

**IMPLEMENTASI PERATURAN PRESIDEN NOMOR 21 TAHUN 2017
DALAM PENGENDALIAN LUMPUR LAPINDO SIDOARJO**

Bening Yuni'mah Hidayah

Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
beningyh@gmail.com

Radjikan

Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
radjikan@untag-sby.ac.id

Muhammad Roisul Basyar

Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
roisulbasyar@untag-sby.ac.id

ABSTRAK

Implementasi Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2017 tentang Penanganan Dampak Lumpur Sidoarjo, dengan fokus pada pengendalian dampak bencana yang diakibatkan oleh luapan lumpur Lapindo di Sidoarjo. Pusat Pengendalian Lumpur Sidoarjo (PPLS) sebagai lembaga yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan pengendalian lumpur, berperan penting dalam menjalankan berbagai program dan langkah mitigasi yang diatur dalam Perpres. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 21 Tahun 2017 dalam pengendalian lumpur Lapindo yang dilakukan oleh PPLS. Penelitiannya ini menggunakan kualitatif. Fokus penelitian ini menggunakan teori Implementasi Kebijakan dari Edward III. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Perpres Nomor 21 Tahun 2017 oleh PPLS telah menghasilkan sejumlah capaian positif. Namun, meskipun beberapa capaian positif dapat diidentifikasi, penelitian ini juga menemukan berbagai tantangan dalam implementasi kebijakan yang berkaitan dengan tantangan dalam anggaran, koordinasi, dan partisipasi masyarakat masih perlu mendapatkan perhatian khusus guna meningkatkan efektivitas kebijakan ini.

Kata Kunci: *Implementasi Kebijakan, Pusat Pengendalian Lumpur Sidoarjo, Lumpur Lapindo*

ABSTRACT

Implementation of Presidential Regulation Number 21 of 2017 concerning Handling of the Impact of Sidoarjo Mudflow, with a focus on controlling the impact of the disaster caused by the Lapindo mudflow in Sidoarjo. The Sidoarjo Mudflow

Control Center (PPLS) as the institution responsible for managing and controlling mud, plays an important role in implementing various programs and mitigation steps regulated in the Presidential Regulation. This study aims to evaluate the implementation of Presidential Regulation (Perpres) Number 21 of 2017 in controlling Lapindo mud carried out by PPLS. This study uses qualitative methods. The focus of this study uses the Policy Implementation theory from Edward III. The results of the study indicate that the implementation of Presidential Regulation Number 21 of 2017 by PPLS has produced a number of positive achievements. However, although several positive achievements can be identified, this study also found that various challenges in policy implementation related to challenges in budget, coordination, and community participation still need special attention in order to increase the effectiveness of this policy.

Keywords: *Policy Implementation, Sidoarjo Mudflow Control Center, Lapindo Mudflow*

A. PENDAHULUAN

Lumpur Lapindo merupakan fenomena yang terjadi akibat semburan lumpur panas di lokasi pengeboran yang dilakukan oleh PT. Lapindo Brantas. Fenomena ini terjadi di Dusun Balongnongo, Desa Renokenongo, dan Desa Jatirejo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur. Penyebab utama dari kejadian ini adalah adanya kesalahan dalam prosedur pengeboran yang dilakukan oleh PT. Lapindo Brantas, yaitu terkait dengan tidak dipasangnya casing pada sumur. Akibatnya, dinding sumur menjadi runtuh, sehingga lumpur panas berasal dari kedalaman muncul ke permukaan dan tidak dapat dikendalikan (Intakhiya, Santoso, and Mutiarin 2021).

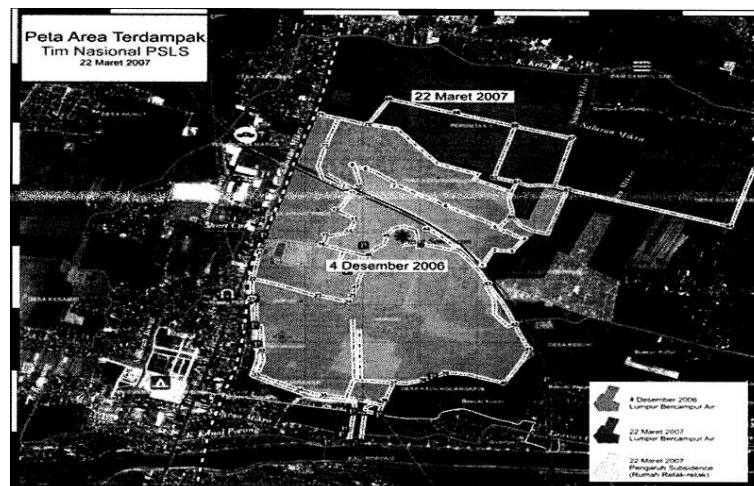
Status lumpur Lapindo bukan termasuk bencana alam, melainkan suatu tindakan yang melanggar hukum. Hal ini didasarkan pada dokumen hukum dan bukti konkret yang diperoleh di lapangan, yang menunjukkan adanya pelanggaran, seperti kesalahan teknis operasional dan kelalaian dalam mengikuti prosedur pengeboran (Moegni 2024). Ketidakpatuhan terhadap prosedur tersebut mencerminkan kelalaian PT Lapindo dalam melaksanakan tanggung jawab mereka sebagai perusahaan pengeboran, yang berdampak langsung pada masyarakat dan lingkungan sekitar.

