamatan Genuk yang berjarak kurang lebih 10 kilometer dan Rusunawa Rawasari, Kecamatan Tembalang yang berjarak kurang lebih 17 kilometer dari Tambakrejo. Sejak tanggal sosialisasi, masyarakat Tambakrejo diberikan waktu kurang-lebih selama sebulan untuk mengosongkan lahan. Mulai terhitung sejak tanggal 20 Februari 2018 yang merupakan waktu pengambilan kunci rusunawa, kemudian pada tanggal 28 Februari 2018 masyarakat harus telah pindah ke rusunawa, dan pada tanggal 5 Maret 2018 akan dilaksanakan pembongkaran bangunan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Pemerintah Kota Semarang.

Prasetya

Progressive Law and Society (PLS)

2025

Proses relokasi tersebut tentunya memulai penolakan dari pihak masyarakat Tambakrejo, secara khusus masyarakat nelayan. Pasalnya, proses mulai dari sosialisasi hingga batas waktu relokasi tersebut terkesan terburu-buru dan tidak mempertimbangkan hajat hidup masyarakat yang mayoritas merupakan masyarakat nelayan. Kala itu, Rohmadi, selaku Ketua RT dan perwakilan masyarakat, menyampaikan bahwa pada dasarnya masyarakat tidak menolak adanya normalisasi tetapi relokasi ini tidak dapat diterima dengan mudah oleh masyarakat lantaran aktivitas masyarakat sangat mengandalkan laut, sehingga pemindahan ke dua rusunawa tersebut memberatkan kondisi masyarakat yang mayoritas bermata pencaharian sebagai nelayan. Hal tersebut tidak sesuai dengan identitas masyarakat Tambakrejo yang selama ini hidup sebagai masyarakat pesisir yang sebagian besar adalah nelayan. Masyarakat menilai, bahwa pemerintah harus memberikan kompensasi atas bangunan yang telah lama didirikan seperti rumah, tambak, dan mushola. Jika memang kemudian masyarakat harus direlokasi, maka masyarakat meminta untuk diberikan lokasi yang tidak jauh dari laut agar masyarakat masih dapat melakukan kegiatan sebagai nelayan.

Berbagai upaya kemudian ditempuh untuk meredam konflik di antara masyarakat dan BBWS Pemali-Juana serta Pemerintah Kota Semarang selaku pejabat publik yang berwenang. Upaya yang ditempuh antara lain adalah membuka ruang diskusi melalui Audiensi dan Mediasi yang melibatkan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (kemudian disingkat Komnas HAM) serta Gubernur Jawa Tengah kala itu, Ganjar Pranowo (Stefi Thenu, 2019). Kendati demikian, selama proses berlangsung rumah-rumah milik masyarakat tetap dibongkar sehingga masyarakat memilih untuk tinggal di bedeng (rumah darurat) yang dibangun dari bekas rumah. Hingga pada akhirnya kemudian tercapai kesepakatan antara masyarakat dengan pemerintah—yang mana masyarakat nelayan mendapatkan izin untuk menempati daerah Kalimati (yang dulu merupakan Kali Banger yang sudah ditutup) dengan membangun Hunian Sementara (kemudian disebut Huntara) berbentuk kampung deret. Kesepakatan yang terjadi adalah Pemerintah menjamin hak masyarakat

untuk tinggal di Huntara hingga adanya pembuatan rusunawa di daerah Tambakrejo.

Fenomena yang terjadi di Kampung Nelayan Tambakrejo, Kelurahan Tanjungmas, Kota Semarang tersebut kemudian memantik dilakukannya penelitian ini. Pasalnya, realitas yang terjadi di dalam masyarakat seringkali berseberangan dengan tataran ideal yang dapat dijumpai di teori hukum ataupun teori sosial. Konflik kebijakan normalisasi Kanal Banjir Timur ini dapat ditinjau melalui perspektif hukum. Sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch bahwa hukum dalam mencapai tujuannya perlu untuk tujuannya perlu berorientasi pada tiga hal, yaitu kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Kepastian merupakan tuntutan hukum agar hukum menjadi positif dalam artian hukum berlaku secara pasti. Hal ini berarti kepastian hukum ditujukan untuk melindungi kepentingan setiap individu agar mereka mengetahui apa saja perbuatan yang dilarang sehingga dapat dilindungi dari tindakan kesewenang-wenangan pemerintah. Sementara kemanfaatan dapat diartikan sebagai hukum haruslah bertujuan untuk menghasilkan sesuatu yang berdampak baik dan menghasilkan kebahagiaan masyarakat. Terakhir, keadilan yang berarti kesetaraan. Terhadap keadilan ini, Radbruch memiliki penekanan dan pandangan bahwa cita hukum tidak lain daripada keadilan (Achmad Ali, 2012).

