

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kota Semarang adalah Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah yang memiliki posisi strategis sebagai pusat pemerintahan, perdagangan, pendidikan, dan kebudayaan di Pulau Jawa. Sebagai kota metropolitan dengan luas wilayah sekitar 378,78 km² dan jumlah penduduk lebih dari 1,6 juta jiwa menjadikan Kota Semarang sebagai garda terdepan dalam aktivitas ekonomi dan sosial di kawasan Pantai utara Jawa (BPS Kota Semarang, 2024). Berdasarkan hal itu, memberikan manfaat bagi masyarakat tetapi juga menimbulkan permasalahan perkotaan, terutama berkaitan dengan lingkungan, tata ruang, kepadatan pemukiman, transportasi, pengelolaan drainase, serta peningkatan kebutuhan terhadap pelayanan publik. Perubahan penggunaan lahan dan meningkatnya aktivitas pembangunan dapat mempengaruhi keseimbangan lingkungan perkotaan, termasuk berkurangnya kemampuan wilayah dalam menyerap air hujan. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kapasitas yang memadai dalam mengelola berbagai permasalahan perkotaan agar perkembangan wilayah tetap berjalan dengan memperhatikan aspek keselamatan dan keberlanjutan lingkungan.

Selain itu, dalam konteks pemerintahan daerah pelaksanaan Otonomi Daerah telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan ini memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk pengelolaan sumber daya lokal dan pelayanan publik (Lembaran Negara RI, 1999). Tujuan dari otonomi

daerah berupa untuk meningkatkan efisiensi dari penyelenggaraan pemerintah daerah, dengan upaya mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat serta mempercepat pembangunan lokal yang sesuai dengan daerah itu sendiri. Dengan adanya otonomi daerah, Kota Semarang dapat melakukan inovasi dengan membuat program-program pembangunan inovatif yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kota Semarang serta dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.

Bencana alam merupakan salah satu fenomena yang sering menimbulkan dampak signifikan terhadap kehidupan masyarakat, baik dari aspek sosial, ekonomi, maupun lingkungan. Bencana merupakan peristiwa yang dapat disebabkan oleh faktor alam maupun manusia, yang dapat terjadi ketika masyarakat belum memiliki kesiapan yang memadai untuk menghadapinya. Menurut data Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) melaporkan bahwa per 1 Januari hingga 17 Maret 2025, telah terjadi sebanyak 641 kejadian bencana yang mayoritas adalah bencana hidrometeorologi basah seperti banjir, cuaca ekstrem, dan tanah longsor.

Secara umum, penyebab terjadinya bencana dibedakan menjadi dua, yaitu bencana alami dan bencana karena ulah manusia. Bencana alam seperti gempa bumi, tsunami, gunung meletus, dan angin topan merupakan bencana yang terjadi secara alamiah, sedangkan bencana karena ulah manusia seperti pembakaran lahan, penggundulan hutan, hingga pembangunan bangunan di wilayah yang rawan bencana. Meski bencana alam terjadi secara tiba-tiba dan sulit diprediksi, tanda-tanda awal tetap dapat dikenali. Oleh karena itu, upaya mitigasi bencana sangat penting untuk mengurangi risiko dan dampak yang akan ditimbulkan. Mitigasi bencana merupakan

serangkaian tindakan yang bertujuan untuk mengantisipasi, mengurangi, dan menangani dampak bencana agar kerugian dapat diminimalkan.

Menurut Suripin (2004) serta Kodoatie dan Sugiyanto (2002), salah satu permasalahan perkotaan yang berkaitan erat dengan kondisi lingkungan adalah bencana banjir. Permasalahan tersebut menjadi semakin kompleks pada wilayah perkotaan yang memiliki tingkat kepadatan aktivitas dan pembangunan yang tinggi. Selain faktor curah hujan, terjadinya banjir juga dapat dipengaruhi oleh kondisi drainase, perubahan tata guna lahan, penyempitan atau sedimentasi saluran, serta kondisi geografis dan lingkungan wilayah. Dengan demikian, banjir tidak hanya dapat dipandang sebagai fenomena alam, tetapi juga sebagai permasalahan perkotaan yang membutuhkan pengelolaan secara terpadu melalui keterlibatan pemerintah serta pemangku kepentingan lainnya.

Kota Semarang merupakan salah satu kota yang menghadapi permasalahan banjir, hal ini dikarenakan letak geografisnya yang berada di daerah pesisir dan wilayah dataran rendah. Selain faktor alam, banjir yang melanda Kota Semarang juga diakibatkan oleh faktor antropogenik seperti alih fungsi lahan, penyempitan drainase, penurunan muka tanah akibat dari eksploitasi air tanah yang berlebihan (Marfai et al., 2019). Kondisi tersebut menjadikan penanganan banjir sebagai salah satu bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, khususnya dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat. Kejadian banjir menimbulkan berbagai dampak terhadap kehidupan masyarakat, mulai dari terganggunya aktivitas sehari-hari, kerusakan atau kerugian terhadap harta benda, terganggunya akses

transportasi, hingga munculnya kebutuhan terhadap pelayanan darurat dan bantuan logistik.

Pada proses penanganan bencana, lembaga yang berperan sebagai stakeholder dalam konteks penanggulangan bencana yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang memiliki peran penting sebagai penanggung jawab dalam aspek perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian kegiatan penanggulangan bencana di daerah. Pembentukan BPBD tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, BPBD berfungsi sebagai ujung tombak pemerintah dalam kegiatan pencegahan, mitigasi, tanggap darurat, serta rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana. Pemerintah telah menetapkan aturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana yang mendefinisikan bahwa mitigasi merupakan bentuk upaya pengurangan risiko bencana melalui pembangunan fisik serta peningkatan kesadaran dan kapasitas masyarakat. Pemerintah Kota Semarang telah menetapkan kebijakan penanggulangan bencana melalui Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Peraturan Walikota (Perwal) Kota Semarang Nomor 122 Tahun 2021 berisi Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Sistem Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Pelaksanaan berbagai program seperti pemasangan Early Warning System

(EWS), penyediaan rambu evakuasi, sosialisasi kebencanaan, penyedia sarana penanganan banjir, serta pelayanan bantuan bagi masyarakat terdampak merupakan bentuk upaya pemerintah dalam mengurangi risiko dan dampak banjir.

