



Collaborative Governance dalam Mitigasi Bencana Banjir di Kabupaten Gresik

Sumina^{1*}, Yusuf Hariyoko², Wahid Hidayat³

¹⁻³ Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Indonesia

Email: sumina123321@gmail.com¹, yusufhari@untag-sby.ac.id², da474at@gmail.com³,

*Penulis Korespondensi: sumina123321@gmail.com

Abstract. *This study is motivated by the high frequency and significant impacts of flooding in Indonesia, particularly the recurrent flooding of the Kali Lamong River in Gresik Regency, which causes substantial socio-economic losses each year. Although disaster management is normatively regulated by national policies, its effectiveness depends largely on collaborative governance among multiple actors. This study aims to analyze the practice of collaborative governance in flood mitigation in Gresik Regency using the model of Weber, Lovrich, and Gaffney (2005), which includes vertical, horizontal, and partnership dimensions, and to identify the key challenges that hinder its implementation. A descriptive qualitative approach was employed in flood-affected areas along the Kali Lamong River, involving BPBD, DPUTR, sub-district governments, village authorities, and local communities through interviews, observations, and document analysis. The findings reveal that collaboration has been established and functions relatively well, particularly in hierarchical coordination, division of roles among government agencies, strengthening of Destana, KENCANA, and SPAB programs, as well as CSR involvement and community participation all contributing to reduced flood duration. However, the implementation of collaborative governance remains constrained by slow land acquisition and infrastructure development, a predominantly reactive orientation, suboptimal early-warning systems between upstream and downstream areas, and uneven support from the private sector and academia. The study concludes that strengthening collaborative mechanisms and accelerating the resolution of structural barriers are essential to achieve more sustainable flood mitigation efforts in Gresik.*

Keywords: *Mitigation, Disaster, Collaborative Governance, Disaster Management, Flood.*

Abstrak. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh tingginya frekuensi dan dampak banjir di Indonesia, khususnya banjir Kali Lamong di Kabupaten Gresik yang berulang setiap tahun dan menimbulkan kerugian sosial ekonomi yang signifikan. Secara normatif, penanggulangan bencana telah diatur dalam berbagai regulasi, namun efektivitas pelaksanaannya sangat bergantung pada tata kelola kolaboratif antaraktor. Penelitian ini bertujuan menganalisis praktik *collaborative governance* dalam mitigasi banjir di Kabupaten Gresik dengan menggunakan model Weber, Lovrich, dan Gaffney (2005) yang mencakup dimensi vertikal, horizontal, dan kemitraan, serta mengidentifikasi faktor penghambatnya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan lokasi di wilayah terdampak banjir Kali Lamong, melibatkan BPBD, DPUTR, kecamatan, desa, serta masyarakat, melalui wawancara, observasi, dan studi dokumen yang dianalisis secara induktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi sudah terbentuk dan cukup efektif dalam aspek koordinasi berjenjang, pembagian peran lintas OPD, penguatan Destana, KENCANA, SPAB, serta keterlibatan CSR dan gotong royong masyarakat, yang berkontribusi pada pengurangan durasi genangan banjir. Namun, implementasi *collaborative governance* masih terhambat oleh lambatnya pembebasan lahan dan pembangunan infrastruktur kunci, orientasi kolaborasi yang cenderung reaktif, belum optimalnya sistem peringatan dini hulu-hilir, serta belum meratanya dukungan dunia usaha dan akademisi. Penelitian ini menyimpulkan perlunya penguatan dimensi kolaborasi dan percepatan penyelesaian hambatan struktural agar mitigasi banjir di Gresik lebih berkelanjutan.

Kata kunci: Mitigasi, Bencana, *Collaborative Governance*, Penanggulangan Bencana, Banjir.

1. LATAR BELAKANG

Indonesia yang terletak di kawasan Cincin Api Pasifik memiliki kerentanan tinggi terhadap berbagai bencana alam, salah satunya banjir. Banjir merupakan bencana yang paling sering terjadi dan berdampak luas baik secara global maupun nasional. Di Indonesia, banjir mendominasi kejadian bencana selama lebih dari satu dekade terakhir dan menyumbang

proporsi terbesar dari total peristiwa bencana, dengan dampak kerugian materiil, kerusakan infrastruktur, gangguan aktivitas sosial ekonomi, hingga masalah psikologis bagi masyarakat terdampak (Hapsari & Rahman, 2023). Data Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menunjukkan bahwa banjir secara konsisten menempati posisi teratas dalam frekuensi kejadian maupun jumlah penduduk terdampak setiap tahunnya. Kondisi ini menegaskan bahwa banjir merupakan ancaman bencana paling serius dan multidimensi di Indonesia (Arbianti, 2024).

Tabel 1. Pusat Data BNPB Tahun 2024.

