

BAB IV

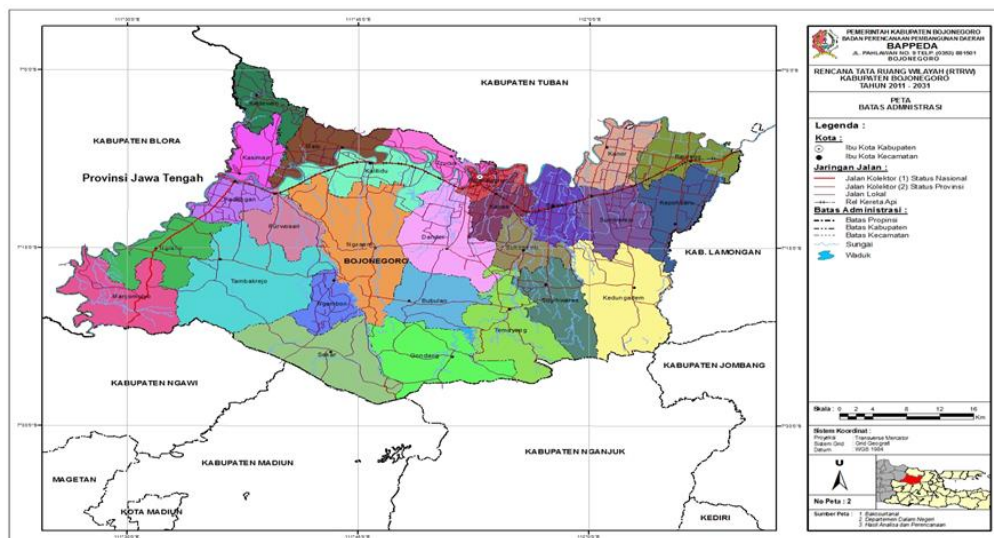
HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penyajian Data Penelitian

1. Gambaran Umum Objek Penelitian

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bojonegoro merupakan unsur pelaksana penanggulangan bencana yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati Bojonegoro. Secara operasional, BPBD dipimpin oleh seorang Kepala Badan (secara ex-officio dijabat oleh Sekretaris Daerah) dan dikendalikan secara harian oleh Kepala Pelaksana (Kalaksana) BPBD. Institusi ini dibentuk sebagai bentuk komitmen pemerintah daerah dalam menyelenggarakan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh guna memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, risiko, dan dampak bencana.

Gambar 1 Peta Wilayah Bojonegoro



Sumber : Situs Resmi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro

Kabupaten Bojonegoro merupakan salah satu wilayah di Provinsi Jawa Timur yang memiliki letak strategis pada jalur perlintasan ekonomi regional, dengan posisi astronomis berada di antara koordinat $111^{\circ}25'$ hingga $112^{\circ}09'$ Bujur Timur dan $6^{\circ}59'$ hingga $7^{\circ}23'$ Lintang Selatan. Secara administratif, daerah yang dijuluki sebagai "Kota Ledre" ini berbatasan langsung dengan Kabupaten Tuban di sebelah utara, Kabupaten Lamongan di sebelah timur, Kabupaten Nganjuk, Madiun, dan Ngawi di sebelah selatan, serta Kabupaten Blora (Provinsi Jawa Tengah) di sebelah barat. Letak geografis yang berbatasan langsung dengan Jawa Tengah ini menjadikan Bojonegoro sebagai salah satu gerbang utama pergerakan barang dan jasa di bagian barat Jawa Timur.

Bentang alam Kabupaten Bojonegoro didominasi oleh karakteristik topografi yang sangat kontras, yang secara umum terbagi menjadi tiga zona utama. Di bagian utara, wilayah ini dibatasi oleh Pegunungan Kapur Utara yang memiliki sifat cenderung kering dan gersang. Sebaliknya, di bagian selatan membentang jalur Pegunungan Kendeng yang merupakan kawasan perbukitan kapur dengan formasi lahan bergelombang. Sementara itu, di bagian tengah di antara kedua struktur perbukitan tersebut, terdapat kawasan dataran rendah yang sangat subur dan menjadi pusat permukiman serta aktivitas pertanian masyarakat.

Eksistensi geografis Kabupaten Bojonegoro tidak dapat dipisahkan dari keberadaan Sungai Bengawan Solo, sungai terpanjang di Pulau Jawa yang mengalir membelah wilayah ini dari barat ke timur. Keberadaan aliran sungai memiliki dampak ganda; di satu sisi, endapan aluvial di sepanjang bantarnya menciptakan lahan pertanian yang sangat produktif dan menyokong ketahanan

pangan daerah. Namun di sisi lain, karakteristik morfologi sungai yang berkelok-kelok (*meander*) dengan elevasi dataran tengah yang relatif rendah membuat wilayah sepanjang aliran Bengawan Solo ini memiliki kerentanan yang sangat tinggi terhadap ancaman banjir luapan setiap kali intensitas curah hujan di hulu meningkat.

Gambar 2 Peta Lokasi Sungai Bengawan Solo



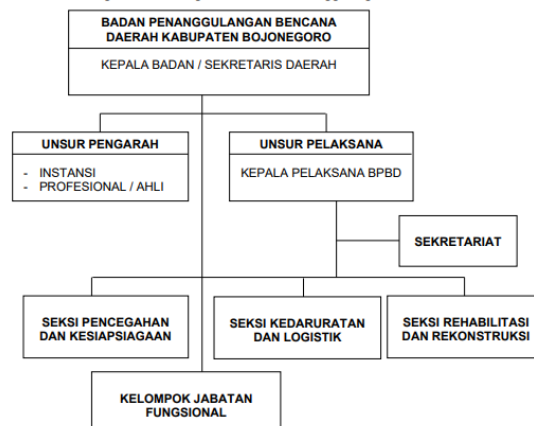
Sumber : Wikipedia 2026

Berdasarkan kondisi iklim dan hidrologinya, Bojonegoro termasuk dalam wilayah beriklim tropis dengan dua musim yang berganti secara ekstrem, yaitu musim hujan dan musim kemarau. Ketika musim hujan tiba, selain tantangan banjir luapan sungai di dataran rendah, wilayah perbukitan di sektor selatan juga dihadapkan pada risiko bencana tanah longsor akibat struktur tanah yang labil. Sebaliknya, pada saat musim kemarau panjang, karakteristik tanah kapur yang tidak mampu menyimpan cadangan air secara optimal memicu terjadinya krisis kekeringan meteorologis secara masif, yang berdampak langsung pada sektor pertanian dan pemenuhan kebutuhan air bersih domestik warga di puluhan desa.

