

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tercantum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, bahwa penanggulangan bencana telah bertransformasi dari sekadar aksi respons darurat menjadi manajemen risiko yang komprehensif dan terpadu yang termaktub dalam PP No. 21 tahun 2008. Pemerintah memegang otoritas dan tanggung jawab penuh yang didasarkan pada hierarki regulasi yang kuat. Secara konstitusional, tanggung jawab pemerintah berakar pada Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4, yang menyatakan bahwa negara berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Dalam perspektif hukum publik, mandat ini merupakan kontrak sosial di mana negara hadir sebagai penjamin keamanan warga negaranya dari segala bentuk ancaman, termasuk ancaman bencana alam maupun non-alam yang mengancam keberlangsungan hidup dan kesejahteraan (UUD 1945).

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Pekalongan merupakan institusi pemerintah yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sebagai *leading sector* dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di tingkat daerah. Sebagai lembaga yang mengemban tugas pokok dan fungsi strategis, BPBD memiliki kewenangan penuh dalam mengelola tiga fase manajemen bencana, yaitu prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana. Secara normatif, fungsi ini mencakup tiga pilar utama yang saling menopang, yakni pelaksana, koordinasi, dan komando, yang secara kolektif menjadikan BPBD sebagai poros penggerak seluruh ekosistem penanggulangan bencana di Kota Pekalongan.

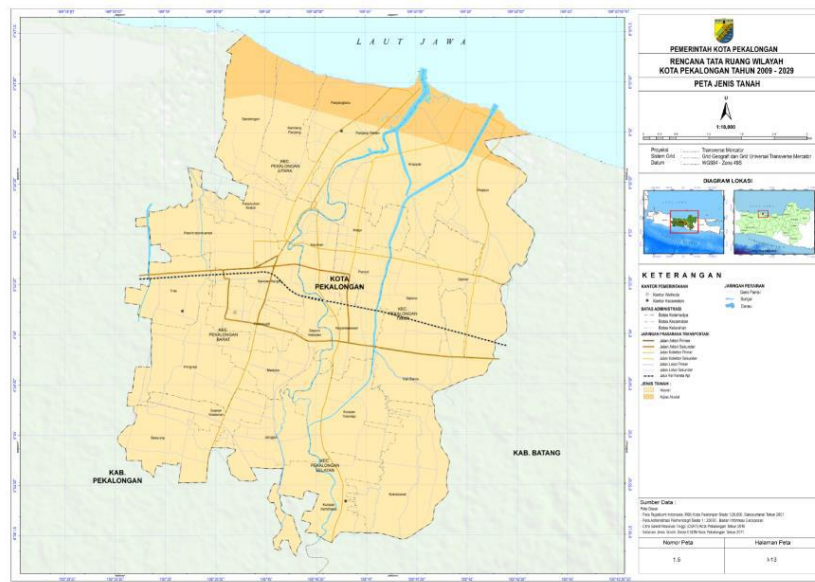
Landasan operasional institusi ini tidak hanya berpijak pada mandat nasional, tetapi juga diinternalisasi ke dalam kerangka regulasi lokal, salah satunya melalui Peraturan Walikota Pekalongan Nomor 87 Tahun 2018. Regulasi

ini menjadi instrumen hukum utama yang mengukuhkan posisi BPBD sebagai lembaga terdepan dalam merumuskan kebijakan teknis serta mengoordinasikan seluruh elemen pemerintahan daerah dalam manajemen risiko bencana. Dengan payung hukum yang kuat, BPBD memiliki legitimasi penuh untuk menjalankan perannya sebagai penggerak utama dalam menciptakan sistem penanggulangan bencana yang terstruktur, akuntabel, dan adaptif terhadap kondisi geografis wilayah.

Tugas pokok BPBD Kota Pekalongan mencakup tanggung jawab komprehensif dalam mengelola spektrum ancaman bencana secara utuh. Instansi ini memikul tanggung jawab besar untuk memimpin dan mengendalikan upaya pencegahan, mitigasi, serta kesiapsiagaan guna meminimalisir dampak risiko bagi masyarakat. Dalam situasi tanggap darurat, BPBD bertindak sebagai komando operasional yang memobilisasi sumber daya serta logistik secara cepat dan taktis. Langkah ini dilakukan untuk memastikan bahwa seluruh tindakan penyelamatan berlangsung efektif demi melindungi keselamatan warga serta menjaga aset-aset strategis daerah dari potensi kerusakan lebih lanjut.

Lebih jauh lagi, fungsi strategis BPBD tidak terbatas pada eksekusi lapangan, melainkan juga bertindak sebagai integrator antar-sektoral yang menghubungkan berbagai instansi terkait, seperti Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (DPUPR). Melalui fungsi koordinasi dan pengkomandoan yang melekat padanya, BPBD berupaya menyelaraskan berbagai kebijakan sektoral agar tercipta respons yang kohesif dalam menghadapi ancaman banjir rob yang persisten. Dengan mengoptimalkan peran ini, BPBD Kota Pekalongan diharapkan mampu mentransformasikan regulasi menjadi aksi nyata yang memiliki ketepatan dan kecepatan tinggi, sekaligus memperkuat kapabilitas dinamis pemerintah dalam menjaga stabilitas wilayah secara berkelanjutan.

Gambar 1. 4
Peta Permukaan Tanah Kota Pekalongan

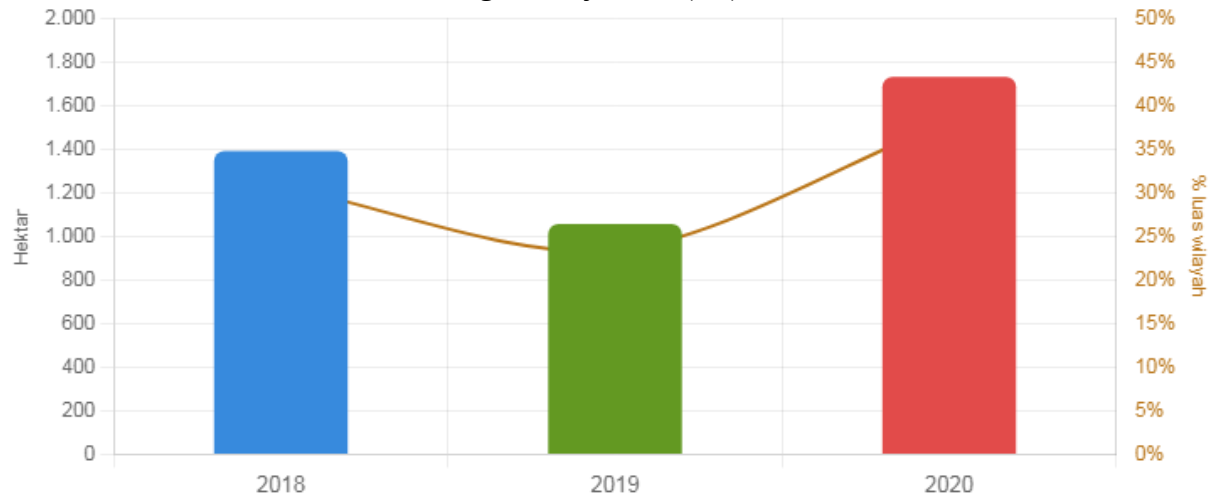


Sumber: Revisi RTRW Kota Pekalongan 2009-2029, 2024

Secara topografis, wilayah Kota Pekalongan terletak di dataran rendah pantai Utara Pulau Jawa dengan ketinggian lahan antara 0–6 meter di atas permukaan laut (dpl) dan kemiringan lereng 0–8 persen. Kondisi ini mencerminkan karakter wilayah yang hampir sepenuhnya datar, dengan beda tinggi yang sangat kecil antarwilayah. Lebih jauh, sejumlah titik di wilayah kota, seperti Kawasan Pabean, Kelurahan Padukuhan Kraton, Kecamatan Pekalongan Utara, bahkan telah teridentifikasi memiliki elevasi di bawah permukaan air laut. Kondisi tersebut mengindikasikan adanya penurunan permukaan tanah (*land subsidence*) yang berlangsung di wilayah Kota Pekalongan. Berdasarkan berbagai penelitian dan kajian ahli, penurunan permukaan tanah ini telah terjadi secara signifikan dan menjadi salah satu ancaman serius bagi pengembangan wilayah kota ke depan.

Grafik 1. 7

Luas Genangan Banjir Rob (Ha)

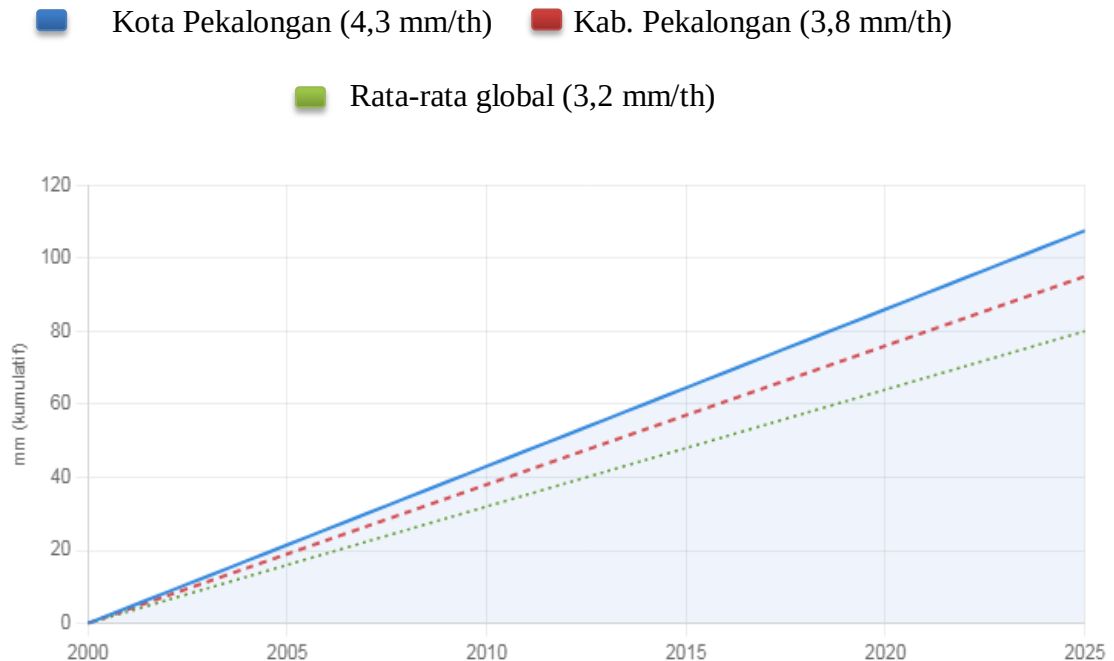


Sumber: RPJMD Kota Pekalongan 2021–2026

Kota Pekalongan yang terletak di pesisir utara Jawa Tengah menghadapi ancaman banjir rob yang bersifat kronis, berulang, dan semakin meluas dari tahun ke tahun. Data Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Pekalongan mencatat bahwa luas genangan banjir rob pada 2018 mencapai 1.391 hektar (30,75% dari luas wilayah), sempat menurun menjadi 1.057 hektar pada 2019, namun kembali melonjak menjadi 1.730 hektar (38,23%) pada 2020, dan terus bertambah hingga mencapai 22 kelurahan di 4 kecamatan pada pertengahan 2024 dengan lebih dari 20 ribu keluarga terdampak (RPJMD 2021–2026, 2024; KBR.id, 2024). Hampir 70 persen wilayah kota terdampak rob setiap tahunnya, menjadikan fenomena ini bukan sekadar bencana musiman melainkan krisis pesisir yang bersifat permanen.

Grafik 1. 8

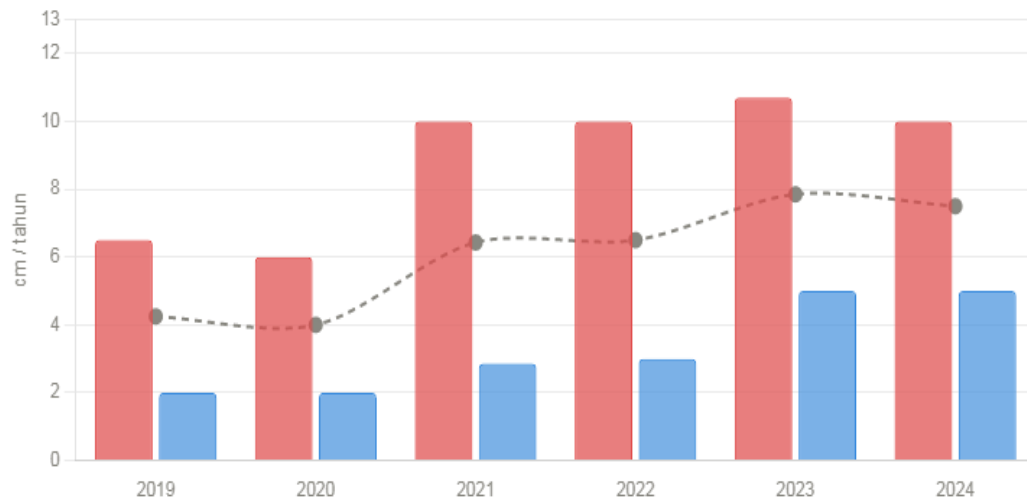
Kenaikan Muka Air Laut Kumulatif



Sumber: Iskandar et al. (2020), Novita et al. (2021), data altimetri global. Angka kumulatif dihitung dari laju tahunan masing-masing penelitian.

Ancaman ini diperparah oleh kenaikan muka air laut yang turut mempercepat laju genangan. Kenaikan permukaan air laut di Kota Pekalongan tercatat mencapai 4,3–10,6 mm per tahun, jauh melampaui rata-rata global sebesar 3,2 mm per tahun (Iskandar et al., 2020; Indonesian Journal of Oceanography, Undip, 2026). Persekutuan antara penurunan muka tanah dan kenaikan muka air laut ini menjadikan Kota Pekalongan sebagai salah satu wilayah pesisir dengan trajektori kerentanan tertinggi di Indonesia. Proyeksi dari Rencana Aksi Daerah Adaptasi Perubahan Iklim (RAD API) Jawa Tengah bahkan memperkirakan sekitar 90 persen daratan Kota Pekalongan dan sekitarnya berpotensi tenggelam pada 2035 apabila tidak ada upaya mitigasi yang segera dan terstruktur (KBR.id, 2024).