Jenis Bencana	Jumlah Kejadian	Korban			Kerusakan						
		Meninggal & Hilang	Luka-Luka	Mengungsi & Terdampak	Rumah				Fasilitas Pendidikan	Fasilitas Peribadatan	Fasilitas Kesehatan
					Rusak Berat	Rusak Sedang	Rusak Ringan	Terendam			
Jiwa			Unit								
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
BANJIR	1.420	235	10.920	6.301.056	4.066	6.351	22.247	1.237.372	59	54	23
KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN	973	1	4	838	16	1	-	-	-	-	-
CUACA EKSTREM	733	68	237	82.486	2.002	3.821	16.540	-	297	75	10
TANAH LONGSOR	207	235	123	59.531	2.502	1.304	3.279	-	25	12	5
KEKERINGAN	89	-	-	1.480.331	-	-	-	-	-	-	-
GELOMBANG PASANG & ABRASI	27	8	1	4.352	42	11	108	501	1	2	-
GEMPA BUMI	15	1	181	116.520	1.916	3.795	9.320	-	205	267	17
ERUPSI GUNUNG API	8	55	65	91.157	2.560	12	411	235	25	5	27
JUMLAH	3.472	603	11.531	8.136.271	13.104	15.295	51.905	1.238.108	612	415	82

Sumber: Pusat Data, Informasi dan Komunikasi Kebencanaan BNPB Tahun 2024

Secara normatif, penanggulangan bencana di Indonesia diatur melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Regulasi tersebut menegaskan bahwa penanggulangan bencana mencakup bencana alam, nonalam, dan sosial, serta harus dilaksanakan secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Dalam kerangka tersebut, mitigasi dipahami sebagai serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana melalui pembangunan fisik maupun penguatan kapasitas masyarakat, mulai dari tahap prabencana, tanggap darurat, hingga pascabencana (Atmojo et al., 2025). Keberhasilan penanganan bencana tidak hanya ditentukan oleh kapasitas kelembagaan pemerintah, tetapi juga oleh partisipasi aktif masyarakat sebagai aktor kunci yang memiliki pengetahuan lokal, jaringan sosial, dan kemampuan untuk merespons secara cepat (Wati et al., 2024).

Dalam konteks tata kelola kebencanaan, pendekatan *collaborative governance* menjadi semakin relevan. Pendekatan ini menekankan pentingnya kerja sama lintas aktor pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil untuk mencapai tujuan publik yang tidak bisa dicapai oleh

satu pihak saja (Setiawan et al., 2021). Emerson, Nabatchi, dan Balogh dalam Astuti et al. (2020) menjelaskan bahwa *collaborative governance* merupakan proses dan struktur pengambilan keputusan kebijakan publik yang melibatkan berbagai aktor secara konstruktif di berbagai level pemerintahan serta sektor non-pemerintah. Interdependensi antaraktor dan antarlembaga inilah yang membuat kolaborasi menjadi kebutuhan, terutama dalam isu kompleks seperti bencana banjir yang terkait dengan tata ruang, kondisi lingkungan, dan perilaku pemanfaatan lahan.

Kabupaten Gresik di Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu wilayah yang setiap tahun menghadapi persoalan banjir, terutama akibat luapan Kali Lamong. Karakteristik wilayah yang relatif datar, kondisi hidrologis Daerah Aliran Sungai (DAS) Kali Lamong, serta perubahan tata guna lahan yang kurang terkendali memperbesar risiko banjir di kawasan ini (Cahyadi & Aslamiyah, 2023). Banjir Kali Lamong berulang lebih dari sekali dalam setahun, menggenangi permukiman, sawah, tambak, dan infrastruktur transportasi, serta menimbulkan kerugian ekonomi yang signifikan. Data menunjukkan ratusan hingga ribuan rumah tergenang, ribuan hektar lahan pertanian dan perikanan terdampak, serta puluhan desa di beberapa kecamatan seperti Balongpanggang, Benjeng, Driyorejo, dan Wringinanom secara konsisten berada dalam kategori rawan banjir. Banjir besar pada awal 2025 bahkan tercatat sebagai yang terluas dalam tiga tahun terakhir dengan lonjakan jumlah rumah terdampak (KabarBaik, 2025).

Tabel 1. Badan Pusat Statistik 2024, yang diolah pada 2025.

Kecamatan	Jumlah Desa/Kelurahan yang Mengalami Bencana Banjir	Jumlah Desa/Kelurahan yang Mengalami Bencana Gempa Bumi	Jumlah Desa/Kelurahan yang Mengalami Bencana Tanah Longsor
Wringinanom	-	-	-
Driyorejo	5	-	-
Kedamean	-	-	-
Menganti	5	-	-
Cerme	17	-	-
Benjeng	16	-	-
Balongpanggang	7	-	-
Duduksampeyan	-	1	-
Kebomas	2	1	1
Gresik	6	-	-
Manyar	1	-	-
Bungah	-	-	-
Sidayu	-	-	-
Dukun	1	-	-
Panceng	-	-	-
Ujungpangkah	-	-	-
Sangkapura	13	-	6
Tambak	4	-	3
Total	77	2	10

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Gresik 2024, yang diolah pada 2025



Sumber: detiknews.com



Sumber: ANTARAJATIM.com

Gambar 1,2. Banjir.

Pada tingkat daerah, upaya penanggulangan bencana di Kabupaten Gresik diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Perda ini mengatur penyelenggaraan penanggulangan bencana dari tahap prabencana, tanggap darurat, hingga pascabencana, serta mengatur secara khusus mitigasi banjir melalui pengelolaan tata ruang, penetapan kawasan rawan, pengaturan permukiman di dataran banjir, serta penyediaan infrastruktur pengendali banjir (Susanti et al., 2024). Pemerintah Kabupaten Gresik telah menginisiasi pembangunan tanggul penahan banjir, kolam retensi, dan normalisasi Kali Lamong beserta anak sungainya dengan dukungan anggaran yang besar serta skema pendanaan *Corporate Social Responsibility (CSR)* (Anandia et al., 2016). Berbagai program tersebut dilaksanakan bersama Balai Besar Wilayah Sungai, Pemerintah Provinsi Jawa Timur, kementerian terkait, DPRD, BPBD, serta didukung partisipasi dunia usaha dan masyarakat melalui gotong royong, relawan kebencanaan, dan program desa tangguh bencana (Sopacua & Salakay, 2020).