Banjir memberikan dampak yang merugikan bagi kehidupan manusia seperti dampak sosial, ekonomi, dan lingkungan. Dampak bencana banjir menyebabkan kerusakan infrastruktur seperti jalan, jembatan, dan perumahan yang berdampak pada terhambatnya aktivitas ekonomi dan distribusi barang (Putra et al, 2022). Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang dibentuk sebagai lembaga resmi pemerintah yang bertanggung jawab atas mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, serta rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana. Selain itu, BPBD juga mempunyai tugas untuk menyusun rencana pelaksanaan, memantau dan mengevaluasi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana daerah. Oleh karena itu, kinerja BPBD menjadi tolak ukur untuk menilai sejauh mana pemerintah Kota Semarang berhasil dalam melindungi masyarakatnya dari ancaman bencana alam khususnya banjir.

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) memiliki tugas melakukan pemberdayaan masyarakat dengan tujuan meningkatkan kesadaran mengenai pentingnya kebersihan lingkungan dan pengelolaan sumber daya alam. Namun, dalam realisasinya belum dapat bekerja secara optimal, hal ini dikarenakan banyaknya faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam mewujudkan hal tersebut. Faktor penghambat untuk mewujudkan ke-efektivitasan dari kebijakan tersebut seperti kurangnya partisipasi masyarakat, lemahnya koordinasi antar instansi, serta keterbatasan

pendanaan (Suryanti et al., 2021). BPBD berperan dalam mengedukasi masyarakat mengenai kesiapsiagaan bencana serta memastikan sinergi tetap berjalan antara pemerintah daerah, TNI, Polri, relawan, dan lembaga swadaya masyarakat dalam situasi darurat (Sutopo, 2020). Jika ditinjau dari aspek kebijakan nasional, penanggulangan bencana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana. Undang-undang ini menekankan pentingnya sinergi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta masyarakat dalam menghadapi bencana. Pemerintah Kota Semarang juga telah membuat berbagai kebijakan dan regulasi dalam penanggulangan bencana di Kota Semarang, salah satu cara untuk menilai kebijakan tersebut dengan evaluasi terhadap kinerja BPBD dalam penanggulangan bencana alam.

Selain aspek kinerja organisasi, kompleksitas permasalahan banjir menyebabkan proses penanganannya tidak dapat sepenuhnya dilakukan oleh BPBD secara mandiri. Penanganan banjir membutuhkan keterlibatan berbagai aktor, baik pemerintah daerah, pemerintah kelurahan, kelompok masyarakat, hingga masyarakat terdampak. Masing-masing aktor memiliki sumber daya, kewenangan, pengetahuan, dan pengalaman yang berbeda sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama untuk mencapai tujuan bersama. Kondisi tersebut menunjukkan pentingnya pendekatan *collaborative governance* dalam penanganan banjir, karena keberhasilan penanggulangan bencana tidak hanya ditentukan oleh kapasitas pemerintah saja, tetapi juga dari kemampuan berbagai aktor untuk membangun komunikasi, kepercayaan, komitmen, pemahaman bersama, hingga menghasilkan tindakan bersama.

Studi mengenai kinerja BPBD Kota Semarang dalam penanganan bencana banjir juga bermanfaat sebagai masukan bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan baru dengan memahami kelemahan dan kekuatan dari BPBD Kota Semarang, maka dapat merumuskan strategi yang lebih efektif untuk meningkatkan ketangguhan Kota Semarang dalam menghadapi bencana alam banjir. Penelitian ini tidak hanya bermanfaat secara akademis, tetapi juga memiliki implikasi praktis bagi pembangunan daerah. Selain itu, hasil penelitian tentang kinerja BPBD Kota Semarang juga dapat menjadi bahan evaluasi bagi lembaga itu sendiri untuk mengetahui aspek mana saja yang perlu diperbaiki, ditingkatkan, atau dipertahankan. Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi meningkatkan kualitas pelayanan publik di bidang penanggulangan bencana untuk meningkatkann *good governance* di tingkat daerah.

Salah satu wilayah yang relevan untuk melihat pelaksanaan penanganan banjir tersebut adalah Kelurahan Tlogosari Kulon. Wilayah ini menjadi bagian dari penelitian karena memiliki relevansi empiris dengan permasalahan penanganan banjir di Kota Semarang. Sebagai bagian dari wilayah perkotaan, kondisi wilayah Tlogosari Kulon tidak terlepas dari berbagai dinamika perkotaan yang dapat meningkatkan kerentanan terhadap banjir, sehingga penanganan bencana di wilayah tersebut membutuhkan keterlibatan pemerintah dan masyarakat secara berkelanjutan. Permasalahan banjir di wilayah perkotaan tidak hanya berkaitan dengan intensitas curah hujan, tetapi juga berkaitan dengan kemampuan sistem drainase, kondisi lingkungan, kesiapsiagaan masyarakat, serta kapasitas pemerintah dalam melakukan pencegahan dan penanganan bencana. Oleh karena itu, Kelurahan Tlogosari Kulon menjadi lokasi yang relevan

untuk melihat bagaimana kebijakan dan program penanggulangan banjir yang dilaksanakan pemerintah yang kemudian diterapkan ke dalam tindakan nyata pada tingkat kelurahan.

Pemilihan Kelurahan Tlogosari Kulon juga memiliki urgensi karena wilayah ini dapat menjadi gambaran mengenai bagaimana kapasitas pemerintah dan masyarakat dalam menghadapi risiko bencana banjir yang dibangun melalui berbagai program mitigasi dan kesiapsiagaan. Kondisi ini berguna untuk melihat keberadaan program sebagai hasil pelaksanaan kebijakan, tetapi juga untuk menganalisis sejauh mana program memberikan perubahan terhadap kesiapsiagaan dan kapasitas masyarakat dalam menghadapi banjir. Dengan demikian, Kelurahan Tlogosari Kulon menjadi penting diteliti untuk melihat hubungan antara program yang telah dilaksanakan pemerintah dengan hasil dan manfaat yang dirasakan oleh masyarakat sebagai kelompok sasaran. Selain itu, urgensi penelitian yang dilakukan di Kelurahan Tlogosari Kulon semakin terlihat dari karakter penanganan banjir yang tidak dapat dilakukan oleh satu aktor secara mandiri. Penanganan banjir melibatkan BPBD, perangkat daerah teknis seperti Dinas Pekerjaan Umum, Pihak Kelurahan, dan masyarakat terdampak. Setiap aktor yang terlibat, memiliki kewenangan, sumber daya, dan tanggung jawab yang berbeda sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama untuk mencapai tujuan penanggulangan banjir.