Grafik 1. 9
Laju Penurunan Tanah Pekalongan Utara

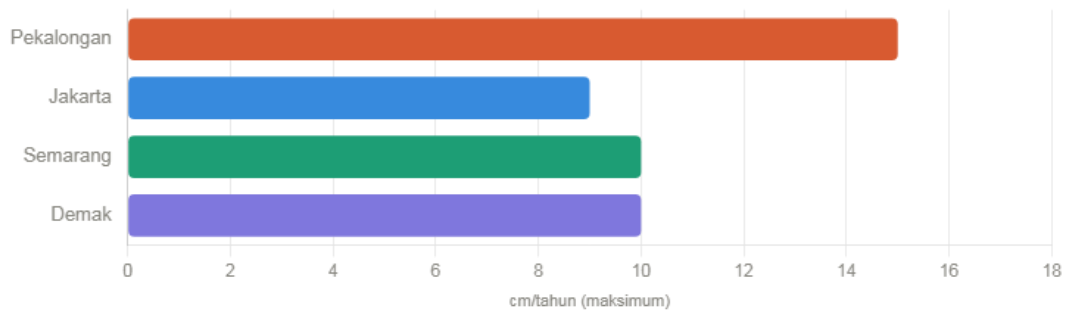


Sumber: Data tahun 2019–2021 dari PS-InSAR UGM (Sentinel-1A)

Selain itu, luas genangan juga diakibatkan oleh laju penurunan tanah yang signifikan dari tahun ke tahun. Pengukuran patok Badan Geologi Nasional di Stadion Hoegeng sejak Maret 2020 mencatat penurunan setinggi 4,9 cm dalam kurun kurang dari satu tahun (Tribun Jateng, 2021). Penelitian PS-InSAR UGM periode 2019–2021 merekam laju rata-rata $-2,86$ cm/tahun di Pekalongan Utara dengan titik ekstrem hingga $6,51$ cm/tahun, sejalan dengan temuan Badan Geologi ESDM (2020) yang melaporkan amblesan sekitar 6 cm/tahun di wilayah bertanah lunak hingga kedalaman 40 meter (UGM, 2021). Pemantauan lebih luas oleh LAPAN/BRIN (2015–2020) menempatkan Pekalongan sebagai kota dengan laju penurunan tertinggi di Indonesia, yakni $2,1$ – 11 cm/tahun, angka yang kemudian dikuatkan oleh data BIG (2021–2024) sebesar 5 – 10 cm/tahun dan pengamatan GNSS BRIN (2023) yang merekam $10,7$ cm/tahun, tertinggi di sepanjang Pantai Utara Jawa (Kompas.id, 2023). Meskipun terdapat estimasi ekstrem dari jurnal UNDIP (2021–2022) hingga $24,13$ cm/tahun di Pekalongan Utara, data geospasial BRIN periode 2017–2023 secara konsisten menempatkan laju amblesan di angka 11 cm/tahun.

Grafik 1. 10

Perbandingan Laju Penurunan Tanah

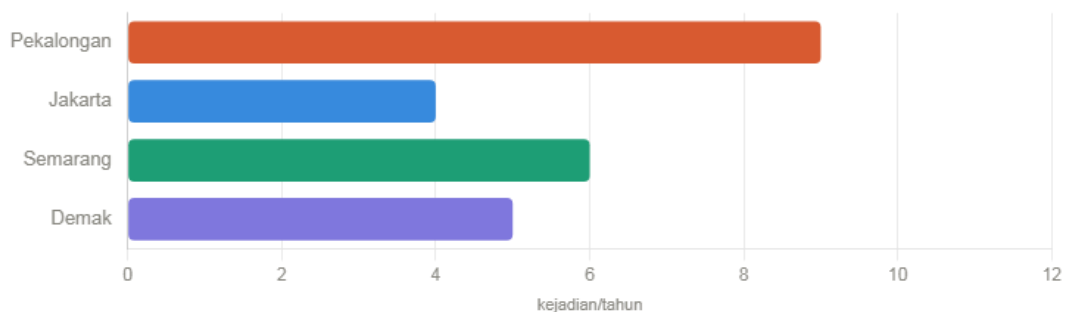


Sumber: DInSAR Sentinel-1 tahun 2019–2021

Sebagai perbandingan, ancaman banjir rob di Pekalongan tercatat memiliki laju penurunan tanah tertinggi yang mencapai 15 cm per tahun, jauh melampaui wilayah lainnya seperti Semarang dan Demak yang berada di angka 10 cm per tahun, serta Jakarta dengan laju 9 cm per tahun. Tingginya laju penurunan tanah di Pekalongan, yang tercatat 6–7 cm per tahun lebih tinggi dibandingkan ketiga wilayah tersebut, menempatkan Pekalongan sebagai salah satu daerah dengan penurunan tanah tercepat di pantura Jawa.

Grafik 1. 11

Frekuensi Kejadian Banjir Rob Per Tahun



Sumber: Data Set GNSS berkelanjutan 2019–2021

frekuensi kejadian banjir rob per tahun berdasarkan data set GNSS berkelanjutan tahun 2019–2021, di mana Pekalongan kembali menempati posisi tertinggi dengan rata-rata 9 kejadian per tahun, dibandingkan dengan Semarang yang mengalami 6 kejadian, Demak 5 kejadian, dan Jakarta 4 kejadian per tahun. Data ini secara jelas menggambarkan korelasi langsung antara laju penurunan muka tanah yang ekstrem dengan peningkatan intensitas bencana banjir rob, di mana penurunan tanah yang masif menyebabkan wilayah daratan semakin rentan terhadap intrusi air laut. Tingginya frekuensi banjir di Pekalongan menunjukkan bahwa ancaman banjir rob di wilayah ini lebih parah daripada di wilayah pesisir lainnya, sehingga memerlukan strategi adaptasi infrastruktur dan tata ruang yang lebih komprehensif untuk melindungi masyarakat dari dampak ekonomi dan sosial yang ditimbulkan oleh siklus banjir yang terus berulang.

Gambar 1. 5

Rob di Pesisir Degayu Pekalongan Utara Tahun 2024



Sumber: Tiktok Media Pekalongan

Fenomena banjir rob di pesisir utara Pekalongan sepanjang 2021–2024 merupakan manifestasi dari kompleksitas dinamika hidro-oseanografi dan geologi yang saling berinteraksi. Krisis ini mencapai eskalasi kritis pada 2021, ketika

intensitas genangan pesisir melampaui ambang batas toleransi permukiman akibat minimnya infrastruktur mitigasi. Analisis citra satelit oleh Yayasan Auriga Nusantara mengonfirmasi adanya degradasi garis pantai yang masif: sekitar 50% daratan di sisi timur wilayah utara—khususnya Kelurahan Degayu yang berbatasan dengan Kabupaten Batang—telah tereduksi oleh kenaikan muka air laut dan abrasi, dengan frekuensi genangan mencapai lebih dari sembilan kali per tahun pada kedalaman di atas 0,5 meter sebelum tanggul laut dibangun (Mongabay Indonesia, 2023; Suci, Indrayanti & Widada, 2026).

Gambar 1. 6

Rob di Pesisir Kecamatan Pekalongan Utara



Sumber: Mongabay.id

Kondisi tersebut mencapai titik kritis pada 23–24 Mei 2022, ketika BMKG mencatat anomali gelombang tinggi mencapai 1,2 meter yang bersinergi dengan kegagalan struktural tanggul Sungai Widuri. Jebolnya tanggul sepanjang 13 meter menyebabkan 70% wilayah Kecamatan Pekalongan Utara tergenang—meliputi wilayah Panjang Wetan, Bugisan, Klego, Kauman, dan sebagian Kelurahan Krapyak (BPBD Provinsi Jawa Tengah, 2022). Di Panjang Baru, banjir menggenang hingga satu setengah bulan dengan ketinggian air mencapai lebih dari 150 cm, mencerminkan siklus banjir 20 tahunan yang pernah terjadi serupa

pada 2002 (Mongabay Indonesia, 2023). Kegagalan infrastruktur ini tidak hanya membatasi aksesibilitas fasilitas publik, tetapi juga menciptakan genangan permanen (stagnant flooding) yang merepresentasikan kerentanan ekstrem terhadap sistem pertahanan pesisir yang ada saat itu.

Tabel 1. 3

Ringkasan Data Potensi Banjir Rob Pesisir Utara Pekalongan Tahun 2021-2024

Tahun	Fakta Kunci	Sumber
2021	70%+ wilayah kota terdampak rob; penurunan tanah 4,9 cm (Jan 2021); laju amblesan Pekalongan Utara rata-rata 2,86 cm/tahun	Tribun Jateng; UGM; BRIN
2022	Rob 23–24 Mei: gelombang 1,2 m, 70% Pekalongan Utara tergenang; banjir Panjang Baru setinggi >150 cm bertahan 1,5 bulan	BPBD Jateng; Mongabay
2023	Rob berlanjut hingga akhir Juni; kenaikan muka laut 10,6 mm/tahun; penurunan tanah tertinggi 10,7 cm/tahun (GNSS BRIN)	Pemkot Pekalongan; Undip; Kompas.id
2024	22 kelurahan di 4 kecamatan terdampak; 20.000 keluarga; proyeksi 90% daratan hilang pada 2035 tanpa mitigasi	KBR.id; RAD API Jateng

Sumber: Dilah peneliti

Besarnya ancaman banjir rob yang melanda pesisir utara Kota Pekalongan secara berulang dan progresif sebagaimana diuraikan di atas tidak terlepas dari ketidakmampuan BPBD Kota Pekalongan dalam menjalankan fungsi penanggulangan bencana secara optimal.

Meskipun secara normatif BPBD memiliki mandat sebagai *leading sector* yang mengemban fungsi pelaksana, koordinasi, dan komando dalam seluruh fase manajemen bencana, realitas lapangan menunjukkan bahwa ketiga fungsi tersebut belum dapat dijalankan secara terpadu dan efektif. Ketidakmampuan ini termanifestasi dalam berbagai dimensi: mulai dari tidak tersedianya sistem peringatan dini yang beroperasi secara mandiri, terhambatnya evakuasi warga secara serentak akibat keterbatasan sarana dan prosedur, fragmentasi kewenangan

teknis operasional yang melemahkan fungsi komando terpadu, hingga belum berjalannya pemulihan pascabencana yang bersifat transformatif dan mengatasi akar masalah. Kondisi ini diperparah oleh belum meratanya pembangunan keTanggapan komunitas di seluruh kelurahan pesisir yang paling rentan, serta ketiadaan mekanisme formal perlindungan bagi kelompok rentan selama operasi bencana berlangsung. Dengan demikian, ketidakmampuan BPBD Kota Pekalongan bukan semata bersumber dari kekurangan sumber daya, melainkan mencerminkan persoalan yang lebih mendasar pada tataran kapabilitas kelembagaan, yaitu kemampuan untuk mengelola, mengoordinasikan, dan mengintegrasikan seluruh sumber daya yang ada menjadi respons penanggulangan bencana yang kohesif, adaptif, dan berkelanjutan.

Tabel 1. 4

Perbandingan Kapabilitas Early Warning System BPBD Kota Semarang dengan
BPBD Kota Pekalongan

Kapabilitas EWS	BPBD Semarang	BPBD Pekalongan
Sensor peringatan dini mandiri	✓ Ada (5+ alat EWS)	☒ Tidak ada
Aplikasi monitoring terpadu	✓ Sipantau	☒ Tidak ada
Peringatan per titik kelurahan	✓ Spesifik per DAS	☒ Tidak ada
Sumber data	Internal + BMKG	BMKG saja (relay)
Cakupan real-time	Lokal, terkoneksi	Regional (tidak

		spesifik)
Status (s.d. 2024)	Operasional	Belum ada EWS mandiri

Sumber: Berita Pemkot Pekalongan (Jun 2022); Kompas TV (Okt 2022)

Sistem peringatan dini merupakan elemen kritis dalam manajemen bencana banjir rob, karena efektivitasnya secara langsung memengaruhi kecepatan respons masyarakat dan pemerintah dalam meminimalkan korban jiwa dan kerugian material. Namun demikian, kondisi yang terjadi di Kota Pekalongan menunjukkan bahwa Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) setempat tidak memiliki sistem peringatan dini yang beroperasi secara mandiri dan berbasis sensor lokal. Dalam menghadapi ancaman rob yang terjadi pada Juni 2022, BPBD Kota Pekalongan hanya mampu meneruskan informasi peringatan yang bersumber dari BMKG Stasiun Meteorologi Maritim Semarang tanpa memiliki mekanisme deteksi independen untuk wilayah pesisirnya sendiri (Pemkot Pekalongan, 2022). Ketergantungan total ini mencerminkan ketidakmampuan kelembagaan dalam menyediakan informasi peringatan yang spesifik dan berbeda per titik kelurahan, padahal tujuh kelurahan di Pekalongan Utara memiliki profil risiko yang berbeda-beda dan membutuhkan respons yang terdiferensiasi.

Perbandingan kapabilitas peringatan dini antara BPBD Kota Pekalongan dengan BPBD Kota Semarang mengungkap kesenjangan kapabilitas yang signifikan. Pada periode yang sama, BPBD Kota Semarang telah mengoperasikan setidaknya lima alat Early Warning System (EWS) yang terkoneksi dengan aplikasi Sipantau milik sendiri, sehingga mampu memberikan peringatan per titik daerah aliran sungai yang spesifik (Kompas TV, 2022). Sebaliknya, meskipun Kota Pekalongan telah menjadi sasaran proyek infrastruktur senilai Rp1,24 triliun dari Kementerian PUPR sejak 2021, BPBD Kota Pekalongan tidak memanfaatkan momentum investasi besar itu untuk mendorong pembangunan EWS berbasis sensor lokal yang terintegrasi dengan sistem operasionalnya. Hingga 2024, BPBD Kota Pekalongan tetap bergantung pada relay informasi dari BMKG Semarang,

sebuah pilihan pengelolaan yang mencerminkan ketidakmampuan dalam mengintegrasikan informasi risiko dari berbagai sumber menjadi sistem peringatan yang spesifik per kelurahan, padahal data geospasial dari UGM, BRIN, dan LAPAN tentang profil risiko rob per titik pesisir sudah tersedia dan dapat dimanfaatkan. Ini bukan persoalan tidak ada sumber daya, melainkan persoalan bagaimana BPBD mengelola, mengintegrasikan, dan memanfaatkan sumber daya informasi yang sesungguhnya sudah ada.

Kemampuan melaksanakan evakuasi secara terstruktur dan serentak merupakan indikator penting kapabilitas operasional sebuah badan penanggulangan bencana pada fase tanggap darurat. Bukti dari lapangan menunjukkan bahwa BPBD Kota Pekalongan mengalami kegagalan kapabilitas bukan sekadar kekurangan sarana, melainkan absennya sistem perencanaan dan pengelolaan evakuasi yang terstandarisasi. Pada peristiwa rob besar Desember 2021 yang mengakibatkan 228 warga mengungsi di empat titik, BPBD Kota Pekalongan tidak memiliki Prosedur Operasi Standar (SOP) evakuasi massal per kelurahan yang dapat langsung dieksekusi, sehingga penanganan dilakukan secara reaktif dan bertahap tanpa urutan prioritas yang terencana maupun berbasis data kerentanan warga (Tempo.co, 2021). Fakta bahwa pemetaan jalur evakuasi, titik kumpul, dan pembagian peran warga per kelurahan baru tersusun setelah 2022 mengonfirmasi bahwa selama siklus rob besar 2019–2021, BPBD belum memiliki kerangka kesiapsiagaan berbasis komunitas yang terstruktur di tujuh kelurahan pesisir utara yang paling terdampak.