Sumber: jawapos.com



Sumber: klikjatim.com

Gambar 1,2. Saranan perbaikan tanggul secara permanen.

Meskipun berbagai inisiatif struktural dan non-struktural tersebut telah dijalankan, fakta di lapangan menunjukkan bahwa banjir di Kabupaten Gresik masih berulang dan berdampak luas. Hal ini mengindikasikan bahwa persoalan banjir tidak semata terkait aspek teknis infrastruktur, tetapi juga menyangkut efektivitas koordinasi lintas lembaga, konsistensi penerapan tata ruang, kapasitas kelembagaan lokal, serta derajat keterlibatan sektor swasta dan masyarakat dalam kerangka *collaborative governance* (Cahyadi & Aslamiyah, 2023). Praktik kolaborasi yang terlihat dari kerja sama antarlevel pemerintahan, DPRD, BBWS, BPBD, BUMN, dan masyarakat memang sudah berlangsung, namun sejauh mana kolaborasi tersebut berjalan efektif, saling melengkapi, dan berkontribusi pada pengurangan risiko banjir secara berkelanjutan masih perlu dikaji lebih jauh (Bourdieu & Coleman, 2019).

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis praktik *collaborative governance* dalam mitigasi bencana banjir di Kabupaten Gresik serta mengidentifikasi berbagai tantangan yang dihadapi dalam pengintegrasian tata kelola kolaboratif tersebut. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis bagi pengembangan kajian tata kelola kolaboratif di bidang kebencanaan, sekaligus rekomendasi praktis bagi pemerintah daerah, sektor swasta, dan masyarakat dalam merumuskan strategi mitigasi banjir yang lebih komprehensif, partisipatif, dan berkelanjutan.

2. KAJIAN TEORITIS

Model *collaborative governance* yang digunakan dalam penelitian ini merujuk pada kerangka Weber, Lovrich, dan Gaffney (2005) yang menekankan pentingnya integrasi fungsi lintas aktor melalui tiga dimensi utama, yaitu dimensi vertikal, horizontal, dan kemitraan. Dimensi vertikal menggambarkan hubungan hierarkis antara pemerintah pusat, provinsi, dan daerah dengan aktor nonpemerintah; dimensi horizontal menyoroti koordinasi antarorganisasi yang setara di tingkat daerah; sedangkan dimensi kemitraan merupakan perpaduan keduanya yang menekankan kerja sama multipihak secara lebih fleksibel dan saling melengkapi (Noor et al., 2022). Kerangka ini dipandang relevan untuk menganalisis mitigasi banjir di Kabupaten Gresik karena mampu menjelaskan bagaimana pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat berinteraksi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan penanggulangan banjir. Studi ini secara spesifik berfokus pada penerapan *collaborative governance* dalam mitigasi banjir di Kabupaten Gresik dengan menggunakan model Weber, Lovrich, dan Gaffney (2005), serta menyoroti tantangan integrasi antaraktor di level lokal yang belum banyak dikaji sebelumnya.

Penelitian yang berjudul “*Collaborative Governance Pemerintah Kota Semarang Dengan Belanda Sebagai Upaya Penanggulangan Banjir Rob di Kota Semarang*” (Rahma, 2024). Metode yang digunakan yaitu metode *systematic review* dengan pendekatan studi kepustakaan. Data dikumpulkan dari laporan penelitian terdahulu, jurnal, serta buku-buku referensi yang relevan dengan upaya penanggulangan banjir rob. Fokus penelitian ini adalah mengevaluasi efektivitas kerja sama antara Pemerintah Kota Semarang dengan *Dutch Water Authority* dalam pengembangan sistem Polder Banger.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan polder telah memberikan dampak signifikan dalam mengurangi genangan banjir rob di beberapa wilayah, meskipun Kota Semarang secara keseluruhan masih belum memenuhi kriteria sebagai kota tangguh. Kondisi masyarakat pesisir masih rentan karena infrastruktur belum memadai, rumah tinggal yang terpapar banjir berulang kali, serta mata pencaharian yang rawan terdampak bencana. Selain itu, penelitian ini juga menekankan pentingnya aspek kelembagaan melalui pembentukan Badan Pengelola Polder Banger (BPPB SIMA) yang melibatkan pemerintah, akademisi, dan masyarakat dalam operasional dan pemeliharaan infrastruktur. Namun, masih dibutuhkan pendekatan yang lebih komprehensif dan berkelanjutan, termasuk peningkatan partisipasi masyarakat dan penguatan institusi lokal agar penanganan banjir rob di Semarang dapat berjalan lebih efektif.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah sama-sama menganalisis peran *collaborative governance* dalam penanggulangan bencana, dengan menekankan pentingnya koordinasi lintas aktor, baik pemerintah maupun masyarakat, untuk memperkuat kesiapsiagaan dan menciptakan strategi penanganan bencana yang lebih efektif. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian terdahulu lebih berfokus pada penanggulangan banjir rob di Kota Semarang melalui kerja sama internasional antara Pemerintah Kota Semarang dengan Belanda, khususnya dalam pembangunan dan pengelolaan sistem Polder Banger. Sementara itu, penelitian yang akan dilakukan lebih fokus pada bagaimana *collaborative governance* dijalankan dalam mitigasi banjir serta mengidentifikasi tantangan yang muncul dalam proses integrasi kolaborasi tersebut.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yang berlandaskan filsafat *postpositivisme* dengan peneliti sebagai instrumen utama dan analisis data bersifat induktif (Sugiyono, 2019). Penelitian difokuskan pada praktik *collaborative governance* dalam mitigasi

