

GOVERNANCE CAPACITY DAN KERENTANAN LINGKUNGAN PERKOTAAN: ANALISIS PERAN BIROKRASI DALAM PENGELOLAAN BANJIR DAN PERMUKIMAN KUMUH DI KELURAHAN BUGIS

Andi Yusuf Katili¹, Ratih Arifin², Regi Mokodongan³,

Program Ilmu Administrasi Publik, Universitas Bina Taruna Gorontalo^{1,2,3}

yusuf2801@gmail.com¹, araarifin89@gmail.com², regimokodongan@gmail.com³

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keterkaitan antara kapasitas birokrasi (*governance capacity*) dan kerentanan lingkungan perkotaan di Kelurahan Bugis, Kota Gorontalo, yang menghadapi persoalan banjir dan permukiman kumuh. Metode yang digunakan adalah studi pustaka melalui penelaahan artikel ilmiah, laporan kebijakan daerah, dan literatur terbaru periode 2020-2025. Hasil kajian menunjukkan bahwa kapasitas birokrasi pada dimensi analitis, relasional, dan operasional masih terbatas, sehingga mengurangi efektivitas tata kelola risiko lingkungan. Sementara itu, tingkat kerentanan lingkungan dipengaruhi oleh lemahnya infrastruktur fisik, tingginya kerentanan sosial masyarakat pesisir, serta hambatan kelembagaan dalam koordinasi penanganan banjir. Analisis tematik memperlihatkan bahwa rendahnya kapasitas birokrasi berkontribusi pada meningkatnya risiko dan ketidakmampuan adaptasi lingkungan. Studi ini menyimpulkan bahwa penguatan kapasitas tata kelola adaptif, penggunaan data dalam perencanaan, dan kolaborasi multiaktor menjadi langkah strategis untuk mengurangi kerentanan banjir dan memperbaiki kondisi permukiman kumuh.

Keywords: Kapasitas Birokrasi; Kerentanan Lingkungan; Banjir; Permukiman Kumuh

ABSTRACT

This study aims to examine the relationship between governance capacity and urban environmental vulnerability in Bugis Sub-District, Gorontalo City, an area affected by recurrent flooding and the emergence of slum conditions. Using a literature-based research method, the study reviews academic publications, local policy documents, and environmental reports published between 2020 and 2025. Findings indicate that bureaucratic capacity across analytical, relational, and operational dimensions remains limited, reducing the effectiveness of local environmental risk governance. Meanwhile, environmental vulnerability is shaped by weak physical infrastructure, high social vulnerability among coastal residents, and institutional constraints in flood management coordination. The thematic analysis shows that limited governance capacity significantly contributes to heightened environmental risks and reduced adaptive capability. The study concludes that strengthening adaptive governance, promoting data-informed decision-making, and enhancing multi-actor collaboration are essential strategies to reduce flood vulnerability and address slum formation in this coastal urban area.

Keywords: Governance Capacity; Environmental Vulnerability; Flooding; Slum Areas

PENDAHULUAN

Kota-kota di Indonesia semakin dihadapkan pada kompleksitas persoalan

lingkungan akibat urbanisasi cepat, pertumbuhan penduduk, dan lemahnya tata kelola perkotaan. Banjir dan permukiman kumuh menjadi dua wajah paling nyata dari kerentanan lingkungan urban yang tak kunjung terselesaikan (Zuhdi dkk., 2024; Mathewson, 2018). Kota Gorontalo, sebagai salah satu kota pesisir di kawasan timur Indonesia, tidak luput dari tekanan tersebut. Pertumbuhan penduduk yang meningkat 1,8% per tahun (BPS Kota Gorontalo, 2024) berimplikasi langsung terhadap meningkatnya kepadatan kawasan permukiman dan tekanan terhadap sistem drainase kota. Di antara wilayah yang paling terdampak adalah Kelurahan Bugis, yang berada di Kecamatan Hulonthalangi, dikenal sebagai daerah padat penduduk dengan kepadatan mencapai lebih dari 9.000 jiwa per km², dan sebagian besar wilayahnya termasuk dalam zona genangan berulang menurut Bappeda Kota Gorontalo (2023).

Kondisi fisik wilayah Bugis yang berada di dataran rendah dan dekat pesisir memperparah risiko banjir, terutama pada musim penghujan dengan curah hujan tahunan mencapai 3.200 mm (BMKG Gorontalo, 2024). Selain itu, kawasan ini juga menjadi kantong permukiman kumuh: sekitar 36% rumah tangga di Kelurahan Bugis dikategorikan tidak layak huni, dengan sanitasi terbatas dan akses air bersih yang rendah (Taslim & Akbar, 2019). Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Gorontalo (2024) mencatat bahwa wilayah Bugis termasuk dalam prioritas penanganan kawasan kumuh sedang berat dalam rencana Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku).