Prasetya

Progressive Law and Society (PLS)

2025

Dalam kasus relokasi masyarakat Kampung Nelayan Tambakrejo, perlu dilihat apakah pengusuran atau relokasi yang dilakukan pemerintah atas warga masyarakat sebagai implikasi dari Kebijakan Normalisasi BKT telah memenuhi tujuan kepastian, kemanfaatan, dan keadilan hukum. Perlu ditinjau lebih lanjut untuk menilai apakah kebijakan tersebut telah memenuhi aspek normatif (yakni memiliki dasar hukum yang jelas atas dilakukannya kebijakan tersebut), apakah kebijakan tersebut memberikan dampak baik dan kebahagiaan bagi masyarakat (secara khusus masyarakat yang terdampak langsung atas pemberlakuan kebijakan), serta apakah kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang adil sehingga mampu memberikan keuntungan dan kegunaan yang paling maksimal di antara pilihan-pilihan kebijakan yang lainnya.

Berangkat dari paparan di atas, realitas yang terjadi di Tambakrejo ini jelas memiliki gesekan dengan asas-asas hukum dan kebijakan publik. Terlihat adanya ketidaksesuaian antara tujuan ber hukum dan bernegara Indonesia dengan fakta sosial yang terjadi, dalam hal ini pemerintah sebagai perwakilan negara telah membuat sebuah kebijakan yang dianggap tidak berorientasi pada keadilan dan kemanfaatan hukum. Maka dari itu, penulisan ini hendak dikaji menjadi sebuah penelitian yang diberi judul, “Implikasi Kebijakan Normalisasi Banjir Kanal Timur Kota Semarang Terhadap Kesejahteraan Masyarakat (Studi Relokasi Kampung Nelayan Tambakrejo dalam Perspektif Socio-Legal)” dan dalam penelitian ini akan ditelaah mengenai berbagai aspek yang berkaitan seperti aspek filosofis dan yuridis dari penerapan kebijakan, serta aspek sosiologis dari masyarakat Tambakrejo.

Dalam perspektif teori kebijakan publik, James E. Anderson menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibentuk oleh badan atau pejabat pemerintah, yang tidak hanya terbatas pada produk hukum tertulis seperti peraturan perundang-undangan dan regulasi administratif, tetapi juga mencakup pernyataan kebijakan (policy statements) yang menunjukkan arah dan komitmen pemerintah (Anderson, 1997). Pandangan ini sejalan dengan Thomas R. Dye yang menegaskan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, yang keduanya sama-sama memiliki konsekuensi publik dan harus dilandasi tujuan serta rasionalitas yang

jelas. Dengan demikian, kebijakan publik dipahami sebagai instrumen strategis yang merefleksikan pilihan politik sekaligus menentukan arah intervensi negara dalam kehidupan sosial (Winarno, 2002).

Agar kebijakan publik mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat, Adam Podgorecki menekankan pentingnya empat asas efisiensi hukum. Pertama, kebijakan harus merepresentasikan secara akurat situasi sosial yang dihadapi, dengan mempertimbangkan konteks nilai, moralitas, rasionalitas, dan kebiasaan masyarakat sebagaimana tercermin dalam gagasan mirror thesis. Kedua, pembuat kebijakan perlu merumuskan dan mengevaluasi berbagai alternatif kebijakan beserta dampak yang mungkin ditimbulkan, sehingga pilihan yang diambil benar-benar merupakan opsi yang paling tepat. Ketiga, perlu adanya kesesuaian antara kebijakan yang dirumuskan dan tujuan yang hendak dicapai, sehingga terdapat hubungan logis antara norma, implementasi, dan hasil yang diharapkan. Keempat, kebijakan harus diukur efektivitasnya serta diselaraskan dengan peraturan yang telah ada agar tidak menimbulkan disharmoni normatif maupun kendala implementatif (Ronald Dworkin, 2000). Secara konseptual, pembentukan kebijakan publik juga harus mempertimbangkan dimensi sosiologis, politis, dan yuridis, sehingga kebijakan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan selaras dengan arah kebijakan pemerintah (M. Irfan Islamy, 1984).