Dengan demikian, penelitian di Kelurahan Tlogosari Kulon memiliki urgensi akademik dan praktis. Secara akademik, penelitian ini dapat memberikan pemahaman mengenai hubungan antara kinerja pemerintah daerah dengan proses kolaborasi antar

aktor dalam penanganan permasalahan bencana di wilayah perkotaan. Sementara secara praktis, penelitian ini memberikan gambaran mengenai manfaat program penanggulangan banjir yang telah dilaksanakan, sekaligus mengidentifikasi aspek yang masih perlu diperbaiki, baik dari sumber daya, pelaksanaan program, hasil yang dicapai, manfaat bagi masyarakat, maupun dampak jangka panjangnya. Pemilihan Kelurahan Tlogosari Kulon bertujuan untuk melihat proses penanganan banjir secara lebih konkret pada tingkat daerah, sekaligus untuk memahami bahwa keberhasilan penanggulangan banjir tidak hanya ditentukan oleh keberadaan program pemerintah, tetapi juga oleh kemampuan berbagai aktor untuk bekerja sama dalam meningkatkan kapasitas masyarakat dan mengurangi risiko banjir.

Oleh karena itu, dalam pembahasan ini pemerintah melalui BPBD berperan sebagai regulator dan fasilitator dalam perumusan kebijakan serta penyedia infrastruktur pendukung mitigasi, sedangkan masyarakat berperan untuk meningkatkan kesadaran dan berpartisipasi secara aktif untuk menjaga lingkungan dan mendukung program mitigasi yang akan dilaksanakan. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai *collaborative governance* yang melibatkan pemerintah, masyarakat dan pihak terkait untuk memperdalam tanggung jawab masing-masing aktor dalam upaya penanganan banjir di Kota Semarang. Jika hal ini dapat terealisasi, tentunya akan membangun lingkungan yang aman dan tangguh bencana, dapat terciptanya sistem tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) serta mencerminkan komitmen pemerintah daerah dalam melindungi

keselamatan dan kesejahteraan masyarakat sehingga solusi dari mitigasi bencana memberikan dampak jangka panjang bagi Kota Semarang.

Hal yang membedakan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah analisis terhadap mekanisme integrasi lintas sektor, selain itu penelitian ini mengkaji dinamika *collaborative governance* yang melibatkan sinergi antara aktor pemerintah dan non pemerintah. Selain menyorot pola koordinasi dan pembagian peran antarlembaga, penelitian ini menekankan pada pengukuran kinerja instansi publik serta proses kolaborasi secara langsung berkontribusi terhadap pelayanan publik pada tingkat daerah.

1.2.Rumusan Masalah

1. Bagaimana kinerja kolaborasi BPBD Kota Semarang dalam proses penanganan banjir di Kelurahan Tlogosari Kulon, Kota Semarang?
2. Apa saja faktor-faktor pendukung dan penghambat kinerja kolaborasi BPBD Kota Semarang dalam penanganan bencana banjir di Kelurahan Tlogosari Kulon, Kota Semarang?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis kinerja kolaborasi BPBD Kota Semarang dalam penanganan banjir di Kelurahan Tlogosari Kulon, Kota Semarang.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor pendukung dan penghambat kinerja kolaborasi BPBD Kota Semarang dalam penanganan banjir di Kelurahan Tlogosari Kulon, Kota Semarang.

1.4. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, penulis mempunyai beberapa manfaat dalam penelitian, sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dan masukan dalam merumuskan kebijakan penanggulangan bencana banjir di Kota Semarang. Hasil Penelitian dapat digunakan sebagai dasar untuk memperbaiki strategi, meningkatkan kapasitas sumber daya manusia, serta melengkapi sarana prasarana dalam penanganan bencana.

b. Bagi BPBD Kota Semarang

Penelitian ini membantu BPBD mengetahui kekuatan dan kelemahan dalam pelaksanaan tugasnya. BPBD dapat merumuskan langkah-langkah strategis yang berguna untuk meningkatkan kinerjanya, baik dalam aspek pencegahan, kesiapsiagaan, hingga respon cepat saat banjir datang.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran dan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana banjir. Dengan adanya rekomendasi dari hasil penelitian, masyarakat dapat lebih berperan aktif dalam mendukung program penanggulangan bencana serta membangun budaya sadar bencana.

d. Bagi Akademisi dan Peneliti

Penelitian ini dapat dijadikan bahan rujukan atau literatur dalam mengembangkan penelitian lebih lanjut mengenai manajemen bencana dan kinerja organisasi publik. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memberikan manfaat praktis bagi Kota Semarang, tetapi juga kontribusi teoritis bagi dunia akademik.

1.4.2 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber data dan informasi yang bermanfaat bagi penulis dan bagi para pembaca. Harapan dari penelitian ini juga dapat memberikan manfaat bagi *Civitas Academica* Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro serta diharapkan dapat memberikan saran dan kritik untuk meningkatkan kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota

Semarang melalui upaya *Collaborative Governance* dalam bencana banjir di Kota Semarang.

1.5. Penelitian Terdahulu

Tabel 1.1 Penelitian Terdahulu

No	Penelitian	Metode	Pembahasan	Kelebihan	Kelemahan
1	Evaluasi Kinerja BPBD Kota Surakarta dalam Penanggulangan Bencana Banjir. Jurnal Administrasi Publik Indonesia, 14(1). Putra, I. & Rahmawati, D. (2025)	Kualitatif deskriptif	Kinerja BPBD dinilai dengan indikator efektivitas, efisiensi, dan koordinasi antar lembaga. Melalui beberapa indikator seperti kesiapsiagaan, respon tanggap darurat, keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran.	Pembahasan mendalam dan kontekstual yang memberikan pemahaman menyeluruh terhadap situasi nyata serta menggunakan dinamika sosial dan kelembagaan yang cocok untuk mengevaluasi kinerja organisasi publik	Tidak dapat digeneralisasi karena hanya berlaku di suatu daerah serta membutuhkan waktu yang lama dan keterlibatan intensif untuk memperoleh data yang valid.
2	Analisis Kinerja BPBD Kabupaten Demak dalam Penanggulangan Banjir Rob. Jurnal Pembangunan Daerah, 7(1). Wijayanti, R. (2023)	Kualitatif deskriptif	BPBD Demak telah merespon pendistribusian logistik melalui proses evakuasi dan kesadaran warga meningkat melalui pelatihan tangguh bencana, tetapi keterlibatan masih minim.	Mencari informasi secara mendalam disertai gambaran komprehensif yang memudahkan untuk mengidentifikasi faktor penyebab secara struktural maupun non struktural.	Data bersifat subjektif tergantung pada responden serta ketergantungan pada akses data internal BPBD.