Secara keseluruhan, kondisi geografis Kabupaten Bojonegoro menyajikan sebuah ruang wilayah yang kaya akan potensi sumber daya alam, mulai dari sektor pertanian aluvial hingga potensi energi migas yang melimpah. Kendati demikian, karakteristik ruang ini sekaligus membawa konsekuensi logis berupa kompleksitas tata kelola lingkungan dan kebencanaan yang tinggi. Perpaduan antara dataran rendah yang rawan banjir, perbukitan kapur yang rawan kekeringan, dan ancaman hidrometeorologi lainnya menuntut adanya strategi manajemen risiko wilayah yang adaptif, terpadu, dan kolaboratif antar-pemangku kepentingan.

Struktur organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bojonegoro disusun berdasarkan prinsip tata kelola kelembagaan yang taktis, responsif, dan terintegrasi untuk menghadapi karakteristik kerawanan bencana di daerah. Di tingkat tertinggi, lembaga ini dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang secara *ex-officio* dijabat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Bojonegoro. Penempatan Sekretaris Daerah sebagai pucuk pimpinan tertinggi memiliki fungsi strategis untuk mempermudah mobilisasi sumber daya, penganggaran, serta koordinasi lintas sektoral antar-Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di lingkup Pemerintah Kabupaten Bojonegoro saat menghadapi situasi darurat.

Gambar 3 Struktur Organisasi BPBD Kabupaten Bojonegoro



Sumber : Rencana Kerja BPBD Kabupaten Bojonegoro

Tepat di bawah Kepala Badan, struktur organisasi dibagi menjadi dua pilar utama yang memiliki pembagian fungsi yang jelas, yaitu Unsur Pengarah dan Unsur Pelaksana. Unsur Pengarah diisi oleh jajaran dari instansi pemerintah terkait beserta para profesional atau staf ahli. Unsur ini memegang peranan krusial dalam memberikan pertimbangan, merumuskan saran kebijakan, serta melakukan pengawasan terhadap jalannya penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah agar tetap berjalan sesuai dengan regulasi dan perencanaan strategis.

Di sisi lain, terdapat Unsur Pelaksana yang dipimpin langsung oleh seorang Kepala Pelaksana (Kalaksana) BPBD. Unsur Pelaksana ini bertindak sebagai motor penggerak dan komando operasional yang bertanggung jawab penuh terhadap pelaksanaan penanggulangan bencana secara riil di lapangan. Dalam menjalankan fungsi manajerial dan administratif internal organisasi, Kepala Pelaksana didukung oleh sebuah Sekretariat yang bertugas mengoordinasikan perencanaan, pengelolaan keuangan, kepegawaian, serta urusan logistik internal lembaga.

Untuk memastikan pembagian kerja berjalan optimal, operasional teknis pada Unsur Pelaksana dibagi secara spesifik ke dalam tiga bidang atau seksi yang merepresentasikan keseluruhan siklus manajemen bencana. Ketiga unit kerja tersebut adalah Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan yang fokus pada mitigasi dan pemetaan risiko pada fase pra-bencana; Seksi Kedaruratan dan Logistik yang bertindak cepat dalam operasi SAR, evakuasi, dan pemenuhan kebutuhan dasar pada saat tanggap darurat; serta Seksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi yang berfokus pada pemulihan fisik dan psikososial pasca-bencana.

Sebagai penopang aspek teknis operasional di tingkat dasar, struktur ini dilengkapi dengan Kelompok Jabatan Fungsional. Kelompok ini diisi oleh para tenaga ahli, pranata komputer, analis kebencanaan, hingga personel terlatih yang memiliki sertifikasi khusus di bidang kebencanaan. Secara keseluruhan, struktur organisasi BPBD Kabupaten Bojonegoro ini mencerminkan sebuah kesatuan sistem birokrasi yang komprehensif, di mana fungsi pengawasan, administrasi, tindakan taktis lapangan, dan keahlian fungsional saling terikat demi mewujudkan daerah yang tangguh menghadapi bencana.

2. Data Penelitian

Penelitian ini menggunakan model proses *Collaborative Governance* yang dikembangkan oleh Ansell & Gash (2008), yang mencakup lima indikator dinamis: *Face-to-Face Dialogue*, *Trust Building*, *Commitment to the Process*, *Shared Understanding*, dan *Intermediate Outcomes*. Kelima indikator tersebut dianalisis secara beriringan dengan realisasi tata kelola pada fase pra-bencana,

saat bencana, dan pasca-bencana luapan Sungai Bengawan Solo di Kelurahan Ledok Wetan.

1. Dialog Tatap Muka (*Face to Face Interaction*)

Dialog tatap muka merupakan ruang deliberatif bagi para aktor untuk meruntuhkan ego sektoral dan membangun kesetaraan. Berdasarkan hasil reduksi data dari seluruh informan, kualitas dialog tatap muka dalam manajemen risiko banjir di Bojonegoro menunjukkan adanya asimetri forum (ketimpangan kerangka komunikasi) antara pihak makro birokrasi dan pihak mikro (*grassroots*). Pola komunikasi yang dibangun oleh BPBD Bojonegoro dan pihak swasta (EMCL) diklaim berjalan dua arah secara partisipatif dan deliberatif sebagai mitra setara demi menghindari instruksi yang kaku. Hal tersebut sebagaimana disampaikan oleh pihak BPBD yang menyampaikan :

“Kalau dari kami di BPBD, pola komunikasi itu selalu diupayakan dua arah Mas. Kita tidak mau yang kaku instruksi dari atas saja. Makanya setiap mau masuk musim penghujan, kita adakan rapat koordinasi komprehensif di kantor. Kita undang pihak Kelurahan, perwakilan kecamatan, sampai teman-teman korporasi (swasta) yang wilayah kerjanya bersinggungan.” (Hasil wawancara tanggal 22 Juni 2026)

Namun, realita di tingkat lapangan menunjukkan hal sebaliknya. Informan dari Destana Ledok Wetan dan pengurus RT mengungkapkan bahwa tidak ada forum komunikasi berkala yang terjadwal rapi secara bulanan. Pertemuan formal bersifat reaktif, biasanya hanya berupa rapat koordinasi menjelang musim hujan atas undangan BPBD atau Kelurahan. Di dalam forum tersebut, masyarakat bawah cenderung sungkan karena format acara yang terlalu birokratis dan kaku, sehingga aspirasi sering kali hanya ditampung sementara keputusan tetap bersifat

top-down. Kondisi tersebut ditegaskan oleh Desatana Ledok Wetan yang menyampaikan :

