DINAMIKA *COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM PENANGANAN BANJIR ROB DI KOTA SEMARANG

Allessandro Dzaki Adiesta
NPP. 33.0429
Program Studi Politik Indonesia Terapan
Email: dzakiadiesta@gmail.com

Pembimbing Skripsi: Mohammad Rifa'i, S.Ag, M.Si
Email: masfairif@gmail.com

ABSTRACT

Problem Statement (Research Gap): *The phenomenon of extreme land subsidence and rising sea levels in the coastal areas of Semarang has triggered massive economic losses and social vulnerability, but the implementation of disaster mitigation still clashes with sectoral egos and has not been fully integrated in accordance with the mandate of laws and regulations related to cross-border authority.* ***Purpose:*** *Analyzing the dynamics of collaboration, identifying cross-actor actions, and evaluating their impact in responding to the ecological crisis of tidal flooding using Emerson et al.'s integrative framework.* ***Method:*** *Using a descriptive qualitative approach with primary data collection through in-depth interviews with government, regional and civil society elements.* ***Result:*** *The dynamics of collaboration born from systemic compulsion produced macro outcomes such as the integration of the Banger Polder System megaproject and the Sea Wall Toll Road.* ***Conclusion:*** *Collaborative Governance, Tidal Flooding, Public Policy, Semarang City, City Resilience. (Consists of 3-5 most dominant keywords).*

Keywords: *Collaborative Governance, Tidal Flood, Public Policy, Semarang City, Urban Resilience. (3-5 Keyword, alphabet based)*

ABSTRAK

Pernyataan Masalah (Kesenjangan Penelitian): Fenomena penurunan tanah ekstrem dan kenaikan permukaan laut di daerah pesisir Semarang telah memicu kerugian ekonomi besar dan kerentanan sosial, namun implementasi mitigasi bencana masih berbenturan dengan ego sektoral dan belum sepenuhnya terintegrasi sesuai dengan mandat hukum dan peraturan terkait kewenangan lintas batas. **Tujuan:** Menganalisis dinamika kolaborasi, mengidentifikasi tindakan lintas aktor, dan mengevaluasi dampaknya dalam menanggapi krisis ekologi banjir pasang surut menggunakan kerangka integratif Emerson et al.. **Metode:** Menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan pengumpulan data primer melalui wawancara mendalam dengan elemen pemerintah, regional, dan masyarakat sipil. Hasil: Dinamika

kolaborasi yang lahir dari paksaan sistemik menghasilkan hasil makro seperti integrasi megaproyek Sistem Polder Banger dan Jalan Tol Tembok Laut. **Kesimpulan:** Tata Kelola Kolaboratif, Banjir Pasang Surut, Kebijakan Publik, Kota Semarang, Ketahanan Kota. (Terdiri dari 3-5 kata kunci yang paling dominan).

Kata kunci: Collaborative Governance, Banjir Pasang Surut, Kebijakan Publik, Kota Semarang, Ketahanan Perkotaan. (3-5 Kata Kunci, berdasarkan abjad)

I . PENDAHULUAN

1.1 . Latar Belakang

Perubahan iklim global telah menempatkan kota-kota pesisir di Indonesia dalam posisi kerentanan ekologis ekstrem akibat kenaikan muka air laut dan fenomena penurunan muka tanah (*land subsidence*). Kota Semarang menjadi salah satu wilayah dengan tingkat urgensi penanganan tertinggi, di mana wilayah Semarang Utara dan Genuk terkonfirmasi mengalami amblesan tanah yang sangat kritis hingga mencapai -23 cm per tahun. Fenomena ini bukan lagi sekadar anomali cuaca sesaat, melainkan telah memicu bencana banjir rob kronis yang mengakibatkan estimasi kerugian masif hingga Rp 1,5 triliun serta melumpuhkan urat nadi logistik perekonomian di kawasan Pantura Jawa. Bencana hidrometeorologi yang sangat kompleks dan bersifat lintas batas wilayah ini mustahil diselesaikan secara unilateral oleh pendekatan aktor tunggal, sehingga menuntut adanya pergeseran paradigma pemerintahan menuju *Collaborative Governance* (Tata Kelola Kolaboratif) yang melibatkan sinergi erat antara instansi publik dari berbagai level, pihak swasta, dan partisipasi masyarakat sipil.