banjir di Kabupaten Gresik dengan mengacu pada tiga dimensi kolaborasi Weber, Lovrich, dan Gaffney (2005), yaitu dimensi vertikal, horizontal, dan kemitraan. Lokasi penelitian berada di wilayah-wilayah terdampak banjir Kali Lamong di Kabupaten Gresik, dengan waktu pelaksanaan selama kurang lebih tiga bulan (September–Desember 2025). Data yang digunakan terdiri dari data primer yang diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, serta data sekunder berupa peraturan daerah, laporan resmi, dan data statistik terkait kebencanaan. Analisis data dilakukan secara interaktif melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan, sedangkan keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan teknik (Fiantika et al., 2020).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Praktik *Collaborative Governance* Diterapkan dalam Upaya Mitigasi Bencana Banjir di Kabupaten Gresik

Dimensi Vertikal

Hasil penelitian menunjukkan bahwa koordinasi hierarkis antar level pemerintahan dalam mitigasi banjir pada dasarnya sudah terbentuk dan berjalan cukup efektif. Di tingkat kabupaten, BPBD berperan sebagai koordinator penanggulangan bencana dengan dukungan BPBD Provinsi dan BNPB, antara lain melalui pembentukan Destana di desa-desa rawan banjir, pemasangan rambu peringatan, dan pengembangan sistem peringatan dini *Early Warning System* (EWS), sebagaimana tercermin dalam target Desa Tangguh Bencana pada RENSTRA BPBD 2021-2026. Di sisi lain, DPUTR menjadi aktor kunci dalam pembangunan infrastruktur pengendali banjir, namun setiap program normalisasi sungai, kolam retensi, dan peningkatan kapasitas tampungan air harus melalui mekanisme perizinan dan pedoman teknis dari Kementerian PUPR dan BBWS. LKjIP DPUTR 2023 mencatat capaian normalisasi sungai, rehabilitasi pintu air dan embung, serta penyusunan dokumen teknis yang berkontribusi pada berkurangnya durasi genangan banjir di beberapa wilayah, meskipun belum sepenuhnya menyelesaikan persoalan banjir berulang.

Pada level kecamatan dan desa, koordinasi vertikal umumnya dinilai baik dan responsif, terutama melalui pemanfaatan grup WhatsApp yang mempercepat pelaporan kenaikan debit air dan respon instansi terkait. Kecamatan Benjeng dan Balongpanggang menilai bahwa normalisasi Kali Lamong dan program Destana/KENCANA telah membantu mengurangi durasi banjir dan meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat. Di Driyorejo, koordinasi juga dilakukan dengan DPUTR, BBWS, dan perusahaan melalui program CSR untuk normalisasi sungai, namun keterlibatan kecamatan dalam proses perizinan pembangunan sering kali

terbatas akibat sistem OSS, sehingga kecamatan kurang dilibatkan sejak tahap awal. Di tingkat desa, perangkat dan warga mengakui bahwa bantuan darurat dari desa, kecamatan, dan kabupaten relatif cepat, tetapi masih terdapat kendala akses ketika banjir besar dan lambatnya pembebasan lahan untuk infrastruktur pengendali banjir, sehingga sebagian kebutuhan darurat harus ditangani secara mandiri.

Jika dikaitkan dengan konsep Dimensi Vertikal Weber, Lovrich, dan Gaffney (2005), temuan ini menunjukkan bahwa relasi hierarkis dan integrasi kebijakan dari pusat hingga desa di Kabupaten Gresik telah terbentuk melalui dokumen perencanaan (RPJMD, RENSTRA, LKjIP), mekanisme perizinan, dan program-program mitigasi yang berjenjang. Namun, sebagaimana ditegaskan Weber et al. bahwa kolaborasi vertikal sering mengandung ketegangan, penelitian ini juga menemukan adanya kesenjangan antara desain kebijakan di level atas dengan realitas implementasi di lapangan, terutama terkait keterbatasan kewenangan kecamatan, kendala administratif pembebasan lahan, serta hambatan akses fisik saat banjir besar. Dengan demikian, Dimensi Vertikal dalam mitigasi banjir di Kabupaten Gresik dapat dinilai sudah berjalan cukup efektif, khususnya dalam hal koordinasi dan respon kedaruratan, tetapi masih memerlukan penguatan lebih lanjut agar upaya struktural jangka panjang dan perlindungan masyarakat terdampak dapat terwujud secara lebih optimal dan merata.