“Jujur kalau dibilang ada pertemuan rutin bulanan yang terjadwal rapi itu tidak ada Mas. Kita ketemunya ya kalau pas mau banjir aja, baru diundang rapat koordinasi di balai desa atau di kabupaten. Komunikasi di forum juga seringnya searah.” (Hasil wawancara tanggal 18 Juni 2026)

“Kalau diundang rapat di kabupaten itu posisinya kami ya sungkan mau bicara banyak, Mas. Forumnya formal sekali, isinya pejabat semua. Kami dari bawah mau usul perbaikan pintu air di gang kecil kami saja nunggu giliran di akhir rapat, itu pun seringkali waktu sudah habis” (Hasil wawancara tanggal 2 Juli)

Menanggapi ketimpangan ruang dialog tersebut, akademisi Universitas Bojonegoro menilai bahwa konsep "dialog tatap muka" yang sejajar belum sepenuhnya terwujud. Otoritas formal yang terlalu dominan pada instansi pemerintah membuat aktor non-pemerintah cenderung bersikap pasif. Hal tersebut disampaikan oleh Dosen Ilmu Lingkungan Dr. Heri Mulyanti, S.Si., M.Sc yang menyampaikan :

“Ada kendala struktural dalam ruang deliberasi kebencanaan di sini. Instansi pemerintah (BPBD) masih memegang kontrol penuh sebagai pemilik otoritas formal, sehingga aktor non-pemerintah cenderung bersikap pasif-akomodatif. Kultur birokrasi kita masih kental dengan hierarki paternalistik.” (Hasil wawancara tanggal 24 Juni 2026)

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, dialog tatap muka yang setara dan partisipatif dalam manajemen risiko banjir di Bojonegoro ternyata berbenturan dengan realita di lapangan. BPBD Bojonegoro dan pihak swasta (EMCL) mengklaim telah membangun komunikasi dua arah yang deliberatif melalui rapat koordinasi komprehensif menjelang musim penghujan guna menghindari instruksi kaku yang bersifat *top-down*.

Namun, hasil wawancara dengan perwakilan Destana Ledok Wetan dan pengurus RT menunjukkan adanya ketimpangan komunikasi yang nyata. Di tingkat akar rumput, forum komunikasi bulanan yang terjadwal rapi sebenarnya tidak ada; pertemuan yang terjadi hanya bersifat reaktif menjelang bencana banjir. Saat menghadiri rapat formal di tingkat kabupaten, masyarakat bawah cenderung bersikap pasif dan sungkan karena format acara yang terlalu birokratis dan didominasi oleh pejabat berseragam. Akibatnya, aspirasi warga sering kali tersisih di akhir agenda karena keterbatasan waktu, sehingga keputusan akhir tetap berjalan searah dari atas ke bawah.

Kondisi ini diperkuat oleh analisis akademisi Universitas Bojonegoro, yang menilai bahwa kendala struktural dan kultur birokrasi yang kental dengan hierarki paternalistik membuat pemerintah (BPBD) tetap memegang kontrol penuh atas otoritas formal. Hal tersebut memaksa aktor non-pemerintah dan masyarakat bersikap pasif-akomodatif, sehingga ruang deliberasi yang sejajar belum sepenuhnya terwujud.

2. Membangun Kepercayaan (*Trust Building*)

Ansell & Gash (2008) menekankan bahwa pembangunan kepercayaan membutuhkan transparansi data dan pembuktian niat baik (*goodwill*). Dalam konteks mitigasi banjir di Kelurahan Ledok Wetan, *trust building* berada pada posisi yang terbuka pada data taktis hidrologis, namun buta pada transparansi anggaran. Keterbukaan informasi mengenai perkembangan Tinggi Muka Air (TMA) melalui WhatsApp Group lintas sektor dinilai sangat efektif dan transparan. Akan tetapi, *trust* kelembagaan terhambat oleh tertutupnya akses

rincian nominal anggaran penanganan bencana dan dana CSR swasta ke tingkat relawan tapak. Hal tersebut sebagaimana disampaikan oleh Ketua RT 7/ RW 1 yang menyampaikan :

“Kalau masalah info air (Tinggi Muka Air/TMA) Bengawan Solo, sekarang kita sangat percaya dan terbantu. Data dari pusat up-to-date terus di grup WhatsApp. Tapi, kalau ditanya soal keterbukaan anggaran bantuan fisik atau dana operasional penanganan banjir, kami di tingkat RT bener-bener buta, Mas” (Hasil 2 Juli 2026)

Gambar 4 Group WhatsApp



Hal lainnya juga diampaikan oleh pihak Desatana Ledok Wetan Kabupaten Bojonegoro yang menyampaikan :

“Kami ini di lapangan sering dituduh warga sekitar dapat kucuran dana besar kalau pas ada bantuan CSR masuk posko, padahal kami bener-bener gak tahu uangnya berapa. Kemarin ada bantuan perahu dari perusahaan swasta, ya kami terima bentuk barangnya saja.” (Hasil wawancara tanggal 18 Juni 2026)

Di sisi lain, pihak swasta menyatakan telah menyetorkan seluruh laporan pertanggungjawaban anggaran secara transparan kepada pemerintah daerah melalui jalur satu pintu yang sah. Namun, sekat birokrasi menyebabkan data tersebut tidak terintegrasi secara terbuka ke tingkat bawah. Kondisi saling

menutup diri ini dikritik oleh pihak akademisi sebagai pelemah kepercayaan publik. Hal tersebut disampaikan oleh Dosen Ilmu Lingkungan Dr. Heri Mulyanti, S.Si., M.Sc yang menyatakan :

“Database spasial kerawanan ada di BPBD, data pemukiman binaan ada di swasta, dan pemodelan ilmiah ada di kampus. Sektoral ini belum terintegrasi satu pintu terpadu karena masing-masing lembaga masih menutup diri atas nama regulasi internal.” (Hasil wawancara tanggal 24 Juni 2026)

Hal yang lain juga disampaikan oleh pihak EMCL yang menyampaikan :

“Terkait program kemitraan atau CSR, kami selalu menyetorkan laporan realisasi fisik dan nominal anggaran langsung ke Pemerintah Daerah dan BPBD sebagai bentuk akuntabilitas publik korporasi. Jalurnya memang harus satu pintu lewat dinas terkait.” (Hasil wawancara tanggal 7 Juli 2026)

Gambar 5 Penyerahan Bantuan Oleh EMCL Korban Bencana Banjir



Sumber : Situs Resmi Pemkab Bojonegoro

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, pembangunan kepercayaan membutuhkan transparansi data dan pembuktian niat baik (*goodwill*). Namun, dalam mitigasi banjir di Kelurahan Ledok Wetan, proses ini berjalan timpang

Di satu sisi, keterbukaan informasi mengenai perkembangan Tinggi Muka Air (TMA) Bengawan Solo melalui grup WhatsApp lintas sektor dinilai sangat *up-to-date* dan efektif membangun kepercayaan warga. Namun di sisi lain, kepercayaan kelembagaan justru terhambat oleh tertutupnya akses informasi mengenai rincian nominal anggaran penanganan bencana dan dana CSR swasta di tingkat akar rumput (*grassroots*). Ketua RT dan relawan Destana mengaku sama sekali tidak mengetahui nominal bantuan yang masuk, bahkan mereka sering dituduh warga sekitar menyalahgunakan dana besar, padahal di lapangan mereka hanya menerima bantuan dalam bentuk barang jadi (seperti perahu).