1.2 . Kesenjangan Masalah yang Diambil (Research Gap)

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengamanatkan bahwa penanggulangan bencana adalah urusan wajib pelayanan dasar yang menuntut sinergi vertikal dan horizontal lintas tingkatan, menjadikan mitigasi risiko bencana sebagai tanggung jawab bersama antara Pemerintah Pusat, Daerah, badan usaha, dan masyarakat. Namun, kondisi faktual di lapangan menunjukkan bahwa penanganan banjir rob di Kota Semarang sering kali terhambat oleh fragmentasi tata kelola, masalah ego sektoral, dan tumpang tindih kewenangan pengelolaan sungai lintas batas antara instansi Pusat (melalui BBWS), Provinsi, dan Pemerintah Kota. Selain itu, pendekatan tata kelola kolaboratif yang berjalan masih memiliki kesenjangan karena melahirkan "bias infrastruktur"; upaya mitigasi terlalu difokuskan pada megaproyek fisik (seperti Tol Tanggul Laut yang baru rampung pada 2027) sehingga menciptakan "kekosongan perlindungan" (*protection gap*) yang mengabaikan kerentanan serta transisi sosial-ekonomi masyarakat pesisir di masa tunggu tersebut.

1.3 . Urgensi Penelitian

Penelitian ini sangat penting untuk memberikan gambaran empiris mengenai dinamika dan kapasitas kolaborasi lintas aktor yang sedang berjalan dalam merespons ancaman krisis ekologis permanen di pesisir Kota Semarang. Apabila penelitian ini tidak dilaksanakan, maka pemerintah daerah dan para pemangku kebijakan terkait akan kehilangan landasan analitis empiris untuk mengevaluasi efektivitas tata kelola penanganan transisional saat ini. Akibatnya,

strategi perumusan kebijakan berisiko melanggengkan penanganan yang berpusat pada infrastruktur fisik semata, yang dapat berdampak pada semakin parahnya pemiskinan struktural bagi kelompok pekerja dan nelayan pesisir, hingga berpotensi menggerus kepercayaan publik (*public trust*) serta legitimasi politik kepemimpinan daerah akibat rendahnya responsivitas yang inklusif.

1.4 . Penelitian Terdahulu

Kajian mengenai tata kelola krisis pesisir ini terinspirasi dan merujuk pada beberapa studi terdahulu yang memiliki fokus dan pendekatan beragam. Pratiwi dan Rahayu (2020) meneliti penerapan tata kelola kolaboratif dalam proyek percontohan Sistem Polder Banger, yang menitikberatkan kajian pada dinamika kerja sama dan perencanaan teknis operasional antara Pemerintah Kota Semarang dengan donor internasional (*Dutch Water Authorities*). Handayani dan Kumalasari (2019) mengidentifikasi resiliensi dan strategi adaptasi fisik maupun sosial yang dilakukan oleh masyarakat pesisir secara mandiri (*bottom-up*) untuk bertahan hidup di tengah kelambanan bantuan pemerintah. Subekti et al. (2021) melakukan penelitian dengan pendekatan kuantitatif-teknis untuk mengevaluasi efektivitas kinerja infrastruktur sistem drainase dan kapasitas pompa di wilayah Kecamatan Genuk. Dari ranah kritis, Larasati (2022) mengkaji permasalahan ini melalui pisau analisis politik ekologi, menyoroti ketimpangan relasi kuasa politik dan ekonomi industri yang memicu ekstraksi air tanah berlebih sehingga berdampak langsung pada warga miskin. Adapun Indrijati (2018) mengevaluasi implementasi program sektoral secara spesifik, yakni menganalisis hambatan implementasi kebijakan relokasi bagi para korban bencana rob di wilayah pesisir.