Kondisi serupa kembali terdokumentasi pada bencana rob besar Januari 2023, ketika sebanyak 1.964 warga Kota Pekalongan harus mengungsi di 28 titik pengungsian yang tersebar. Pada saat yang sama, Wali Kota Pekalongan secara terbuka mengakui bahwa warga terdampak banjir yang tidak mengungsi belum terdata secara maksimal, dan meminta perangkat kelurahan serta kecamatan untuk aktif melakukan pendataan baik bagi warga yang berada di posko maupun yang terdampak namun tidak mengungsi (Radar Semarang, 2023). Fakta ini mengungkap dua gap kapabilitas yang berlapis: pertama, ketidakmampuan dalam

mengeksekusi evakuasi secara komprehensif; dan kedua, ketidakmampuan dalam mengelola sistem pendataan korban secara akurat dan real-time, yang seharusnya menjadi landasan bagi distribusi logistik dan bantuan berbasis bukti. Ketergantungan pada laporan manual dari perangkat kelurahan mencerminkan belum beroperasinya sistem informasi kebencanaan berbasis lokal yang harusnya dikelola oleh BPBD.

Kondisi ketidakmampuan pendataan ini belum mengalami perbaikan signifikan bahkan hingga Desember 2024. Pada peristiwa banjir rob yang menggenangi kawasan Pasirsari Kota Pekalongan (4 Desember 2024), laporan resmi BPBD hanya memuat data pengungsi di dua titik pengungsian saja dengan rincian per kelompok usia yang diperoleh melalui pantauan manual tanpa mampu menyajikan data menyeluruh tentang total warga terdampak yang tidak mengungsi, kondisi kesehatan mereka, atau kebutuhan logistik spesifik per kelurahan (BPBD Kota Pekalongan, 2024). Hal ini berbeda jauh dengan standar yang ditetapkan dalam sistem DIBI (Data dan Informasi Bencana Indonesia) milik BNPB, yang mengharuskan daerah menyampaikan data terdampak yang terverifikasi, terpilah per kelompok rentan, dan diperbarui secara berkala selama status darurat berlangsung. Ketidakmampuan BPBD Kota Pekalongan dalam membangun sistem informasi kebencanaan yang terintegrasi mencakup platform pendataan digital, mekanisme verifikasi lintas kelurahan, dan pemutakhiran data secara *real-time* secara langsung berdampak pada tidak akuratnya distribusi bantuan dan lambannya identifikasi kebutuhan kelompok rentan selama operasi tanggap darurat berlangsung.

Salah satu permasalahan struktural yang paling mendasar dalam tata kelola penanggulangan bencana rob di Kota Pekalongan adalah fragmentasi kewenangan teknis operasional di antara berbagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, BPBD seharusnya mampu menjalankan fungsi komando terpadu (*unified command*) dalam penanganan darurat bencana. Namun, realitas yang terjadi di Kota Pekalongan menunjukkan bahwa kewenangan teknis

operasional justru tersebar di berbagai OPD: pengoperasian pompa air berada di bawah DPUPR, distribusi logistik pengungsian di bawah Dinas Sosial, layanan kesehatan darurat di bawah Dinkes, sementara penutupan tanggul dengan sandbag dilaksanakan oleh DPUPR dan unsur TNI (Neliti/UNDIP, 2015; BPBD Jateng, 2023). BPBD hanya berposisi sebagai koordinator tanpa otoritas eksekusi langsung, kondisi yang secara fundamental melemahkan efektivitas penanganan darurat.

Fragmentasi kewenangan ini telah terdokumentasi sejak penelitian tahun 2015 dan bertahan hingga periode 2023–2024, mengindikasikan bahwa permasalahan ini bukan bersifat insidental melainkan sistemik. Yang menjadi inti kegagalan kapabilitas di sini bukan absennya kewenangan, fungsi komando dan koordinasi sudah melekat pada BPBD sejak UU No. 24 Tahun 2007 melainkan ketidakmampuan BPBD dalam mengaktualisasikan kewenangan itu menjadi sistem koordinasi yang beroperasi secara nyata di lapangan. Dalam setiap kejadian rob besar, BPBD tidak mengeluarkan arahan operasional terpadu kepada OPD terkait; tidak menetapkan pembagian peran yang mengikat antara DPUPR, Dinsos, Dinkes, dan TNI/Polri; serta tidak memiliki mekanisme evaluasi bersama pascaoperasi untuk mengidentifikasi inefisiensi koordinasi yang berulang (Neliti/UNDIP, 2015; BPBD Jateng, 2023). Akibatnya, seluruh rangkaian respons tanggap darurat berlangsung melalui inisiatif koordinasi ad hoc antarinstansi yang tidak terstruktur, tidak terprediksi, dan tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada satu pusat komando. Kewenangan ada, sumber daya lintas OPD ada, tapi kapabilitas untuk mengintegrasikan semuanya di bawah satu sistem komando yang berfungsi, itulah yang tidak dimiliki BPBD Kota Pekalongan.

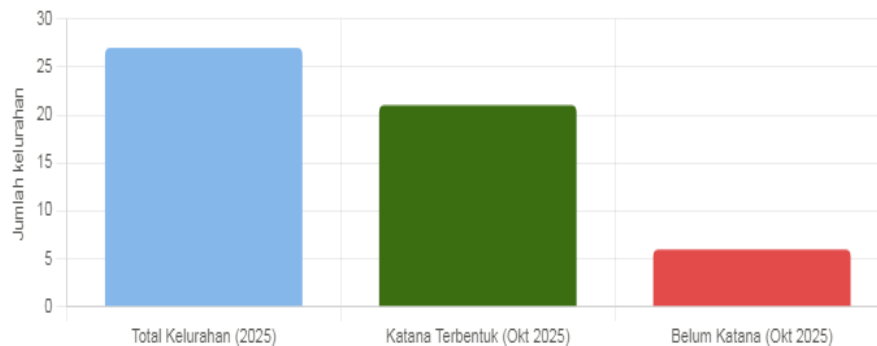
Keberhasilan penanggulangan bencana secara komprehensif tidak hanya diukur dari kecepatan respons pada fase tanggap darurat, tetapi juga dari kapabilitas lembaga dalam mendorong pemulihan pascabencana yang bersifat transformatif atau yang dikenal dalam literatur manajemen bencana sebagai pendekatan Build Back Better. Evaluasi terhadap penanganan pascabencana rob di Kota Pekalongan menunjukkan kegagalan kapabilitas yang berlapis: pertama,

BPBD tidak mampu memimpin integrasi antara investasi infrastruktur besar yang sudah digelontorkan (tanggul Rp1,24 triliun oleh BBWS Pemali Juana) dengan program non-struktural seperti rehabilitasi mangrove, pengurangan eksploitasi air tanah, dan edukasi adaptasi warga dua jalur intervensi ini berjalan sendiri-sendiri tanpa diintegrasikan dalam satu rencana pemulihan yang dikoordinasikan BPBD (Beritasatu.com, 2026; Kompasiana, 2024). Kedua, meskipun dokumen Rencana Kontingensi telah disusun, BPBD Kota Pekalongan tidak mengimplementasikannya sebagai panduan operasional dalam setiap siklus tanggap darurat, dokumen itu ada, tapi kemampuan mengelolanya menjadi tindakan terkoordinasi tidak berjalan. Akibatnya, siklus rob besar terus berulang setiap tahun dengan intensitas meningkat, tanpa penurunan struktural pada kondisi kerentanan wilayah, meskipun seluruh sumber daya dan rencana untuk itu secara normatif sudah tersedia.

Mantan Kasi Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Kota Pekalongan secara eksplisit menyatakan bahwa Undang-Undang Penanggulangan Bencana menegaskan penanganan bencana tidak boleh lagi bersifat reaktif dan kesiapsiagaan harus dibangun sejak fase prabencana hingga tahap pemulihan, namun kenyataannya Kota Pekalongan masih menghadapi siklus banjir tahunan yang berulang tanpa penurunan risiko yang berarti (Beritasatu.com, 2026). Keberhasilan strategi penanggulangan rob sangat bergantung pada partisipasi masyarakat, alokasi anggaran yang memadai, koordinasi antar-pemangku kepentingan, dan integrasi antara pendekatan struktural dan non-struktural, sebuah fungsi yang seharusnya dimotori BPBD namun belum mampu dieksekusi secara konsisten hingga tahun 2024. Hal ini menegaskan bahwa permasalahan yang dihadapi melampaui sekadar kekurangan sumber daya, dan menyentuh inti dari kapabilitas kelembagaan dalam merancang serta mengimplementasikan strategi yang adaptif dan berkesinambungan

Grafik 1. 12

Progres target pembentukan Kelurahan Tanggap Bencana (Katana)



Sumber: Siap Kawal Pemkot Pekalongan

Pembangunan keTanggapan komunitas berbasis kelurahan merupakan fondasi strategis dalam pengurangan risiko bencana jangka panjang, sebagaimana diamanatkan dalam kerangka Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Dalam konteks Kota Pekalongan, program Kelurahan Tanggap Bencana (Katana) menjadi instrumen utama untuk membangun kesiapsiagaan berbasis komunitas. Namun, data per Oktober 2025 menunjukkan bahwa BPBD Kota Pekalongan baru berhasil membentuk 21 Katana dari total 27 kelurahan yang ada, mengindikasikan bahwa pada periode 2024 dan sebelumnya jumlahnya masih lebih sedikit lagi (Siapkawal Pemkot Pekalongan, 2025). Yang menjadi perhatian khusus adalah belum terjaminnya pembentukan Katana di seluruh tujuh kelurahan Pekalongan Utara yang secara rutin terendam rob, padahal kelurahan-kelurahan ini memiliki tingkat kerentanan tertinggi dan paling membutuhkan kesiapsiagaan berbasis lokal. Ketidakmampuan mengakselerasi pembentukan Katana secara merata di kelurahan-kelurahan paling rentan mencerminkan gap kapabilitas dalam pengelolaan program pengurangan risiko bencana.

Dimensi kapabilitas lain yang mengalami kekosongan signifikan selama periode 2020-2024 adalah penyelenggaraan layanan kebencanaan yang inklusif bagi kelompok rentan, mencakup penyandang disabilitas, lanjut usia, anak-anak, dan ibu hamil. Unit Layanan Inklusi Disabilitas Penanggulangan Bencana (Unit LIDI PB) Kota Pekalongan baru resmi dibentuk pada November 2025, dengan

digagas oleh BPBD Kendal bersama dukungan BPBD Provinsi Jawa Tengah dan PMI Jawa Tengah (Siapkawal Pemkot Pekalongan & Halo Semarang, 2025). Fakta bahwa unit ini baru hadir di tahun 2025 mengonfirmasi bahwa selama seluruh periode bencana rob besar yang terjadi antara 2020 hingga 2024, BPBD Kota Pekalongan tidak memiliki mekanisme formal dan terstruktur untuk melindungi kelompok rentan selama operasi bencana berlangsung. Prosedur evakuasi, jalur pengungsian beraksesibilitas khusus, dan pemenuhan kebutuhan spesifik bagi difabel di kawasan pesisir utara tidak pernah dirancang secara inklusif dalam dokumen operasional BPBD, suatu kondisi yang secara etis maupun regulatoris tidak dapat dibenarkan.

Perbedaan status kelembagaan antara BPBD sebagai badan koordinator versus dinas pelaksana memiliki implikasi yang sangat fundamental terhadap kapabilitas operasionalnya. Pemerintah Kota Pekalongan secara resmi mengakui bahwa perbedaan utama antara status BPBD sebagai badan dan dinas terletak pada kewenangan serta penganggaran, dan dengan penguatan kedua aspek itulah diharapkan BPBD mampu meningkatkan mitigasi, respons cepat, serta pemulihan pascabencana secara lebih komprehensif (Pemkot Pekalongan, 2021). Rencana peningkatan status BPBD Kota Pekalongan menjadi dinas yang baru direncanakan pada tahun 2026 mempertegas sebuah ironi temporal yang signifikan: sementara siklus bencana rob besar terus berulang sejak setidaknya tahun 2020 hingga 2024, reformasi kelembagaan yang seharusnya menjadi prasyarat efektivitas penanganan baru diinisiasi enam tahun kemudian (Rencana Peningkatan Status BPBD, 2026). Jeda waktu ini menggambarkan betapa lambatnya respons kelembagaan terhadap akumulasi bukti ketidakmampuan yang telah terdokumentasi secara berulang.

Efektivitas sebuah negara dalam menghadapi dinamika tata kelola yang kian kompleks sangat bergantung pada daya dorong institusional yang melampaui fungsi administratif formal. Esensi dari pemerintahan yang unggul terletak pada kemampuan adaptif pemerintah dalam memadukan kepemimpinan strategis, kecepatan pengambilan keputusan, serta akurasi eksekusi kebijakan yang terukur. Kekuatan ini mencerminkan sejauh mana instrumen negara mampu

mengintegrasikan sumber daya dan orientasi teknokratis menjadi solusi konkret yang responsif terhadap kebutuhan riil masyarakat. Kualitas tata kelola, dengan demikian, tidak lagi diukur dari kelengkapan regulasi semata, melainkan dari sejauh mana dinamika proses tersebut mampu memberikan respons yang lincah dan tepat sasaran di lapangan.

Signifikansi dari penguasaan spektrum kompetensi ini sangat krusial bagi keberlangsungan negara, mengingat ia berperan sebagai jangkar bagi stabilitas sosial dan kemajuan ekonomi. Kesenjangan antara kebijakan publik dan realitas lapangan sering kali bersumber dari absennya keTanggapan operasional, yang pada gilirannya dapat menggerus modal sosial serta kepercayaan publik terhadap otoritas negara. Sebaliknya, ketika sebuah pemerintahan mampu menunjukkan keunggulan dalam proses pengambilan keputusan dan manajemen krisis, negara tersebut tidak hanya akan lebih Tanggap dalam memitigasi risiko, tetapi juga mampu mengkatalisasi pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan. Oleh karena itu, penguatan kapabilitas dinamis ini menjadi prasyarat mutlak bagi terciptanya tata kelola yang berdaya saing, transparan, serta mampu menghadirkan keadilan pelayanan bagi seluruh lapisan masyarakat.

BPBD Kota Pekalongan seharusnya memiliki kemampuan dalam mengelola dan menganalisis informasi risiko bencana secara mandiri sebagai basis pengambilan keputusan strategis, sebuah kapabilitas yang dalam literatur manajemen bencana modern disebut sebagai *intelligence capability*. Dalam konteks rob pesisir utara, kapabilitas ini mencakup kemampuan untuk mengintegrasikan data dari berbagai sumber (BMKG, BIG, BNPB, sensor lokal) menjadi kajian risiko spesifik per kelurahan, kemudian menerjemahkannya menjadi rencana kontinjensi yang bukan sekadar dokumen formal melainkan panduan operasional yang dilatihkan dan diuji secara berkala (Alexander, 2002; BNPB, 2012).