Ketimpangan ini terjadi akibat adanya sekat birokrasi. Pihak swasta (EMCL) menegaskan bahwa mereka telah bersikap akuntabel dengan menyetorkan seluruh laporan realisasi anggaran secara transparan langsung kepada Pemerintah Daerah dan BPBD melalui jalur satu pintu. Sayangnya, data tersebut tidak diteruskan secara terbuka ke tingkat bawah. Kondisi saling menutup diri antarinstansi ini dikritik oleh akademisi Universitas Bojonegoro. Akibat ego sektoral dan regulasi internal masing-masing lembaga, integrasi data terpadu baik data spasial kerawanan milik BPBD, data pemukiman binaan swasta, maupun pemodelan ilmiah dari kampus menjadi terhambat, yang pada akhirnya melemahkan kepercayaan publik secara keseluruhan.

3. Komitmen terhadap Proses (*Commitment to the Process*)

Komitmen diukur dari konsistensi keterlibatan aktor dan adanya rasa memiliki terhadap keberlanjutan program kolaborasi. Peneliti menemukan fenomena "Komitmen Musiman" yang fluktuatif, di mana tensi keterlibatan aktor

luar sangat tinggi saat kondisi darurat krisis (banjir meluap), namun mendadak menurun drastis saat musim kemarau (pra-bencana). Komitmen tertinggi dan paling konsisten justru ditunjukkan secara mandiri oleh aktor komunitas lokal (Destana) yang bersedia bertaruh nyawa di lapangan tanpa kepastian operasional yang jelas. Hal tersebut disampaikan oleh Destana Ledok Wetan yang menyampaikan :

“Namanya juga relawan Mas, komitmen kami ya taruhannya nyawa dan waktu. Kalau air sudah naik, biar rumah kami sendiri kebanjiran, kami tetap standby 24 jam di posko evakuasi. Tapi ya itu, komitmen dari pihak luar (swasta/dinas teknis) seringkali tidak konsisten. Pas banjir bandang semua datang. Begitu air surut dan masuk musim kemarau, koordinasi sepi lagi.” (Hasil wawancara tanggal 18 Juni 2026)

Fluktuasi komitmen lintas musim ini juga diakui oleh pihak kelurahan yang sering kali menghadapi jalan buntu saat mengajukan program mitigasi fisik pra-bencana ke dinas-dinas teknis terkait. Sementara itu, BPBD menyatakan bahwa komitmen mereka dibatasi oleh koridor regulasi formal yang membuat mereka tidak bisa mengintervensi infrastruktur fisik sungai besar. Hal tersebut disampaikan oleh Kepala Seksi Kesejahteraan Kelurahan Ledok yang menyampaikan :

“Kami di kelurahan mengakui kalau komitmen antar-aktor ini tensinya tidak seimbang sepanjang tahun. Pas musim kemarau, saat kami mengajukan proposal pengerukan sedimen lumpur di drainase Ledok Wetan, proses disposisinya muter-muter di dinas teknis dan gak kelar-kelar. Komitmen mitigasi jangka panjangnya yang masih lemah.” (Hasil 15 Juni 2026)

Hal lainnya juga disampaikan oleh pihak BPBD Bojonegoro yang menyampaikan :

“Kami dari BPBD berkomitmen penuh menjaga kesiapsiagaan 24 jam dalam 365 hari, Mas. Namun kami juga punya keterbatasan anggaran dan personel jika harus

meng-cover perbaikan infrastruktur fisik tanggul di sepanjang bantaran. Itu sudah masuk ranah dinas teknis lain dan BBWS.” (Hasil wawancara tanggal 22 Juni 2026)

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, komitmen para aktor dalam kolaborasi mitigasi banjir di Bojonegoro menunjukkan fenomena "Komitmen Musiman" yang fluktuatif. Tensi keterlibatan aktor luar (swasta dan dinas teknis) melonjak sangat tinggi saat kondisi darurat krisis (banjir meluap), namun mendadak menurun drastis dan sepi koordinasi ketika memasuki musim kemarau atau fase pra-bencana. Sebaliknya, komitmen tertinggi dan paling konsisten justru ditunjukkan secara mandiri oleh komunitas lokal seperti relawan Destana, yang bersedia bertaruh nyawa dan waktu di lapangan selama 24 jam meskipun tanpa kepastian operasional yang jelas.

Fluktuasi komitmen lintas musim ini berdampak pada lemahnya mitigasi jangka panjang. Pihak Kelurahan Ledok Wetan mengaku kerap menghadapi jalan buntu birokrasi saat mengajukan program mitigasi fisik pra-bencana di musim kemarau, seperti proposal pengerukan sedimen lumpur drainase yang proses disposisinya tertahan di dinas-dinas teknis.

Di sisi lain, BPBD Bojonegoro menyatakan bahwa komitmen kesiapsiagaan mereka sebenarnya berlangsung sepanjang tahun. Namun, komitmen tersebut dibatasi oleh koridor regulasi formal, keterbatasan anggaran, serta personel. BPBD tidak dapat mengintervensi perbaikan infrastruktur fisik seperti tanggul di sepanjang bantaran sungai karena hal tersebut merupakan wewenang dari dinas teknis lain dan Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS).