Dimensi Horizontal

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara kelembagaan, pola hubungan horizontal antar aktor di Kabupaten Gresik sudah terbentuk dan relatif efektif. Di tingkat kabupaten, BPBD dan DPUTR menggambarkan adanya pembagian peran yang jelas dalam Rencana Kontingensi (Renkon), di mana BPBD berfokus pada penanganan darurat dan logistik, sementara DPUTR menangani aspek teknis seperti normalisasi dan pengerukan sungai, dan DLH mengelola hasil pengerukan. Pola kerja sama *pentahelix* juga mulai tampak melalui pelibatan OPD lain, dunia usaha, akademisi, dan media, serta penguatan kelembagaan lokal seperti TRC dan Destana. Di tingkat kecamatan, Driyorejo, Benjeng, dan Balongpanggang sama-sama menggambarkan koordinasi lintas aktor yang intens, terutama melalui grup WhatsApp, telepon, dan pertemuan rutin. Kecamatan bertindak sebagai penghubung antara desa, BPBD, DPUTR, dan instansi lain, sementara desa menangani pendataan warga, dapur umum, kerja bakti, dan mobilisasi masyarakat. Kolaborasi ini dinilai berkontribusi dalam mengurangi durasi banjir; misalnya, di beberapa wilayah yang sebelumnya tergenang 4-5 hari kini hanya kurang dari sehari, bahkan di Balongpanggang hanya sekitar 1-2 jam setelah normalisasi sungai dan penguatan kerja sama lintas pihak.

Pada tingkat desa, hubungan horizontal juga terlihat cukup kuat melalui mekanisme pelaporan dan koordinasi cepat. Pemerintah desa di Sedapur Klagen, Wotansari, dan Karanglo menjelaskan bahwa komunikasi dengan kecamatan, BPBD, dan DPUTR berlangsung intens melalui grup WhatsApp dan jaringan informasi Kali Lamong, disertai pemanfaatan sirine dan peran awal masyarakat dalam menyalakan pompa, mengatur pintu air, serta melakukan evakuasi mandiri sebelum bantuan datang. Pelatihan dari BPBD yang diikuti perangkat dan warga turut memperkuat kapasitas lokal, dan dukungan sektor swasta melalui CSR membantu menutup keterbatasan sumber daya di lapangan. Namun demikian, dari perspektif masyarakat, hubungan horizontal ini dinilai masih cenderung reaktif. Warga di Wotansari, Sedapur Klagen, dan Driyorejo mengakui bahwa kerja sama antar pihak terasa ketika banjir sudah terjadi dalam bentuk evakuasi, dapur umum, bantuan logistik, dan gotong royong pasca-banjir tetapi belum cukup kuat pada aspek pencegahan jangka panjang. Informasi banjir kiriman dari wilayah hulu dinilai belum selalu tersinkronisasi, program struktural seperti pembangunan tanggul dan kolam retensi belum sepenuhnya terealisasi, dan dukungan dunia usaha serta kajian teknis akademisi masih terbatas.

Jika dikaitkan dengan konsep Dimensi Horizontal Weber, Lovrich, dan Gaffney (2005), temuan ini menunjukkan bahwa relasi setara antar organisasi di Gresik sudah berjalan dalam bentuk berbagi peran dan sumber daya tanpa dominasi hierarkis yang berlebihan, khususnya antara BPBD, DPUTR, DLH, kecamatan, desa, serta unsur masyarakat dan dunia usaha. Hal ini sejalan dengan gagasan bahwa keberhasilan *collaborative governance* ditopang oleh koordinasi lintas sektor dan pembagian tanggung jawab yang jelas. Namun, penelitian ini juga mengonfirmasi bahwa efektivitas hubungan horizontal tidak hanya ditentukan oleh keberadaan forum dan kanal komunikasi, tetapi juga oleh konsistensi implementasi program pencegahan, keterpaduan informasi lintas wilayah, dan keberlanjutan dukungan sumber daya. Dengan demikian, Dimensi Horizontal dalam mitigasi banjir di Kabupaten Gresik dapat dinilai cukup efektif di tingkat kelembagaan dan respon darurat, tetapi masih perlu diperkuat pada aspek pencegahan jangka panjang dan koordinasi hulu-hilir agar kolaborasi yang terbentuk tidak hanya reaktif terhadap kejadian banjir, tetapi benar-benar mampu menurunkan risiko secara berkelanjutan.

Dimensi Kemitraan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kemitraan multipihak di Kabupaten Gresik telah terbentuk dengan cukup baik. BPBD menegaskan bahwa masyarakat kini lebih siap melalui penguatan Destana dan program SPAB, serta terbiasa melapor, merespons, dan memahami prosedur kedaruratan. Sektor swasta seperti Petrokimia Gresik, Semen Gresik, dan Wilmar

juga terlibat aktif melalui skema CSR yang telah diatur dalam kerja sama formal, termasuk pemberian sarana-prasarana dan dukungan logistik. Meski demikian, BPBD mengakui bahwa kesadaran masyarakat belum merata, sehingga sosialisasi dan pelatihan berkelanjutan masih diperlukan.

Dari perspektif DPUTR, kemitraan menjadi sangat penting terutama dalam pekerjaan lapangan yang membutuhkan gotong royong masyarakat untuk memastikan saluran drainase tetap berfungsi. Dukungan CSR juga membantu mengatasi keterbatasan alat dan anggaran, seperti hibah alat berat atau pendanaan pengerukan. Selain itu, DPUTR secara rutin melakukan sosialisasi untuk menekankan bahwa upaya mitigasi tidak dapat bergantung pada pemerintah saja, melainkan memerlukan kontribusi aktif warga.

