

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bencana alam, khususnya banjir, menjadi salah satu masalah utama yang dihadapi banyak negara, termasuk Indonesia. Secara global, penyebab meningkatnya frekuensi dan intensitas banjir adalah pengelolaan lahan yang tidak terkendali, urbanisasi yang cepat, dan perubahan iklim (Rahmawaty & Hasan, 2023). Menurut laporan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), banjir menyumbang lebih dari 48% dari semua bencana yang terjadi di Indonesia, yang mana menjadikan negara ini sebagai negara dengan catatan kejadian banjir yang tinggi. Menurut laporan Organisasi Meterologi Dunia (WMO) menyatakan bahwa peningkatan suhu global sedang mengubah pola curah hujan yang mengakibatkan hujan lebat dan kemungkinan banjir di beberapa wilayah (Novan & Sih, 2014). Di Asia Tenggara, Indonesia termasuk wilayah yang rawan bencana dan paling rentang terhadap banjir. Menurut data dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), setiap tahun ribuan orang masih terdampak oleh banjir yang secara serius merusak kehidupan sosial dan infrastuktur (Nugroho et al., 2023).

Fitur geografis Provinsi Jawa Timur yang meliputi dataran rendah, variasi curah hujan musiman yang ekstrem, serta keberadaan sungai-sungai besar seperti Sungai Bengawan Solo, menempatkan provinsi ini pada kategori risiko banjir yang relatif tinggi (Nisa, 2014). Kabupaten Bojonegoro, bersama dengan wilayah tetangga seperti Lamongan dan Tuban, merupakan daerah yang

dilintasi langsung oleh Daerah Aliran Sungai (DAS) Bengawan Solo dan telah ditetapkan secara resmi sebagai zona rawan banjir musiman (Anggita et al., 2020). Peristiwa bencana terbaru di Kabupaten Bojonegoro menunjukkan tren di mana curah hujan menjadi jauh lebih sering dan intens akibat anomali hidrologis dan perubahan iklim yang tidak terprediksi (Hidayati et al., 2023).

Kabupaten Bojonegoro merupakan salah satu daerah di Jawa Timur yang melintasi Daerah Aliran Sungai (DAS) Bengawan Solo dan ditetapkan sebagai zona rawan banjir musiman. Dampak nyata dari eskalasi ancaman ini terlihat jelas pada data empiris yang mengalami lonjakan sangat mengkhawatirkan. Berdasarkan data kejadian bencana pada portal *Satu Data Bojonegoro*, tercatat pada tahun 2023 terdapat 14 kejadian banjir, namun pada tahun 2025 angka tersebut melonjak drastis hingga mencapai 98 kejadian (naik hampir 700%). Kenaikan frekuensi ini membuktikan bahwa risiko banjir di Bojonegoro bukan sekadar siklus musiman biasa, melainkan ancaman sistemik yang merusak infrastruktur, lahan pertanian, dan perekonomian lokal di wilayah terdepan seperti Kelurahan Ledok Wetan. Fenomena tahunan ini telah menjadi ancaman sistemik yang merusak infrastruktur fisik, menenggelamkan lahan pertanian, memicu gangguan kesehatan mental penduduk setempat, hingga melumpuhkan sendi-sendi kehidupan masyarakat mulai dari perputaran ekonomi lokal sampai pada akses sektor pendidikan.

Secara yuridis, Pemerintah Indonesia sebenarnya telah menggeser paradigma penanggulangan bencana dari yang semula bersifat responsif-darurat menjadi preventif-pengurangan risiko bencana (PRB). Hal ini ditegaskan dalam

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yang menyatakan bahwa penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, masyarakat, dan lembaga usaha. Prinsip kemitraan dan gotong royong ini kemudian diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, yang menuntut adanya koordinasi terpadu lintas sektor sejak tahap prabencana.