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa BPBD Kota Pekalongan belum mampu menjalankan fungsi mitigasi berbasis risiko secara mandiri pada fase

prabencana. Ironinya, bukan karena data risiko tidak tersedia kajian geospasial dari UGM, BRIN, LAPAN, dan BIG tentang laju penurunan tanah dan proyeksi genangan rob per kelurahan sudah sangat melimpah, melainkan karena BPBD tidak memiliki kapabilitas untuk mengelola dan menerjemahkan data tersebut menjadi rencana mitigasi operasional yang terukur dan terjadwal. Hingga 2024, BPBD Kota Pekalongan tidak menghasilkan Kajian Risiko Bencana (KRB) spesifik rob berbasis data lokal yang seharusnya menjadi fondasi seluruh intervensi prabencana, seperti peta zonasi risiko per kelurahan, jadwal inspeksi rutin infrastruktur tanggul, dan program pengurangan faktor risiko seperti pengendalian pengambilan air tanah (Perka BNPB No. 2/2012). Akibatnya, ketika gelombang pasang ekstrem menerjang pada Mei 2022 dengan ketinggian 1,2 meter, seluruh tindakan BPBD bersifat reaktif semata mengonfirmasi kesimpulan Deputi Kemenko PMK Lilik Kurniawan yang secara eksplisit menyatakan bahwa penanganan banjir rob di pesisir utara Jawa Tengah, termasuk Kota Pekalongan, masih belum didukung upaya mitigasi yang signifikan dan pendekatannya masih lebih responsif daripada mitigatif (Kemenko PMK, 2025). Kondisi ini adalah cerminan kegagalan kapabilitas: data ada, anggaran investasi infrastruktur triliunan rupiah ada, tapi kemampuan mengelola semua itu menjadi intervensi prabencana yang terstruktur tidak terwujud.

Kompleksitas ancaman rob yang terus berkembang di pesisir utara Kota Pekalongan menuntut adanya kerangka analitis yang mampu mengukur secara holistik kemampuan pemerintah dalam merespons tantangan tersebut. Cigler (dalam Kusumasari, 2010) mengembangkan konsep Kapabilitas BPBD yang menekankan bahwa kemampuan pemerintah dalam menjalankan fungsinya tidak dapat dipandang dari satu dimensi saja, melainkan harus dilihat secara menyeluruh melalui enam indikator utama yang saling berkaitan, yaitu kelembagaan (institutional), sumber daya manusia (human resources), kebijakan (policy), finansial (financial), teknis (technical), dan kepemimpinan (leadership) (Kusumasari, 2021). Dalam kajian kebencanaan, sebagian besar penelitian yang ada cenderung menganalisis banjir rob dari sudut pandang teknis-hidrologis,

geofisika, atau dampak sosial-ekonomi semata. Penelitian yang secara holistik mengkaji kapabilitas pemerintah daerah dalam menghadapi bencana pesisir khususnya banjir rob masih sangat terbatas dan umumnya hanya membahas satu dimensi kapabilitas, tanpa mengintegrasikannya ke dalam satu kerangka analisis yang utuh (Lassa, 2013).

Konsep tersebut sangat relevan dalam konteks penanggulangan banjir rob di Kota Pekalongan, karena efektivitas BPBD sebagai *leading sector* pada dasarnya ditentukan oleh sejauh mana keenam indikator tersebut mampu bekerja secara sinergis dalam merumuskan, mengimplementasikan, dan mengevaluasi kebijakan secara terpadu. Tanggung jawab besar ini hanya dapat diemban secara efektif apabila seluruh dimensi kapabilitas berfungsi secara optimal dan terintegrasi.

Dua indikator pertama yang menjadi fondasi utama Kapabilitas BPBD adalah kelembagaan dan sumber daya manusia. Indikator kelembagaan menekankan pentingnya struktur yang jelas dan sistematis, mencakup kejelasan peran BPBD Kota Pekalongan, pembagian tanggung jawab yang tegas antarinstansi, serta efektivitas komunikasi dan koordinasi antarlembaga dalam merespons rob secara cepat dan tepat. Tanpa struktur kelembagaan yang kuat, upaya penanggulangan bencana akan cenderung berjalan terfragmentasi, sebagaimana tercermin dalam kondisi di mana pengoperasian pompa air berada di DPUPR, logistik di Dinas Sosial, dan BPBD hanya berposisi sebagai koordinator tanpa otoritas eksekusi langsung. Sementara itu, indikator sumber daya manusia berfokus pada ketersediaan personel yang kompeten dan pembagian tugas yang tidak tumpang tindih, sehingga proses penanggulangan bencana rob dapat berjalan efektif dari fase prabencana hingga pemulihan.

Indikator ketiga dan keempat berkaitan dengan regulasi dan dukungan finansial. Indikator kebijakan menekankan ketersediaan instrumen hukum berupa peraturan daerah dan rencana penanggulangan bencana yang komprehensif, serta evaluasi berkala atas relevansinya terhadap dinamika ancaman rob yang terus

berkembang mengingat kebijakan yang tidak dievaluasi secara konsisten berisiko menjadi tidak responsif terhadap kondisi aktual di lapangan. Adapun indikator finansial berkaitan dengan tersedianya sumber daya keuangan yang cukup dan dikelola secara efisien dan tepat sasaran. Keterbatasan finansial menjadi hambatan struktural yang nyata bagi BPBD Kota Pekalongan, sebagaimana tercermin dari ketergantungannya pada anggaran APBN melalui Kementerian PUPR untuk membiayai proyek infrastruktur pengendalian rob senilai sekitar Rp1,24 triliun yang tidak dapat dibiayai secara mandiri oleh APBD (Kementerian PUPR, 2023).

Indikator kelima dan keenam mencerminkan dimensi operasional dan strategis yang secara langsung menentukan kualitas respons BPBD di lapangan. Indikator teknis mencakup efektivitas sistem manajemen logistik, ketersediaan sistem peringatan dini yang andal, serta pemanfaatan teknologi informasi dalam penyampaian data bencana secara akurat dan tepat waktu kepada masyarakat pesisir utara Pekalongan. Lemahnya kapabilitas teknis akan berdampak langsung pada terhambatnya distribusi bantuan dan rendahnya kesiapsiagaan masyarakat. Sementara itu, indikator kepemimpinan menyangkut kemampuan pengambilan keputusan yang cepat dan tepat, baik dalam kondisi darurat maupun dalam perumusan kebijakan strategis jangka panjang. Kepemimpinan yang responsif menjadi penentu apakah seluruh sumber daya yang tersedia dapat digerakkan secara efektif, karena tanpa keputusan yang cepat, potensi kapabilitas yang dimiliki tidak akan dapat dioptimalkan di tengah tekanan situasi darurat.

Keenam indikator Kapabilitas BPBD menurut Cigler (dalam Kusumasari, 2010) merupakan pilar yang tak terpisahkan dan harus dipandang secara holistik, karena kelemahan pada satu indikator akan berdampak sistemik terhadap indikator lainnya. Kajian awal terhadap kondisi BPBD Kota Pekalongan menunjukkan bahwa masih terdapat sejumlah kendala pada keenam indikator tersebut secara bersamaan mulai dari fragmentasi kelembagaan, keterbatasan kapabilitas teknis dalam sistem peringatan dini, hingga pola kepemimpinan yang belum mampu mendorong pemulihan pascabencana yang transformatif. Oleh karena itu, kerangka enam indikator Cigler ini menjadi landasan analitis yang paling relevan

dan komprehensif untuk mengukur sejauh mana capability BPBD Kota Pekalongan mampu menjawab tantangan banjir rob yang persisten di wilayah pesisir utaranya, sekaligus menjadi pijakan teoretis bagi penelitian ini dalam mengidentifikasi akar permasalahan dan merekomendasikan perbaikan yang menyeluruh dan berkelanjutan.

Penelitian mengenai kapabilitas BPBD Kota Pekalongan dalam upaya penanggulangan banjir rob di pesisir utara memiliki urgensi akademis dan praktis yang tinggi, mengingat masih langkanya kajian yang secara spesifik membedakan antara kapabilitas dan kapabilitas kelembagaan dalam konteks badan penanggulangan bencana daerah di Indonesia. Sebagian besar penelitian yang telah ada cenderung berfokus pada penilaian kapabilitas, yaitu inventarisasi sumber daya yang dimiliki oleh BPBD seperti jumlah personel, peralatan, dan anggaran tanpa menelaah secara mendalam bagaimana sumber daya tersebut dikelola, dikoordinasikan, dan diintegrasikan untuk menghasilkan efektivitas penanggulangan bencana (Kusumasari et al., 2010; Boin & McConnell, 2007). Kesenjangan literatur ini menjadi novelty utama penelitian ini: dengan menggunakan pendekatan kapabilitas kelembagaan (*institutional capability approach*) dalam menganalisis BPBD Kota Pekalongan, penelitian ini menawarkan dimensi analisis baru yang belum banyak dieksplorasi dalam studi manajemen bencana di level pemerintahan daerah Indonesia.

Dari perspektif kebijakan publik dan tata kelola kebencanaan, penelitian ini penting untuk dilakukan karena temuan-temuannya dapat menjadi landasan empiris bagi reformasi kelembagaan BPBD yang tengah direncanakan, termasuk dalam proses transisi status dari badan koordinator menjadi dinas yang lebih berkewenangan. Tanpa pemetaan kapabilitas yang akurat dan berbasis bukti, reformasi kelembagaan berisiko hanya bersifat administratif tanpa mampu menyentuh permasalahan fungsional yang sesungguhnya. Penelitian ini juga berpotensi memberikan kontribusi metodologis melalui pengembangan kerangka penilaian kapabilitas BPBD yang kontekstual dan replikabel, sebuah instrumen yang saat ini belum tersedia dalam literatur manajemen bencana Indonesia

(BNPB, 2012; Moe & Pathranarakul, 2006). Dengan mengintegrasikan data kualitatif dari lapangan bersama analisis dokumen kebijakan dan perbandingan antardaerah, penelitian ini diharapkan mampu menghasilkan rekomendasi yang tidak hanya relevan bagi Kota Pekalongan, tetapi juga dapat diadaptasi oleh BPBD di daerah pesisir lain yang menghadapi tantangan serupa.

Berdasarkan uraian tersebut, banjir rob di pesisir utara Kota Pekalongan merupakan permasalahan kebencanaan yang kompleks, kronis, dan berlangsung dalam jangka panjang. Meskipun pemerintah daerah telah melakukan berbagai upaya penanggulangan, persoalan ini belum menunjukkan penyelesaian yang optimal akibat adanya tantangan struktural berupa keterbatasan infrastruktur, pendanaan, sumber daya manusia, serta koordinasi kelembagaan. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana kemampuan pemerintah daerah, khususnya BPBD Kota Pekalongan sebagai leading sector penanggulangan bencana, dalam mengelola dan mengintegrasikan sumber daya yang dimiliki untuk menghasilkan penanganan banjir rob yang efektif.

Di sisi lain, kajian akademik mengenai penanggulangan bencana di Indonesia masih lebih banyak berfokus pada aspek kapabilitas kelembagaan yang menitikberatkan pada ketersediaan sumber daya, sementara aspek kapabilitas kelembagaan yang menekankan kemampuan mengelola, mengoordinasikan, dan memanfaatkan sumber daya tersebut secara optimal masih relatif jarang diteliti. Kesenjangan tersebut menjadi penting untuk dikaji mengingat efektivitas penanggulangan banjir rob tidak hanya ditentukan oleh jumlah sumber daya yang tersedia, tetapi juga oleh kemampuan BPBD dalam menjalankan fungsi teknis, manajerial, dan koordinatif secara terpadu.

Oleh karena itu, penelitian ini berfokus pada analisis kapabilitas BPBD Kota Pekalongan dalam upaya penanggulangan banjir rob di pesisir utara Kota Pekalongan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran empiris mengenai faktor-faktor yang menyebabkan kapabilitas BPBD belum berjalan secara optimal, sekaligus menghasilkan rekomendasi yang dapat mendukung

penguatan kelembagaan BPBD, perbaikan tata kelola kebencanaan daerah, serta pengembangan kebijakan penanggulangan banjir rob yang lebih adaptif, efektif, dan berkelanjutan.

1.2 Identifikasi Masalah dan Perumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

1. Ketidakmampuan menjalankan fungsi mitigasi berbasis risiko secara mandiri pada tahap pra bencana
2. Mengalami hambatan dalam mengoperasikan sistem peringatan dini yang terintegrasi dan mandiri untuk banjir rob
3. Inefektivitas dalam mengoordinasikan evakuasi warga secara serentak dan terstruktur pada tahap tanggap darurat
4. Terkendala dalam mengendalikan penanganan darurat secara terpadu
5. Ketidakmampuan melaksanakan pemulihan pasca bencana yang mengatasi akar masalah
6. Ketidakmampuan mengelola data dan pendataan terdampak secara akurat dan *real-time*
7. Ketidakmampuan menyelenggarakan layanan kebencanaan inklusif bagi kelompok rentan
8. Ketidakmampuan membangun keTanggapan komunitas secara merata di seluruh Kelurahan Pesisir

1.2.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kapabilitas BPBD dalam upaya penanggulangan banjir rob di wilayah pesisir utara Pekalongan?
2. Apa saja faktor penghambat kapabilitas BPBD dalam penanggulangan banjir rob di wilayah pesisir utara Pekalongan?

1.2.3 Tujuan Penelitian

Sesuai rumusan masalah, tujuan penelitian tesis ini adalah :

1. Menganalisis kapabilitas BPBD dalam penanggulangan banjir rob di wilayah pesisir utara Kota Pekalongan.
2. Mengidentifikasi faktor penghambat kapabilitas BPBD dalam penanggulangan banjir rob di wilayah pesisir utara Kota Pekalongan.

1.2.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan kontribusi pada ilmu kebijakan publik tentang bagaimana kapabilitas aparatur pemerintah dalam menjalankan kinerjanya dan menyelenggarakan pelayanan publik secara responsif, akuntabel serta professional.

2. Manfaat Praktis

1. Bagi pemerintah, penelitian ini dapat menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk terus meningkatkan kapabilitas BPBD dalam menangani serta meminimalisasi permasalahan banjir rob yang masih berlangsung. Serta, untuk mengidentifikasi lebih jauh mengenai faktor apa saja yang menghambat penanggulangan banjir rob di pesisir utara Kota Pekalongan.
2. Sebagai bahan masukan kepada BPBD Kota Pekalongan, juga sebagai salah satu upaya penulis untuk ikut berkontribusi meminimalisasi bencana banjir rob dalam penanggulangan banjir rob di pesisir utara Kota Pekalongan.

1.3 Penelitian Terdahulu

Penelitian ini menggunakan rujukan dari beberapa penelitian terdahulu sebagai acuan memperkaya teori dan konsep yang relevan dengan tema penelitian dalam rangka mendapatkan gambaran untuk menyusun kerangka pemikiran teoritis. Urgensi penulisan penelitian terdahulu adalah untuk meminimalisir adanya duplikasi atau plagiasi dengan melakukan pemetaan penelitian untuk menunjukkan perbedaan dan persamaan yang ada dari penelitian-penelitian terdahulu sehingga menjadi gambaran dalam menemukan *novelty* atau kebaruan penelitian.