1.5 . Pernyataan Kebaruan Ilmiah

Berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu yang mayoritas berfokus pada parameter kuantitatif-teknis infrastruktur (Subekti et al., 2021), ketahanan adaptif komunitas secara mandiri (Handayani & Kumalasari, 2019), maupun kritik struktural politik ekologi yang makro (Larasati, 2022), penelitian ini menawarkan kebaruan dari segi pendekatan teori keilmuan pemerintahan terapan dan keluasan lokus aktor yang diteliti. Kebaruan ilmiah dalam studi ini adalah penggunaan *Integrative Framework for Collaborative Governance* (Emerson et al., 2012) untuk membedah responsivitas birokrasi lokal, di mana banjir rob kronis diposisikan sebagai variabel pemaksa (katalisator) lahirnya peleburan yurisdiksi lintas sektor. Riset ini tidak hanya memetakan negosiasi aktor dominan (Pusat, Daerah, dan BUMN Pelindo), namun memperbarui perspektif evaluasi luaran dengan secara eksplisit menemukan paradoks kelemahan sosial berupa "bias infrastruktur semen dan beton" selama masa kekosongan perlindungan (*protection gap*).

1.6 . Tujuan

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dinamika kolaborasi, mengidentifikasi aksi lintas aktor, serta mengevaluasi dampak pelaksanaan *collaborative governance* dalam penanganan krisis ekologis banjir rob di Kota Semarang.

II . METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif kualitatif (Creswell, 2016). Pemilihan pendekatan ini didasarkan pada kebutuhan penelitian

untuk membedah masalah yang bersifat dinamis, sarat akan interaksi tarik-menarik kepentingan lintas kewenangan, dan membutuhkan pemahaman mendalam mengenai proses sosial seperti negosiasi, terbangunnya kepercayaan, serta penyelesaian konflik ego sektoral dalam tata kelola kolaboratif yang tidak dapat direduksi sekadar menjadi data numerik kuantitatif.

Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan observasi lapangan (*field notes*), didukung oleh pengumpulan data sekunder melalui studi dokumentasi (regulasi, RPJMD, dan data kebencanaan). Penentuan informan menggunakan teknik *purposive sampling* dengan mempertimbangkan keterwakilan tiga pilar utama tata kelola kolaboratif secara proporsional: Aktor Publik, Aktor Privat (Swasta/BUMN), dan Masyarakat Sipil. Informan kunci dalam penelitian ini adalah Kepala Pelaksana BPBD Kota Semarang sebagai pemegang komando operasional darurat, beserta jajaran pejabat BAPPEDA dan Dinas PU Kota Semarang. Untuk menghindari bias klaim sepihak dari pemerintah daerah, penelitian ini juga melibatkan perwakilan BBWS Pemali-Juana (Pemerintah Pusat), PT Pelindo (BUMN/Industri), serta Camat, Lurah, dan Tokoh Masyarakat pesisir di Tambak Lorok dan Genuk. Kombinasi informan ini sangat krusial agar peneliti dapat memotret realitas secara utuh dari level perumusan kebijakan makro (*top-down*) hingga realitas penderitaan dan adaptasi di tingkat akar rumput (*bottom-up*).

Teknik pengujian keabsahan data dilakukan melalui triangulasi sumber dan triangulasi teknik. Peneliti secara aktif memvalidasi silang informasi yang diberikan, seperti membandingkan klaim transparansi pelayanan instansi dengan kesaksian tokoh masyarakat, serta mengonfirmasi hasil wawancara verbal dengan bukti dokumenter standar operasional prosedur (SOP) dan observasi fisik infrastruktur di lapangan. Selanjutnya, data dianalisis menggunakan model analisis interaktif (Miles & Huberman, 1994) yang terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data (*coding* dan pemilahan transkrip wawancara), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan.