Namun, di balik realitas fisik tersebut, akar masalahnya sering kali terletak pada dimensi kelembagaan tepatnya pada kapasitas birokrasi dalam merumuskan, mengoordinasikan, dan menegakkan kebijakan lingkungan di tingkat lokal (Haslinda B. Anriani dkk., 2019). Banyak inisiatif kebijakan yang baik di atas kertas, tetapi lemah di lapangan karena keterbatasan sumber daya manusia, tumpang tindih kewenangan, serta rendahnya koordinasi antarinstansi. Peters (dalam, James, 2025; Thomas Janoski, 2024) menegaskan bahwa birokrasi yang tidak memiliki kapasitas adaptif cenderung gagal mengelola risiko lingkungan secara sistemik. Hal ini terlihat di Bugis, di mana kebijakan pengelolaan banjir dan penataan permukiman masih berjalan *sectoral* kelurahan hanya berperan administratif, sementara instansi teknis bekerja sendiri-sendiri tanpa integrasi spasial maupun sosial yang jelas.

Dalam *literatur governance studies*, kapasitas birokrasi (*governance capacity*) dipahami sebagai kemampuan lembaga publik untuk memproses informasi, membangun kolaborasi, dan melaksanakan kebijakan secara efektif (Mees & Surian, 2023; Abril Cid & Lerner, Amy M, 2023; Mukherjee dkk., 2025). Kapasitas ini mencakup tiga pilar utama: *pertama, Analytical capacity*: kemampuan memahami masalah secara komprehensif dan berbasis data; *Kedua, Relational capacity*: kemampuan membangun jejaring dan kolaborasi lintas aktor; *Ketiga, Operational capacity*: kemampuan menerjemahkan kebijakan menjadi tindakan nyata dan adaptif (Uittenbroek dkk., 2022).

Dalam konteks Kota Gorontalo, kapasitas birokrasi ini menjadi penentu utama efektivitas kebijakan pengelolaan banjir dan peningkatan kualitas permukiman. Gupta (dalam, Pahl-Wostl dkk., 2021) menambahkan bahwa kerentanan lingkungan perkotaan terbentuk dari kombinasi antara risiko fisik (banjir, degradasi drainase), risiko sosial (kemiskinan, kepadatan, keterbatasan akses layanan dasar), dan risiko kelembagaan (rendahnya koordinasi dan daya tanggap pemerintah). Dengan demikian, lemahnya kapasitas birokrasi dapat memperparah ketiga dimensi tersebut secara bersamaan.

Akan tetapi, sebagian besar penelitian di Indonesia masih menyoroti aspek fisik penanganan banjir atau program perbaikan permukiman tanpa mengaitkan peran kapasitas kelembagaan secara eksplisit. Kajian seperti Nasution dkk., (2025) berfokus pada intervensi teknis seperti perbaikan drainase, pembangunan tanggul, atau penyediaan hunian vertikal, namun jarang mengukur sejauh mana kapasitas birokrasi lokal menentukan keberhasilan atau kegagalan kebijakan tersebut (Nopiana dkk., 2023; Laeni dkk., 2020). Danquah dkk., (2023) pun menegaskan bahwa sebagian besar upaya peningkatan kapasitas birokrasi di negara berkembang masih bersifat prosedural, bukan substantif (Kunz, 2024). Inilah yang menimbulkan kesenjangan penelitian (*research gap*): perlunya kajian empiris yang menghubungkan langsung kapasitas birokrasi dengan tingkat kerentanan lingkungan di level kelurahan, khususnya di wilayah pesisir seperti Bugis, Gorontalo.

Urgensi penelitian ini semakin kuat karena arah kebijakan nasional menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor utama dalam mitigasi risiko dan pembangunan berkelanjutan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan pelimpahan urusan lingkungan hidup dan perumahan rakyat kepada daerah. Peraturan Presiden No. 59 Tahun 2017 tentang Tujuan Pembangunan Berkelanjutan menargetkan terwujudnya kota yang inklusif, aman, tangguh, dan berkelanjutan (SDG 11). Permen PUPR No. 14/PRT/M/2018 mengatur kewajiban pemerintah daerah dalam pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh, sedangkan Peraturan Kepala BNPB No. 4 Tahun 2021 menjadikan kapasitas kelembagaan sebagai indikator utama Indeks Ketahanan Daerah. Namun, pada praktiknya, implementasi kebijakan di tingkat lokal sering tidak sejalan dengan regulasi tersebut misalnya, minimnya integrasi data antarinstansi dan lemahnya koordinasi lintas sektor yang justru memperlambat respon terhadap risiko banjir di kawasan padat seperti Bugis.

Secara teoretis, penelitian ini berangkat dari integrasi dua kerangka besar: (1) *Governance Capacity Framework* (Mees & Surian, 2023; Van Popering-Verkerk dkk., 2022; Etongo & Gill, 2022), yang menilai kekuatan birokrasi melalui kapasitas analitis, relasional, dan operasional; serta (2) *Urban Environmental Vulnerability Model* Kumar dkk., (2021); Bhattacharjee dkk., (2021), yang menilai kondisi kerentanan dari aspek fisik, sosial, dan kelembagaan.