Pada tingkat kecamatan, bentuk kemitraan tampak melalui kolaborasi antara pemerintah daerah, perusahaan, dan masyarakat. Di Kecamatan Driyorejo, perusahaan melalui paguyuban CSR berperan dalam normalisasi Kali Avor serta pembongkaran IPAL milik DLH Provinsi yang menghambat aliran air, dalam forum resmi TSLP. Masyarakat juga antusias terlibat dalam kerja bakti, meski tantangan tetap muncul dari rendahnya kesadaran sebagian warga terkait sampah. Di Kecamatan Benjeng, kemitraan berlangsung kuat melalui gotong royong warga, petani, organisasi keagamaan, relawan, aparat, serta dukungan perusahaan seperti Petrokimia. Kegiatan seperti penguatan tanggul darurat, penanaman vetiver, pembukaan dapur umum, dan pelaporan kondisi lapangan menunjukkan keterlibatan masyarakat yang tinggi. Program Destana dan KENCANA turut memperkuat sinergi ini sesuai mandat SPM Bencana. Di Kecamatan Balongpanggang, partisipasi warga, Karang Taruna, Tagana, dan relawan Destana terlihat dalam kerja bakti, evakuasi, pembukaan posko, dan pembersihan saluran air. Kesadaran warga bahwa banjir merupakan tanggung jawab bersama sudah tumbuh, meski tetap memerlukan penguatan kapasitas.

Pada tingkat desa, kemitraan tampak melalui kerja bakti rutin, pelaporan kerusakan, dan partisipasi masyarakat dalam penanganan darurat. Di Sedapur Klagen, warga dan petani aktif dalam evakuasi, logistik, serta menjaga kebersihan sungai, meski terkendala lambatnya perbaikan infrastruktur. Di Wotansari, masyarakat aktif mendirikan dapur umum dan menjaga saluran air, namun belum ada keterlibatan swasta sehingga dukungan masih sepenuhnya bergantung pada pemerintah. Di Karanglo, masyarakat bergerak cepat menyalakan pompa, mengatur pintu air, dan melakukan kerja bakti dengan bantuan CSR dari perusahaan. Namun sebagian sumber banjir berasal dari luapan sungai dan pengaturan pintu air lintas wilayah yang tidak bisa dikendalikan desa. Perspektif warga di tiga desa juga menunjukkan bahwa meskipun gotong royong dan kesadaran bersama meningkat, upaya masyarakat tetap bergantung pada

intervensi struktural pemerintah seperti normalisasi sungai dan pembangunan tanggul, serta kebutuhan adanya sistem peringatan dini hulu-hilir yang lebih baik.

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa Dimensi Kemitraan dalam mitigasi banjir di Kabupaten Gresik telah berjalan cukup efektif. Partisipasi masyarakat, pemerintah desa, kecamatan, relawan, organisasi keagamaan, dan sektor swasta melalui CSR telah mendukung berbagai kegiatan mitigasi, mulai dari sosialisasi, Destana, SPAB, KENCANA, kerja bakti, penanganan darurat, hingga normalisasi sungai. Namun, efektivitas kemitraan ini masih dibatasi oleh beberapa kendala, seperti belum meratanya kesadaran lingkungan, keterbatasan sarana pengelolaan sampah, hambatan pembebasan lahan, lambatnya perbaikan infrastruktur, dan ketergantungan pada kewenangan lintas instansi untuk penanganan struktural skala besar. Oleh karena itu, penguatan kapasitas masyarakat, peningkatan kesadaran lingkungan, optimalisasi peran swasta, serta percepatan pembangunan infrastruktur pengendali banjir tetap menjadi kebutuhan penting untuk memastikan kemitraan multipihak berfungsi lebih optimal dalam jangka panjang.

Tantangan *Collaborative Governance* dalam Upaya Mitigasi Bencana Banjir di Kabupaten Gresik

Faktor penghambat dalam penelitian ini dimaknai sebagai segala sesuatu yang mengurangi efektivitas *collaborative governance* dalam mitigasi banjir di Kabupaten Gresik. Meskipun koordinasi vertikal dan horizontal sudah terbentuk, serta kemitraan antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta mulai berjalan, temuan lapangan menunjukkan masih adanya sejumlah kendala utama. Hambatan yang paling menonjol adalah lambatnya pembebasan lahan dan penyelesaian infrastruktur kunci seperti kolam retensi dan perbaikan tanggul. Normalisasi Kali Lamong dan program penanggulangan banjir memang sudah dijalankan, namun realisasinya tertahan oleh persoalan lahan dan teknis, sehingga kemampuan kolaborasi multipihak untuk menurunkan risiko banjir belum sepenuhnya optimal.

Selain itu, orientasi kolaborasi masih cenderung reaktif. Warga merasakan bahwa kerja sama antar pihak lebih kuat pada fase tanggap darurat ketika evakuasi, dapur umum, dan gotong royong pasca-banjir dilakukan bersama namun belum cukup terasa dalam pencegahan jangka panjang seperti penguatan tanggul permanen, penataan ruang, dan pengurangan risiko secara sistematis. Keterbatasan sistem peringatan dini dan arus informasi antarwilayah juga menjadi penghambat, karena meskipun informasi melalui grup *WhatsApp* desa dan kecamatan cukup cepat, warga di wilayah hilir masih kerap “kecolongan” banjir kiriman akibat belum terintegrasinya informasi dengan wilayah hulu.

