

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENANGGULANGAN BENCANA BANJIR DI KOTA CIMAHI

Robby Wirayudha Pratama¹⁾

1) Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas
Jenderal Achmad Yani, Indonesia

Abstrak

Banjir di Kota Cimahi telah menjadi bencana tahunan selama lebih dari dua dekade tanpa penyelesaian tuntas. Pemerintah Kota Cimahi melalui BPBD telah merumuskan strategi kolaborasi pentahelix secara formal dalam Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2023, namun dokumen yang sama mengakui bahwa koordinasi lintas sektor belum berjalan efektif. Kesenjangan antara komitmen formal dan implementasi menjadi fenomena penting untuk dikaji. Penelitian ini bertujuan menganalisis pelaksanaan *collaborative governance* dalam penanggulangan banjir di Kota Cimahi. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan pengumpulan data melalui wawancara mendalam terhadap tujuh informan yang mewakili unsur pentahelix serta dua warga terdampak, didukung observasi, dokumentasi, dan studi pustaka. Analisis data menggunakan teori Ansell dan Gash yang mencakup kondisi awal, kepemimpinan fasilitatif, desain institusional, dan proses kolaborasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *collaborative governance* telah terbentuk secara formal melalui SK Tim Reaksi Cepat yang melibatkan lebih dari 70 unsur lintas sektor, namun implementasinya belum efektif sehingga lebih tepat dikategorikan sebagai kolaborasi terbatas. Keterbatasan sumber daya BPBD dan kompleksitas banjir mendorong perlunya kolaborasi, tetapi pelibatan pihak belum setara—akademisi belum masuk struktur formal meski sebelumnya terlibat informal. Hambatan utama dari sisi desain institusional adalah belum adanya Rencana Kontingensi banjir, yang baru direncanakan pada tahun 2027.

Kata Kunci: *Collaborative Governance*, Penanggulangan Bencana Banjir, *Pentahelix*, Kota Cimahi.

Abstract

Floods in Cimahi City have recurred annually for more than two decades without a definitive resolution. The Cimahi City Government, through BPBD, has officially formulated a pentahelix collaboration strategy in its 2023 Performance Report (LKIP), yet the same document acknowledges that cross-sector coordination has not been effective. The gap between formal commitment and implementation constitutes a significant phenomenon to examine. This study aims to analyze the implementation of collaborative governance in flood disaster management in Cimahi City. The research employs a descriptive qualitative method, with data collected through in-depth interviews with seven informants representing pentahelix elements and two affected

residents, supplemented by observation, documentation, and literature review. Data analysis uses Ansell and Gash's theory, which encompasses initial conditions, facilitative leadership, institutional design, and collaborative processes. The findings reveal that collaborative governance has been formally established through the Rapid Response Team Decree involving more than 70 cross-sector elements, yet its implementation remains ineffective, thus more appropriately categorized as limited collaboration. BPBD's resource constraints and the complexity of flooding necessitate collaboration, but stakeholder involvement remains unequal-academics have not been included in the formal structure despite previous informal engagement in prevention and education activities. The primary obstacle from the institutional design perspective is the absence of a flood Contingency Plan, which is only scheduled for development in 2027.

Keywords: *Keywords Collaborative Governance, Flood Disaster Management, Pentahelix, Cimahi City.*

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara yang rawan terhadap bencana alam, termasuk banjir. Setiap tahunnya, bencana banjir selalu menempati posisi teratas dalam daftar bencana yang paling sering terjadi di berbagai wilayah Indonesia. Penyebab utama banjir sangat beragam, mulai dari faktor alam seperti curah hujan tinggi akibat iklim tropis Indonesia, hingga faktor manusia seperti kurangnya penyimpanan air di daerah aliran sungai, pendangkalan sungai, kesalahan dalam pembangunan infrastruktur, serta perencanaan tata ruang yang tidak tepat (Rahmaniah, 2021). Berdasarkan data BNPB, banjir merupakan bencana dengan jumlah kejadian terbanyak di Indonesia, dan Provinsi Jawa Barat tercatat sebagai wilayah dengan jumlah kejadian banjir tertinggi (BNPB, 2023).