Beberapa hasil penelitian terdahulu yang telah dihimpun, memberikan penjelasan bahwa kapabilitas BPBD dalam berbagai konteks penanggulangan bencana dan pengelolaan krisis masih menunjukkan banyak tantangan struktural dan fungsional. Banyak penelitian menyoroti lemahnya aspek sumber daya manusia, ketidaksesuaian kompetensi, keterbatasan regulasi, dan minimnya evaluasi terhadap program. Kendala lain yang sering ditemukan adalah kurangnya koordinasi antarlembaga, hambatan politis, serta lemahnya peran masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan. Meskipun hasil dari salah satu penelitian terdahulu, telah menunjukkan capaian kategori “baik” dalam kapabilitas penanggulangan bencana, seperti di Sumedang dan Banjarnegara, kelemahan dalam perangkat hukum, manajemen sumber daya manusia, serta keterlibatan masyarakat tetap menjadi persoalan krusial.

Berbeda dengan studi-studi tersebut, penelitian peneliti yang berbicara tentang kapabilitas BPBD dalam upaya penanggulangan banjir rob di wilayah pesisir utara Kota Pekalongan, lebih menekankan pada keterkaitan antara kapabilitas BPBD dengan efektivitas penanganan banjir rob secara spesifik. Fokus utama berada pada aspek perencanaan, koordinasi lintas sektor, perumusan program, serta implementasi dan pengawasan yang dijalankan oleh pemerintah. Penelitian ini menyoroti bagaimana kelemahan dalam tata kelola lokal, seperti

lambatnya respons pemerintah, tumpang tindih kewenangan, dan lemahnya regulasi yang adaptif terhadap perubahan iklim, justru memperburuk dampak banjir rob yang bersifat kronis dan progresif di wilayah pesisir.

Perbedaan utama antara hasil penelitian sebelumnya dan penelitian ini terletak pada pendekatan sektoral dan kontekstual. Jika sebagian besar studi terdahulu lebih menekankan kapabilitas BPBD secara umum atau dalam konteks bencana alam yang terjadi secara tiba-tiba, penelitian ini mengkaji Kapabilitas BPBD secara mendalam dalam menghadapi bencana ekologis jangka panjang yang memerlukan adaptasi struktural dan keberlanjutan kebijakan. Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi penting dalam memperluas pemahaman bahwa kapabilitas BPBD tidak hanya harus responsif secara teknis dan administratif, tetapi juga harus mampu bertransformasi secara kelembagaan dan berorientasi pada tata kelola kolaboratif dalam menghadapi risiko iklim di kawasan pesisir (Lihat Tabel 2.1).

Tabel 2.1.

Penelitian Terdahulu

Judul Tesis: Kapabilitas BPBD dalam Upaya Penanggulangan Banjir Rob di Pesisir Utara Kota Pekalongan

No.	Nama, Judul, Jurnal	Metode dan Teori yang Digunakan	Hasil Penelitian
1.	Anika Anjani (2018) Kapabilitas Aparat Pemerintah Daerah dalam Memberikan Pelayanan Administrasi Kependudukan di Kelurahan Gempolsari Kota Bandung	Metode: Deskriptif kualitatif Teori: Kapabilitas BPBD Kapabilitas aparat pemerintah daerah diukur melalui empat dimensi utama sebagai berikut: • Pengetahuan dan Keterampilan: Aparat harus memiliki pemahaman aturan dan keahlian teknis untuk mengoptimalkan kinerja serta menghindari kekeliruan dalam pelayanan. • Sistem Teknis: Ketersediaan sarana prasarana (seperti komputer dan gedung) serta kuantitas sumber daya manusia yang memadai untuk menunjang proses layanan. • Sistem Manajerial: Kemampuan organisasi dalam mengelola bakat manusia dan sumber daya secara kolektif untuk mencapai target pelayanan yang efisien. • Nilai dan Norma: Penerapan aturan hukum, etika, dan tata krama (seperti konsep Senyum, Sapa, Salam) agar pelayanan berjalan jujur dan sopan.	Penelitian ini menemukan bahwa kapabilitas aparat di Kelurahan Gempolsari belum optimal, sehingga gagal meningkatkan kinerja pelayanan administrasi kependudukan sesuai harapan. Kapabilitas yang rendah ini diakibatkan oleh pelayanan yang belum maksimal dari aparat terhadap pemohon. Studi ini menyimpulkan adanya kesenjangan antara kapabilitas yang dimiliki dengan kualitas layanan nyata di lapangan, yang membutuhkan perbaikan mendasar pada kompetensi SDM dan prosedur operasional.

2.	Firman Darusman dan Chandra Wijaya (2020) Kapabilitas Dinamis Sektor Publik: Sebuah Tinjauan Literatur	Metode: Deskriptif Kualitatif Teori: Kapabilitas Dinamis Berikut adalah poin-poin kunci dari konsepsi kapabilitas dinamis: • Akar Teori Resource-Based View (RBV): Kapabilitas dinamis merupakan perluasan dari RBV untuk menjelaskan bagaimana organisasi mempertahankan keunggulan kompetitif di tengah perubahan lingkungan yang cepat. • Definisi Inti: Kemampuan organisasi untuk mengintegrasikan, membangun, dan mengonfigurasi ulang kompetensi internal serta eksternal guna menghadapi perubahan lingkungan yang tidak terduga. • Elemen Sensing, Seizing, dan Transforming: Mencakup kapabilitas untuk merasakan peluang/ancaman (<i>sensing</i>), menangkap peluang tersebut (<i>seizing</i>), dan menjaga daya saing melalui pengaturan ulang aset (<i>transforming</i>). • Tiga Komponen Kognitif (Thinking): Terdiri dari <i>thinking ahead</i> (antisipasi masa depan), <i>thinking again</i> (meninjau relevansi kebijakan), dan <i>thinking across</i> (mempelajari praktik terbaik dari luar). • Faktor Pendorong (Able People & Agile Process): Kapabilitas ini sangat bergantung pada	Jurnal ini mendefinisikan Kapabilitas Dinamis Sektor Publik sebagai kemampuan adaptif pemerintah untuk memodifikasi sumber dayanya dalam menghadapi perubahan lingkungan yang cepat. Pengembangan kapabilitas ini harus berfokus pada dua pilar: Sumber Daya Manusia yang mampu (<i>able people</i>) dan proses yang gesit (<i>agile process</i>). Penerapan kapabilitas dinamis sangat penting untuk mencapai tata kelola yang lebih baik dan merumuskan kebijakan publik yang adaptif terhadap dinamika organisasi.

		ketersediaan sumber daya manusia yang kompeten serta proses bisnis organisasi yang tangkas. • Hasil Akhir (Adaptive Policies): Tujuan utama penerapan konsep ini di sektor publik adalah untuk menghasilkan kebijakan publik yang adaptif dan responsif terhadap dinamika global.	
3.	Haeril, Nur Anilawati, dan Suraya (2021) Kapabilitas Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten Bima dalam Penanggulangan Bencana	Metode : Deskriptif Kualitatif Teori: Kapabilitas Kelembagaan Berdasarkan jurnal tersebut, poin-poin kunci dari teori kapabilitas kelembagaan pemerintah daerah adalah sebagai berikut: • Kepemimpinan: Kemampuan untuk mempengaruhi, memberi pemahaman, dan memfasilitasi upaya kolektif guna mencapai tujuan organisasi dalam seluruh fase penanggulangan bencana. • Kemampuan Internal Organisasi: Kapabilitas lembaga dalam menguasai tugas-tugas kompleks melalui struktur yang efisien, peran yang jelas, dan manajemen pengetahuan yang baik. • Mekanisme Kolaborasi: Kemampuan untuk membangun jejaring, kemitraan, dan koordinasi antar pemangku kepentingan (<i>multi-stakeholder</i>) secara integratif. • Kapabilitas Sumber Daya Manusia: Pengembangan kompetensi, keterampilan,	Kapabilitas Kelembagaan di Kabupaten Bima dalam penanggulangan bencana terhambat secara serius. Masalah utamanya adalah kebijakan penanggulangan bencana belum menjadi prioritas dan sumber daya keuangan sangat minim, dengan alokasi anggaran belum mencapai minimal 1% dari APBD sesuai amanat UU. Keterbatasan finansial dan kebijakan ini menyebabkan koordinasi tidak efektif dan upaya kolektif mitigasi bencana tidak maksimal.

		keativitas, serta partisipasi aktif pegawai dan masyarakat dalam menghadapi bencana. • Adaptasi dan Implementasi Kebijakan: Kemampuan untuk merumuskan, menyesuaikan, dan melaksanakan kebijakan penanggulangan bencana secara efektif dan sistematis. • Kapabilitas Keuangan: Ketersediaan dan pengelolaan dukungan anggaran yang memadai sebagai "urat nadi" pelaksanaan program penanggulangan bencana. • Teknologi, Riset, dan Pengembangan: Penggunaan inovasi teknologi serta hasil penelitian untuk mendukung pengambilan keputusan dan mitigasi risiko.	
4.	Shinta Noor Aini Putri, Retna Hanani, Kismartini (2023) Kapabilitas BPBD Kabupaten Boyolali dalam Program Sister Village sebagai Upaya Mitigasi Bencana Erupsi Gunung Merapi	Metode: Deskriptif Kualitatif Teori: Kapabilitas BPBD Berdasarkan jurnal tersebut, poin-poin kunci dari teori Kapabilitas BPBD dalam manajemen bencana menurut Kusumasari (2014) meliputi enam aspek berikut: • Kapabilitas Kelembagaan: Adanya struktur organisasi, tugas pokok, dan fungsi yang jelas, serta kemampuan menjalin jejaring antarlevel pemerintah. • Kapabilitas Sumber Daya Manusia: Ketersediaan personel yang cukup secara kuantitas dengan pembagian kerja dan delegasi yang jelas.	Secara kelembagaan, Kapabilitas BPBD Kabupaten Boyolali dalam menjalankan program <i>Sister Village</i> dinilai cukup baik. Namun, penelitian menemukan dua hambatan utama: buruknya sistem informasi logistik yang krusial saat bencana, dan ketiadaan anggaran khusus untuk keberlanjutan program mitigasi. Perbaikan sistem logistik dan penetapan dana khusus menjadi kunci untuk mengoptimalkan kapabilitas mitigasi bencana.

		• Kapabilitas Kebijakan: Tersedianya landasan hukum, undang-undang, dan peraturan sebagai dasar pengambilan keputusan dan mobilisasi sumber daya. • Kapabilitas Keuangan: Memiliki dukungan anggaran yang memadai untuk membiayai seluruh aktivitas manajemen bencana secara berkelanjutan. • Kapabilitas Teknis: Kepemilikan sistem manajemen logistik dan teknologi informasi yang efektif untuk komunikasi dan koordinasi pemangku kepentingan. • Kapabilitas Kepemimpinan: Kemampuan pemimpin dalam mengambil keputusan secara tepat dan cepat dalam situasi kritis.	
5.	Geovani Meiwanda (2016) Kapabilitas BPBD Daerah Provinsi Riau: Hambatan dan Tantangan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan	Metode: Deskriptif Kualitatif Teori: Kapabilitas Organisasi Berdasarkan jurnal tersebut, berikut adalah poin-poin kunci dari teori Kapabilitas BPBD dalam konteks manajemen bencana: • Kelembagaan. Pengaturan kelembagaan yang efektif seperti memiliki struktur organisasi, peran, tugas, tanggung jawab yang jelas serta mampu menjalin <i>networking</i> dengan semua level pemerintahan. • Sumber Daya Manusia. Memiliki sumber daya yang cukup disertai dengan pembagian pekerjaan dan delegasi yang jelas	Kapabilitas BPBD Provinsi Riau dalam pengendalian Karhutla dinilai cenderung lengah, terbukti dari kejadian kebakaran hutan dan lahan yang terus berulang dan menimbulkan dampak kerugian besar. Urgensi penelitian ini adalah melihat bahwa kapabilitas yang menyangkut sistem dan proses penanggulangan masih lemah. Pengendalian yang efektif memerlukan evaluasi menyeluruh terhadap faktor hambatan dan tantangan yang menyebabkan kelemahan struktural dalam Kapabilitas BPBD.

		• Implementasi Kebijakan. Tersedianya undang-undang, kebijakan dan peraturan sebagai landasan pengambilan keputusan. Menjalin hubungan dengan institusi lainnya serta memobilisasi sumber daya. • Keuangan. Memiliki dukungan keuangan yang memadai untuk mendukung semua aktivitas dalam manajemen bencana. • Kepemimpinan. Memiliki kapabilitas kepemimpinan yang dapat membaaur keputusan yang cepat dan tepat.	
6.	Muhammad Ronny Zulian, Jamhur Poti, Okparizan Okparizan (2024) Kapabilitas BPBD Desa Dalam Pengelolaan Alokasi Dana Desa Di Desa Lanjut Kecamatan Singkep Pesisir Kabupaten Lingga	Metode: Deskriptif Kualitatif Teori: Kapabilitas Organisasi Berdasarkan jurnal tersebut, teori kapabilitas organisasi yang digunakan merujuk pada pandangan Leonard-Barton (1992). Berikut adalah poin-poin kuncinya: • Kapabilitas Pengetahuan dan Keterampilan Kemampuan individu atau organisasi dalam menguasai dan menerapkan pengetahuan serta keterampilan teknis yang relevan untuk mencapai tujuan tertentu. • Kapabilitas Sistem Teknis Kemampuan teknis yang didukung oleh sistem yang baik untuk menghasilkan output berkualitas serta pemahaman mendalam terhadap peraturan dan prosedur yang berlaku. • Kapabilitas Sistem Manajerial Kapabilitas dalam mengelola, merencanakan, mengorganisasi,	Pemerintah Desa Lanjut dinilai sudah mampu dalam kapabilitas pengetahuan, keterampilan, dan sistem teknis pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD). Namun, masalah utama yang ditemukan adalah alokasi dana desa belum digunakan optimal untuk proses pelaporan dan pertanggungjawaban yang transparan. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun aspek teknis sudah dikuasai, kelemahan masih terletak pada akuntabilitas dan transparansi dalam sistem pelaporan.

		dan mengendalikan sumber daya serta proses organisasi secara terbuka, transparan, dan akuntabel. • Kapabilitas Nilai dan Norma Kemampuan untuk berperilaku sesuai dengan etika, integritas, dan kejujuran yang menjadi pedoman anggota organisasi dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya.	
7.	Wendy Resnu, Tri Yuniningsih, Retno Sunu Astuti, Teuku Afrizal (2022) Kapabilitas BPBD Desa dalam Pengelolaan Dana Desa di Kecamatan Pemalang	Metode: Deskriptif Kualitatif Teori: Kapabilitas BPBD ☐ Komposisi Kecakapan: Kapabilitas dianggap sebagai hasil kombinasi dari berbagai kecakapan fungsional yang dimiliki oleh setiap individu. ☐ Hubungan dengan Kinerja: Kapabilitas BPBD desa berbanding lurus dengan keberhasilan pengelolaan Dana Desa yang bersih, transparan, dan akuntabel. ☐ Pengembangan Berkelanjutan: Kapabilitas dipengaruhi oleh kemauan individu untuk terus belajar dan berlatih guna meningkatkan pengetahuan dan keterampilan.	Pengelolaan Dana Desa (DD) yang efektif, bersih, transparan, dan akuntabel di Kecamatan Pemalang sangat bergantung pada kapabilitas Sumber Daya Manusia (SDM). Penelitian ini menyimpulkan bahwa SDM Pemerintah Desa (Kepala Desa dan perangkat desa) harus mumpuni, cakap, dan kapabel dalam melaksanakan tugasnya. Peningkatan kualitas dan kapabilitas aparatur desa menjadi prasyarat mutlak untuk memastikan penggunaan Dana Desa sesuai regulasi dan mencapai kesejahteraan masyarakat.
8.	Yusni Rahmayanti, dan Geovani Meiwanda (2022) Kapabilitas BPBD	Metode: <i>Mix Method</i> Teori: Kapabilitas BPBD Berikut adalah poin-poin kunci teori Kapabilitas BPBD dalam penanggulangan bencana berdasarkan jurnal	Kabupaten Indragiri Hilir mengalami banjir tahunan sehingga membutuhkan Kapabilitas BPBD yang baik dalam Manajemen Bencana Banjir. Kapabilitas ini harus didukung oleh Sumber Daya Manusia (SDM) yang kompeten di BPBD sebagai koordinator utama dan instansi terkait. Penguatan SDM dan koordinasi