3	Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah dalam Penanganan Bencana Alam. Jurnal Bina Praja, 12(3). Sutopo, W. (2020)	Kualitatif deskriptif	Berisi tingkat kesiapsiagaan pemerintah daerah disertai dengan hambatan dan implementasi kebijakan serta peran masyarakat dan Lembaga non pemerintah dalam upaya mitigasi dan rehabilitasi bencana.	Memberikan gambaran mendalam mengenai proses dan kendala yang dihadapi pemerintah dalam upaya penanganan bencana serta relevan digunakan untuk evaluasi kebijakan publik.	Tidak dapat digeneralisasi secara luas karena temuan hanya berlaku pada wilayah tertentu serta keterbatasan data sehingga sulit untuk mengukur kinerja dengan indikator numerik.
4	Komunikasi Risiko dan Tanggap Darurat Banjir Jakarta. Jurnal Komunikasi Pemerintahan, 7(3). Sari, F. & Hidayat, S. (2021)	Kualitatif deskriptif	Efektivitas komunikasi publik berbasis transparansi informasi serta kurangnya koordinasi antar instansi dan juga peran media sosial serta lemahnya komunikasi antara pemerintah dan warga terdampak.	Memberikan pemahaman mendalam mengenai komunikasi antaraktor, mampu mengungkap faktor sosial, budaya dan kelembagaan yang mempengaruhi efektivitas tanggap darurat.	Penelitian tidak dapat digeneralisasi untuk daerah lain, menggunakan metode kualitatif deskriptif tanpa data statistik yang membuat validitas data yang kurang akurat serta tidak adanya pembahasan tentang evaluasi efektivitas yang dapat mengubah perilaku warga.

Berdasarkan penelitian terdahulu dari Putra,I dan Rahmawati, D menjelaskan bahwa kinerja BPBD dinilai berdasarkan indikator, efektivitas, efisiensi, dan koordinasi antar lembaga. Menurut Wijayanti, R menjelaskan bahwa kinerja BPBD Demak telah melaksanakan tugas evakuasi serta meningkatkan kesadaran Masyarakat Demak melalui pelatihan tangguh bencana. Pembahasan menurut Sutopo, W menjelaskan hambatan serta peran masyarakat dan lembaga non pemerintah dalam upaya mitigasi dan rehabilitasi bencana. Sedangkan menurut Sari,F dan Hidayat, S menjelaskan bahwa efektivitasnya komunikasi publik berbasis transparansi informasi dan juga menjelaskan tentang kurangnya koordinasi antar lembaga pemerintah dan warga terdampak. Hal yang membedakan dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian ini berfokus kepada *Collaborative Governance* antar aktor yang dikolaborasikan dengan indikator kinerja yang efektif, diharapkan dapat memberikan gambaran kinerja kolaboratif melalui *Collaborative Governance* untuk dijadikan sebagai referensi perbaikan kebijakan di masa yang akan datang serta berfokus ke pola kolaborasi yang diterapkan dari lembaga pemerintah kepada masyarakat, serta menganalisis faktor yang menyebabkan terhambatnya implementasi kebijakan yang telah diterapkan oleh BPBD selaku stakeholder kepada masyarakat dalam penanggulangan banjir di wilayah Semarang Timur.

1.6. Landasan Teori

1.6.1. Teori Kinerja (*Performance Theory*)

Kinerja merupakan tingkat dari pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, atau kebijakan dalam rangka mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi (Mahsun, 2006). Pada konteks manajemen sektor publik, kinerja berfungsi sebagai alat ukur untuk menilai sejauh mana organisasi mampu memberikan pelayanan publik yang efektif dan efisien. Pengukuran kinerja tidak hanya berfokus pada hasil akhir, melainkan juga harus memperhatikan proses dari pelaksanaan kegiatan, penggunaan sumber daya, serta dampak terhadap masyarakat.

Indikator pengukuran kinerja pada sektor publik harus memperhatikan lima dimensi utama, yaitu *input*, *process*, *output*, *outcome*, *benefit*, dan *impact*. *Input* meliputi segala sumber daya yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan seperti anggaran, tenaga kerja, sarana prasarana, dan waktu. *Process* adalah aktivitas atau mekanisme pelaksanaan kegiatan yang mengubah *input* menjadi *output*. *Output* memiliki arti hasil langsung dari kegiatan, seperti jumlah program yang telah dilaksanakan, laporan yang dihasilkan, atau kegiatan lapangan yang telah terlaksana. Sementara *outcome*, menggambarkan manfaat dan dampak jangka panjang dari pelaksanaan kegiatan terhadap masyarakat. *Benefit* adalah manfaat jangka menengah yang diperoleh masyarakat dari program yang telah dilakukan. Sedangkan *impact* adalah pengaruh jangka panjang yang ditimbulkan dari program yang telah dilakukan.

Keseimbangan antara beberapa indikator ini penting untuk menilai kinerja secara menyeluruh dan menghindari penilaian yang hanya berorientasi pada hasil.

Tujuan utama dari pengukuran kinerja adalah untuk meningkatkan akuntabilitas, transparansi kinerja lembaga publik. Setiap lembaga diwajibkan untuk menunjukkan capaian dari hasil kinerja yang dapat diukur dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Pengukuran kinerja memiliki peran penting dalam memberikan informasi yang akurat bagi pengambil kebijakan dalam melakukan evaluasi untuk waktu yang akan datang. Selain itu, sistem kinerja juga dapat digunakan sebagai dasar dalam pengalokasian anggaran, pengambilan keputusan strategis, serta pemberian insentif dan penghargaan bagi instansi atau individu yang memiliki kinerja baik.

