

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Collaborative governance merupakan sebagai suatu pendekatan pengelolaan kebijakan publik yang menempatkan interaksi antaraktor lintas sektor sebagai elemen utama dalam proses pengambilan keputusan. Pendekatan ini melibatkan secara aktif lembaga pemerintah bersama pemangku kepentingan nonpemerintah, seperti sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, komunitas lokal, serta kelompok terdampak kebijakan, guna merumuskan solusi terhadap persoalan publik secara kolektif (Yusup et al., 2025). Penekanan utama terletak pada proses dialog yang berkelanjutan, keterbukaan informasi, serta penciptaan ruang partisipasi yang memungkinkan setiap aktor menyampaikan kepentingan, sumber daya, dan kapasitas yang dimilikinya. Melalui pola interaksi tersebut, *collaborative governance* diarahkan untuk membangun kesepahaman bersama serta merumuskan strategi kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. (Rizal et al., 2024)

Keberhasilan *collaborative governance* sangat bergantung pada kemampuan para pihak dalam membangun tujuan bersama yang jelas dan disepakati secara kolektif. Perumusan tujuan tersebut menjadi fondasi penting untuk menyelaraskan kepentingan yang kerap berbeda antaraktor, sekaligus meminimalkan potensi konflik dalam pelaksanaan kebijakan. Kerangka kolaboratif juga mensyaratkan keberadaan aturan main yang transparan, pembagian peran yang tegas, serta mekanisme koordinasi yang sistematis agar proses kerja sama dapat berlangsung secara efektif dan efisien. Pembagian

tanggung jawab, sumber daya, serta risiko harus dirumuskan secara eksplisit agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan maupun dominasi salah satu pihak yang dapat melemahkan komitmen kolektif. (Fanzikri, 2023).

Penerapan *collaborative governance* kerap dipandang relevan dalam penanganan persoalan publik yang kompleks, termasuk bencana banjir, yang membutuhkan keterlibatan banyak aktor dengan kapasitas berbeda. Pemerintah berperan sebagai fasilitator kebijakan dan regulator, sektor swasta menyediakan dukungan teknologi maupun pendanaan, masyarakat sipil berkontribusi dalam advokasi serta mobilisasi komunitas, sedangkan warga terdampak menjadi sumber informasi lapangan yang nyata dalam perumusan solusi yang kontekstual. Meskipun demikian, pelaksanaan *collaborative governance* tidak selalu berjalan secara ideal.

Proses pembentukan kolaborasi sering kali menghadapi hambatan struktural dan kultural yang menyebabkan kerja sama berkembang secara lambat. Perbedaan kepentingan antaraktor, ketimpangan kekuasaan, serta rendahnya tingkat kepercayaan menjadi faktor utama yang menghambat intensitas interaksi dan kualitas dialog. Ketiadaan pemahaman yang sama mengenai tujuan kebijakan dapat memicu tarik-menarik kepentingan, sehingga proses pengambilan keputusan berlangsung berlarut-larut dan sulit mencapai konsensus. Aspek birokratis juga kerap memperlambat realisasi kerja sama lintas sektor. Prosedur administrasi yang panjang, keterbatasan kewenangan institusional, serta rigiditas aturan internal masing-masing lembaga dapat menghambat respons cepat terhadap persoalan publik yang bersifat mendesak. (Shoimuna, 2024)

Koordinasi antarlembaga yang belum terbangun secara matang berpotensi menimbulkan fragmentasi kebijakan, di mana setiap aktor berjalan sesuai agenda masing-masing tanpa integrasi yang memadai. Keterbatasan sumber daya, baik finansial maupun kapasitas sumber daya manusia, turut memengaruhi dinamika *collaborative governance*. Aktor nonpemerintah, khususnya komunitas lokal dan organisasi masyarakat sipil, sering kali menghadapi kendala dalam berpartisipasi secara optimal karena keterbatasan akses terhadap informasi, pendanaan, atau forum formal pengambilan keputusan. (Bonso et al., 2021)