Dampak dari Lumpur Lapindo telah mengakibatkan banyak warga sekitar kehilangan tempat tinggal dan mencemari lingkungan sekitarnya. Sejumlah rumah warga, tempat ibadah, sekolah, dan kantor terendam oleh lumpur, memaksa masyarakat untuk mengungsi ke daerah lain. Persebaran ini mencakup 16 desa/kelurahan di 3 kecamatan yang terdampak oleh lumpur Lapindo (Utomo and Marta 2022).

Peraturan Presiden (PerPres) Nomor 21 Tahun 2017 menetapkan pedoman bagi Rencana Aksi Nasional Penanggulangan Bencana (RAN PB). Perpres ini menjadi dasar bagi pengembangan kebijakan serta program penanggulangan bencana di Indonesia. Dalam konteks ini, terdapat perbedaan fokus dan tujuan antara PPLS dan BPLS. PPLS lebih mengedepankan aspek lingkungan dan pengendalian pencemaran, sedangkan BPLS berorientasi pada penanganan dan

mitigasi bencana alam. Meskipun keduanya memiliki tujuan yang berbeda, keduanya sangat penting untuk melindungi masyarakat dan lingkungan.

Dalam menjalankan tugasnya, PPLS tidak hanya fokus pada penanganan dampak semburan lumpur dan pemeliharaan kondisi tanggul, tetapi juga berkomitmen untuk mengatasi dampak sosial yang dialami oleh masyarakat sekitar. Salah satu tanggung jawab PPLS adalah melanjutkan penanganan isu-isu sosial, termasuk pembelian tanah dan bangunan di luar wilayah yang ditetapkan sesuai dengan Peraturan Anggaran Tahun 22 Maret 2007 melalui APBN.



Gambar 1. Peta Area Terdampak Lumpur lapindo Sidoarjo
Sumber: PerPres Republik Indonesia No. 21 Tahun 2017

Pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah terkait masalah lumpur Lapindo masih belum sepenuhnya optimal. Oleh karena itu, kendala-kendala dalam implementasi kebijakan perlu diidentifikasi dan diperbaiki agar pengendalian dapat berjalan lebih efektif. Di samping itu, pemanfaatan lumpur Lapindo juga dapat dipertimbangkan, sehingga dampak dari kebijakan yang diterapkan dapat memberikan hasil yang positif dan maksimal terhadap masyarakat sekitar, pemerintah, serta terhadap lumpur Lapindo itu sendiri.

B. KAJIAN TEORI Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan salah satu komponen negara yang tidak boleh diabaikan. Kebijakan publik didalamnya adalah tata kelola negara (*governance*) yang mengatur interaksi antara negara dan rakyat. Pemerintah dalam mengelola negara tidak hanya mengendalikan arah dan tujuan negara, tetapi juga mengelola negara agar lebih bernilai melalui kebijakan publik (Suuib et al. 2022). Ketika merancang atau mengevaluasi kebijakan, penting untuk memperhitungkan dampak sosial, ekonomi, dan lingkungan dari kebijakan tersebut, serta memastikan bahwa kebijakan tersebut sesuai dengan nilai-nilai dan tujuan yang diinginkan. Dengan demikian, kebijakan yang baik dan terencana dengan baik dapat berperan penting dalam mencapai kemajuan dan perubahan yang diinginkan dalam suatu komunitas atau organisasi.