Prasetya

Progressive Law and Society (PLS)

2025

Berdasarkan kerangka teoretis tersebut, penelitian ini difokuskan pada analisis kebijakan Normalisasi Kanal Banjir Timur di Kota Semarang dengan dua pertanyaan utama, yakni: (1) bagaimana konstruksi kerangka normatif kebijakan tersebut; dan (2) bagaimana dinamika permasalahan yang muncul dalam implementasinya. Rumusan masalah ini dimaksudkan untuk menilai sejauh mana kebijakan tersebut memenuhi prinsip-prinsip kebijakan publik yang efektif serta merefleksikan nilai keadilan dan kemanfaatan sosial dalam praktiknya

METODE PENELITIAN

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian merupakan suatu usaha untuk menganalisis serta mengadakan konstruksi secara metodologi yang berarti suatu penelitian dilakukan dengan mengikuti metode dan cara tertentu, sistematis yang berarti harus mengikuti langkah-langkah tertentu dan konsisten yakni dilakukan secara taat asas (Sarjono Soekanto, 1997).

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah socio-legal research atau penelitian hukum yang menggunakan kajian interdisipliner dari rumpun ilmu sosial dalam menganalisis suatu fenomena hukum dengan melihat konteks budaya, sosial, politik, maupun ekonomi, di mana hukum itu berada (Joko Subagyo, 2015). Spesifikasi penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis dengan menjabarkan data yang diperoleh dan disusun secara sistematis melalui kalimat mengalir. Penelitian socio-legal merupakan bagian dari penelitian hukum empiris yang menjadikan data primer sebagai sumber data utama, yang diperoleh dari hasil pengamatan di lapangan berupa observasi ataupun wawancara, dan didukung dengan data sekunder dari studi kepustakaan. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah snowball sampling, yakni teknik pengambilan sampel dengan bantuan informan kunci dan dari informan kunci inilah akan berkembang sesuai petunjuknya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kerangka Normatif Kebijakan Normalisasi Kanal Banjir Timur

Berdasarkan skema perencanaan pembangunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, kebijakan pembangunan disusun secara berjenjang dan terintegrasi. Perencanaan dimulai dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang berlaku selama 20 tahun dan memuat arah umum pembangunan nasional. RPJPN menjadi dasar penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD). Selanjutnya, RPJMN merumuskan prioritas dan strategi pembangunan nasional untuk periode lima tahunan, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Rencana Strategis (Renstra) kementerian/lembaga. Pada tingkat daerah, RPJPD menjadi dasar penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang juga berlaku lima tahun dan harus diselaraskan dengan RPJMN serta Renstra. RPJMD kemudian dioperasionalisasikan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang bersifat tahunan, yang selanjutnya menjadi dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Skema ini menunjukkan bahwa setiap kebijakan publik harus mengikuti alur perencanaan yang sistematis dan sinkron antara tingkat nasional dan daerah; penyimpangan dari alur tersebut berpotensi menimbulkan cacat prosedural secara hukum.

Prasetya

Progressive Law and Society (PLS)

2025

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pelaksanaan Jaringan Sumber Air BBWS Pemali-Juana, kebijakan Normalisasi Kanal Banjir Timur (KBT) berangkat dari RPJMN Tahun 2015–2019 dan kemudian dijabarkan dalam Renstra BBWS Pemali-Juana periode yang sama. Secara normatif, kebijakan ini berlandaskan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang menegaskan penguasaan negara atas air dan sumber-sumbernya, serta diperkuat oleh Peraturan Menteri PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Danau yang melarang pendirian bangunan di sempadan sungai, khususnya pada tanggul pengendali banjir. Sebagai infrastruktur pengendali banjir di Kota Semarang, KBT berada di bawah kewenangan teknis BBWS Pemali-Juana sebagai perpanjangan tangan Kementerian PUPR. Oleh karena itu, penertiban bangunan dan aktivitas di bantaran sungai dipandang sebagai bagian dari tanggung jawab negara dalam menjamin fungsi pengendalian banjir.