Banjir merupakan salah satu bencana alam yang hampir setiap tahun melanda berbagai wilayah di Indonesia. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, penanggulangan bencana bukan semata-mata menjadi tanggung jawab pemerintah, melainkan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat, dunia usaha, dan pihak-pihak terkait lainnya. Prinsip tanggung jawab bersama ini menegaskan bahwa penanggulangan bencana harus dilaksanakan secara terintegrasi dan berkelanjutan, mulai dari tahap prabencana, saat tanggap darurat, hingga pascabencana. Ketentuan tersebut diperkuat melalui Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 yang menekankan pentingnya perencanaan penanggulangan bencana daerah yang sistematis, partisipatif, dan berbasis risiko, agar pemerintah daerah tidak hanya bersifat reaktif ketika bencana terjadi, tetapi juga mampu melakukan upaya pencegahan dan mitigasi secara terarah.

Bencana banjir yang melanda Provinsi Aceh sejak akhir November 2025 menimbulkan dampak yang sangat besar, baik dari sisi kemanusiaan maupun

sosial-ekonomi. Mengutip melalui sumber berita Aceh Online menyebutkan menurut laporan Posko Tanggap Darurat Bencana Aceh hingga pertengahan Desember 2025 tercatat sekitar 407 orang meninggal dunia, puluhan orang dinyatakan hilang, serta sekitar 1,9 juta jiwa terdampak yang tersebar di berbagai kabupaten/kota di Aceh. Selain itu, ratusan ribu warga terpaksa mengungsi dan puluhan ribu rumah serta fasilitas umum mengalami kerusakan akibat banjir bandang dan longsor. Besarnya dampak banjir di Aceh tersebut menunjukkan bahwa kolaborasi lintas sektor, kesiapsiagaan berbasis risiko, serta keterlibatan aktif masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam regulasi penanggulangan bencana merupakan faktor krusial untuk meminimalkan korban jiwa dan mempercepat proses pemulihan pascabencana yang akan datang.

Sementara itu, wilayah yang memiliki tingkat paling sering menghadapi banjir yaitu Kabupaten Aceh Utara. Daerah ini dikenal sebagai salah satu wilayah rawan banjir di Provinsi Aceh karena letak geografisnya yang berada di dataran rendah serta dilalui oleh beberapa aliran sungai besar seperti Krueng Keureuto, Krueng Pase, dan Krueng Nisam. Setiap musim hujan tiba, sebagian besar kecamatan di Kabupaten Aceh Utara seperti Lhoksukon, Matangkuli, Pirak Timu, dan Samudera sering mengalami banjir yang menyebabkan terganggunya aktivitas masyarakat, kerusakan infrastruktur, dan menurunnya produktivitas ekonomi penduduk. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penanganan banjir di Aceh Utara masih menghadapi berbagai tantangan serius yang membutuhkan kerja sama lintas sektor dan lintas aktor secara berkelanjutan. Padahal penanganan bencana banjir juga sudah diatur dalam Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Bencana menegaskan peran Pemerintah Daerah melalui Badan

Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) sebagai perangkat daerah yang memiliki tugas dan fungsi utama dalam penanganan bencana, termasuk bencana banjir. Jadi BPBD tidak hanya bertanggung jawab dalam pelaksanaan tanggap darurat, tetapi juga memiliki kewenangan dalam perencanaan, koordinasi, serta pelaksanaan kegiatan mitigasi dan kesiapsiagaan bencana. Keberadaan Qanun ini menunjukkan adanya komitmen pemerintah Aceh Utara untuk memperkuat kelembagaan penanggulangan bencana agar lebih responsif dan adaptif terhadap potensi bencana yang terjadi di wilayahnya. Dalam pelaksanaannya, efektivitas penanggulangan bencana banjir sangat ditentukan oleh adanya kolaborasi antarpemangku kepentingan *collaborative governance*.