Di tingkat daerah, komitmen ini diwujudkan melalui Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Bojonegoro Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana, yang mengamanatkan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bojonegoro untuk bertindak sebagai koordinator utama penanganan bencana dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan di daerah. Meskipun payung hukum di tingkat nasional hingga daerah telah mengamanatkan pola kerja sama yang integratif, fakta di lapangan menunjukkan bahwa pemenuhan regulasi tersebut masih menghadapi kendala besar dalam implementasinya (Firdaus & Koestoer, 2022).

Integrasi antara elemen masyarakat, sektor swasta, dan organisasi pemerintah dalam pengembangan serta pelaksanaan rencana mitigasi banjir tetap sangat sulit diwujudkan (Rahardjo, 2023). Manajemen risiko bencana banjir di Kabupaten Bojonegoro disinyalir masih terjebak pada pendekatan tradisional yang bersifat *top-down* dan reaktif, di mana beban penanganan bertumpu secara absolut pada kapasitas internal pemerintah daerah dan BPBD semata (Laili, 2021). Pola interaksi seperti ini memicu terjadinya *silo mentality*

(ego sektoral), di mana koordinasi antarinstansi cenderung gagap dan tumpang tindih ketika fase tanggap darurat dan pasca-bencana terjadi.

Di sisi lain, Kabupaten Bojonegoro memiliki potensi sumber daya lintas sektor yang luar biasa namun belum terintegrasi secara optimal sesuai dengan semangat regulasi penanggulangan bencana yang ada (Firdaus & Koestoer, 2022). Keberadaan korporasi swasta besar di sektor minyak dan gas seperti ExxonMobil Cepu Limited (EMCL) dan Pertamina EP Cepu (PEPC) memiliki program Corporate Social Responsibility (CSR) yang besar, namun keterlibatan mereka sering kali berjalan sendiri-sendiri tanpa sinkronisasi yang matang dengan cetak biru (blue print) mitigasi daerah (Kasiami et al., 2024). Begitu pula dengan institusi riset atau akademisi lokal yang memiliki kapasitas keilmuan teknologi geospasial dan pemodelan banjir, namun jarang dioptimalkan sebagai poros transfer teknologi (Nurulhuda & Sofyan Cholid, 2026). Sementara itu, komunitas lokal seperti Desa Tangguh Bencana (Destana), Kelompok Tani, dan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) kerap kali hanya diposisikan sebagai objek pasif penerima bantuan atau korban banjir, padahal mereka adalah aktor utama di lapangan yang memiliki modal sosial dan pengetahuan lokal tentang perilaku aliran sungai .

Hambatan utama yang dihadapi saat ini adalah bagaimana meruntuhkan tembok birokrasi tersebut untuk membangun kepercayaan (*trust building*) dan komunikasi dua arah yang efisien di antara semua pemangku kepentingan agar mereka dapat melebur dalam strategi mitigasi yang komprehensif (Chaerani et al., 2020). Untuk menanggapi ancaman banjir secara proaktif dan berkelanjutan,

diperlukan pergeseran paradigma ke arah tata kelola pemerintahan yang inklusif melalui konsep *Collaborative Governance*. Kerangka kerja tata kelola kolaboratif yang dikemukakan oleh (Ansell & Gash, 2008) menjelaskan bahwa landasan teoritis yang sangat relevan, di mana sektor publik, korporasi swasta, akademisi, media, dan masyarakat sipil duduk bersama secara setara untuk mencapai tujuan bersama melalui proses dialog tatap muka (*face-to-face dialogue*), pembangunan kepercayaan (*trust building*), komitmen terhadap proses (*commitment to the process*), pemahaman bersama (*shared understanding*), hingga menghasilkan dampak jangka pendek (*intermediate outcomes*).