	Kabupaten Indragiri Hilir Dalam Penanggulangan Bencana Banjir	tersebut: • Kelembagaan: Menilai kemampuan struktur organisasi, mekanisme kolaborasi antarinstansi, dan koordinasi dalam menangani tugas bencana yang kompleks. • Sumber Daya Manusia: Menitikberatkan pada ketersediaan personel yang kompeten, terlatih, dan memiliki keterampilan teknis dalam aksi cepat tanggap. • Keuangan: Mengukur ketersediaan, kecukupan, dan pengelolaan anggaran yang memadai untuk mendukung seluruh tahapan operasional penanggulangan bencana. • Teknis: Berfokus pada penguasaan tahapan prabencana, tanggap darurat, pascabencana, serta pemanfaatan sarana prasarana dan teknologi pendukung. • Kepemimpinan: Menilai respon pemimpin dalam memberikan arahan, mengambil keputusan cepat, dan terjun langsung ke lokasi terdampak bencana. • Implementasi Kebijakan: Mengukur efektivitas pelaksanaan regulasi dan sejauh mana dampak nyata dari kebijakan tersebut dirasakan langsung oleh masyarakat.	menjadi kunci agar Kabupaten Indragiri Hilir dapat terorganisir dengan baik dan mengurangi risiko kerugian akibat banjir.
9.	Muhammad Yafid Alfihad, Aidinil Zetra, Doni Hendrik (2024)	Metode: Kualitatif Studi Kasus Teori: Kapabilitas BPBD Berdasarkan jurnal tersebut, teori Kapabilitas BPBD yang	Penelitian ini mengindikasikan adanya kurangnya Kapabilitas BPBD Kota Padang dalam mengelola sampah, terbukti dari masih ditemukannya sampah di sungai dan pantai. Meskipun telah memiliki Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sampah,

	Kapabilitas BPBD Kota Padang dalam Pengelolaan Sampah di Pantai Padang Tahun 2022	diadopsi dari konsep Bevaola Kusumasari terdiri dari enam variabel utama: • Kelembagaan Memiliki struktur organisasi, peran, tugas, dan tanggung jawab yang jelas serta mampu menjalin kerja sama antar-level pemerintahan. • Sumber Daya Manusia Ketersediaan aparatur dalam jumlah yang cukup serta memiliki kompetensi dan kemauan untuk berkontribusi mencapai tujuan organisasi. • Implementasi Kebijakan Adanya landasan hukum berupa undang-undang atau peraturan sebagai dasar pengambilan keputusan dan mobilisasi sumber daya. • Keuangan Ketersediaan dukungan anggaran yang memadai sebagai modal vital untuk menggerakkan operasional dan menjamin kelangsungan organisasi. • Teknis Kemampuan sistem manajemen logistik, penguasaan teknologi operasional, serta penyediaan sarana infrastruktur penunjang layanan publik. • Kepemimpinan Kemampuan pemimpin dalam mengambil keputusan yang cepat dan tepat serta memengaruhi anggota untuk mencapai target kerja.	implementasi Perda tersebut belum efektif. Kelemahan teridentifikasi pada aspek implementasi kebijakan dan teknis operasional, yang membutuhkan evaluasi total berdasarkan enam variabel kapabilitas.
--	--	---	--

10.	Juanda, Djaffar Mappa, Ahmad Sirajuddin (2023) Peningkatkan Kapabilitas BPBD Daerah dalam Memaksimalkan Potensi Maritim	Metode : Kualitatif Studi Kasus Teori : <i>Capacity Building</i> Berdasarkan jurnal tersebut, berikut adalah poin-poin penting mengenai teori <i>capacity building</i>: • Pengembangan Kemampuan: Proses peningkatan keahlian manajemen, kebijakan, serta keterampilan individu dan organisasi untuk memperkuat fondasi pembangunan berkelanjutan. • Evaluasi dan Implementasi: Program yang dirancang untuk memperkuat kemampuan dalam mengevaluasi berbagai pilihan kebijakan serta menerapkan keputusan secara efektif di lapangan. • Syarat Keberhasilan: Memerlukan faktor pendukung seperti partisipasi masyarakat, inovasi, akses informasi, akuntabilitas, serta kepemimpinan yang efektif agar mencapai hasil maksimal.	Kapabilitas BPBD Daerah Kabupaten Selayar dalam memaksimalkan potensi maritim diwujudkan melalui strategi eksternal dan internal yang simultan. Strategi kunci untuk mengatasi hambatan ekologis (<i>overfishing</i> dan pencemaran) serta keterbatasan teknologi adalah pendekatan bermitra dengan pihak luar. Kemitraan ini penting untuk transfer pengetahuan, teknologi, dan sumber daya, memastikan pengelolaan potensi maritim berjalan berkelanjutan.
11.	Kriswanto Sijabat, Roni Ekha Putera, Wewen Kusumi Rahayu (2020) Kapabilitas BPBD Kota Padang dalam Mitigasi Bencana Melalui Sekolah Cerdas	Metode : Deskriptif Kualitatif Teori : Kapabilitas BPBD Berdasarkan jurnal tersebut, teori Kapabilitas BPBD dalam manajemen bencana yang digunakan merujuk pada model Kusumasari, Alam, dan Siddiqui. Teori ini terdiri dari enam variabel kunci sebagai berikut: • Kelembagaan: Berfokus pada kejelasan struktur organisasi, pembagian peran, tugas, tanggung	Jurnal ini menggunakan Model Kapabilitas BPBD dalam Manajemen Bencana (Kusumasari, Alam, Siddiqui) dengan enam variabel (kelembagaan, SDM, keuangan, implementasi kebijakan, logistik, dan kepemimpinan) untuk menganalisis mitigasi bencana. Implementasi program "Sekolah Cerdas Bencana" di zona merah tsunami sangat bergantung pada terpenuhinya keenam aspek kapabilitas tersebut.

	Bencana	jawab, serta kemampuan membangun jaringan (<i>networking</i>) antar level pemerintahan. • Sumber Daya Manusia: Menekankan pada kecukupan kuantitas dan kualitas pegawai (terutama fasilitator) serta efektivitas pendelegasian wewenang dan pembagian kerja. • Implementasi Kebijakan: Ketersediaan undang-undang dan peraturan sebagai landasan pengambilan keputusan serta kemampuan menjalin hubungan kolaboratif dengan institusi lain. • Keuangan: Ketersediaan anggaran yang mencukupi serta kemampuan pengelolaan keuangan yang efektif dan terkoordinasi untuk mendukung aktivitas organisasi. • Teknis (Sistem Logistik dan TI): Kepemilikan sistem manajemen logistik yang nyata (infrastruktur/transportasi) serta sistem teknologi informasi yang efisien untuk publikasi informasi. • Kepemimpinan: Aktivitas pemimpin (Walikota dan Kepala BPBD) dalam mengarahkan, mempengaruhi, dan mengatur seluruh elemen organisasi untuk mencapai tujuan.	
12.	Bevaola Kusumasari, Quamrul Alam and Kamal Siddiqui (2010) <i>The Disaster-</i>	Metode : <i>Qualitative Descriptive</i> Teori : <i>Local Government Ccapability</i> Berdasarkan jurnal tersebut, poin-poin kunci dari teori Kapabilitas BPBD daerah (<i>local</i> Kapabilitas BPBD)	Artikel konseptual ini menguraikan bahwa kapabilitas sumber daya adalah fokus utama bagi pemerintah daerah dalam manajemen bencana. Persyaratan kapabilitas bervariasi di setiap fase: mitigasi berfokus pada evaluasi dan penyebaran informasi; fase kritis menekankan koordinasi dan

	<i>Management Capabilities of Local Governments: A Case Study in Indonesia</i>	dalam manajemen bencana adalah sebagai berikut: • Kelembagaan (<i>Institutional</i>): Memiliki struktur organisasi, peran, tanggung jawab, serta hubungan koordinasi yang jelas di antara semua tingkatan pemerintahan. • Sumber Daya Manusia (<i>Human Resource</i>): Memiliki jumlah personel yang memadai dengan pembagian tugas, pendelegasian, dan keahlian yang tepat dalam mengelola situasi krisis. • Kebijakan untuk Implementasi Efektif (<i>Policy for Effective Implementation</i>): Adanya regulasi dan aturan yang jelas untuk pengambilan keputusan cepat, mobilisasi sumber daya, serta pelibatan sektor publik dan swasta. • Keuangan (<i>Financial</i>): Ketersediaan dana yang mencukupi untuk mendukung seluruh operasional pada setiap tahap penanggulangan bencana, mulai dari mitigasi hingga pemulihan. • Teknis (<i>Technical</i>): Kepemilikan sistem logistik yang efektif, teknologi informasi yang memadai, serta jaringan komunikasi yang kuat dengan masyarakat dan media. • Kepemimpinan (<i>Leadership</i>): Kemampuan pemimpin lokal untuk membuat keputusan yang cepat dan tepat di bawah tekanan ekstrem guna membangun kembali kepercayaan masyarakat.	mobilisasi sumber daya; dan fase pasca-bencana berpusat pada rehabilitasi dan rekonstruksi yang efisien.
--	---	---	---

13.	Danang Insita Putra and Mihoko Matsuyuki (2020) <i>Resource Capability for Local Government in Managing Disaster</i>	Metode: <i>Qualitative Case Study</i> Teori : <i>Local</i> Kapabilitas BPBD Berdasarkan jurnal tersebut, teori Kapabilitas BPBD daerah dalam penanggulangan bencana mencakup enam dimensi kunci yang menjadi indikator utama, yaitu: • Kelembagaan: Fokus pada efektivitas struktur organisasi, kejelasan peran dan tanggung jawab, serta kemampuan komunikasi antarlembaga di semua tahapan bencana. • Sumber Daya Manusia: Menekankan pada kecukupan personel serta pendelegasian dan pembagian tugas yang jelas antarlembaga pemerintah daerah. • Kebijakan: Meliputi efektivitas peraturan daerah, rencana penanggulangan bencana, serta penilaian berkelanjutan terhadap implementasi kebijakan tersebut. • Finansial: Berkaitan dengan kecukupan sumber daya keuangan dan ketepatan alokasi anggaran daerah khusus untuk kegiatan manajemen bencana. • Teknis: Mencakup ketersediaan sistem logistik yang efektif, teknologi peringatan dini, serta sistem penyampaian informasi bencana kepada masyarakat. • Kepemimpinan: Menitikberatkan pada kemampuan pengambilan keputusan yang cepat dan tepat oleh pemimpin tingkat lokal dalam	Penelitian ini menegaskan bahwa kapabilitas Pemda adalah faktor krusial dalam manajemen bencana, dan Pemda harus diukur berdasarkan kemampuannya. Fokus utama studi adalah pada aspek non-struktural kapabilitas, yaitu kebijakan, perencanaan, dan anggaran, serta pengaruh indikator eksternal terhadap kinerja Pemda. Tujuannya adalah memberikan rekomendasi pengembangan kapabilitas yang sesuai dengan karakteristik spesifik kota di Indonesia.
-----	--	---	---

		situasi darurat.	
14.	Budi Setiawati, Heni Suparti (2024) <i>Village Kapabilitas BPBD in Collaborative Governance</i>	Metode : Deskriptif Kualitatif Teori : Kapabilitas Dinamis Berdasarkan jurnal tersebut, berikut adalah poin-poin kunci dari teori Kapabilitas Dinamis: • Tiga Kemampuan Kognitif Utama: Terdiri dari thinking ahead (mencari alternatif masalah masa depan), thinking again (evaluasi kebijakan), dan thinking across (belajar dari pihak lain). • Faktor Pendorong (<i>Able, People & Agile Process</i>): Kemampuan kognitif hanya berkembang jika didukung sumber daya manusia yang kompeten dan proses organisasi yang lincah. • Tujuan Adaptasi Kebijakan: Instrumen ini berfungsi untuk menciptakan kebijakan adaptif (<i>adaptive policy</i>) guna mengatasi situasi lingkungan yang berubah secara dinamis. • Integrasi Sumber Daya: Melibatkan pengerahan sikap organisasi, pengetahuan, keterampilan, dan sumber daya untuk melaksanakan tugas terkoordinasi demi hasil yang diinginkan.	Studi ini menemukan bahwa Pemerintah Desa tidak bisa hanya mengandalkan kapabilitas internal karena keterbatasan sumber daya dan jaringan. Keterbatasan ini mendorong desa untuk berkolaborasi dengan berbagai pihak (masyarakat, swasta, Pemda) dalam tata kelola kolaboratif. Dalam kolaborasi ini, desa berperan sebagai aktor sentral yang memimpin program pembangunan. Kesimpulannya, kapabilitas desa harus dinilai dari kemampuan strategisnya dalam membangun dan mengelola jaringan kolaborasi eksternal.

1.4 Kajian Teori

1.4.2 Administrasi Publik

Keberadaan dan peran penting administrasi publik dalam kehidupan masyarakat tidak dapat disangsikan lagi. Seluruh peristiwa besar dalam sejarah umat manusia, selalu berkaitan dengan apa yang kita kenal sekarang sebagai administrasi publik. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Frederickson yang mengatakan bahwa *“All the great human events in history were probably achieved by what are would today call public administration. Organized and management practices in collective or public settings are as old as civilization.”* (Semua orang besar dalam sejarah mungkin mencapai kesuksesan melalui apa yang saat ini kita sebut sebagai administrasi publik) (Haryono, 2012).

Sejak awal dekade 1980, dan makin menonjol dalam era globalisasi, istilah administrasi publik di Indonesia lebih banyak dipakai dibandingkan istilah administrasi negara. Ada dua alasan. *Pertama*, istilah administrasi publik berasal dari bahasa Inggris *public administration*, yang diterjemahkan dengan administrasi publik. *Kedua*, kata *public* diterjemahkan sebagai publik, bukan negara, seperti halnya kita menerjemahkan *public organization* dengan organisasi publik, dan *public policy* dengan kebijakan publik.