Salah satu wilayah yang kerap mengalami banjir adalah Kota Cimahi. Kondisi banjir di kota ini tidak hanya disebabkan oleh curah hujan lokal, tetapi juga diperparah oleh banjir kiriman dari Kota Bandung dan Kabupaten Bandung Barat. Kota Cimahi terletak di wilayah dataran relatif rendah yang berbatasan langsung dengan kawasan hulu, sehingga menjadi daerah lintasan aliran air dari wilayah yang memiliki kontur lebih tinggi. Kondisi ini diperparah oleh kapasitas drainase yang belum mampu menampung volume air, penyempitan badan sungai akibat permukiman padat dan sedimentasi, serta minimnya ruang terbuka hijau. Data menunjukkan bahwa pada tahun 2023 hingga 2025 tercatat sejumlah kejadian banjir di berbagai kelurahan dengan dampak ratusan jiwa terdampak dan puluhan rumah terendam pada setiap musim hujan.

Yang paling krusial adalah fakta bahwa kondisi ini telah berlangsung selama lebih dari dua dekade tanpa penyelesaian yang tuntas (Munawar, 2021). Persoalan banjir di Kota Cimahi bukan hanya masalah teknis, tetapi juga berkaitan erat dengan kelemahan dalam tata kelola pemerintahan, perencanaan wilayah, dan koordinasi lintas sektor. Dalam konteks tersebut, pendekatan *collaborative governance* menjadi relevan dan mendesak untuk diimplementasikan.

Collaborative governance dapat didefinisikan sebagai sebuah pengaturan tata kelola di mana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-pemerintah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan deliberatif (Ansell & Gash, 2007). Secara konseptual, Ansell dan Gash (2007) mengidentifikasi model *collaborative governance* yang terdiri dari empat elemen kunci yang saling berkaitan, yaitu: (1) kondisi awal (*starting condition*) yang melatarbelakangi perlunya kolaborasi; (2) kepemimpinan fasilitatif (*facilitative leadership*) sebagai penggerak proses kolaborasi; (3) desain institusional (*institutional design*) sebagai kerangka aturan yang menjamin keberlangsungan kolaborasi; serta (4) proses kolaborasi (*collaborative process*) yang mencakup dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, dan hasil sementara.

Pemerintah Kota Cimahi sebenarnya telah mengakui perlunya pendekatan kolaboratif ini secara formal. Berdasarkan dokumen Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) BPBD Kota Cimahi Tahun 2023, Pemerintah Kota Cimahi melalui BPBD telah secara resmi mencantumkan strategi koordinasi dan kolaborasi penanggulangan bencana dengan konsep *pentahelix*. Namun, dokumen yang sama juga secara jujur mencatat bahwa fungsi BPBD sebagai koordinator, komando, dan pelaksana belum berjalan efektif karena masih terdapat ego sektoral antar Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), serta belum efektifnya koordinasi dan kolaborasi lintas sektor.

Temuan ini mengungkap sebuah fenomena yang secara akademis menarik untuk dikaji, yaitu terdapat kesenjangan yang signifikan antara

capaian kinerja secara indikator formal dengan efektivitas kolaborasi lintas sektor dalam praktik penyelenggaraan penanggulangan bencana di Kota Cimahi. Dengan kata lain, *collaborative governance* dalam penanggulangan banjir di Kota Cimahi bukan merupakan sesuatu yang tidak ada atau belum pernah dirumuskan, melainkan sesuatu yang sudah menjadi kebijakan formal namun implementasinya diakui belum efektif. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam bagaimana *collaborative governance* berjalan dalam penanggulangan bencana banjir di Kota Cimahi berdasarkan empat dimensi yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2007).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif untuk mengungkapkan, menelaah, dan menganalisis bagaimana *collaborative governance* berjalan dalam penanggulangan bencana banjir di Kota Cimahi berdasarkan fakta yang ditemukan di lapangan. Unit analisis dalam penelitian ini adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Cimahi sebagai koordinator utama penanggulangan bencana.