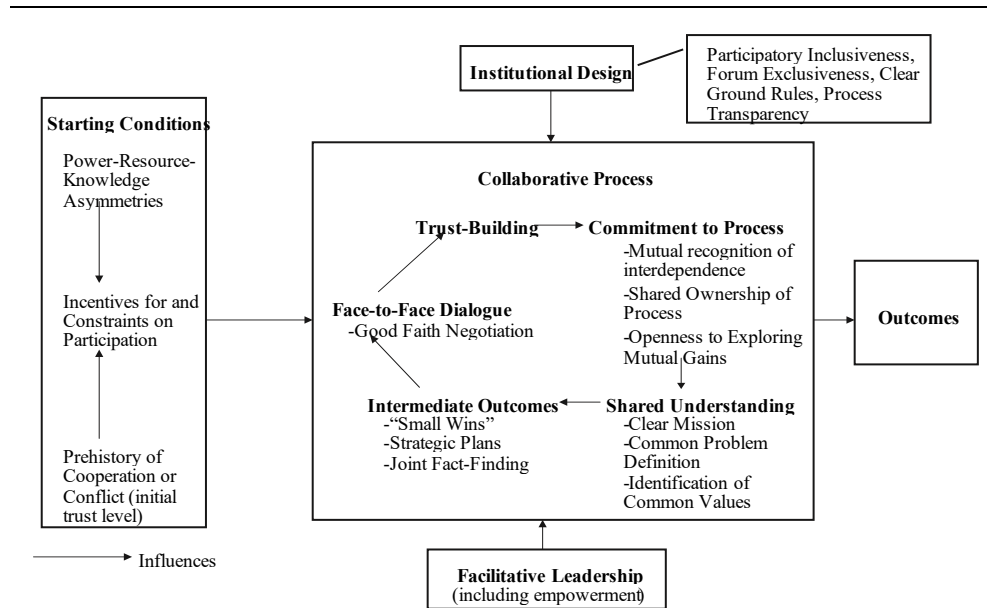
Kinerja kolaboratif BPBD dapat diukur melalui pelaksanaan program mitigasi, kesiapsiagaan, serta tanggap darurat bencana. Jika penerapan dapat dilakukan dengan baik, tentunya akan memberikan dampak yang signifikan terhadap peningkatan akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan. Melalui pengukuran kinerja berbasis *input, process, output, outcome, benefit, dan impact* membuat pemerintah daerah dapat lebih mudah untuk mengidentifikasi kelemahan dalam pelaksanaan program dan tentunya dapat untuk memberikan serta menetapkan strategi yang lebih baik. Penilaian kinerja yang transparan akan memperkuat kepercayaan publik terhadap lembaga pemerintah dan meningkatkan pelayanan publik.

1.6.2. Teori *Collaborative Governance*

Konsep dari teori *Collaborative Governance* mengarah kepada pendekatan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan beberapa aktor secara aktif di luar lingkup pemerintah. Pendekatan ini menekankan pada prinsip musyawarah dan pencapaian konsensus dalam proses pengambilan keputusan bersama, yang bertujuan untuk merumuskan maupun mengimplementasikan kebijakan serta program publik (Ansell & Gash, 2008). Kolaborasi didefinisikan sebagai struktur hubungan antar aktor yang saling berkaitan melalui komunikasi. Teori kolaborasi juga dapat didefinisikan sebagai analisis proses tata kelola yang berfokus kepada dinamika jaringan sosial diantara para pemangku kepentingan (*stakeholder*). Keberhasilan kolaborasi bergantung pada bagaimana proses tersebut dirancang dan dijalankan serta bukan hanya tergantung pada satu aktor utama (Bryson, 2014). Menurut O'Leary dan Bingham (2009), kolaborasi merupakan sebuah konsep yang menggambarkan proses fasilitasi dan implementasi yang melibatkan berbagai organisasi dalam upaya menyelesaikan masalah yang tidak dapat atau sulit untuk diselesaikan oleh satu organisasi saja. Berdasarkan pandangan dari beberapa ahli, dapat disimpulkan bahwa *Collaborative Governance* merupakan suatu pendekatan tata kelola yang melibatkan kerja sama antara pemerintah, sektor privat, dan berbagai pemangku kepentingan lainnya dalam perumusan serta pelaksanaan kebijakan publik. Pendekatan ini muncul karena permasalahan sebelumnya tidak dapat diselesaikan secara efektif jika hanya satu aktor. Hal ini menjelaskan bahwa fungsi pemerintahan tidak dijalankan dengan

baik oleh institusi negara, tetapi diwujudkan oleh lembaga non-pemerintah untuk kepentingan publik.

Gambar 1. 1 Model *collaborative governance*



Sumber: (Ansell & Gash, 2008)

Dari gambar diatas, (Ansell & Gash, 2008) menjelaskan bahwa ada beberapa indikator yang menjadi tolak ukur dalam proses *Collaborative Governance*, meliputi dialog tatap muka (*face to face dialogue*), pembangunan kepercayaan (*trust building*), komitmen terhadap proses kolaborasi (*commitment to process*), pemahaman bersama (*shared understanding*), hingga hasil sementara (*intermediate outcomes*) yang kedepannya akan digunakan sebagai bahan evaluasi untuk kedepannya. Dialog tatap muka adalah interaksi tatap muka antar aktor untuk membahas isu bersama, membangun komunikasi langsung, dan mengurangi miskomunikasi, pembangunan

kepercayaan merupakan upaya sistematis dalam membangun kepercayaan antarpihak melalui transparansi, konsistensi tindakan, dan pemenuhan komitmen yang telah disepakati. Selanjutnya, komitmen terhadap proses kolaborasi adalah komitmen para aktor untuk terlibat secara berkelanjutan dalam proses kolaboratif, kemudian pemahaman bersama terhadap permasalahan, tujuan, dan prioritas kolaborasi yang dicapai dan klarifikasi kepentingan masing masing pihak, hingga hasil sementara yang ada sebagai dasar dalam memperkuat kepercayaan antar para aktor kolaboratif.