Walaupun manajemen risiko banjir telah menjadi subjek berbagai kajian, mayoritas penelitian terdahulu di Kabupaten Bojonegoro lebih banyak mengabaikan dinamika sosial-kelembagaan dan memilih fokus pada analisis teknis-hidrologis, seperti pemodelan desain debit banjir atau perubahan tata guna lahan secara spasial. Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan literatur tersebut dengan menawarkan sudut pandang baru, yaitu mengkaji bagaimana efektivitas hubungan kerja sama, pembagian peran, dan interaksi sosial antar-aktor dapat menguatkan jaringan kapasitas respons bencana di tingkat tapak lokal, khususnya di wilayah terdampak parah seperti Kelurahan Ledok Wetan, Kabupaten Bojonegoro.

Melalui penerapan strategi *Collaborative Governance* yang matang, diharapkan seluruh pemangku kepentingan tidak hanya mampu mengatasi sumbatan komunikasi dan ego sektoral, melainkan juga mampu merumuskan

kebijakan yang lebih inklusif, adaptif, dan berbasis pada konteks kearifan lokal. Rekomendasi berbasis bukti dari penelitian ini diharapkan dapat membantu Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam menyusun Standar Operasional Prosedur (SOP) lintas sektor yang komprehensif meliputi fase pra-bencana, saat bencana, hingga pasca-bencana demi mewujudkan ketahanan komunitas yang berkelanjutan. Berdasarkan seluruh urgensi fenomena empiris, landasan regulasi, dan kesenjangan tata kelola di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mendalam dengan judul “***Collaborative Governance*** Dalam Manajemen Risiko Bencana Banjir Di Kabupaten Bojonegoro”

B. Perumusan Masalah

Bagaimana *Collaborative Governance* Dalam Manajemen Risiko Bencana Banjir Di Kabupaten Bojonegoro?

C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan di atas, maka tujuan penelitian ini yaitu, “**Untuk Mengetahui *Collaborative Governance* Dalam Manajemen Risiko Bencana Banjir Di Kabupaten Bojonegoro**”

2. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah dirumuskan diatas, maka diharapkan penelitian ini memiliki manfaat sebagai berikut :

a. Kegunaan Teoritis

- 1) Penelitian ini dapat menjadi tambahan wawasan dalam kajian akademik, khususnya mengenai *Collaborative Governance* dalam manajemen risiko bencana banjir.
 - 2) Penelitian ini dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya yang mengambil tema serupa, terutama yang berkaitan dengan kolaborasi lintas sektor dalam penanggulangan bencana.
- b. Kegunaan Praktis
- 1) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi bagi masyarakat dan instansi terkait mengenai pentingnya collaborative governance dalam upaya manajemen risiko bencana banjir.
 - 2) Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi masukan bagi stakeholder terkait di Kabupaten Bojonegoro dalam meningkatkan koordinasi, kerja sama, dan efektivitas penanganan bencana banjir.

D. Sistematika Pembahasan

Dalam sistematika pembahasan merupakan pokok-pokok dalam penulisan ini, untuk memudahkan penulis dalam menguraikan objek penelitian dan memudahkan pembaca memahami isi dari penelitian ini. Sistematika pembahasan yang menjadi langkah-langkah dalam penyusunan penelitian ini yaitu :

Bab I Pendahuluan, bab ini merupakan garis besar terkait judul penelitian yang mengemukakan latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian kemudian sistematika pembahasan.

Bab II Landasan Teori, bab ini merupakan gambaran beberapa teori referensi yang mendukung penelitian ini.

Bab III Metode Penelitian, bab ini menguraikan jenis penelitian, fokus penelitian, populasi dan sampel, teknik pengambilan sampel, teknik pengumpulan data, serta metode analisis data.

Bab IV Hasil dan Pembahasan, bab ini berisi (a) Penyajian Data yakni (1) Gambaran obyek penelitian terkait dengan fokus penelitian dan (2) Data Penelitian, kemudian (b) Analisis dan Interpretasi Data.

Bab V Penutup, adalah bab terakhir yang berisikan kesimpulan terhadap pembahasan bab-bab sebelumnya yang sekaligus memberikan jawaban terhadap tujuan penelitian, dan saran-saran yang terkait permasalahan dan masalah penelitian.