Penentuan informan dilakukan dengan teknik purposive sampling, yaitu memilih informan berdasarkan pihak-pihak yang menguasai masalah, memiliki data, dan bersedia memberikan informasi yang relevan. Penelitian ini melibatkan tujuh informan yang mewakili lima unsur *pentahelix*, yaitu: (1) Kepala Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Kota Cimahi yang bertanggung jawab langsung dalam aspek teknis dan koordinatif penanggulangan banjir; (2) Ketua Forum Pengurangan Risiko Bencana (FPRB) Kota Cimahi sebagai representasi unsur relawan yang terlibat langsung dalam mitigasi dan respons lapangan; (3) satu orang akademisi untuk memperoleh perspektif ilmiah terkait kolaborasi; (4) satu orang perwakilan media lokal; (5) satu orang perwakilan dunia usaha dari Asosiasi Pengusaha Indonesia ; serta (6) dua orang warga terdampak banjir untuk memperoleh perspektif masyarakat sebagai pihak yang paling langsung merasakan dampak bencana.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi nonpartisipasi atau observasi partisipatif pasif di lokasi-lokasi terdampak banjir, serta dokumentasi berupa dokumen resmi seperti Surat Keputusan Tim Reaksi Cepat (SK TRC) Nomor 380/Kep.2423-BPBD/2022, Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) BPBD Tahun 2023, dan Kajian Risiko Bencana (KRB) Kota Cimahi Tahun 2023-2028. Triangulasi data dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara dari berbagai informan, hasil observasi lapangan, dan dokumen resmi untuk memastikan validitas temuan. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif dengan mengacu pada empat dimensi *collaborative governance* menurut Ansell dan Gash (2007), yaitu kondisi awal, kepemimpinan fasilitatif, desain institusional, dan proses kolaborasi.

PEMBAHASAN

a. Kondisi Awal (Starting Condition)

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kondisi *awal collaborative governance* dalam penanggulangan banjir di Kota Cimahi ditandai oleh ketidakseimbangan sumber daya yang signifikan antara BPBD sebagai koordinator dengan kebutuhan penanganan banjir yang sesungguhnya. BPBD menghadapi keterbatasan anggaran terkecil se-Jawa Barat dibandingkan dinas lain, jumlah sumber daya manusia lapangan yang hanya 10 personel dari kebutuhan ideal 30 personel, serta kewenangan yang terbatas pada fungsi assessment tanpa kapasitas eksekusi langsung. Keterbatasan ini secara inheren menciptakan kebutuhan kolaborasi lintas sektor yang tidak dapat dihindari, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa penanggulangan bencana merupakan urusan bersama.

Permasalahan banjir di Kota Cimahi juga bersifat multidimensional, mencakup tata ruang yang buruk, drainase yang tidak memadai, sedimentasi tinggi, serta timbunan sampah di saluran air. Kompleksitas ini mengharuskan keterlibatan berbagai aktor dengan keahlian dan kewenangan yang berbeda-beda, karena tidak ada satu pihak pun yang mampu menyelesaikan permasalahan tersebut secara mandiri. Namun, terdapat kesenjangan yang

nyata antara komitmen kolaborasi yang dirumuskan secara formal dalam LKIP BPBD Tahun 2023 dengan efektivitas pelaksanaannya di lapangan, sebagaimana diakui sendiri dalam dokumen tersebut bahwa koordinasi dan kolaborasi lintas sektor belum berjalan efektif akibat ego sektoral antar SKPD.

b. Kepemimpinan Fasilitatif (Facilitative Leadership)

Secara kelembagaan, BPBD Kota Cimahi memiliki posisi struktural yang kuat karena Kepala BPBD secara *ex-officio* dijabat oleh Sekretaris Daerah, sehingga memiliki kewenangan koordinasi yang luas terhadap unsur *pentahelix*. BPBD juga memiliki mekanisme formal berupa Sistem Komando Penanganan Darurat Bencana (SKPDB) yang diaktifkan saat status tanggap darurat ditetapkan. Namun mekanisme ini hanya berlaku saat bencana sudah terjadi, sementara dalam kondisi pra-bencana kepemimpinan fasilitatif jauh lebih lemah.