1.7. Definisi Operasional

Penjelasan dari teori kinerja oleh Mahsun dan teori *collaborative governance* oleh ansel dan gash digunakan untuk memahami kinerja kolaboratif dalam penelitian ini. Berdasarkan teori-teori yang sudah dijelaskan, fokus pembahasan yang akan diteliti yaitu :

Tabel 1. 2 Definisi Operasional

Konsep	Definisi	Dimensi Konsep
Konsep Kinerja (Mahsun,2006)	Memahami kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam upaya merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi kegiatan penanggulangan bencana banjir dengan tujuan untuk	- <i>Input</i> meliputi sumber daya, anggaran, sarana prasarana, dan dukungan dari stakeholder yang terlibat. - <i>Process</i> merupakan tindakan atau mekanisme pelaksanaan kegiatan yang mengubah <i>input</i> menjadi <i>output</i>. - <i>Output</i> memiliki arti hasil langsung dari kegiatan,

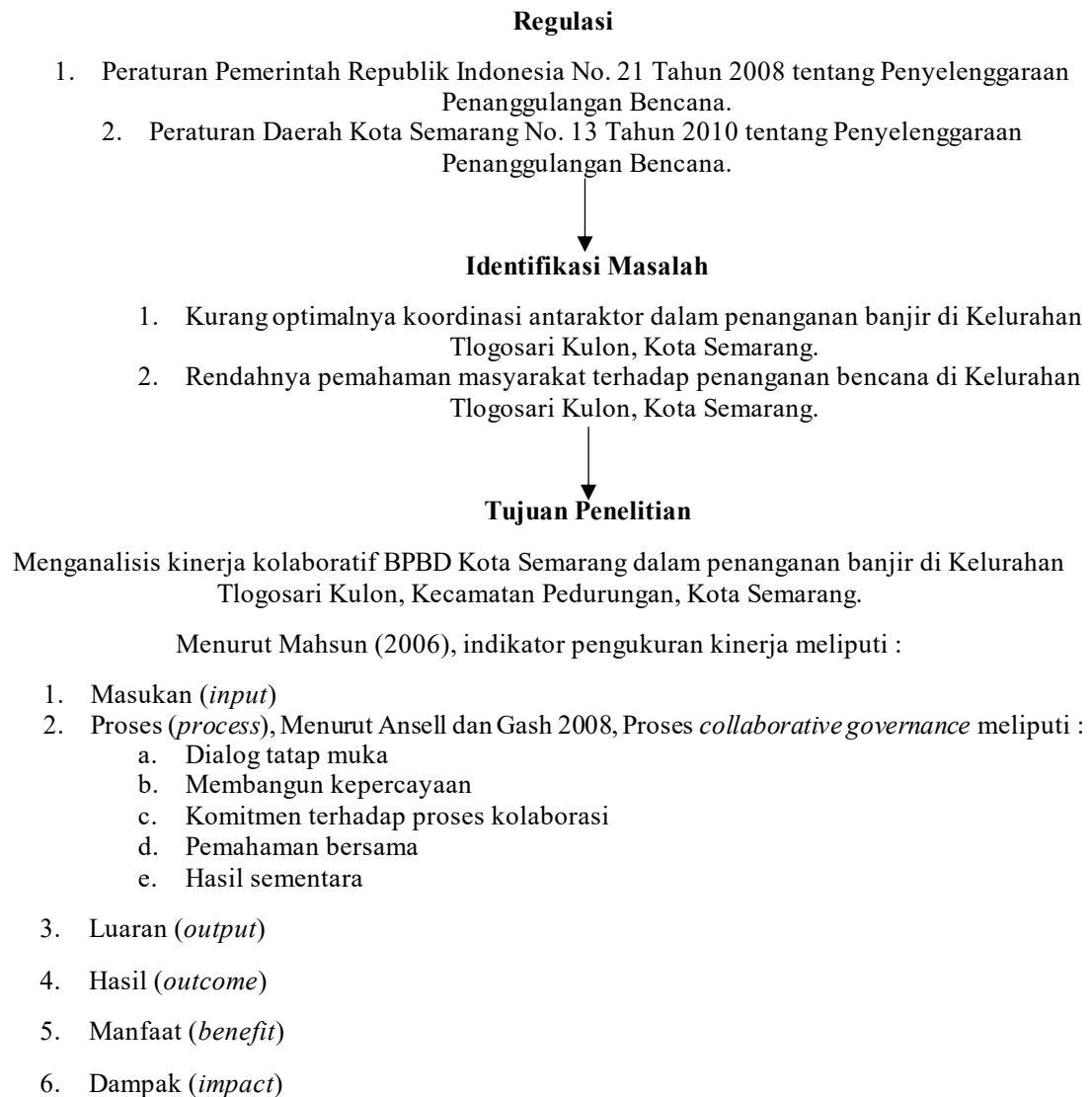
	mengurangi dampak bencana banjir bagi masyarakat Kota Semarang. Penggunaan dan penempatan sumber daya yang tepat tentunya memudahkan pelaksanaan tugas-tugas yang berkaitan dengan penanggulangan bencana sehingga menjadi pelaksanaannya menjadi efektif.	seperti jumlah program yang telah dilaksanakan, laporan yang dihasilkan, atau kegiatan lapangan yang telah terlaksana. - <i>Outcome</i>, menggambarkan manfaat dan dampak jangka panjang dari pelaksanaan kegiatan terhadap masyarakat. - <i>Benefit</i> adalah manfaat jangka menengah yang diperoleh masyarakat dari program yang telah dilakukan. - <i>Impact</i> adalah pengaruh jangka panjang yang ditimbulkan dari program yang telah dilakukan.
<i>Collaborative Governance</i> (Ansel dan Gash, 2008)	Memahami susunan tata kelola yang mengatur komunikasi antarpihak dalam jangka waktu tertentu. Memahami keterlibatan instansi publik yang berperan sebagai aktor utama yang terlibat secara langsung dalam proses kolaborasi, juga sebagai fasilitator sekaligus pihak yang memiliki kepentingan untuk tercapainya tujuan	- Dialog tatap muka merupakan interaksi antar aktor untuk membahas isu bersama, membangun komunikasi langsung, dan mengurangi miskomunikasi. - Membangunan kepercayaan merupakan upaya sistematis dalam membangun kepercayaan antarpihak melalui transparansi, konsistensi tindakan, dan

	publik. Memahami peran masyarakat dan pihak swasta yang berperan sebagai pengambil keputusan dengan memberikan ruang untuk menginspirasi kepentingan, bernegosiasi, dan dilibatkan dalam membentuk suatu kebijakan atau program. Memahami bahwa proses pengambilan keputusan berdasarkan kepentingan bersama melalui musyawarah, negosiasi, dan penyelesaian konflik yang disepakati semua pihak. <i>Collaborative Governance</i> diarahkan untuk mengimplementasikan kebijakan, mengelola program publik yang berorientasi pada pemecahan masalah di sektor publik	pemenuhan komitmen yang telah disepakati. - Komitmen terhadap proses kolaborasi adalah komitmen para aktor untuk terlibat secara berkelanjutan dalam proses kolaboratif. - Pemahaman bersama terhadap permasalahan, tujuan, dan prioritas kolaborasi yang dicapai dan klarifikasi kepentingan masing masing pihak - Hasil sementara menjadi dasar dalam memperkuat kepercayaan antar para aktor kolaboratif.
--	--	---