Proses Kebijakan Publik

Proses pelaksanaan kebijakan publik didasari pada mekanisme, sumber daya dan keterkaitan program kebijakan. Proses pembentukan kebijakan juga melibatkan analisis masalah, pengumpulan data, konsultasi dengan masyarakat, serta evaluasi dampak dari kebijakan yang diterapkan. Proses ini sering kali dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk kepentingan politik, ekonomi, dan sosial. Setiap tahap dalam proses kebijakan publik saling terkait dan dapat mempengaruhi satu sama lain, menciptakan siklus yang berkelanjutan (Widodo 2021).

Implementasi Kebijakan

Menurut Edward implementasi kebijakan menjadi efektif jika memperhatikan empat isu pokok, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi (Rantung 2024). Implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku unit birokrasi untuk bertanggung jawab untuk melaksanakan program, tetapi berpengaruh pada semua pihak terlibat dan akhirnya terdapat sesuatu dampak yang tidak diharapkan. Dalam pendekatan George C. Edward III, terdapat empat variable yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan tolak ukur seberapa jauh kebijakan dalam bentuk suatu peraturan telah disampaikan secara jelas dengan interpretasi yang sama dan dapat dilakukan secara konsisten dengan aparat pelaksana peraturan tersebut. Komunikasi merupakan alat kebijakan untuk menyampaikan perintah-perintah dan arahan-arahan (informasi) dan sumber pembuat kebijakan kepada mereka yang diberikan wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Untuk itu perlu memahami arah penyampaian kebijakan. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variable komunikasi yaitu Transmisi, Kejelasan dan Konsistensi.

2. Sumber Daya

Sumber daya untuk tercapainya keberhasilan implementasi kebijakan pengendalian lumpur Sidoarjo ini adalah sumber daya yang dibagi kedalam 4 bagian yaitu sumber daya manusia, sumber daya anggaran, sumber daya sarana prasarana, dan sumber daya kewenangan. Sumber daya merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan karena bagaimanapun baiknya kebijakan atau program dirumuskan tanpa ada dukungan sumber daya yang memadai maka kebijakan akan mengalami kebijakan kesulitan dalam implementasinya.

3. Disposisi

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

4. Struktur Birokrasi

Struktur dalam birokrasi merupakan cara untuk mencapai tujuan dan sasaran birokrasi tersebut. Struktur birokrasi ini menjadi faktor penting yang harus diperhatikan untuk menggiring suatu kebijakan menjadi tepat guna. Pada faktor internal dikenal dengan Standar Operasional Prosedur (SOP). SOP ini merupakan

tata aliran pekerjaan dalam melaksanakan program atau dikenal dengan pemahaman ukuran-ukuran dasar. SOP diperlukan agar dapat mencapai hasil yang memuaskan. Sedangkan faktor eksternal berkaitan dengan fragmentasi seperti tekanan-tekanan yang berasal dari luar unit birokrasi, komite dalam legislatif atau tekanan dari faktor eksternal lainnya.

C. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis, semakin dalam analisis maka semakin berkualitas hasil penelitian. Penelitian kualitatif bersifat deskriptif atau menggambarkan terhadap suatu penelitian yang dilakukan.

Fokus penelitian ini bertujuan agar peneliti memiliki batas dalam melakukan penelitian supaya tepat pada sasaran. Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2017 dalam keberlanjutan pengendalian lumpur lapindo Sidoarjo, maka fokus penelitian ini akan dikaitkan dengan empat indikator variable menurut George Erward III yaitu Komunikasi, Sumber daya, Disposisi, dan Struktur birokrasi.

Sumber data primer bisa diperoleh melalui wawancara dan observasi. Sumber data sekunder diperoleh melalui website, jurnal, artikel ilmiah, referensi dan data yang diperoleh dari Kantor PPLS yang berkaitan dengan apa yang diteliti dan observasi yang diperoleh dari lokasi penelitian.

Untuk pengumpulan data pencarian data, maka diperlukan adanya pengumpulan data dengan menggunakan metode wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis dibagi menjadi empat alur kerja yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam pembahasan ini, peneliti akan membahas hasil dari penyajian data yang telah dijelaskan diatas dan menyesuaikannya dengan teori implementasi kebijakan oleh George C. Edward III. Empat variabel dalam teori ini sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Berikut adalah hasil pembahasan:

1. Selama pengendalian semburan lumpur hingga sampai saat ini, telah banyak pelaksanaan kegiatan yang telah dilakukan terkait dengan penanganan sosial, pengendalian semburan, pengaliran lumpur, dan pembangunan infrastruktur.
2. PPLS menggunakan media sosial Instagram dan website resmi sebagai forum untuk informasi tentang keberlanjutan pengendalian lumpur Sidoarjo. Karena media sosial sedang banyak digunakan oleh masyarakat dan akses nya lebih mudah dan jelas.
3. Teknologi untuk pengendalian lumpur sudah cukup memadai untuk digunakan mewujudkan implementasi kebijakan pengendalian lumpur Sidoarjo dan telah terpenuhi dari segala sumber daya yang dibutuhkan. Karena berdasarkan pernyataan pihak terkait adalah telah tercukupi baik dari sumber daya finansial didapat dari APBN digunakan untuk belanja material, serta sumber daya manusianya sudah kompeten karena ahli dalam bidangnya masing-masing.