4. Pemahaman Bersama (*Shared Understanding*)

Pemahaman bersama tercapai apabila seluruh aktor memiliki kesamaan definisi atas masalah dan kejelasan pembagian peran guna menghindari tumpang tindih fungsi di lapangan. Dalam kasus ini, seluruh aktor telah bersepakat bahwa banjir Ledok Wetan adalah bencana sistemik akibat faktor geografis yang memerlukan penanganan lintas sektor. Namun, pemahaman bersama ini belum dilembagakan dalam bentuk dokumen kesepakatan formal atau Standar Operasional Prosedur (SOP) khusus lintas aktor per fase bencana. Hal tersebut disampaikan oleh Kepala Seksi Kesejahteraan Kelurahan Ledok yang menyampaikan :

“Kalau pemahaman bahwa banjir Ledok Wetan ini masalah bersama, semua aktor sudah sepakat, tidak ada yang mengelak. Tapi masalahnya, sampai sekarang belum ada dokumen kesepakatan formal semacam SOP tertulis yang ditandatangani bersama antara Kelurahan, BPBD, Swasta, dan Komunitas untuk pembagian peran per fase bencana.” (Hasil wawancara tanggal 15 Juni 2026)

Hal lainnya juga disampaikan oleh pihak EMCL yang menyampaikan :

“Kami memahami bahwa peran swasta adalah sebagai support system penambal celah-celah kebutuhan logistik... Namun, karena tidak adanya masterplan khusus bencana lintas sektor yang disepakati bersama, kadang bantuan kami di lapangan terkesan tumpang tindih dengan dropping bantuan dari dinas sosial.” (Hasil wawancara tanggal 7 Juli 2026)

Dampak nyata dari tidak adanya SOP lintas sektor berakibat pada kebingungan operasional di menit-menit pertama air naik, serta masih kuatnya ketergantungan absolut masyarakat terhadap petugas evakuasi pemerintah. Warga belum diposisikan sebagai subjek mitigasi mandiri secara matang. Hal tersebut disampaikan oleh Ketua RT 7/ Rw 1 yang menyampaikan :

“Kadang saat awal-awal air naik itu di lapangan masih sering bingung, Mas. Warga melapor ke RT, RT lapor ke Kelurahan, tapi dari Kelurahan nunggu instruksi komando BPBD dulu buat nurunin perahu evakuasi. Di sini kelihatan

kalau pemahaman siapa berbuat apa di menit-menit pertama bencana itu belum seirama.” (Hasil wawancara tanggal 2 Juli 2026)

Hal lainnya disampaikan oleh Dosen Ilmu Lingkungan Dr. Heri Mulyanti, S.Si., M.Sc Universitas Bojonegoro yang menyampaikan :

“Akibatnya, di level masyarakat masih ada ketergantungan absolut. Warga menganggap evakuasi dan penanganan itu tugas mutlak BPBD atau Destana, padahal konsep *collaborative governance* menuntut adanya pemahaman mandiri dari masyarakat sebagai subjek mitigasi aktif, bukan objek pasif.” (Hasil wawancara tanggal 24 Juni 2026)

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, Seluruh aktor dalam mitigasi banjir di Kelurahan Ledok Wetan sebenarnya telah memiliki kesamaan definisi bahwa bencana ini merupakan masalah sistemik akibat faktor geografis yang memerlukan penanganan lintas sektor. Namun, pemahaman bersama ini masih sebatas kesepakatan lisan dan belum dilembagakan dalam bentuk dokumen formal, *masterplan* khusus, maupun Standar Operasional Prosedur (SOP) tertulis lintas sektor per fase bencana.

Kondisi ini diperparah oleh kuatnya ketergantungan absolut masyarakat terhadap petugas evakuasi pemerintah (BPBD atau Destana). Akademisi Universitas Bojonegoro menilai bahwa akibat belum matangnya pembagian peran ini, warga masih diposisikan sebagai objek pasif yang menunggu diselamatkan, bukannya subjek mitigasi aktif yang mandiri sebagaimana yang dituntut dalam konsep *collaborative governance*.

5. Hasil Sementara (*Intermediate Outcomes*)

Intermediate outcomes merupakan hasil nyata berskala kecil yang diproduksi di tengah proses kolaborasi untuk menjaga motivasi jaringan.

Meskipun hasil makro berupa pembebasan total daerah Ledok Wetan dari banjir belum terealisasi, jaringan kolaborasi ini sukses menelurkan beberapa capaian taktis, seperti pembentukan dan pelatihan reguler personel Destana, pembuatan jalur evakuasi, serta pemasangan plang marka titik aman banjir yang disokong dana CSR swasta. Capaian kecil namun krusial ini disampaikan oleh pihak BPBD yang menyampaikan :

“Hasil nyata yang paling kelihatan dari sinergi ini adalah terbentuknya Destana Ledok Wetan yang mandiri. Anggotanya konsisten kami latih simulasi rescue, manajemen dapur umum, dan P3K, masyarakat di sana sudah punya tim lokal yang bisa melakukan penanganan pertama sebelum personel kabupaten tiba.” (Hasil wawancara tanggal 22 Juni 2026)

Hal lainnya juga disampaikan oleh Kepala Seksi Kesejahteraan Kelurahan Ledok yang menyampaikan :

“Capaian kecil tapi sangat berharga dari kerja bareng ini adalah suksesnya pembuatan peta evakuasi dan rambu-rambu titik aman banjir di gang-gang Ledok Wetan. Anggarannya disokong penuh oleh CSR swasta, datanya disinkronkan oleh BPBD, dan dipasang bareng-bareng oleh anak-anak Destana.” (Hasil wawancara tanggal 15 Juni 2026)

Secara teoritis, keberhasilan-keberhasilan kecil ini memberikan dampak psikologis yang signifikan dalam merawat modal sosial di tingkat akar rumput. Jaringan antar-relawan semakin solid karena kerja keras mereka terbukti memberikan proteksi nyata bagi warga sekitar. Hal ini disimpulkan dengan baik oleh pihak Dr. Heri Mulyanti, S.Si., M.Sc sebagai Dosen Ilmu Lingkungan Universitas Bojonegoro yang menyampaikan :

“Meskipun hasil makro seperti penghentian total banjir luapan belum tercapai karena masalah struktural sungai, small wins berupa peningkatan kapasitas mitigasi komunitas lokal di Ledok Wetan wajib diapresiasi. Ini membuktikan bahwa modal sosial di tingkat tapak telah berhasil diproduksi.” (Hasil wawancara tanggal 24 Juni 2026)

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, Meskipun target makro untuk membebaskan total Kelurahan Ledok Wetan dari banjir belum terealisasi akibat masalah struktural sungai, jaringan kolaborasi di Bojonegoro sukses menelurkan beberapa *intermediate outcomes* atau capaian nyata berskala kecil. Capaian taktis ini sangat krusial dalam menjaga motivasi jaringan dan membangun kapasitas mitigasi mandiri di tingkat lokal.