Kebijakan ini kemudian dicantumkan dalam dokumen RPJMD Provinsi Jawa Tengah dan RKPD Kota Semarang Tahun 2018 dalam kerangka perbaikan sistem drainase Semarang Timur yang mencakup Sub Sistem Sungai Kanal Banjir Timur. Meskipun tidak dirinci secara spesifik sebagai program tersendiri, secara formil kebijakan normalisasi tersebut telah mengikuti alur perencanaan sebagaimana diatur dalam UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, sehingga dapat dikatakan memenuhi aspek legalitas prosedural.

Dalam perspektif teori kebijakan publik, Anderson menegaskan bahwa perumusan kebijakan merupakan proses penentuan alternatif solusi atas suatu masalah serta penentuan aktor yang terlibat dalam proses tersebut (Anderson, 1997). Pembuatan kebijakan pada hakikatnya mencakup identifikasi masalah, perumusan alternatif, pengambilan keputusan, implementasi, hingga evaluasi, dengan mempertimbangkan implikasi sistemik, orientasi jangka panjang, penggunaan sumber daya strategis, serta proses rasional dalam memilih alternatif terbaik (Karso, 2021).

RPJMN 2015–2019 sebagai dasar kebijakan normalisasi KBT memuat agenda normalisasi sungai di wilayah Semarang–Demak sebagai bagian dari upaya pemerataan pembangunan dan pengurangan risiko banjir. Pendangkalan sungai akibat sedimentasi, aktivitas tambak, dan pemukiman di bantaran sungai telah mempersempit badan sungai dan menghambat aliran air, sehingga memicu banjir musiman yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Dari sisi tujuan jangka panjang, kebijakan normalisasi memenuhi aspek rasionalitas pembangunan karena diarahkan untuk mengurangi risiko banjir dan memperbaiki kualitas lingkungan.

Namun demikian, dalam implementasinya kebijakan ini belum sepenuhnya memenuhi prinsip-prinsip pembuatan kebijakan yang komprehensif. Pertama, kebijakan belum mempertimbangkan implikasi sistemik terhadap seluruh pihak terdampak, khususnya terkait pengadaan tanah dan kompensasi bagi masyarakat yang direlokasi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012. Dokumen perencanaan daerah tidak memuat secara eksplisit mekanisme ganti kerugian atau relokasi yang berkeadilan bagi warga terdampak.

Kedua, proses perumusan kebijakan belum sepenuhnya mencerminkan proses intelektual yang rasional dalam mempertimbangkan alternatif kebijakan dan kebutuhan sosial masyarakat, terutama masyarakat nelayan di kawasan Tambakrejo. Relokasi yang dilakukan tidak dirancang secara partisipatif dan tidak disertai skema pemenuhan hak yang memadai sesuai karakteristik sosial-ekonomi masyarakat setempat.

Ketiga, kebijakan ini belum menunjukkan kesinambungan proses sosial yang dinamis sebagaimana dituntut dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Minimnya partisipasi masyarakat, tidak tersedianya dokumen keputusan administratif yang transparan, serta tidak optimalnya jaminan pemenuhan hak warga terdampak menunjukkan adanya kelemahan dalam implementasi prinsip akuntabilitas dan perlindungan hak. Kondisi ini mengakibatkan munculnya konflik antara masyarakat dan pemerintah serta menunjukkan bahwa hukum belum sepenuhnya berfungsi sebagai instrumen rekayasa sosial yang mampu mewujudkan kesejahteraan dan keteraturan sosial secara berkeadilan.

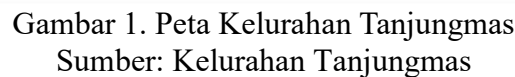
B. Dinamika Permasalahan dan Implikasinya terhadap Kesejahteraan Masyarakat

Kampung Nelayan Tambakrejo berada di dalam wilayah RT 005, RW 016, Kelurahan Tanjungmas, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang, Jawa Tengah. Kampung Nelayan Tambakrejo terletak di sekitar 2,5 km dari Pelabuhan Tanjung Emas Semarang.