Temuan penting lainnya adalah bahwa akademisi tidak masuk dalam struktur formal Tim Reaksi Cepat (TRC), meskipun BPBD menyampaikan bahwa akademisi sebelumnya sudah pernah dilibatkan dalam beberapa kegiatan pencegahan dan edukasi kebencanaan secara informal. Kolaborasi yang lebih formal dengan akademisi direncanakan terwujud bersamaan dengan penyusunan Rencana Kontingensi (Renkon) Banjir yang ditargetkan pada tahun 2027. Selain akademisi, keterlibatan media, dunia usaha, dan masyarakat juga masih bersifat satu arah dan tidak setara, di mana media lebih banyak dilibatkan sebagai peliput kegiatan, dunia usaha berpartisipasi secara insidental, dan masyarakat hanya menerima sosialisasi tanpa pernah dilibatkan dalam perumusan kebijakan.

c. Desain Institusional (Institutional Design)

Pemerintah Kota Cimahi telah memiliki mekanisme kolaborasi formal melalui Tim Reaksi Cepat (TRC) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Wali Kota Nomor 380/Kep.2423-BPBD/2022, melibatkan lebih dari 70 unsur lintas sektor. Namun, TRC secara eksplisit dirancang sebagai mekanisme

tanggap darurat, bukan sebagai forum kolaborasi yang berjalan rutin untuk pencegahan dan kesiapsiagaan pra-bencana. Temuan paling krusial dalam penelitian ini adalah belum tersedianya Rencana Kontingensi (Renkon) khusus banjir, yang baru direncanakan disusun pada tahun 2027. Renkon merupakan instrumen yang secara konkret menggambarkan siapa berbuat apa dalam kolaborasi serta menjadi landasan nota kesepakatan antar pihak. Tanpa renkon, kolaborasi yang terjadi bersifat improvisasi dan bergantung pada inisiatif individu di lapangan.

Selain ketiadaan renkon, belum terdapat pula nota kesepakatan (MoU) yang mengikat antara pemerintah dengan aktor non-pemerintah seperti Forum Pengurangan Risiko Bencana (FPRB), media, swasta, maupun akademisi. Kolaborasi yang ada lebih banyak bergantung pada kesadaran dan inisiatif individu masing-masing pihak, bukan pada sistem yang terlembagakan dan dapat bertahan melampaui pergantian personel. Kondisi ini juga membatasi keterlibatan masyarakat dalam forum perencanaan, karena rencana penanggulangan banjir umumnya sudah dirumuskan oleh pemerintah sebelum disosialisasikan kepada warga.

d. Proses Kolaborasi (*Collaborative Process*)

Pada dimensi proses kolaborasi, dialog tatap muka antar pihak masih bersifat situasional dan reaktif, lebih banyak terjadi saat bencana berlangsung melalui komunikasi informal seperti grup WhatsApp, dibandingkan sebagai forum perencanaan yang rutin dan terstruktur. Kepercayaan antar aktor menunjukkan variasi yang signifikan; BPBD menilai kepercayaan sudah sangat baik, sementara FPRB mengungkapkan kondisi hubungan yang "tidak harmonis" dengan pembuat kebijakan, dan media merasakan adanya perbedaan kepentingan yang mendasar dengan pemerintah. Ketidakselarasan persepsi ini menunjukkan bahwa proses membangun kepercayaan dalam *collaborative governance* di Kota Cimahi belum berjalan dengan baik.

Komitmen terhadap proses kolaborasi lebih banyak terwujud dalam fase tanggap darurat dan belum melembaga dalam upaya pencegahan dan mitigasi yang berkelanjutan. Sektor swasta baru bergerak saat banjir terjadi,

gotong royong warga hanya konsisten menjelang musim hujan, dan koordinasi media hanya intensif saat ada kejadian besar. Pemahaman bersama tentang tujuan dan pembagian peran pun masih belum merata, dengan perbedaan perspektif yang cukup mendasar antara BPBD yang menilai kolaborasi sudah berjalan baik dan akademisi yang menilai kolaborasi masih bersifat parsial karena tidak melibatkan seluruh aktor relevan.