Penelitian ini dilaksanakan di wilayah administrasi Kota Semarang, Provinsi Jawa Tengah, dengan membagi lokus menjadi dua klaster utama: lokus institusional (Kantor BAPPEDA, BPBD, DPU, BBWS, dan Pelindo) serta lokus observasi wilayah pesisir yang paling terdampak parah (Kecamatan Semarang Utara dan Genuk). Proses penelitian dan pengumpulan data lapangan dilaksanakan selama kurang lebih lima bulan, terhitung dari bulan Desember 2025 hingga April 2026, guna memastikan perekaman fenomena yang komprehensif mulai dari fase perencanaan anggaran hingga dinamika penanganan lapangan saat musim pasang air laut ekstrem terjadi.

III . HASIL DAN PEMBAHASAN

Penulis menganalisis dinamika tata kelola penanganan krisis ekologis banjir rob di Kota Semarang menggunakan kerangka kerja *Integrative Framework for Collaborative Governance* dari Emerson et al. (2012). Analisis difokuskan pada tahapan interaktif dinamika kolaborasi, kapasitas aksi, serta luaran dan dampaknya di lapangan. Adapun pembahasan dari masing-masing dimensi dapat dilihat pada subbab berikut:

3.1 . Keterlibatan Berprinsip (*Principled Engagement*)

Keterlibatan berprinsip menjadi titik tolak pergeseran paradigma pemerintahan dari ego sektoral menuju dialog inklusif. Penulis mengukur dimensi ini melalui proses penemuan masalah (*discovery*), definisi masalah (*definition*), dan musyawarah (*deliberation*). Proses *discovery* di Kota Semarang terakselerasi secara paksa oleh kejadian ekstrem jebolnya tanggul Pelabuhan Tanjung Emas pada pertengahan 2022. Hal ini ditegaskan oleh Kepala Pelaksana

BPBD Kota Semarang yang menyatakan, *"Kejadian 2022 itu ibarat wake-up call bagi semua pihak... Tekanan dari krisis tersebut memaksa kolaborasi berjalan lebih cepat"*. BAPPEDA Kota Semarang kemudian memfasilitasi proses musyawarah lintas pemangku kepentingan melalui forum Musrenbang dan Konsultasi Publik, yang hasilnya dienkripsi secara legalistik ke dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

3.2 . Motivasi Bersama (*Shared Motivation*)

Keterlibatan diskursif tersebut terbukti menumbuhkan motivasi bersama melalui terbangunnya kepercayaan (*trust*) dan legitimasi (*legitimacy*). Kolaborasi sukses mereduksi budaya saling menyalahkan (*blame game*) antara pemerintah dan pihak industri terkait isu *land subsidence*. Pihak swasta mulai mematuhi regulasi lingkungan, sebagaimana dikonfirmasi oleh perwakilan PT Pelindo: *"Kami memperketat izin ekstraksi air tanah di kawasan pelabuhan dan mematuhi regulasi Zero Delta Q. Ini komitmen kami membangun kepercayaan publik"*. Selain itu, legitimasi otoritas diakui secara disiplin; saat tanggap darurat, seluruh instansi tunduk pada komando BPBD, sementara untuk desain infrastruktur makro, kepemimpinan diserahkan kepada Kementerian PUPR dan BBWS Pemali-Juana.

3.3 . Kapasitas Aksi Bersama (*Capacity for Joint Action*)

Dimensi ini menguji sejauh mana komitmen di atas kertas mampu dikonversi menjadi pengaturan prosedural dan mobilisasi sumber daya. Dari sisi prosedural, kebuntuan hukum mengenai lahan berhasil dipecahkan melalui penandatanganan *"Perjanjian Kerjasama Pinjam Pakai Penggunaan Bagian Tanah Hak Pengelolaan Pelabuhan Tanjung Emas"* antara Pemkot Semarang dan PT Pelindo. Dari segi sumber daya (*resource sharing*), penulis menemukan peleburan lintas entitas yang masif. Pemerintah Pusat menyuntikkan dana APBN untuk megaproyek Tol Tanggul Laut, sektor industri menyalurkan dana *Corporate Social Responsibility* (CSR), dan masyarakat di tingkat akar rumput melakukan swadaya. Pejabat BAPPEDA mengafirmasi militansi ini: *"Warga Panggung Lor dan Tambak Lorok itu mandiri. Kita sering patungan iuran kas RT/RW buat beli solar pompa air dan bayar listriknya"*.