Di sisi lain, dukungan dunia usaha dan peran akademisi belum merata. Di beberapa wilayah, *pentahelix* sudah berjalan namun terbatas oleh kondisi ekonomi dan minimnya kajian teknis dari akademisi, sementara di wilayah lain partisipasi masyarakat tinggi tetapi keterlibatan swasta hampir tidak ada. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa *collaborative governance* dalam mitigasi banjir di Kabupaten Gresik masih dihadapkan pada empat hambatan utama: lambatnya pembebasan lahan dan perbaikan infrastruktur, dominannya orientasi reaktif dibanding *preventif*, belum optimalnya sistem peringatan dini dan arus informasi hulu-hilir, serta belum meratanya dukungan swasta dan akademisi. Kondisi ini membuat upaya kolaboratif yang ada memang membantu penanganan darurat dan mengurangi sebagian durasi genangan, tetapi belum sepenuhnya mampu menurunkan risiko banjir secara berkelanjutan.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian mengenai praktik *collaborative governance* dalam mitigasi bencana banjir di Kabupaten Gresik, dapat disimpulkan bahwa kolaborasi antar aktor sudah terbentuk dan dijalankan, namun belum berjalan secara optimal. Hal ini tampak dari Dimensi Vertikal yang menunjukkan bahwa koordinasi berjenjang antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, kecamatan, hingga desa sudah berlangsung melalui program Destana, KENCANA, SPAB, pemasangan EWS, normalisasi sungai, dan pembangunan kolam retensi. BPBD dan DPUTR pada dasarnya telah menjalankan peran sesuai kewenangan, didukung dokumen perencanaan seperti RENSTRA dan LKjIP. Di sisi lain, Dimensi Horizontal juga menunjukkan hubungan kerja sama yang cukup baik antar OPD (BPBD, DPUTR, DLH), kecamatan, desa, relawan, dan sektor swasta melalui pembagian peran yang jelas, koordinasi cepat lewat grup *WhatsApp*, pelaksanaan dapur umum, evakuasi, serta kerja bakti dan pelatihan kebencanaan. Dimensi Kemitraan tercermin dari meningkatnya keterlibatan masyarakat, kelompok tani, organisasi keagamaan, komunitas lokal, serta kontribusi CSR perusahaan dalam kegiatan pencegahan dan penanganan banjir, yang menandakan tumbuhnya kesadaran bahwa banjir adalah tanggung jawab bersama, bukan semata urusan pemerintah.

Meskipun demikian, implementasi *collaborative governance* tersebut masih dihadapkan pada sejumlah kendala yang menghambat efektivitasnya. Pada tataran struktural, pembebasan lahan dan perbaikan infrastruktur pengendali banjir seperti kolam retensi dan tanggul permanen berjalan lambat, kewenangan kecamatan dalam proses perizinan masih terbatas, dan akses ke wilayah tertentu kerap terputus saat banjir besar. Dari sisi pelaksanaan, kolaborasi yang terbangun cenderung lebih kuat pada fase tanggap darurat dibandingkan upaya pencegahan

jangka panjang; sistem peringatan dini dan arus informasi antarwilayah, terutama terkait banjir kiriman dari hulu, belum sepenuhnya memberi waktu yang memadai bagi warga untuk bersiap. Di samping itu, dukungan sektor swasta dan akademisi belum merata di seluruh wilayah, sarana pengelolaan sampah dan drainase masih terbatas, serta sebagian program struktural belum sepenuhnya dirasakan masyarakat. Dengan demikian, dapat disimpulkan *bahwa collaborative governance* dalam mitigasi banjir di Kabupaten Gresik sudah berjalan dan memberi dampak genangan, tetapi masih memerlukan penguatan dari sisi penyelesaian hambatan struktural, penguatan pencegahan jangka panjang, peningkatan kualitas sistem informasi dan peringatan dini, serta perluasan dukungan multipihak agar mampu menurunkan risiko banjir secara lebih berkelanjutan.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, terdapat beberapa hal penting yang perlu diperhatikan untuk meningkatkan efektivitas *collaborative governance* dalam mitigasi bencana banjir di Kabupaten Gresik. Meskipun koordinasi vertikal, horizontal, dan kemitraan multipihak sudah terbentuk dan menunjukkan dampak positif, pelaksanaannya masih belum optimal karena berbagai kendala struktural dan kelembagaan. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu memprioritaskan percepatan penyelesaian pembebasan lahan dan pembangunan infrastruktur kunci seperti kolam retensi, tanggul permanen, dan normalisasi lanjutan, agar upaya kolaboratif yang telah disusun tidak berhenti pada tataran perencanaan. Selain itu, penguatan sistem peringatan dini dan arus informasi hulu–hilir antar desa di sepanjang aliran sungai juga perlu segera dilakukan, sehingga masyarakat memiliki waktu yang cukup untuk bersiap dan tidak lagi “kecolongan” banjir kiriman.