Kolaborasi penanganan banjir yang melibatkan BPBD sebagai *leading sector* yang berperan mengoordinasikan instansi terkait, seperti dinas teknis (PU, lingkungan hidup, kesehatan), aparat kecamatan dan *gampong*, TNI/Polri, organisasi kemasyarakatan, dunia usaha, serta masyarakat setempat. Melalui kolaborasi yang baik, setiap aktor dapat saling melengkapi dalam hal sumber daya, informasi, dan kapasitas, sehingga penanganan bencana dapat dilakukan secara lebih cepat, tepat, dan efektif. Selain itu, keterlibatan masyarakat dalam kerangka kolaborasi menjadi aspek yang sangat krusial, khususnya dalam upaya mitigasi dan kesiapsiagaan. Masyarakat berperan sebagai subjek penanggulangan bencana melalui kegiatan seperti pembentukan desa tangguh bencana, sistem peringatan dini berbasis komunitas, serta partisipasi dalam perencanaan tata ruang dan pengelolaan lingkungan. Meskipun telah ada dasar hukum yang kuat dan kolaborasi yang dilakukan, realitas di lapangan menunjukkan bahwa koordinasi antarinstansi dan kolaborasi lintas sektor masih belum berjalan optimal.

Tabel 1. 1 Data Dampak Banjir di Kabupaten Aceh Utara

Tahun	Desa Terdampak	Korban Mengungsi	Total Kecamatan
2022	59 Desa	4.700 Jiwa	8 Kecamatan
2023	74 Desa	6.230 Jiwa	11 Kecamatan
2024	118 Desa	9.200 Jiwa	12 Kecamatan
2025	726 Desa	69.020 Jiwa	25 Kecamatan

Sumber : BPBD Aceh Utara, 2025

Berdasarkan data dari BPBD Aceh Utara (2025), dampak banjir di Kabupaten Aceh Utara menunjukkan tren peningkatan dalam 4 tahun terakhir. Pada tahun 2022, tercatat sebanyak 59 desa terdampak dengan 4.700 jiwa mengungsi di 8 kecamatan. Jumlah tersebut meningkat pada tahun 2023, dengan 74 desa terdampak, 6.230 jiwa mengungsi, dan mencakup 11 kecamatan. Kondisi semakin memburuk pada tahun 2024, di mana 118 desa mengalami dampak banjir dengan jumlah pengungsi mencapai 9.200 jiwa yang tersebar di 12 kecamatan. Peningkatan signifikan tersebut menunjukkan bahwa wilayah Kabupaten Aceh Utara semakin rentan terhadap bencana banjir setiap tahunnya. Akhir bulan November 2025 Aceh Utara mengalami salah satu dampak yang cukup mencekam disebabkan banjir telah membanjiri 90% wilayah Kabupaten Aceh Utara mencakup 25 kecamatan dan 726 desa sehingga mengakibatkan 69.020 jiwa terdampak akibat bencana banjir tersebut.

Banjir yang melanda Kabupaten Aceh Utara setiap tahunnya memberikan dampak yang sangat luas terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat. Peristiwa ini tidak hanya menimbulkan kerugian fisik, tetapi juga mengganggu keseimbangan sosial, ekonomi, dan lingkungan. Dari sisi sosial, banjir menyebabkan ribuan warga harus mengungsi dan menghentikan aktivitas sehari-hari seperti bekerja, bersekolah, dan beribadah. Dari sisi ekonomi, banjir

menimbulkan kerugian besar akibat rusaknya lahan pertanian dan perkebunan serta terhentinya aktivitas perdagangan karena jalan lintas antar kecamatan dan kabupaten terputus. Dampak ini diperparah oleh kerusakan infrastruktur seperti jalan, jembatan, sekolah, dan fasilitas umum lainnya yang menjadi penopang utama kehidupan masyarakat. Selain itu, dampak lingkungan juga cukup serius, ditandai dengan erosi tanah, pendangkalan sungai, dan pencemaran air yang memperburuk kondisi ekosistem sekitar. Disisi lain, banjir turut menimbulkan tekanan psikologis bagi masyarakat, terutama bagi kelompok rentan seperti anak-anak dan lansia yang mengalami trauma akibat kehilangan tempat tinggal dan rasa aman. Dengan demikian, banjir di Kabupaten Aceh Utara bukan hanya masalah alam semata, tetapi juga persoalan sosial dan pembangunan yang menuntut perhatian serius.