Dengan demikian, penelitian ini menilai kinerja BPBD Kota Semarang dalam penanggulangan banjir yang akan diukur berdasarkan kinerja kolaboratif. Sementara itu, strategi komunikasi antar aktor oleh BPBD dalam upaya *collaborative governance*

akan diukur dan dievaluasi berdasarkan seberapa efektif BPBD dalam mengelola hubungan dengan masyarakat dalam menghadapi bencana banjir. Kedua teori ini saling melengkapi untuk memberikan gambaran komprehensif mengenai kinerja kolaboratif BPBD dalam upaya penanggulangan bencana banjir di Kelurahan Tlogosari Kulon, Kecamatan Pedurungan, Kota Semarang.

1.8. Kerangka Berpikir



1.9. Metode Penelitian

1.9.1. Jenis Penelitian

Penulis melakukan wawancara dengan informan yang dipilih secara *purposive* berdasarkan keterkaitan langsung dengan tema penelitian, yaitu yang berkaitan langsung dengan penanganan banjir di Kelurahan Tlogosari Kulon Kota Semarang. Proses wawancara dilakukan menggunakan pedoman yang telah disusun secara sistematis agar alur pertanyaan tetap terarah serta sesuai dengan fenomena penelitian. Pedoman tersebut disusun untuk memastikan bahwa data yang diperoleh tidak hanya bersifat umum, tetapi juga relevan, mendalam, dan mencerminkan pengalaman informan mengenai proses penanganan banjir tersebut. Melalui wawancara, penulis menggali pandangan, pemahaman, pengalaman, serta hambatan yang dihadapi oleh beberapa pihak dalam penanganan bencana banjir ini.

Data primer dari hasil wawancara kemudian diolah dan disusun dalam bentuk uraian naratif berdasarkan jawaban dari masing-masing informan. Penyajian bentuk naratif ini bertujuan agar data yang diperoleh dapat memberi gambaran yang komprehensif mengenai situasi di lapangan dan keterlibatan berbagai pihak dalam proses penanganan banjir. Informan yang dipilih merupakan individu yang memiliki pengalaman, peran, dan pengetahuan mengenai penanganan banjir, baik dari pihak pemerintah, instansi terkait, maupun masyarakat. Dengan demikian, data dari hasil wawancara diharapkan dapat memperkuat analisis penelitian serta memberikan

pemahaman yang lebih mendalam mengenai dinamika dalam proses penanganan banjir di wilayah tersebut. Beberapa informan tersebut yaitu :

No	Informan	Keterangan
1	Informan 1	Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang
2	Informan 2	Bidang Pengelola Sumber Daya Air Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang
3	Informan 3	Ketua Kelurahan Tlogosari Kulon
4	Informan 4	Perwakilan RW terdampak banjir di wilayah Tlogosari Kulon (RW 8, RW 9, dan RW 10)

Diolah peneliti pada tahun 2026

1.9.2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang, Dinas Pekerjaan Umum (DPU) Kota Semarang, Kantor Kelurahan Tlogosari Kulon, dan RW 8, 9, dan 10 Kelurahan Tlogosari Kulon.

1.9.3. Subjek penelitian

Subjek dalam penelitian ini adalah bidang Pusat Data dan Informasi Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Kota Semarang, Bidang Pengelola Sumber Daya Air Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, Kepala Kelurahan Tlogosari Kulon dan Masyarakat Kelurahan Tlogosari Kulon yang terdampak banjir. Oleh karena itu, dalam upaya menentukan subjek dari penelitian ini peneliti menggunakan teknik *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Teknik *purposive sampling* adalah teknik

pengambilan sample sumber data dengan pertimbangan tertentu, pemilihan informan atau kelompok subjek, ditentukan sesuai dengan kebutuhan yang memiliki pandangan informasi luas tentang penelitian yang akan diteliti. Sedangkan teknik *snowball sampling* digunakan untuk membutuhkan informan yang mendalam dengan cara memperbanyak subjek penelitian yang dipilih. Subjek dalam penelitian ini memfokuskan kepada masyarakat Kelurahan Tlogosari Kulon Semarang yang terdampak banjir. Maka dari itu narasumber utama (primer) berfokus pada bidang Pusat Data dan Informasi Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Kota Semarang, Bidang Pengelola Sumber Daya Air Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, Kepala Kelurahan Tlogosari Kulon dan Masyarakat Kelurahan Tlogosari Kulon yang terdampak banjir sedangkan Narasumber sekunder berasal dari studi pustaka yang berkaitan dengan penelitian ini.

1.9.4. Jenis Data

Penulis menentukan data dengan melakukan analisis terhadap undang-undang dan kebijakan terkait penanggulangan bencana, serta melakukan wawancara secara lebih mendalam dengan BPBD Kota Semarang, Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, Pihak Kelurahan Kota Semarang selaku pemangku kepentingan dan melakukan wawancara kepada masyarakat Kelurahan Tlogosari Kulon yang terdampak bencana banjir. Kemudian, data-data dikumpulkan, dikelola, disatukan dengan teliti dan cermat untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai tantangan dan kendala yang dihadapi oleh BPBD Kota Semarang dalam proses *collaborative*

governance untuk meningkatkan kinerja kolaboratif dalam menanggulangi bencana banjir di Kota Semarang.

1.9.5. Sumber Data

Sumber data berisi mengenai bagaimana cara mendapatkan subjek dalam penelitian. Hal ini dikarenakan, sumber data merupakan salah satu indikator penting pada saat melakukan penelitian. Sumber data merupakan faktor penting yang menjadi pertimbangan dalam menentukan metode pengumpulan data. Pada penelitian ini terdapat dua sumber data yang digunakan oleh peneliti yaitu:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang dikumpulkan secara langsung dari sumber asli (tidak melalui media perantara). Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan wawancara, observasi, dan dokumentasi.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain). Data yang didapatkan melalui studi Pustaka, penelitian terdahulu, literatur, dokumentasi dan jurnal yang berhubungan dengan kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang.