BPBD Bojonegoro secara konsisten melatih personel Destana Ledok Wetan dalam simulasi penyelamatan (*rescue*), manajemen dapur umum, dan P3K. Hasilnya, masyarakat kini memiliki tim lokal yang andal untuk melakukan penanganan pertama sebelum bantuan dari kabupaten tiba. Kolaborasi ini juga sukses memetakan jalur evakuasi serta memasang plang rambu titik aman banjir di gang-gang pemukiman. Program ini berjalan berkat sokongan dana CSR swasta, sinkronisasi data dari BPBD, dan aksi gotong royong pemasangan oleh para relawan Destana.

Secara teoritis, keberhasilan-keberhasilan kecil (*small wins*) ini memberikan dampak psikologis yang signifikan dalam merawat dan memperkuat modal sosial di tingkat akar rumput. Akademisi Universitas Bojonegoro menilai bahwa peningkatan kapasitas mitigasi komunitas lokal ini wajib diapresiasi, karena terbukti memberikan proteksi nyata bagi warga sekaligus menjaga jaringan antar-relawan tetap solid di tengah ancaman bencana yang masih mengintai.

B. Analisa dan Interpretasi data

Manajemen risiko bencana banjir di Kabupaten Bojonegoro, khususnya di wilayah seperti Kelurahan Ledok Wetan, bukan lagi sekadar urusan teknis

penanganan air luapan Sungai Bengawan Solo. Lebih dari itu, fenomena ini merupakan ujian kompleks bagi tata kelola pemerintahan multisektor (*multisectoral governance*). Berdasarkan data *Satu Data Bojonegoro*, lonjakan frekuensi bencana dari 14 kejadian pada tahun 2023 menjadi 98 kejadian pada tahun 2025, menegaskan bahwa ancaman risiko tidak lagi bersifat linier, melainkan eksponensial.

Analisis tata kelola kolaboratif dalam manajemen risiko bencana banjir di Kelurahan Ledok Wetan, Kabupaten Bojonegoro dibedah menggunakan lima indikator siklus proses *Collaborative Governance* yang dirumuskan oleh (Ansell & Gash, 2008). Kelima dimensi tersebut yaitu *Face-to-Face Dialogue*, *Trust Building*, *Commitment to the Process*, *Shared Understanding*, dan *Intermediate Outcomes* diinterpretasikan secara terintegrasi ke dalam tiga fase manajemen krisis: pra-bencana, saat bencana, dan pasca-bencana.

1. Dialog Tatap Muka (*Face to Face Interaction*)

Data penelitian menunjukkan adanya asimetri ruang komunikasi formal antara aktor makro birokrasi dan aktor mikro di tingkat tapak (*grassroots*). BPBD Kabupaten Bojonegoro dan pihak swasta (ExxonMobil Cepu Limited/EMCL) mengklaim bahwa ruang dialog yang dibangun menjelang musim penghujan telah mengedepankan pola komunikasi dua arah yang deliberatif dan inklusif demi menghindari pola instruksi yang kaku. Namun, temuan empiris di tingkat lapangan merefleksikan kondisi sebaliknya, forum komunikasi rutin bulanan yang terjadwal secara berkala tidak tersedia, dan

pertemuan yang terjadi cenderung bersifat reaktif ketika ancaman krisis mulai mendekat.

Saat menghadiri rapat koordinasi di tingkat kabupaten, perwakilan komunitas dari Destana Ledok Wetan dan pengurus RT 7/RW 1 cenderung bersikap pasif dan malu akibat format acara yang terlalu birokratis dan didominasi oleh aparat struktural berseragam. Hambatan psikologis dan prosedural ini menyebabkan aspirasi warga lokal seperti kebutuhan perbaikan teknis pintu air di skala gang pemukiman sering kali terpinggirkan di akhir agenda rapat karena keterbatasan waktu.

Secara teoretis, realita ini menunjukkan bahwa indikator *Face-to-Face Dialogue* belum berjalan secara ideal. (Ansell & Gash, 2008) menegaskan bahwa dialog langsung seharusnya berfungsi sebagai ruang deliberatif yang setara untuk mengeksplorasi kepentingan bersama dan meruntuhkan *silo mentality* (ego sektoral). Dominasi otoritas formal pemerintah menghidupkan kembali kultur birokrasi paternalistik, yang dalam ke(Emerson et al., 2012) rangka *System Context* Emerson et al. (2012) menghambat terciptanya kesetaraan posisi (*power balance*) antar-aktor.

Ketimpangan dialog ini linear dengan hasil penelitian (Amriampa et al., 2024) di Provinsi Kalimantan Utara, yang menemukan bahwa program mitigasi bencana kerap kali terhambat pada aspek proses akibat komunikasi yang kurang luwes dan masih terjebak pada hubungan formal birokrasi. Berbeda dengan penelitian (Herawati et al., 2022) mengenai banjir bandang di Bojonegoro yang hanya memotret internal BPBD, analisis di Kelurahan Ledok Wetan ini berhasil

menyingkap adanya hambatan partisipasi masyarakat akibat kaku dan asimetrisnya ruang dialog formal yang disediakan pemerintah daerah.

Penelitian terdahulu mengenai *Collaborative Governance* pada (Emerson et al., 2012) menekankan bahwa *Face-to-Face Dialogue* harus berfungsi sebagai ruang deliberatif yang setara, tempat para pihak bernegosiasi secara terbuka untuk memecahkan masalah bersama dan memfasilitasi penyerapan aspirasi berbasis kearifan lokal (*local wisdom*).

Berbeda dengan asumsi penelitian terdahulu yang menganggap ketersediaan ruang dialog akan otomatis memicu kesetaraan, fakta lapangan membuktikan bahwa tanpa adanya koreksi terhadap ketimpangan relasi kuasa (*power imbalance*), forum dialog justru menjadi sarana legitimasi instruksi birokrasi. Pengurus RT/RW dan relawan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana (Destana) diposisikan sebagai penerima tugas, sehingga pengetahuan lokal warga mengenai perilaku cerukan air di Ledok Wetan terabaikan dalam perencanaan mitigasi kabupaten.

2. Membangun Kepercayaan (*Trust Building*)

Pembangunan kepercayaan dalam tata kelola risiko bencana di Kelurahan Ledok Wetan berjalan secara dikotomis. Pada aspek taktis-hidrologis, *trust* antar-aktor terbangun dengan sangat kuat dan transparan melalui pemanfaatan grup WhatsApp lintas sektor. Diseminasi data Tinggi Muka Air (TMA) Sungai Bengawan Solo yang diperbarui secara *real-time* oleh BPBD diakui sangat valid, akurat, dan membantu meningkatkan kesiapsiagaan warga di bantaran meander sungai.