Sementara itu, pemerintah Kabupaten Aceh Utara sebelumnya telah menjalin kerja sama dengan Pemerintah pusat dalam mengatasi masalah banjir tersebut. Kolaborasi antara pemerintah pusat, provinsi, dan Kabupaten Aceh Utara dalam penanganan banjir di wilayah Lhoksukon pada dasarnya merupakan bentuk kerja sama vertikal yang bertujuan mengatasi permasalahan banjir tahunan yang selama ini terjadi. Pemerintah pusat melalui Kementerian PUPR berperan dalam perencanaan dan pembangunan Bendungan Krueng Keureuto sebagai infrastruktur pengendali banjir. Pemerintah Provinsi Aceh, melalui Dinas PUPR Aceh dan BPBD Aceh, mendukung proses teknis dan koordinasi di lapangan, sementara Pemerintah Kabupaten Aceh Utara menyediakan dukungan administratif, data lokal, serta kelancaran proses pembangunan. Menurut informasi dari sumber artikel Kementerian PUPR tahun 2013, pembangunan bendungan ini dimaksudkan

untuk menampung debit air hingga 30,50 juta m³ dan mereduksi banjir dengan periode ulang hingga 50 tahun. Namun demikian, realitas di lapangan menunjukkan bahwa keberadaan waduk tersebut justru menjadi salah satu penyebab meluapnya air dan memicu banjir di Lhoksukon dan sekitarnya.

Pernyataan sebelumnya dibuktikan melalui wawancara awal dengan salah satu staf BPBD Aceh Utara bernama Ibu Ernida mengungkapkan bahwa :

“memang benar sampai saat ini banjir tiap akhir tahun terus terjadi di Aceh Utara. Segala upaya telah dilakukan pemerintah daerah dalam penanggulangan banjir, BPBD tidak bisa bekerja sendiri. Kami selalu berkoordinasi dengan dinas terkait seperti Dinas PUPR, Dinas Sosial, TNI/Polri, serta pemerintah kecamatan dan *gampong*. Masing-masing memiliki peran sesuai tugasnya, mulai dari pencegahan, penanganan darurat, hingga pemulihan pasca-banjir. Koordinasi biasanya dilakukan melalui rapat, grup komunikasi, dan turun langsung ke lapangan. Namun terkadang pelaksanaan koordinasi hanya pada saat perubahan musim hujan. Jadi kami menunggu informasi dari prediksi BMKG untuk mengetahui kapan musim hujan akan turun.” (Wawancara Awal, 22 Desember 2025)

Menurut wawancara awal dengan Ibu Ernida menggambarkan bahwa banjir yang terjadi di Kabupaten Aceh Utara terjadi berulang dan musiman khususnya terjadi pada akhir tahun. Banjir bukan lagi peristiwa insidental, melainkan persoalan struktural yang membutuhkan penanganan jangka panjang dan terintegrasi. Pernyataan informan juga memperlihatkan adanya kesadaran institusional bahwa BPBD tidak dapat bekerja secara mandiri, sehingga diperlukan keterlibatan berbagai aktor lintas sektor dalam penanggulangan banjir/ Lebih lanjut, praktik kolaborasi yang dijelaskan informan mencerminkan prinsip dasar *collaborative governance*, yaitu adanya keterlibatan aktor pemerintah lintas organisasi, aparat keamanan, serta pemerintah di tingkat lokal (kecamatan dan *gampong*). Pembagian peran yang relatif jelas mulai dari pencegahan, tanggap darurat, hingga pemulihan pasca-banjir menunjukkan bahwa mekanisme kerja

sama telah terbentuk secara fungsional. Bentuk koordinasi melalui rapat, media komunikasi, dan keterlibatan langsung di lapangan memperkuat efektivitas respons saat terjadi bencana.

Selama ini, upaya penanggulangan banjir di Kabupaten Aceh Utara seringkali bersifat reaktif dan sektoral. Pemerintah daerah, melalui BPBD dan Dinas Pekerjaan Umum, biasanya hanya bergerak ketika bencana sudah terjadi, seperti dengan menyalurkan bantuan logistik dan mengevakuasi korban. Sementara upaya mitigasi, seperti pengerukan sungai, penataan drainase, atau penegakan aturan tata ruang, belum terlaksana secara optimal karena terbentur pada keterbatasan anggaran, lemahnya koordinasi, dan minimnya partisipasi masyarakat. Di sisi lain, masyarakat yang menjadi korban banjir kerap bersikap pasif dan hanya menunggu bantuan dari pemerintah tanpa terlibat aktif dalam pencegahan maupun pemulihan pascabencana. Kondisi ini memperlihatkan masih lemahnya sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dalam menangani persoalan banjir secara menyeluruh dan berkelanjutan.