Menurut The Liang Gie (1962:63), ia mendefinisikan administrasi sebagai "segenap proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu." Dari definisi The Liang Gie tersebut, kita mendapatkan tiga unsur administrasi, yang terdiri dari:

1. Kegiatan melibatkan dua orang atau lebih
2. Kegiatan dilakukan secara bersama-sama
3. Ada tujuan tertentu yang hendak dicapai

Bidang ilmu administrasi publik ternyata sekarang sudah semakin meluas, hal ini dibuktikan dengan kemampuannya dalam menanggapi isu

pokok dalam masyarakat serta dalam memformulasikannya ke dalam rumusan kebijakan. Kemunculan kebijakan publik dalam administrasi publik sebagian dikarenakan semakin banyaknya administrator yang menduduki jabatan politik dan sebagian lainnya dikarenakan semakin bertambahnya tuntutan masyarakat agar mendapatkan kebijakan yang lebih baik. Kebijakan publik banyak diartikan sebagai hasil dari sebuah pemerintahan sedangkan administrasi publik diartikan sebagai sarana untuk mencapai hasil dari sebuah kebijakan publik tersebut. Oleh karena itu, hubungan antara administrasi publik dengan kebijakan publik sangat erat.

1.4.3 Paradigma Administrasi Publik

Menurut Nicholas Henry, perkembangan administrasi publik dirumuskan ke dalam lima paradigma, antara lain:

Paradigma I (1900-1926), paradigma Dikotomi Politik-Administrasi. Paradigma ini adalah pemisahan urusan politik dari urusan administrasi dalam fungsi pokok pemerintah, dimana substansi ilmu politik hanya meliputi masalah-masalah politik, pemerintahan, dan kebijaksanaan, dan substansi administrasi pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian, dan penyusunan anggaran dalam sistem birokrasi pemerintah.

Paradigma II (1927-1937), paradigma Prinsip-prinsip Administrasi. Paradigma ini memandang administrasi publik dipandang memiliki sifat universal, artinya dapat diimplementasikan pada semua tatanan administrasi tanpa mempedulikan kebudayaan, fungsi, lingkungan, misi, atau kerangka institusi. Prinsip-prinsip dipandang sebagai unsur penting bagi administrasi sebagai suatu ilmu.

Paradigma III (1950-1970), paradigma Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik. Paradigma ini menerangkan kembalinya eksistensi administrasi publik sebagai bagian ilmu politik karena administrasi publik pada dasarnya mengabdikan kepada kekuasaan dan memiliki kekuasaan penuh untuk melakukan pengabdian dalam membantu penguasa dalam memerintah secara lebih efisien.

Paradigma IV (1956-1970), paradigma Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi. Fokus paradigma ini, memiliki prinsip teknik-teknik ilmu manajemen dan teori organisasi yang mulai dikembangkan sebagai bagian dari ilmu administrasi publik, dan seringkali memerlukan keahlian dan spesialisasi. Tetapi, dimana dan pada institusi apa teknik-teknik ini harus diterapkan bukanlah menjadi rumusan perhatian paradigma ini.

Paradigma V (1970-sekarang), paradigma Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Pada paradigma ini, administrasi publik kemudian banyak berorientasi kepada teori dan teknik-teknik administrasi, manajemen modern, politik-ekonomi, serta proses pembuatan, analisis, dan metode pengukuran hasil-hasil kebijaksanaan publik (Anwaruddin, 2004).

Paradigma VI (1990-sekarang), paradigma *Governance*. Paradigma ini merupakan penyelenggaraan manajemen pembangunan, pemberdayaan, dan pelayanan yang sejalan dengan demokrasi. *Governance* terdiri dari tiga pilar, yaitu: 1) *Public governance* yang merujuk pada lembaga pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik di Lembaga-lembaga pemerintahan; 2) *Corporate governance* yang merujuk pada dunia usaha, sehingga dapat diartikan sebagai tata kelola perusahaan yang baik; dan 3) *Civil society* atau masyarakat luas yang berperan aktif dalam interaksi di segala bidang (Ni Putu Tirka Widanti, 2024).

Konsep *good governance* muncul karena adanya ketidakpuasan pada kinerja pemerintahan yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik. Menerapkan praktik *good governance* dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan Kapabilitas BPBD dan masyarakat. Salah satu pilihan strategis untuk menerapkan *good governance* yakni melalui penyelenggaraan pelayanan publik. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* yakni partisipasi, aturan hukum, transparansi, daya tanggap, berorientasi konsensus, berkeadilan, efektivitas dan efisien, akuntabilitas, bervisi strategis, dan saling keterkaitan.

Sehingga, pelayanan publik mendapat tanggapan positif dari masyarakat (Safitri, 2019).

1.4.4 Good Governance

Konsep *good governance* pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional. *Good governance* mengandung konotasi kinerja efektif yang terkait dengan manajemen publik dan korupsi. Menurut *World Bank Institute*, kata *governance* diartikan sebagai, “*The way state power is used in managing economic and social resource for development society*”. Kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat. Definisi utama *governance* adalah cara penyelenggaraan kekuasaan, pengawasan, pemerintah, dan pengaturan. *Governance* juga dapat berarti tindakan, proses, atau kekuasaan memerintah. *Governance* juga dapat diartikan sebagai pihak yang diperintah.

Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat terwujud, jika pemerintahan diselenggarakan dengan transparan, responsif, partisipatif, taat pada ketentuan hukum (*rule of law*), berorientasi pada konsensus, adanya kebersamaan, akuntabilitas, dan memiliki visi strategis. *Good governance* dikatakan sebagai suatu keadaan atau kondisi, bila dimungkinkan pemerintahan telah dijalankan sesuai dengan asas dan konsep *good governance*. Apabila keadaan pemerintah telah tertata, teratur, tertib, bersih, tanpa cacat, baik dan cukup berwibawa, maka berarti pemerintahan memiliki tata kelola yang baik.

Hubungan antara *good governance* dengan Kapabilitas BPBD adalah hubungan timbal balik yang esensial di mana *good governance* adalah pedoman ideal yang menuntut kerja profesional, sementara Kapabilitas BPBD adalah kekuatan pelaksana yang mewujudkannya. Prinsip-prinsip *good governance* seperti transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi, secara langsung memaksa birokrasi untuk meningkatkan kinerjanya, mengurangi penyalahgunaan wewenang, dan memastikan

sumber daya dialokasikan secara tepat. Penilaian terhadap baik buruknya pemerintahan bisa dinilai bila telah bersinggungan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Prinsip-prinsip tersebut, antara lain:

1. Partisipasi, setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, pemerintahan serta bermasyarakat, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.
2. Penegakan hukum, sebagai salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
3. Transparansi, keterbukaan dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.
4. Daya tanggap, konsekuensi logis dari keterbukaan. Setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan setiap *stakeholders*.
5. Berorientasi pada Konsensus, menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan yang terbaik bagi kepentingan yang lebih luas. Hal tersebut meliputi aspek kebijakan maupun prosedur.
6. Keadilan, semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan.
7. Efektivitas dan Efisiensi, proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. Akuntabilitas, para pembuat keputusan dalam pemerintahan, baik berasal dari sektor swasta dan masyarakat sipil bertanggungjawab kepada publik dan lembaga stakeholder. Akuntabilitas tergantung pada fokus organisasi apakah untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. Visi Strategis, para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh

kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

1.4.5 Kapabilitas BPBD

Milen (2004:12), mendefinisikan kapabilitas sebagai kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efektif, efisien, dan terus-menerus. Sedangkan Morgan dalam Milen (2004:12) merumuskan pengertian kapabilitas sebagai kemampuan, keterampilan, pemahaman, sikap, nilai-nilai, hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya, dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu, organisasi, jaringan kerja atau sektor, dan sistem yang lebih luas untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka dan mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan dari waktu ke waktu.

Kapabilitas BPBD adalah kemampuan pemerintahan daerah untuk merencanakan, mengorganisasikan, melaksanakan, mengawasi dan mengevaluasi penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan secara efektif, efisien, dan berkesinambungan. Kapabilitas merupakan sebuah esensi dan basis otonomi (kemandirian) daerah. Kapabilitas tidak hanya dipandang sebagai kemampuan sumberdaya manusia saja, tetapi juga merupakan suatu hal yang sistematis dan manajerial. Kapabilitas BPBD daerah dapat dibagi menjadi kapabilitas teknokratik dan kapabilitas politik (Lantikawati, 2018).

Menurut Freddy Rangkutin (2004:94) kapabilitas ialah tingkat kemampuan dalam memproduksi secara optimum dari sebuah fasilitas, biasanya dinyatakan sebagai jumlah output pada suatu periode ataupun dalam kurun waktu tertentu. Sementara menurut Sumayang (2003:99), kapabilitas ialah tingkat kemampuan dalam memproduksi dari sebuah fasilitas, yang biasanya dinyatakan dalam jumlah volume dimana output dapat dilihat per periode waktu, sehingga peramalan permintaan yang akan

datang akan memberikan pertimbangan untuk merancang tingkat kapabilitas yang lebih baik di kemudian hari.

Konsep menurut Gross. Gross dalam Nugroho (2014:55), menyatakan bahwa kompetensi yang harus dimiliki oleh aparatur dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan dan pembangunan adalah sebagai berikut:

1. Pengetahuan yang meliputi pengetahuan umum, pengetahuan teknis, pekerjaan dan organisasi, konsep administrasi dan metode, serta pengetahuan diri.
2. Kemampuan yang meliputi manajemen, pengambilan keputusan, komunikasi, perencanaan, pengorganisasian, pengontrolan, bekerja dengan orang lain, penanganan terhadap konflik, pikiran intuitif (berdasarkan hati), komunikasi, dan belajar.
3. Tujuan yang meliputi orientasi tindakan, kepercayaan diri, tanggung jawab, norma serta etika.

Kajian mengenai Kapabilitas BPBD merupakan titik tolak fundamental yang tidak dapat dilepaskan dari konteks sumber daya manusia dan lingkungan pemerintahan. Kapabilitas hadir sebagai dimensi dinamis yang secara fundamental merujuk pada kualitas proses, keterampilan kolektif, dan kemampuan organisasi untuk secara efektif mengintegrasikan, mengoordinasikan, dan memanfaatkan seluruh sumber daya yang dimiliki guna mencapai tujuan publik secara efisien. Secara umum, kapabilitas dapat dimaknai sebagai kemampuan untuk menjalankan tugas pokok, fungsi, menyelesaikan masalah, mentargetkan, dan mencapai tujuan. Dengan kata lain, kapabilitas adalah kualitas proses yang menentukan seberapa baik pemerintah dapat menjalankan tugas dan fungsi yang diembannya. Michael Howlett (2012) menekankan bahwa kapabilitas mencakup kemampuan adaptif untuk belajar dari kegagalan dan mengoordinasikan berbagai elemen, yang menjadikannya faktor pengali (*multiplier*).

Kapabilitas ini mencakup kemampuan pemerintah di semua level baik individu, lembaga pemerintahan, maupun sistem yang didukung oleh jaringan kerja (Irawan, 2016). Ia merupakan mekanisme aksi yang mengisi fungsi, fleksibilitas, dan kecerdasan dalam sistem pemerintahan. Urgensi Kapabilitas ini sangat jelas dalam pelayanan publik, khususnya pada sektor kebencanaan, di mana kemampuan aparatur pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik kerap menjadi sorotan. Bencana yang sering melanda Indonesia menjadi catatan penting bagi pemerintah (terutama pemerintah daerah) untuk mampu bersikap responsif, akuntabel, dan profesional.

Kusumasari (2014) mendefinisikan hubungan Kapabilitas BPBD daerah lewat sumber daya yang dimiliki, dengan indikator penting dalam manajemen bencana, berikut enam hubungan antara Kapabilitas BPBD daerah dengan indikator penting dalam manajemen bencana. Kemampuan dalam mengelola bencana, seperti yang diungkapkan oleh Kusumasari & dkk. (2014), tercermin sebagai fungsi pengoperasian kepemimpinan, kelembagaan, sumber daya manusia, implementasi kebijakan, keuangan, dan teknis. Kapabilitas yang kuat memastikan bahwa seluruh sumber daya dioperasikan secara akuntabel dan berdaya guna dalam situasi kritis.

Gambar 2. 1

Kemampuan Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Bencana Alam



Sumber: Buku Manajemen Bencana dan Kapabilitas BPBD Lokal

Dalam pandangan Beverly Cigler (2007) dalam Kusumasari (2014), ia mengukur kapabilitas menjadi 6 (enam) hal utama, antara lain finansial, teknis, kebijakan yang efektif, kelembagaan, kepemimpinan, dan sumber daya manusia. Ia menyebutkan jika kapabilitas merupakan salah satu faktor penting lembaga pemerintah dalam penanggulangan bencana (Kusumasari & dkk., 2010). Oleh karena itu, untuk mengkaji dan menganalisis Kapabilitas BPBD dalam upaya penanggulangan banjir rob di pesisir utara, penelitian ini menggunakan teori Kapabilitas BPBD sebagai tolak ukur utama. Berikut 6 (enam) fokus kajian kerangka teori Kapabilitas BPBD, antara lain adalah :

1. Kelembagaan (*Institutional*)

Dimensi kelembagaan menekankan pada penciptaan kerangka kerja yang stabil untuk memfasilitasi prosedur manajemen bencana.

- a. Struktur: Efektivitas pemerintah daerah sangat bergantung pada struktur organisasi yang mapan untuk mengelola bencana secara sistematis.

- b. Peran: Diperlukan kejelasan peran pemerintah kota di setiap tahapan bencana, mulai dari prabencana, tanggap darurat, hingga pascabencana.
- c. Tanggung Jawab: Adanya pembagian tanggung jawab manajemen bencana yang jelas di antara berbagai tingkat pemerintahan sangat krusial.
- d. Komunikasi: Kapabilitas kelembagaan diukur dari kemampuan untuk bertukar informasi secara efektif dengan lembaga lain guna merespons kejadian dengan cepat.

2. Sumber Daya Manusia (*Human Resources*)

Dimensi ini berfokus pada kecukupan personel dan kejelasan operasional dalam menjalankan tugas penanggulangan bencana.

- a. Pendelegasian Tugas: Hal ini mencakup penentuan ruang lingkup peran yang tepat bagi setiap lembaga di tingkat kota agar tidak terjadi tumpang tindih fungsi.
- b. Divisi Tugas: Diperlukan pembagian kewajiban yang sangat jelas antar lembaga pemerintah daerah dalam melaksanakan setiap aspek operasional penanggulangan bencana.

3. Kebijakan (*Policy*)

Kebijakan menjadi instrumen hukum yang memobilisasi sumber daya dan melibatkan berbagai sektor.

- a. Peraturan Kebijakan: Implementasi regulasi atau peraturan daerah (Perda) yang efektif menjadi fondasi untuk mengoordinasikan sistem manajemen bencana secara lokal.
- b. Rencana Kebijakan: Pemerintah daerah wajib memiliki rencana penanggulangan bencana lokal yang komprehensif dan dapat dioperasikan.
- c. Penilaian Kebijakan: Dilakukan penilaian atau evaluasi berkelanjutan terhadap kebijakan dan peraturan yang ada untuk memastikan relevansinya dengan kondisi risiko bencana yang dinamis.

4. Finansial (*Financial*)

Aspek finansial dianggap sebagai "langkah pertama" yang memicu peningkatan kapabilitas lainnya dalam model manajemen bencana.