3.4 . Aksi Kolaboratif dan Dampaknya (*Collaborative Actions & Impacts*)

Aksi kolaboratif ini termanifestasi dalam luaran (*outputs*) fisik makro seperti megaproyek Tol Tanggul Laut Semarang-Demak dan integrasi Sistem Polder Banger. Namun, evaluasi dampak (*outcomes*) empiris di lapangan memperlihatkan sebuah paradoks. Di satu sisi, intervensi tata kelola berhasil mempercepat waktu surutnya genangan melalui sistem pompanisasi terpadu. Di sisi lain, laju *land subsidence* yang lebih cepat dari penyelesaian proyek telah menciptakan kekosongan perlindungan (*protection gap*). Tokoh masyarakat pesisir menyoroti hal ini dengan menyatakan, *"Secara efektivitas, surutnya air memang jadi lebih cepat... Tapi kalau bicara luas area, malah rasanya makin lebar merembet"*.

3.5 . Diskusi Temuan Utama Penelitian

Krisis hidrometeorologi memaksa lahirnya transformasi tata kelola yang tidak dapat diselesaikan oleh aktor tunggal. Temuan penelitian ini memperkuat hasil penelitian terdahulu dari Pratiwi & Rahayu (2020) yang menyatakan bahwa *Collaborative Governance* merupakan pendekatan esensial dalam menekan risiko banjir rob melalui Sistem Polder Banger. Namun, berbeda dengan penelitian Pratiwi yang hanya berfokus pada kolaborasi donor asing (Belanda),

temuan riset ini memperluas diskursus dengan membuktikan bahwa pelibatan sektor korporat lokal (seperti BUMN Pelindo) dan inisiatif komunal warga (swadaya RT/RW) sama krusialnya dalam menjaga resiliensi kota.

Sama halnya dengan temuan penelitian Handayani & Kumalasari (2019) yang menegaskan bahwa masyarakat pesisir memiliki mekanisme resiliensi yang kuat secara *bottom-up* , penelitian ini juga memotret kegigihan warga Tambak Lorok yang melakukan iuran mandiri untuk membiayai operasional pompa air mini di saat bantuan formal terlambat. Namun, temuan ini sekaligus membantah penelitian yang murni mengandalkan infrastruktur fisik seperti studi Subekti et al. (2021) . Temuan riset ini menegaskan bahwa sekuat apapun kapasitas hidrologis sistem drainase dan pompa yang dievaluasi Subekti, sistem tersebut akan tetap gagal dan kewalahan menahan genangan apabila tidak ditopang oleh kepatuhan ekologis (*Zero Delta Q*) dari sektor industri yang lahir melalui musyawarah kolaboratif.

3.6 . Diskusi Temuan Menarik Lainnya

Penulis menemukan temuan menarik lainnya terkait adanya defisit sosiologis yang mengiringi kesuksesan integrasi proyek infrastruktur. Terdapat fenomena "bias semen dan beton" (*infrastructure bias*) dalam rezim kolaboratif di Kota Semarang. Fokus tata kelola masih sangat terpaku pada penambalan tanggul dan pembangunan megaproyek hidrologi , namun sangat marjinal dalam merumuskan skema perlindungan masa transisi bagi aspek sosial-ekonomi warganya. Belum ada kolaborasi lintas dinas yang secara spesifik memfasilitasi *life-skill* dan jalur peralihan profesi bagi kelompok nelayan dan buruh pesisir yang ruang hidup kerjanya telah rusak terendam genangan rob permanen.