Menurut Ansell dan Gash dalam Yusup et al., (2025) keberhasilan kolaborasi antaraktor sangat bergantung pada kualitas interaksi dalam proses kerja sama, yang menjadi prasyarat penting dalam menangani persoalan publik kompleks seperti banjir berulang di Kabupaten Aceh Utara. Namun, dalam praktiknya interaksi antarpemangku kepentingan masih bersifat terbatas dan situasional, umumnya hanya berlangsung ketika bencana terjadi melalui rapat darurat, tanpa forum koordinasi rutin yang membahas pencegahan dan mitigasi jangka panjang. Kondisi ini menyebabkan kebijakan yang diambil cenderung reaktif, tidak terintegrasi, serta kurang berbasis kesepahaman atas akar

permasalahan banjir, termasuk aspek tata ruang, sedimentasi sungai, dan perubahan penggunaan lahan.

Hubungan antara pemerintah, masyarakat, dan antarlembaga juga masih diwarnai rendahnya tingkat kepercayaan. Hal ini tercermin dari sikap skeptis publik terhadap proyek pengendalian banjir serta lemahnya koordinasi antarinstitusi akibat ego sektoral dan terbatasnya pertukaran data maupun informasi teknis. Situasi tersebut menghambat pembentukan kerja sama yang substantif, sehingga kolaborasi sering kali berhenti pada tataran administratif tanpa diikuti pembagian peran, sumber daya, dan tanggung jawab yang jelas. Selain itu, komitmen kerja sama masih cenderung berorientasi jangka pendek dan terfokus pada respons darurat, sementara upaya mitigasi struktural maupun nonstruktural belum menjadi agenda prioritas bersama dalam perencanaan kebijakan daerah.

Sementara itu, perbedaan sudut pandang antarpemangku kepentingan turut memperlambat integrasi program, sehingga penanggulangan banjir berjalan secara parsial. Capaian kolaborasi sejauh ini juga masih terbatas pada aspek tanggap darurat tanpa evaluasi kolektif yang sistematis, padahal proses refleksi bersama diperlukan untuk menghasilkan pembelajaran lintas aktor dan memperkuat strategi pengurangan risiko banjir secara berkelanjutan di Kabupaten Aceh Utara.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun uraian latar belakang masalah sebelumnya, maka dari itu penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana *Collaborative Governance* Dalam Penanggulangan Banjir Tahunan Di Kabupaten Aceh Utara?

2. Apa faktor penghambat *Collaborative Governance* Dalam Penanggulangan Banjir Tahunan Di Kabupaten Aceh Utara?

1.3 Fokus Penelitian

Adapun uraian latar belakang masalah sebelumnya, maka dari itu penulis merumuskan fokus penelitian ini sebagai berikut :

1. *Collaborative Governance* Dalam Penanggulangan Banjir Tahunan Di Kabupaten Aceh Utara.
2. Faktor penghambat *Collaborative Governance* Dalam Penanggulangan Banjir Tahunan Di Kabupaten Aceh Utara.

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun setelah uraian latar belakang masalah diatas, maka dari itu penulis merumuskan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui *Collaborative Governance* Dalam Penanggulangan Banjir Tahunan Di Kabupaten Aceh Utara.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat *Collaborative Governance* Dalam Penanggulangan Banjir Tahunan Di Kabupaten Aceh Utara.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara akademisi hasil penelitian yang akan dilakukan ini dapat dijadikan suatu bahan studi perbandingan selanjutnya dan akan menjadi sumbangsi pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian-kajian yang mengarah pada pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam Ilmu Administrasi Publik.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian yang akan dilakukan ini yaitu dapat menjadi suatu bahan/masukan/informasi bagi instansi, dan untuk mengetahui faktor penghambat *Collaborative Governance* Dalam Penanggulangan Banjir.