4. Sikap profesional, transparan, dan dedikasi tinggi yang dimiliki oleh PPLS mencerminkan keberhasilan dalam menjalankan kebijakan pengendalian lumpur, meskipun dihadapkan pada berbagai tantangan besar. Keberlanjutan upaya ini semakin terjamin berkat komitmen yang konsisten dan kerjasama yang baik antara pemerintah, masyarakat, dan pihak terkait lainnya.
5. Struktur birokrasi di PPLS telah dibangun dengan sangat terstruktur dan jelas, memastikan bahwa setiap proses dalam implementasi kebijakan pengendalian lumpur berjalan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Setiap tingkat dalam struktur birokrasi memiliki tugas dan tanggung jawab yang terdefinisi dengan baik. PPLS memiliki mekanisme pengawasan yang ketat untuk memastikan bahwa setiap kegiatan dilakukan dengan transparansi dan akuntabilitas tinggi. Pengawasan internal maupun eksternal dilakukan secara berkelanjutan untuk meminimalkan potensi penyimpangan dan memastikan kebijakan berjalan sesuai rencana. Selain itu, evaluasi kinerja dilaksanakan secara rutin, yang memungkinkan perbaikan berkelanjutan dan penyempurnaan kebijakan sesuai dengan dinamika yang ada di lapangan.

E. KESIMPULAN

Implementasi Kebijakan Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2017 dalam keberlanjutan pengendalian lumpur Sidoarjo dapat dikatakan baik pelaksanaannya. Hal ini dapat diketahui dilihat dari empat variabel yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi telah dilaksanakan dengan baik. Selain itu indikator keberhasilan yang dapat dilihat adalah hasil dari pembangunan tanggul dan perbaikan infrastrukturnya, lalu program – program yang direncanakan telah terealisasi, serta hasil studi terkait lumpur lapindo nya yang dapat dibuktikan dalam observasi langsung di tempat.

Faktor pendukung dalam implementasi kebijakan terkait keberlanjutan pengendalian lumpur Sidoarjo ini adalah sumber daya yang kuat yang didapat dari dukungan pemerintah dan struktur birokrasi yang terarah. Selain itu, koordinasi antar Lembaga juga mendukung proses kegiatan PPLS, sehingga kegiatan implementasi mudah dilaksanakan untuk mencapai tujuan dan hasil yang lebih optimal.

Faktor penghambat dalam implementasi kebijakan dalam pengendalian lumpur Sidoarjo adalah masyarakat yang kurang edukasi dan literasi dalam menerima informasi, sehingga berita hoax yang simpang siur mudah diterima di masyarakat serta memberikan citra buruk bagi pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Intakhiya, Dhesta Mey, Ulfah Primurdiani Santoso, and Dyah Mutiarin. 2021. "Strategi Dalam Penanganan Kasus Lumpur Lapindo Pada Masyarakat Terdampak Lumpur Lapindo Porong-Sidoarjo Jawa Timur." *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 7(3): 565–85.
- Moegni, Djojodirdjo. 2024. "Perbuatan Melawan Hukum." *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952. 1(April): 1–37.
- Rantung, Margareth Inof Riisyie. 2024. "EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK (KONSEP DAN MODEL)." *Penerbit Tahta Media*.

- Suaib, Hermanto, A Sakti R S Rakia, Arie Purnomo, and Hayat M Ohorella. 2022. *Pengantar Kebijakan Publik*. Humanities Genius.
- Utomo, Decky Dwi, and Fitri Yul Dewi Marta. 2022. "Dampak Bencana Alam Terhadap Perekonomian Masyarakat Di Kabupaten Tanah Datar." *Jurnal Terapan Pemerintahan Minangkabau* 2(1): 92–97. doi:10.33701/jtpm.v2i1.2395.
- Widodo, Joko. 2021. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep Dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Media Nusa Creative (MNC Publishing).