Namun, pada aspek manajerial kelembagaan, *trust building* mengalami degradasi akibat ketertutupan akses informasi mengenai rincian nominal anggaran penanganan bencana dan alokasi dana CSR swasta di tingkat bawah. Meskipun pihak EMCL secara regulasi telah memenuhi akuntabilitas dengan menyerahkan laporan realisasi fisik dan anggaran satu pintu kepada Pemerintah Daerah dan BPBD, sekat birokrasi menyebabkan data tersebut tidak terintegrasi secara transparan sampai ke posko relawan tapak. Dampak fatalnya, relawan Destana kerap kali menerima prasangka negatif (tuduhan menyalahgunakan anggaran besar) dari warga sekitar, padahal mereka hanya menerima bantuan dalam bentuk barang jadi (seperti unit perahu penyelamat).

Kondisi saling menutup diri antarinstansi ini memperkuat argumen (Bianchi et al., 2021) dalam pilar *Managing Informal Factors*, yang menyatakan bahwa kepatuhan protokol hukum formal saja tidak cukup untuk menggerakkan roda kolaborasi; dibutuhkan penumbuhan kepercayaan mutual (*mutual trust*) agar tidak timbul kecurigaan bahwa salah satu sektor sedang mengorbankan sektor lainnya. Hambatan integrasi data spasial (BPBD), data pemukiman binaan (swasta), dan pemodelan ilmiah (akademisi) ini terjadi karena masing-masing pihak masih berlindung di balik sekat regulasi internal.

Kesenjangan kepercayaan ini sejalan dengan temuan (Norzistya & Handayani, 2020) di Kota Semarang, yang menyatakan bahwa modal sosial dan keterbukaan informasi yang digerakkan oleh ketua komunitas merupakan elemen vital dalam ketahanan bencana di tingkat kelurahan. Ketika transparansi anggaran tersumbat oleh tembok birokrasi, reputasi sosial aktor

relawan di tingkat tapak menjadi taruhannya, yang pada akhirnya dapat mengikis *goodwill* (niat baik) dalam ekosistem kolaborasi.

Temuan empiris di lokasi penelitian mengungkap fenomena dikotomi kepercayaan (*split trust*). Di satu sisi, kepercayaan teknis/operasional (*operational trust*) sangat tinggi. Pemanfaatan grup WhatsApp siaga bencana yang menghubungkan petugas BPBD, Perum Jasa Tirta, relawan Destana, dan ketua RT berjalan sangat efektif dalam menyebarkan informasi *real-time* mengenai Tinggi Muka Air (TMA) Bengawan Solo. Namun di sisi lain, terjadi krisis kepercayaan finansial (*institutional skepticism*). Terjadi ketertutupan informasi mengenai besaran serta alokasi anggaran APBD kebencanaan dan alokasi *Corporate Social Responsibility* (CSR) dari perusahaan migas seperti *ExxonMobil Cepu Limited* (EMCL) dan *Pertamina EP Cepu* (PEPC).

Temuan ini merevisi pandangan beberapa studi terdahulu yang memandang *trust* sebagai variabel tunggal. Di Ledok Wetan, transparansi teknis berhasil dibangun melalui teknologi digital, namun ketidaktransparanan finansial melahirkan resistensi pasif di tingkat akar rumput, di mana masyarakat merasa dukungan logistik yang diterima saat krisis tidak sebanding dengan megahnya klaim anggaran publik.

3. Komitmen terhadap Proses (*Commitment to the Process*)

Hasil reduksi data mengeksplorasi adanya fenomena "Komitmen Musiman" yang fluktuatif di Kabupaten Bojonegoro. Tensi keterlibatan, perhatian, dan mobilisasi sumber daya dari aktor luar (sektor swasta, dinas-dinas teknis, dan instansi vertikal) melonjak drastis secara masif saat kondisi

darurat krisis terjadi (ketika luapan air sungai menggenangi pemukiman). Namun, komitmen tersebut melandai dan mendadak sepi koordinasi ketika memasuki musim kemarau atau fase pra-bencana.

Komitmen yang paling konsisten dan kokoh justru ditunjukkan secara mandiri oleh komunitas lokal (relawan Destana Ledok Wetan dan pengurus RT). Mereka secara sukarela bersedia mengorbankan waktu, tenaga, bahkan bertaruh nyawa untuk berjaga 24 jam di posko evakuasi demi keselamatan warga sekitar, meskipun rumah mereka sendiri kerap ikut tergenang banjir dan tanpa didukung oleh kepastian dana operasional yang jelas. Lemahnya komitmen jangka panjang dari dinas teknis dirasakan oleh pihak kelurahan ketika proposal mitigasi fisik pra-bencana (seperti pengerukan sedimen lumpur drainase di musim kemarau) mengalami proses disposisi birokrasi yang berbelit-belit. Di sisi lain, komitmen BPBD juga berbenturan dengan keterbatasan anggaran dan koridor regulasi formal yang membatasi wewenang mereka untuk mengintervensi infrastruktur tanggul utama, karena hal tersebut merupakan domain Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) dan dinas teknis terkait.

Kondisi ini menunjukkan bahwa rasa memiliki (*sense of ownership*) terhadap keberlanjutan proses kolaborasi sebagaimana disyaratkan oleh (Ansell & Gash, 2008) (Provan & Kenis, 2008) belum terdistribusi secara merata di sepanjang waktu. Pola hubungan yang reaktif ini mengonfirmasi model tata kelola jaringan *Lead Organization-Governed Networks* dari Provan & Kenis (2008). Dalam struktur ini, BPBD diposisikan secara absolut sebagai

poros komando tunggal yang menanggung beban operasional terbesar. Ketika krisis mereda, jaringan pelaksana cenderung pasif karena tidak ada motor penggerak informal yang merawat komitmen harian lintas musim.

Fluktuasi komitmen ini senada dengan studi kualitatif (Herawati et al., 2022), yang menemukan bahwa manajemen bencana di Bojonegoro cenderung terjebak pada tahapan tanggap darurat konvensional, sehingga gagal mempertahankan konsistensi keterlibatan aktor multisektoral pada fase prabencana yang bersifat preventif-pengurangan risiko. Konsep kolaborasi yang ideal mengasumsikan adanya komitmen jangka panjang (*long-term commitment*) dari seluruh pemangku kepentingan untuk terlibat dalam seluruh siklus bencana, mulai dari pra-bencana, tanggap darurat, hingga pasca-bencana.