Di sisi lain, peningkatan kesadaran dan partisipasi masyarakat harus terus didorong melalui penguatan program Destana, KENCANA, dan kerja bakti rutin yang konsisten, serta diimbangi dengan perluasan peran dunia usaha dan akademisi secara lebih merata di seluruh wilayah terdampak. Dengan langkah-langkah tersebut, diharapkan praktik *collaborative governance* dalam mitigasi banjir di Kabupaten Gresik dapat berkembang dari yang semula cukup efektif menjadi lebih terstruktur, berkelanjutan, dan benar-benar mampu menurunkan risiko banjir yang dirasakan masyarakat.

DAFTAR REFERENSI

- Anandia, R., Suharyanto, A., & Pudjiraharjo, A. (2016). Analisis Area Banjir Serta Kerugian Di Kabupaten Gresik Akibat Luapan Sungai Kali Lamong. *Jurnal Mahasiswa Jurusan Teknik Sipil Universitas Brawijaya*, 1(2), 121291. <https://www.neliti.com/id/publications/121291/>
- Arbianti, S. (2024). *Kolaborasi Antar Lembaga dalam Penanggulangan Bencana Banjir di Kota Binjai*. Repository.Ar-Raniry.Ac.Id. [https://repository.ar-raniry.ac.id/id/eprint/38083/1/Siti Arbianti, 200802021, FISIP, IAN.pdf](https://repository.ar-raniry.ac.id/id/eprint/38083/1/Siti%20Arbianti,%20200802021,%20FISIP,%20IAN.pdf)
- Atmojo, T. W., Rohayatin, T., & Sufianto, D. (2025). Collaborative Governance Dalam Penanggulangan Banjir Sungai Ciliwung Di Jakarta Timur. *Jurnal Prinsip Volume*, 1(2), 2025. <https://ejournal.fisip.unjani.ac.id/index.php/>
- Bourdieu, P., & Coleman, J. S. (2019). Social Theory for a Changing Society. In *Contemporary Sociology* (Vol. 22, Issue 2). <https://doi.org/10.2307/2075714>
- Cahyadi, N., & Aslamiyah, S. (2023). Performance Analysis BPBD Kabupaten Gresik dengan Pendekatan Key Performance Indicator (KPI). *Jurnal Manajerial*, 10(03), 447–465. <http://journal.umg.ac.id/index.php/manajerial/article/view/6132>
- Fiantika, F. R., Wasil, M., Jumiyati, S., Honesti, L., Wahyuni, S., Mouw, E., Jonata, Mashudi, I., Hasanah, N., Maharani, A., Ambarwati, K., Noflidaputri, R., Nuryami, & Waris, L. (2020). Metodologi Penelitian Kualitatif. In Y. Novita (Ed.), *Rake Sarasin* (Issue March). PT. Global Eksekutif Teknologi.
- Hapsari, A. A., & Rahman, A. Z. (2023). *Collaborative Governance Mitigasi Bencana Banjir di Indonesia Systematic Literature Review (SLR) dari Tahun 2018-2023*. 17, 302.
- KabarBaik. (2025). *Banjir Terluas dalam Tiga Tahun Terakhir, BPBD Gresik Soroti Cuaca Ekstrem dan Solusi Kolam Retensi*. KabarBaik.Co. <https://kabarbaik.co/banjir-terluas-dalam-tiga-tahun-terakhir-bpbd-gresik-soroti-cuaca-ekstrem-dan-solusi-kolam-retensi/>
- Noor, M., Suaedi, F., & Mardiyanta, A. (2022). *Collaborative Governance Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik* (M. R. Firdaus & F. Z. Yopiannor (eds.); Pertama, Vol. 17). BILDUNG.
- Rahma, N. (2024). Collaborative Governance Pemerintah Kota Semarang dengan Belanda sebagai Upaya Penanggulangan Banjir Rob di Kota Semarang. *Al Qalam: Jurnal Ilmiah Keagamaan Dan Kemasyarakatan*, 18(5), 3152. <https://doi.org/10.35931/aq.v18i5.3946>
- Setiawan, B. A. P., Yulyana, E., & Aryani, L. (2021). Collaborative Governance dalam Penanganan Banjir di Desa Tanjungsari Kecamatan Cikarang Utara. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 7(1), 168–175. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5746176>

- Sopacua, Y., & Salakay, S. (2020). Sosialisasi Mitigasi Bencana oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Ambon. *Communicare : Journal of Communication Studies*, 7(1), 1. <https://doi.org/10.37535/101007120201>
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D* (Sutopo (ed.); Cetakan Ke). Alfabeta.
- Susanti, F., Hidayah, N., Tebisi, J. M., Zahtamal, Turochman, H., Ardiansyah, D., Badrujamaludin, A., Sarwadhamana, R. J., Qorahman, W., Januarista, A., Khambali, Karimuna, S. R., Susanti, L., & Yusrawati. (2024). *Kesehatan Lingkungan Bencana Dan Tanggap Darurat*.
- Wati, R., Adianto, Sujianto, Heriyanto, M., & Sutikno, S. (2024). Dinamika Kolaborasi : Peran Collaborative Governance Regime (CGR) dalam Mitigasi Abrasi di Pesisir Kabupaten Bengkalis. *Prosiding Seminar Nasional Pendidikan, Saintek, Sosial Dan Hukum (PSSH)*, 3, 1–21. <http://jurnal.semnapssh.com/index.php/pssh/article/view/642%0Ahttps://jurnal.semnapssh.com/index.php/pssh/article/download/642/525>