Prasetya

Progressive Law and Society (PLS)

2025



Progressive Law and
Society (PLS)
2025

Dalam konteks kebijakan Normalisasi Kanal Banjir Timur (KBT) yang berangkat dari RPJMN dan berimplikasi pada relokasi masyarakat Kampung Nelayan Tambakrejo, kebijakan tersebut cenderung berada pada kategori non-participation. Masyarakat hanya ditempatkan sebagai objek sosialisasi tanpa keterlibatan substantif dalam proses pengambilan keputusan. Padahal, idealnya RPJMN harus mencapai tingkat citizen control, di mana masyarakat tidak sekadar menjadi objek pembangunan, melainkan juga subjek yang memiliki kapasitas menentukan arah kebijakan yang secara langsung memengaruhi kehidupan mereka. Partisipasi masyarakat berdampak semestinya menjadi dasar normatif dalam penyusunan hingga implementasi kebijakan guna mewujudkan keadilan substantif.

112

harus mempertimbangkan kondisi sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat terdampak. Dengan demikian, relokasi tidak seharusnya menghilangkan sumber mata pencaharian masyarakat, karena hal tersebut bertentangan dengan prinsip keadilan yang menuntut pengakuan atas konteks kehidupan konkret warga.

Secara konseptual, pembentukan kebijakan publik juga seharusnya mengadopsi pendekatan kapabilitas (*capability approach*), yang menekankan pada pemenuhan kebebasan substantif individu untuk menentukan pilihan hidupnya. Namun, RPJMN 2015–2019 yang menjadi dasar kebijakan normalisasi KBT menunjukkan kecenderungan pola deduktif dan *top-down*, sehingga kurang mencerminkan prinsip perencanaan pembangunan yang partisipatif dan induktif.

Apabila ditinjau dari aspek normatif, kebijakan normalisasi KBT yang diturunkan ke dalam RPJMD dan RKPD Kota Semarang Tahun 2017 secara formal memang memenuhi unsur kebijakan sebagaimana diatur dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Akan tetapi, sebagai kebijakan publik, normalisasi KBT belum dapat dikatakan ideal karena belum mempertimbangkan secara komprehensif aspek kebutuhan riil masyarakat serta implikasi sosial-ekonominya.

Dalam konteks relokasi masyarakat Tambakrejo, meskipun masyarakat tidak memiliki sertifikat hak atas tanah yang mereka tempati, terdapat pertimbangan konstitusional yang relevan. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum, negara tetap wajib menghormati hak-hak yang bersifat turun-temurun. Dengan demikian, penyediaan tanah pengganti dan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil menjadi prasyarat untuk menjamin kesejahteraan masyarakat terdampak.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum memuat sejumlah prinsip, antara lain:

1. Musyawarah, yakni pengadaan tanah dilakukan melalui dialog untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besaran ganti kerugian.
2. Ganti kerugian yang layak dan adil, berupa kompensasi yang sepadan bahkan memungkinkan peningkatan kualitas hidup pihak terdampak.
3. Demokratis, dilaksanakan secara partisipatif.
4. Adil, menjamin perlakuan yang proporsional.
5. Transparan, menjamin keterbukaan informasi.
6. Menghormati hak asasi manusia, menjunjung tinggi perlindungan HAM dalam setiap tahapan.

Meskipun proses dialog antara masyarakat dan pemerintah akhirnya terjadi, hal tersebut berlangsung setelah konflik mencuat ke ruang publik. Bahkan, sejumlah poin kesepakatan mediasi belum sepenuhnya direalisasikan hingga saat ini. Enam tahun pascarelokasi, sebagian masyarakat masih menempati hunian sementara yang kondisinya kurang layak dan tidak sesuai dengan kebutuhan mereka. Rumah susun yang dijanjikan untuk dibangun di lokasi dekat dengan sumber mata pencaharian belum terealisasi.

Selain itu, hilangnya tambak sebagai sumber penghidupan serta terjadinya abrasi yang berkelanjutan turut memperburuk kondisi sosial-ekonomi masyarakat. Derajat kesejahteraan cenderung stagnan bahkan menurun. Status hunian sementara yang bukan merupakan hak milik juga menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga masyarakat tetap berada dalam posisi rentan terhadap kemungkinan relokasi ulang di masa mendatang.