4. Pemahaman Bersama (*Shared Understanding*)

Pada level konseptual, seluruh elemen aktor (Pemerintah, Masyarakat, Swasta, Akademisi, dan Media) telah mencapai kesepakatan bulat bahwa bencana banjir di Kelurahan Ledok Wetan adalah fenomena sistemik akibat anomali hidrologis dan letak geografis yang berada di cekungan bantaran Bengawan Solo. Oleh karena itu, semua pihak sepakat bahwa penanganannya mutlak memerlukan pendekatan lintas sektor.

Namun, pada tingkat operasional, *Shared Understanding* ini belum dilembagakan ke dalam dokumen kesepakatan formal yang mengikat, seperti *masterplan* khusus bencana lintas sektor atau Standar Operasional Prosedur (SOP) tertulis yang merinci pembagian peran per fase bencana. Ketiadaan SOP

lintas sektor ini memicu terjadinya *overlapping* (tumpang tindih) bantuan logistik di lapangan antara program CSR swasta dan pasokan dari Dinas Sosial saat fase tanggap darurat. Lebih jauh, ketiadaan panduan taktis tertulis menimbulkan kebingungan operasional di menit-menit awal air naik (*golden hours*). Pihak Kelurahan harus menunggu instruksi komando berjenjang dari BPBD untuk menurunkan perahu evakuasi, yang mencerminkan belum seiramnya pemahaman mengenai aksi penanganan pertama di lapangan.

Kondisi ini juga melestarikan adanya ketergantungan absolut masyarakat terhadap petugas pemerintah. Warga cenderung menempatkan diri sebagai objek pasif yang menunggu dievakuasi, bukannya subjek mitigasi aktif yang mandiri. Hal ini bertolak belakang dengan prinsip *Shared Understanding* (Ansell & Gash, 2008) yang menghendaki adanya *common definition of the problem* yang diterjemahkan ke dalam kejelasan misi operasional bersama. Kegagalan menyusun SOP bersama ini merefleksikan kelemahan pada pilar *Framing Public Value* dari (Bianchi et al., 2021); nilai publik berupa "ketangguhan sosial" belum dapat diwujudkan secara optimal karena pembagian peran "siapa berbuat apa" masih berlandaskan instruksi lisan yang situasional, bukan pada desain sistematis yang terencana.

Aspek ini menjadi pembeda mendasar (kebaruan/*novelty*) dari penelitian terdahulu oleh Hari et al. (2022) yang melakukan analisis bibliometrik makro mengenai mitigasi berbasis risiko. Riset di Ledok Wetan ini berhasil membuktikan bahwa meskipun urgensi kolaborasi dipahami dengan baik oleh semua pihak, ketiadaan instrumen hukum lokal yang bersifat

integratif di tingkat tapak membuat integrasi antara elemen masyarakat, swasta, dan birokrasi pemerintahan tetap sulit diwujudkan secara operasional di lapangan.

Berbeda dengan asumsi riset-riset terdahulu yang menganggap kesamaan persepsi atas ancaman bencana akan otomatis menciptakan keteraturan aksi, fakta di Ledok Wetan membuktikan bahwa tanpa SOP baku, aksi tanggap darurat pada jam-jam krusial (*golden hours*) tetap diwarnai kekacauan koordinasi. Bantuan logistik sering tumpang-tindih (*overlapping*) di lokasi yang mudah diakses, sementara gang-gang pemukiman padat yang terisolasi justru luput dari penanganan

5. Hasil Sementara (*Intermediate Outcomes*)

Meskipun hasil makro berupa pembebasan total Kelurahan Ledok Wetan dari ancaman luapan banjir belum terealisasi mengingat adanya kendala struktural geomorfologi sungai jaringan kolaborasi ini telah berhasil memproduksi beberapa *Intermediate Outcomes* atau *small wins* (kemenangan-kemenangan kecil) yang bernilai strategis di tingkat tapak.

Capaian taktis yang paling menonjol adalah terbentuknya kelembagaan Kelurahan Tangguh Bencana (Destana) Ledok Wetan secara mandiri. Personel relawan lokal ini secara konsisten mendapatkan transfer pengetahuan dan pelatihan reguler dari BPBD Kabupaten Bojonegoro meliputi simulasi *rescue*, manajemen dapur umum, dan pertolongan pertama (P3K). Keberadaan tim lokal yang terlatih ini memberikan kontribusi nyata sebagai *first responder* yang melakukan penanganan darurat secara cepat sebelum personel tingkat

kabupaten tiba di lokasi. Selain itu, kolaborasi multisektoral ini sukses merealisasikan pembuatan peta jalur evakuasi serta pemasangan plang marka rambu titik aman banjir di sepanjang gang-gang sempit pemukiman Ledok Wetan. Aksi ini menjadi bukti nyata adanya pepaduan sumber daya (*Capacity for Joint Action*) dalam kerangka (Emerson et al., 2012) di mana pendanaan disokong penuh oleh CSR swasta (EMCL), sinkronisasi data spasial difasilitasi oleh BPBD, dan pemasangan fisik digerakkan secara gotong royong oleh relawan Destana bersama warga sekitar.

Secara teoretis, menurut Ansell & Gash (2008), *intermediate outcomes* memiliki fungsi psikologis yang sangat krusial dalam memelihara momentum kolaborasi. Keberhasilan-keberhasilan berskala kecil ini memberikan bukti konkrit kepada para pihak bahwa jalinan kerja sama lintas sektor memberikan kemanfaatan nyata yang dirasakan langsung oleh masyarakat terdampak. Keberhasilan produksi *small wins* di Kelurahan Ledok Wetan ini memperkuat penelitian Eka & Al. Hudzaifah Fatih (2019) di Kabupaten Bandung, yang menekankan pentingnya penguatan kapasitas kesiapsiagaan di tingkat lokal. Melalui keberhasilan taktis ini, modal sosial masyarakat bantaran sungai berhasil diaktivasi dan dirawat, sehingga menjadi pondasi utama dalam membangun resiliensi komunitas yang berkelanjutan di tengah fluktuasi komitmen dan keterbatasan ruang birokrasi yang ada.

Mengonfirmasi teori Ansell & Gash (2008), keberhasilan skala kecil ini menjadi "bahan bakar" yang menjaga rantai kerja sama warga dengan pemerintah tidak terputus. Namun demikian, fakta lapangan menunjukkan

bahwa *small wins* ini lebih banyak dipicu oleh aktivasi modal sosial (*social capital*) warga secara independen, bukan hasil rancangan sistematis dari kelembagaan pemerintah.