Meskipun demikian, proses kolaborasi yang ada telah menghasilkan beberapa hasil sementara yang positif, terutama dalam meningkatkan kecepatan respons, efisiensi evakuasi, dan distribusi bantuan saat terjadi banjir. Namun capaian ini masih sangat terbatas pada fase darurat dan belum menjangkau upaya pencegahan serta mitigasi jangka panjang yang dapat secara fundamental mengubah pola banjir tahunan yang berulang di Kota Cimahi.

KESIMPULAN

Collaborative governance dalam penanggulangan bencana banjir di Kota Cimahi telah terbentuk secara formal melalui berbagai instrumen kebijakan dan mekanisme kelembagaan, termasuk SK TRC yang melibatkan lebih dari 70 unsur lintas sektor dan pencantuman strategi kolaborasi *pentahelix* dalam LKIP BPBD Tahun 2023. Namun, implementasinya masih jauh dari standar yang ideal dan lebih tepat dikategorikan sebagai kolaborasi terbatas, bukan ketidakberadaan kolaborasi sama sekali. Pada dimensi kondisi awal, keterbatasan sumber daya BPBD dan kompleksitas permasalahan banjir mendorong perlunya kolaborasi, namun terdapat kesenjangan antara komitmen formal dan pelaksanaannya. Pada dimensi kepemimpinan fasilitatif, BPBD memiliki posisi struktural yang kuat namun belum mampu melibatkan semua pihak secara setara, khususnya akademisi yang belum masuk struktur formal meski sebelumnya pernah terlibat secara informal. Pada dimensi desain institusional, hambatan terbesar adalah belum tersedianya Rencana Kontingensi banjir, yang direncanakan baru disusun tahun 2027 dan diharapkan menjadi dasar formalisasi kolaborasi dengan seluruh aktor *pentahelix* ke depannya. Pada dimensi proses

kolaborasi, dialog antar pihak masih situasional, kepercayaan antar aktor belum merata, dan komitmen lebih banyak aktif saat bencana terjadi daripada dalam upaya pencegahan yang berkelanjutan. Penelitian ini menyarankan agar Pemerintah Kota Cimahi segera memprioritaskan penyusunan Renkon Banjir secara partisipatif dengan melibatkan seluruh aktor *pentahelix*, termasuk mengintegrasikan akademisi ke dalam struktur formal guna memperkuat kebijakan berbasis data dan keilmuan, serta membentuk forum kolaborasi multi-aktor yang berjalan secara rutin agar koordinasi tidak hanya terjadi saat bencana berlangsung

DAFTAR PUSTAKA

Ansell, C., & Gash, A. (2007). *Collaborative governance in theory and practice*. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543–571.

Creswell, J. (2017). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage Publications.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). *An integrative framework for collaborative governance*. Journal of Public Administration Research and Theory, 22(1), 1–29.

Ibrahim, I., & dkk. (2019). *Identifikasi penyebab banjir di Kecamatan Cimahi Selatan*. Jurnal Pengembangan Teknik Sipil.

Munawar, A. (2021). *Forum Peduli Rakyat: Pemerintah Kota Cimahi belum mampu tangani banjir selama 20 tahun*. Pikiran Rakyat.

Nurlina, W., & dkk. (2024). *Manajemen bencana berbasis kesehatan masyarakat*. Eureka Media Aksara.

Rahmaniah, S. (2021). *Faktor penyebab banjir di wilayah perkotaan*. Jurnal Lingkungan dan Pembangunan.

Ramli, S. (2010). *Pedoman praktis manajemen bencana (disaster management)*. Dian Rakyat.

Wahyudi, R. (2024). *Komunikasi pemerintah dalam penanggulangan bencana banjir di Kota Cimahi*. Jurnal Komunikasi dan Kebijakan Publik.

Wisata, A. (2019). *Karakteristik kawasan rawan banjir di Kecamatan Cimahi Tengah*. Jurnal Tata Ruang dan Wilayah.