Prasetya

*Progressive Law and
Society (PLS)*

2025

Dengan demikian, kebijakan normalisasi KBT tidak hanya memunculkan persoalan administratif dan teknis pembangunan, tetapi juga menghadirkan problem keadilan sosial, perlindungan hak, serta efektivitas kebijakan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat terdampak

KESIMPULAN

Secara normatif, kebijakan normalisasi Kanal Banjir Timur telah memenuhi mekanisme perencanaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional melalui integrasinya dalam dokumen perencanaan nasional dan daerah. Namun, secara substantif kebijakan tersebut belum sepenuhnya mencerminkan prinsip partisipasi publik dan keadilan sosial. Masyarakat nelayan Tambakrejo yang terdampak relokasi lebih diposisikan sebagai objek kebijakan daripada subjek pembangunan, sehingga aspirasi dan kebutuhan riil mereka, terutama terkait keberlanjutan sumber mata pencaharian dan kepastian hunian tidak terakomodasi secara optimal.

Pelaksanaan kebijakan ini menimbulkan implikasi sosial yang signifikan, antara lain konflik antara pemerintah dan masyarakat, perubahan struktur sosial-ekonomi dan budaya, serta ketidakpastian hukum atas tempat tinggal pascarelokasi. Hilangnya akses terhadap tambak dan kedekatan dengan laut berdampak pada penurunan kapasitas ekonomi nelayan kecil, sementara hunian sementara yang belum layak dan belum terealisasinya rumah susun yang dijanjikan menunjukkan belum terpenuhinya prinsip ganti kerugian yang adil dan peningkatan kesejahteraan. Dengan demikian, kebijakan normalisasi Kanal Banjir Timur belum sepenuhnya menjamin perlindungan dan kesejahteraan masyarakat terdampak secara berkelanjutan..

Prasetya

Progressive Law and
Society (PLS)

2025

REFERENSI

- Achmad Ali. (2012). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)* (First Edition. Vol. 1). Kencana Prenada Media Group.
- Anderson, J. E. (1997). *Public Policy-Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Aristo Evandy A.Barlian & Annisa D. Permata Herista. (2021). Pembangunan Sistem Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila Sebagai Ideologi Politik Bangsa. *Jurnal Lemhannas RI*, 9(1), 88–98. <https://doi.org/10.55960/jlri.v9i1.379>
- Greenawalt, K., & Dworkin, R. (1987). A Matter of Principle. *The Journal of Philosophy*, 84(5), 284. <https://doi.org/10.2307/2026755>
- Joko Subagyo. (2015). *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktek* (Cetakan Ketujuh). Rineka Cipta.
- Jumalia Mannayong, Muh. Rizal S, Herling, & Muhammad Faisal. (2024). Transformasi Digital Dan Partisipasi Masyarakat: Mewujudkan Keterlibatan Publik Yang Lebih Aktif. *Jurnal Administrasi Publik*, 20(1), 53–75. <https://doi.org/10.52316/jap.v20i1.260>
- Karso, A. J. (2021). *Implementasi, Analisis, Perumusan Kebijakan Publik Kunci Utama Terselenggaranya Kesejahteraan di Indonesia*. Penebit Insania.
- Kristian, I. (2023). Kebijakan Publik Dan Tantangan Implementasi Di Indonesia. *Jurnal Dialektika: Jurnal Ilmu Sosial*, 21(2), 88–98.

- M. Irfan Islamy. (1984). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara* (Cetakan Pertama). Bina Aksara.
- Rahardjo, S. (2006). *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Ronald Dworkin. (2000). *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*.
- Sarjono Soekanto. (1997). *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* (Cetakan Kedelapan).
- Satjipto Rahardjo. (1972). Hukum Dalam Kerangka Ilmu-Ilmu Sosial Budaya. *Majalah Ilmiah Masalah-Masalah Hukum No. 1, 1972*.
- Stefi Thenu. (2019, May 12). Dimediasi Gubernur Jateng, Warga Tambakrejo Akhirnya Bersedia Pindah. *BeritaSatu*.
<https://www.beritasatu.com/news/553795/dimediasi-gubernur-jateng-warga-tambakrejo-akhirnya-bersedia-pindah>
- Winarno, B. (2002). *Teori dan proses kebijakan publik*. Media Pressindo.