IV . KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pelaksanaan *collaborative governance* dalam penanganan banjir rob di Kota Semarang digerakkan oleh faktor keterpaksaan sistemik akibat krisis jebolnya tanggul 2022 dan keterbatasan kapasitas fiskal daerah. Pola kolaborasi ini berhasil mentransformasi ego sektoral menjadi komitmen kepatuhan lingkungan dan aksi nyata lintas yurisdiksi melalui kepemimpinan fasilitatif BAPPEDA serta komando operasional taktis BPBD. Manifestasi aksi bersama ini sukses mempercepat waktu surut genangan ekstrem melalui integrasi megaproyek fisik Sistem Polder Banger dan Jalan Tol Tanggul Laut Semarang-Demak. Namun, dampak transisionalnya masih menyisakan paradoks berupa "bias infrastruktur semen dan beton" yang mengabaikan aspek transisi sosial-ekonomi, sehingga memicu kekosongan perlindungan (*protection gap*) yang melanggengkan kemiskinan struktural masyarakat pesisir selama masa tunggu rampungnya proyek permanen.

Keterbatasan Penelitian. Penelitian ini memiliki keterbatasan fokus yang mengeksplorasi dimensi tata kelola institusional serta dinamika komando kelembagaan antar-aktor makro, sehingga tidak mengkaji secara spesifik dampak ekonomi mikro pada variasi kerugian pendapatan harian pada masing-masing sektor rumah tangga nelayan di kawasan pesisir.

Arah Masa Depan Penelitian (*Future Work*). Oleh karena itu, peneliti merekomendasikan agar penelitian selanjutnya dapat diarahkan pada lokus aglomerasi yang lebih luas di wilayah Pantai Utara Jawa dengan berfokus pada formulasi kebijakan mitigasi non-struktural, khususnya mengenai pemodelan Rencana Induk Transisi Sosial-Ekonomi dan pelembagaan jaring pengaman modal usaha kerakyatan bagi masyarakat terdampak krisis ekologis permanen.

V . UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih ditujukan kepada Pemerintah Kota Semarang, khususnya jajaran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Semarang, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang, dan Dinas Pekerjaan Umum (DPU) Kota Semarang yang telah memberikan izin dan memandu jalannya pengumpulan data lapangan. Penghargaan setinggi-tingginya juga disampaikan kepada manajemen PT Pelindo (Persero) Regional 3, perangkat kewilayahan Kecamatan Semarang Utara dan Genuk, serta seluruh masyarakat pesisir yang telah bersedia meluangkan waktu serta memberikan informasi berharga selama proses penelitian ini berlangsung.

VI . DAFTAR PUSTAKA

Agustino, H. (2019). Pemberdayaan masyarakat berbasis gerakan literasi di Taman Baca Masyarakat Pondok Sinau Lentera Anak Nusantara. *Jurnal Sosial Politik*, *5*(1), 142–151. https://doi.org/10.22219/sospol.v5i1.7890

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. Journal of Public Administration Research and Theory, 22(1), 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Handayani, W., & Kumalasari, N. R. (2019). Adaptation strategy of community in facing tidal flood in North Semarang. Indonesian Journal of Geography, 51(2), 167–175. https://ijg.ugm.ac.id/index.php/ijg/article/view/47524

Larasati, A. (2022). The political ecology of water: Land subsidence and urban flooding in Semarang. Journal of Political Ecology, 29(1), 45–62. https://doi.org/10.24581/jpe.v29i1.2458

Mutiarawati, T., & Sudarmo. (2021). Collaborative governance dalam penanganan rob di Kelurahan Bandengan Kota Pekalongan. Jurnal Wacana Publik, 1(1), 82–91. http://jurnal.unigal.ac.id/index.php/jwp/article/view/5214

Pratiwi, A., & Rahayu, S. (2020). Collaborative governance in pilot project of Banger polder system in Semarang City. Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, 24(1), 33–48. https://doi.org/10.22146/jkap.48924

Subekti, H., et al. (2021). Evaluation of drainage system performance in handling tidal flood in Genuk District, Semarang. Civil Engineering and Architecture, 9(4), 1120–1129. https://doi.org/10.13189/cea.2021.090411