- a. Alokasi Anggaran: Merupakan penyediaan dana daerah yang cukup dalam APBD khusus untuk tujuan manajemen bencana.
- b. Sumber Daya Keuangan: Selain APBD, ini mencakup kemampuan pemerintah daerah untuk mengakses sumber pendanaan lain seperti dana transfer pusat, hibah lembaga donor, sektor swasta, dan masyarakat.

5. Teknis (*Technical*)

Kemampuan teknis berkaitan dengan penyediaan infrastruktur non-struktural dan teknologi untuk mendukung operasional.

- a. Sistem Manajemen Logistik: Menitikberatkan pada kemampuan dan kapabilitas sistem logistik lokal untuk mendistribusikan bantuan dan sumber daya selama masa darurat.
- b. Sistem Peringatan Dini dan Sistem Informasi: Keberadaan dan efektivitas teknologi serta mekanisme yang digunakan untuk memberikan peringatan dini kepada masyarakat sebelum bencana terjadi. Selain itu, mencakup pemanfaatan sistem informasi dan jaringan komunikasi yang memadai dalam mengelola, menyampaikan, dan menyebarluaskan data serta informasi terkait bencana kepada masyarakat maupun antar lembaga secara *real-time*.

6. Kepemimpinan (*Leadership*)

Kepemimpinan menjadi faktor penentu dalam mengarahkan sumber daya dan mengambil langkah strategis.

- a. Pengambilan Keputusan: Fokus utama dimensi ini adalah kemampuan pemimpin di tingkat lokal untuk membuat keputusan penting secara cepat dan tepat, terutama dalam situasi darurat yang membutuhkan respons segera. Namun,

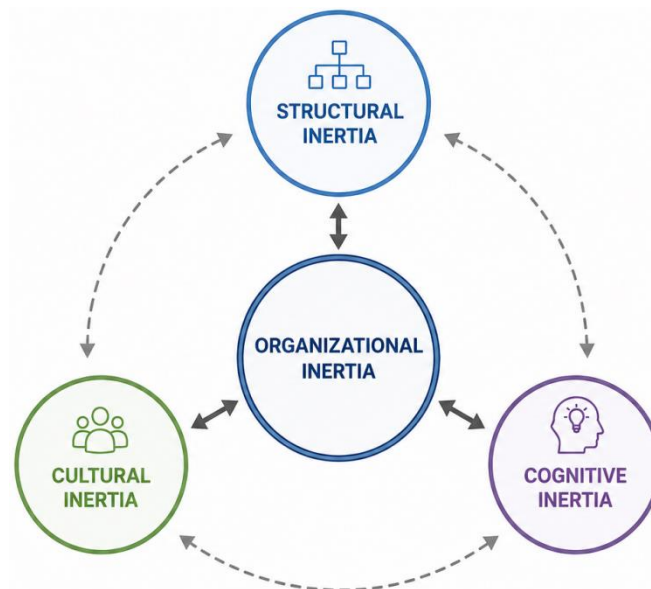
jurnal mencatat bahwa kapabilitas kepemimpinan di tingkat lokal terkadang masih dianggap lemah karena pengambil keputusan belum sepenuhnya menganggap manajemen bencana sebagai urusan pemerintahan yang prioritas.

1.4.6 Faktor Penghambat Kapabilitas BPBD

Organizational Inertia bisa disebut sebagai resistensi organisasi terhadap perubahan. Secara klasik, Hannan dan Freeman (1984) mendefinisikannya sebagai resistensi yang terus-menerus terhadap perubahan, baik pada individu maupun organisasi, meskipun kondisi lingkungan di sekitarnya sudah berubah. Inersia didefinisikan sebagai resistensi yang persisten terhadap perubahan pada individu dan organisasi, ketika kondisi lingkungan berubah.

Gambar 2. 2

Kerangka Teori *Organizational Inertia*



Sumber: *Framework organizational inertia Hannan and Freeman (1984)*

Terkait konteks administrasi publik, teori ini berguna untuk menjelaskan kesenjangan antara tuntutan perubahan dari luar (kebijakan baru, tekanan masyarakat, reformasi birokrasi) dengan kenyataan bahwa

banyak lembaga pemerintah tetap bertahan pada cara kerja lama. Ada tiga sumber resistensi yang biasanya dipisahkan secara konsep, sebagai berikut:

1. *Structural inertia*, Inersia struktural berasal dari bentuk dan susunan organisasi itu sendiri: jenjang hierarki, prosedur baku, pemisahan unit kerja yang terlalu kaku, serta jalur persetujuan yang panjang. Semakin rumit dan semakin tidak transparan keterkaitan antarbagian dalam sebuah organisasi, semakin besar kecenderungan orang-orang di dalamnya meremehkan lamanya waktu yang dibutuhkan untuk reorganisasi serta biaya perubahan yang harus ditanggung, sehingga perubahan struktural justru berisiko menimbulkan akibat yang merugikan tingkat kerumitan dan ketidaktransparanan organisasi membuat para pelaku di dalamnya meremehkan lamanya masa reorganisasi dan biaya perubahan yang terkait, sehingga mendorong perubahan dengan konsekuensi yang merugikan.
2. *Cultural inertia*, Inersia kultural adalah kecenderungan organisasi untuk terus berpegang pada nilai, norma, dan kebiasaan kerja yang sudah mapan, meski kondisi sosial atau tuntutan kerja di sekitarnya sudah berubah. Inersia kultural mencerminkan kecenderungan untuk tetap berpegang pada nilai, praktik, dan keyakinan tradisional meski kondisi sosial berubah. Pada organisasi publik, budaya semacam ini sering diperkuat oleh karakter kelembagaan yang kuat, dan justru menjadi penghalang bagi perubahan besar di lembaga sektor publik. Karakter kelembagaan yang kuat pada organisasi sektor publik yang menghambat perubahan besar ditemukan di berbagai konteks negara yang berbeda. Studi tentang penerapan praktik manajemen pengetahuan di sektor publik menemukan bahwa budaya yang menghindari ketidakpastian dan jarak kekuasaan yang tinggi turut memicu kekakuan dalam pemanfaatan sumber daya dan rutinitas kerja, yang pada akhirnya menghambat penerapan praktik baru. Budaya yang menghindari ketidakpastian dan jarak kekuasaan yang tinggi

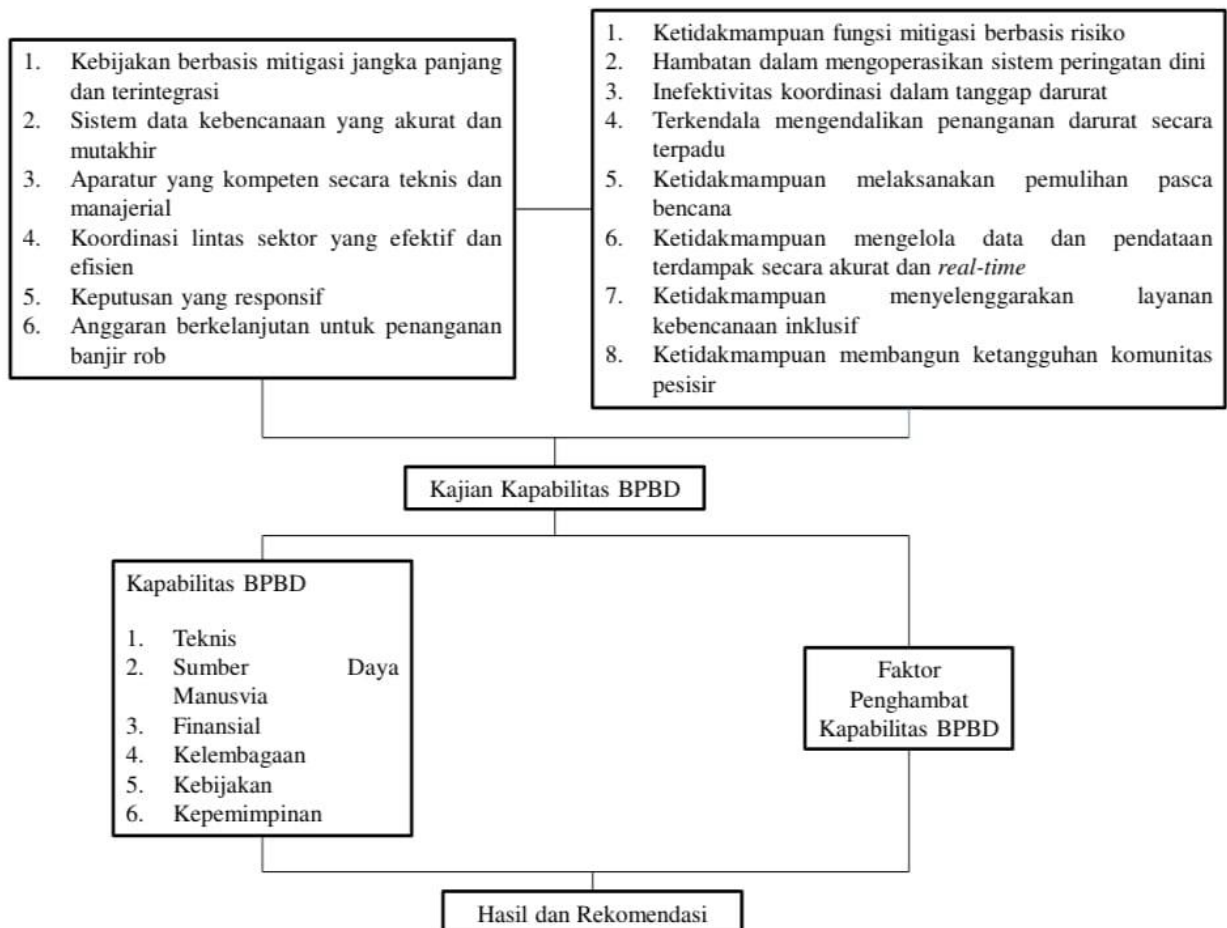
mendorong kekakuan sumber daya dan rutinitas kerja, sehingga menghambat penerapan praktik baru.

3. *Cognitive inertia*, Inersia kognitif berkaitan dengan cara para pelaku di dalam organisasi memahami, menafsirkan, dan mengantisipasi perubahan. Pengalaman masa lalu, kebiasaan kerja, dan struktur organisasi cenderung membentuk visi, keinginan, dan tindakan di masa depan, sehingga proses perubahan berjalan terikat pada jejak sejarahnya sendiri. Pengalaman masa lalu, rutinitas, dan struktur organisasi cenderung membentuk visi, keinginan, dan tindakan di masa depan, sehingga perubahan berjalan dengan terikat pada jalur historisnya. Sifat kelembagaan publik dari sebuah organisasi memperbesar tegangan antara dorongan untuk berubah dan kecenderungan bertahan, sehingga menghambat pengambilan keputusan.

1.5 Kerangka Pikir Penelitian

Tabel 2. 2

Kerangka Pikir Penelitian



Sumber: Diolah peneliti, 2026

1.6 Konsep Operasional

Fokus penelitian ini adalah Kapabilitas BPBD dalam upaya penanggulangan banjir rob di wilayah pesisir utara Kota Pekalongan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas Kapabilitas BPBD Kota Pekalongan dalam menangani banjir rob sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Oleh karena itu, definisi operasional disusun sebagai acuan untuk mengukur dan mengarahkan indikator kapabilitas tersebut secara objektif.

Penelitian ini mengacu pada teori yang dikemukakan oleh Beverly Cigler, yang menyebutkan enam indikator utama dalam menilai keberhasilan kapabilitas BPBD. Selain itu, untuk mengidentifikasi kendala-kendala kapabilitas BPBD yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan kapabilitas, penelitian ini juga menggunakan pendekatan dari teori oleh Beverly Cigler, yakni:

- 1) Kelembagaan (*Institutional*), yaitu adanya struktur kelembagaan yang jelas dan sistematis, mencakup kejelasan peran masing-masing lembaga penanggulangan bencana, pembagian tanggung jawab yang tegas, serta efektivitas komunikasi dan koordinasi antar lembaga dalam merespons bencana secara cepat dan tepat.
- 2) Sumber Daya Manusia (*Human Resources*), yaitu berfokus pada ketersediaan jumlah personel yang memadai, memiliki kompetensi yang mumpuni, serta kejelasan pembagian tugas antar lembaga pemerintah daerah agar proses penanggulangan bencana berjalan efektif dan tidak tumpang tindih.
- 3) Kebijakan (*Policy*), yaitu menekankan pada ketersediaan instrumen hukum berupa peraturan daerah (Perda) dan rencana penanggulangan bencana yang komprehensif, serta bagaimana penilaian atau evaluasi untuk mengukur relevansi dan efektivitas kebijakan tersebut.
- 4) Finansial (*Financial*), yaitu tersedianya sumber daya keuangan yang cukup untuk penanggulangan bencana dan digunakan secara efisien, serta pengelolaan anggaran yang dilakukan secara tepat sasaran dan efektif.
- 5) Teknis (*Technical*), yaitu terdapat sistem teknis yang dibangun sesuai dengan kebutuhan masyarakat, mencakup efektivitas sistem manajemen logistik dalam penyaluran bantuan secara cepat dan tanggap, ketersediaan sistem peringatan dini yang andal, serta pemanfaatan teknologi informasi dalam penyampaian data dan informasi bencana kepada masyarakat.
- 6) Kepemimpinan (*Leadership*), yaitu kemampuan pemerintah daerah dalam proses pengambilan keputusan secara cepat dan tepat, baik dalam

kondisi darurat maupun dalam perumusan kebijakan terkait penanggulangan bencana.

Adapun faktor yang menjadi penghambat kapabilitas, menurut teori *Organizational Inertia* yang dikemukakan oleh Hannan dan Freeman (1984), memiliki tiga indikator utama dalam menilai hambatan dalam kapabilitas lembaga yaitu *structural inertia*, *cultural inertia*, dan *cognitive inertia*. Dalam penelitian ini, masing-masing indikator dioperasionisasikan sebagai berikut:

1. *Structural inertia*, resistensi perubahan yang bersumber dari susunan organisasi itu sendiri, seperti jenjang hierarki yang panjang, jalur persetujuan yang berlapis, dan pemisahan unit kerja yang terlalu kaku, sehingga memperlambat adaptasi lembaga terhadap dinamika rob yang terus berkembang.
2. *Cultural inertia*, kecenderungan organisasi untuk terus berpegang pada nilai, norma, dan kebiasaan kerja yang sudah mapan meskipun kondisi rob di wilayah pesisir Pekalongan sudah berubah, yang terwujud dalam pola kerja reaktif dan resistensi terhadap pendekatan atau metode penanganan baru.
3. *Cognitive inertia*, cara para aktor di dalam organisasi memahami dan mengantisipasi perubahan, di mana pengalaman masa lalu dan rutinitas kerja membentuk tindakan masa depan secara terikat pada jalur historisnya, sehingga rob dipersepsi sebagai masalah yang tidak menuntut perubahan cara pikir maupun pendekatan baru.

Melalui analisis tersebut, diharapkan penelitian ini mampu memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai kapabilitas BPBD Kota Pekalongan dalam penanggulangan banjir rob di wilayah pesisir utara, sekaligus mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat kapabilitas lembaga tersebut dalam menghadapi tantangan bencana rob secara berkelanjutan.