1.9.6. Teknik Pengumpulan Data

Dengan demikian, upaya yang digunakan untuk mengumpulkan data penulis menggunakan metode observasi, wawancara, dan dokumentasi.

a. Observasi

Pada penelitian ini, penulis melakukan pengamatan langsung ke lokasi penelitian di Kelurahan Tlogosari Kulon, Kecamatan Pedurungan, Kota Semarang.

b. Wawancara

Penulis melakukan tanya jawab kepada semua pihak yang berhubungan dengan penelitian. Pada penelitian ini, penulis melakukan wawancara dengan Ibu Findy Permata selaku Staff Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang, Bapak Agung Pramono selaku Staff Bidang Pengelola Sumber Daya Air Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, Bapak Hananto Lesworo selaku Ketua Kelurahan Tlogosari Kulon, Bapak Wahyudi selaku Ketua RW 8 Kelurahan Tlogosari Kulon, Bapak Dwi Hartanto selaku Ketua RW 9 Kelurahan Tlogosari Kulon, dan Bapak Riyadi selaku Ketua RW 10 Kelurahan Tlogosari Kulon yang terdampak banjir.

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah salah satu cara yang digunakan untuk memperoleh informasi dan data dalam bentuk arsip, dokumen, dan gambar berupa keterangan yang dapat mendukung penelitian. Dokumentasi digunakan dalam pengumpulan data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti untuk memperoleh data sekunder.

1.9.7. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data adalah proses penelitian yang dilaksanakan setelah semua data yang dihasilkan untuk memecahkan persoalan atau permasalahan mengenai kinerja kolaboratif BPBD Kota Semarang dalam penanganan banjir di Kelurahan Tlogosari Kulon. Dengan demikian, peneliti menggunakan teknik analisis dari Miles & Huberman. Penulis menganalisis jawaban berdasarkan hasil wawancara yang telah dilaksanakan. Apabila jawaban yang diperoleh penulis dirasakan belum memuaskan, peneliti akan memberikan pertanyaan lanjutan sampai didapatkannya data yang kredibel mengenai indikator kinerja sesuai dengan teori kinerja menurut Mahsun. Analisis data menurut (Miles, 1992) terdiri dari tiga buah alur yang terjadi secara bersamaan yaitu:

a. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian, penyederhanaan, dan transformasi data dari lapangan diolah ke dalam bentuk yang lebih terorganisir mengenai kinerja kolaboratif BPBD Kota Semarang. Selanjutnya, penulis akan menyimpan mana data yang perlu dan membuang data yang tidak perlu untuk penelitian yang kemudian akan di analisis secara mendalam agar mendapatkan data yang kredibel untuk mengukur kinerja kolaboratif BPBD Kota Semarang berdasarkan teori kinerja dari Mahsun.

b. Penyajian Data

Data yang telah direduksi kemudian disajikan dalam bentuk naratif deskriptif untuk memudahkan dalam melihat pola-pola kolaborasi yang terjadi dan mengetahui program yang terjalin antara BPBD Kota Semarang, Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, Pihak Kelurahan Tlogosari Kulon dan Masyarakat Kelurahan Tlogosari Kulon yang terdampak banjir. Penyajian ini bertujuan untuk membantu peneliti dalam memahami hubungan antar data dari informan dan mempermudah dalam proses penarikan kesimpulan.

c. Penarikan Kesimpulan

Setelah data disajikan, kemudian informasi yang diperoleh dari beberapa informan, disusun dan dikelompokkan. Penarikan kesimpulan diletakkan paling akhir atau sebagai penutup dengan cara menjelaskan secara keseluruhan dari data yang telah ditemukan dan dianalisis melalui wawancara kepada BPBD Kota Semarang, Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, Pihak Kelurahan Tlogosari Kulon dan Masyarakat Kelurahan Tlogosari Kulon yang terdampak banjir.

1.9.8. Teknik Keabsahan Data

Pada penelitian ini, penulis melakukan Uji Kredibilitas (*Credibility*). Pada penelitian kualitatif, data dapat dinyatakan kredibel apabila adanya persamaan antara apa yang dilaporkan peneliti dengan apa yang sesungguhnya terjadi pada objek yang diteliti. Uji kredibilitas data atau kepercayaan data

penelitian kualitatif terdiri atas perpanjangan pengamatan, meningkatkan ketekunan, triangulasi, analisis kasus negatif, menggunakan bahan referensi dan *member check*. Maka dari itu, untuk memastikan kredibilitas data, triangulasi dibagi menjadi 3 yaitu :

1. Triangulasi Sumber

Triangulasi sumber dilakukan untuk memverifikasi konsistensi data melalui perbandingan informasi dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang, Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang, Pihak Kelurahan Tlogosari Kulon, dan masyarakat Kelurahan Tlogosari Kulon yang terlibat langsung dalam upaya mitigasi. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kredibilitas data dengan mengidentifikasi konsistensi informasi antar sumber yang berbeda.

2. Triangulasi Teknik

Triangulasi Teknik merupakan pendekatan yang digunakan untuk pengumpulan data terhadap sumber yang sama, seperti wawancara, observasi, dan dokumentasi. Tujuannya adalah untuk melengkapi data satu sama lain dan memberikan pemahaman dari beberapa sudut pandang.

3. Triangulasi Waktu

Triangulasi waktu dilakukan dengan mengulang proses pengumpulan data dengan metode yang sama, tetapi dalam waktu yang berbeda. Pendekatan ini menekankan pentingnya dimensi temporal untuk menjamin

keakuratan dan konsistensi data, mengingat situasi dan kondisi dapat berubah seiring waktu.

Triangulasi sumber dilakukan untuk memverifikasi konsistensi data dengan membandingkan informasi dari berbagai narasumber, seperti dari kelurahan, masyarakat, BPBD, dan Dinas PU yang terlibat langsung dalam upaya mitigasi. Sementara triangulasi teknik diterapkan melalui kombinasi metode wawancara, observasi, dan dokumentasi terhadap informan yang sama, untuk mendapatkan pemahaman mendalam dan menyeluruh. Sedangkan triangulasi waktu digunakan untuk menguji kestabilan data dengan cara mengumpulkan informasi dalam waktu yang berbeda, mengingat situasi dan kondisi lapangan dapat berubah seiring berjalannya waktu. Melalui triangulasi data ini, diharapkan peneliti mendapatkan gambaran yang valid, akurat, dan menyeluruh mengenai kinerja serta upaya kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat untuk meningkatkan upaya mitigasi banjir di Kelurahan Tlogosari Kulon.