Kedua kerangka ini akan digunakan untuk menganalisis bagaimana kapasitas birokrasi memengaruhi derajat kerentanan lingkungan di Kelurahan Bugis. Secara konseptual, hubungan keduanya dapat dirumuskan sebagai berikut: semakin tinggi kapasitas birokrasi lokal, semakin rendah tingkat kerentanan lingkungan yang dialami masyarakat perkotaan.

Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada pendekatannya yang bersifat mikro dan empiris, dengan fokus pada unit birokrasi paling dekat dengan masyarakat yakni kelurahan. Penelitian ini tidak hanya mengidentifikasi kelemahan kelembagaan, tetapi juga berupaya menemukan pola kapasitas birokrasi yang dapat memperkuat ketahanan lingkungan perkotaan. Dengan menempatkan Kelurahan Bugis, Kota Gorontalo sebagai lokasi studi, penelitian ini diharapkan mampu menggambarkan dinamika nyata antara kapasitas birokrasi, kebijakan publik, dan kerentanan lingkungan, sekaligus memberikan rekomendasi kebijakan berbasis bukti untuk penguatan tata kelola lingkungan di wilayah pesisir perkotaan Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi pustaka (*library research*) yang berfokus pada penelusuran dan analisis berbagai sumber ilmiah untuk memahami hubungan antara kapasitas birokrasi (*governance capacity*) dan kerentanan lingkungan perkotaan dalam konteks Kelurahan Bugis, Kota Gorontalo (Sihombing, 2023; Imam Gunawan, 2022). Pendekatan ini dipilih karena isu yang dikaji bersifat konseptual dan multidimensi, sehingga memerlukan pemetaan teori dan hasil riset sebelumnya sebagai dasar pembentukan kerangka analisis.

Bahan penelitian diperoleh dari artikel ilmiah, buku akademik, laporan kebijakan, serta dokumen perencanaan daerah seperti RPJMD Kota Gorontalo 2024-2029 dan laporan Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku). Literatur yang digunakan dipilih secara purposif dari publikasi periode 2020-2025, khususnya yang membahas tema kapasitas birokrasi, tata kelola lingkungan, dan kerentanan perkotaan.

Analisis data dilakukan melalui analisis isi (*content analysis*) dengan cara menelaah, mengelompokkan, dan mensintesis literatur berdasarkan dua dimensi utama: (1) Governance Capacity Framework yang menyoroti kapasitas analitis, relasional, dan operasional birokrasi; serta Urban Environmental Vulnerability Model yang menilai kerentanan dari aspek fisik, sosial, dan kelembagaan.

Melalui analisis ini, penelitian berupaya merumuskan hubungan konseptual antara kapasitas birokrasi dan kerentanan lingkungan perkotaan, sekaligus menyoroti kesenjangan antara kerangka kebijakan dan realitas kelembagaan di tingkat lokal. Hasilnya diharapkan dapat memperkaya landasan teoretis dan menjadi pijakan bagi penelitian empiris lanjutan di wilayah pesisir seperti Kelurahan Bugis, Kota Gorontalo.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

State Of The Art

1. Governance Capacity

Kapasitas birokrasi atau governance capacity merujuk pada kemampuan institusi publik untuk merumuskan, mengoordinasikan, dan melaksanakan kebijakan secara efektif dalam menghadapi kompleksitas masalah publik (Mees & Surian, 2023; Eneqvist, 2022). Dalam konteks pemerintahan lokal, kapasitas ini tidak hanya mencakup kecakapan administratif, tetapi juga kemampuan adaptif dan kolaboratif. Secara konseptual, *Governance Capacity Framework* membagi kapasitas birokrasi ke dalam tiga dimensi utama:

- a) *Analytical Capacity*, yakni kemampuan untuk memahami dan menganalisis masalah berdasarkan data, pengetahuan, dan evaluasi kebijakan;
- b) *Relational Capacity*, yaitu kemampuan membangun jejaring dan kemitraan antaraktor lintas sektor;
- c) *Operational Capacity*, mencakup kemampuan untuk mengeksekusi kebijakan, mengelola sumber daya, dan beradaptasi terhadap perubahan.

Ketiga dimensi ini menjadi ukuran seberapa efektif birokrasi lokal dalam mengelola risiko dan mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. Peters (Etongo & Gill, 2022) menegaskan bahwa birokrasi dengan kapasitas tinggi cenderung memiliki respons yang lebih cepat, koordinasi lintas lembaga yang baik, dan kebijakan yang lebih adaptif terhadap perubahan lingkungan (Tui dkk., 2022; Zahari dkk., 2023).

2. Kerentanan Lingkungan Perkotaan

Konsep urban environmental vulnerability menjelaskan kondisi di mana sistem perkotaan menghadapi paparan bahaya lingkungan, namun memiliki kemampuan terbatas untuk beradaptasi atau pulih. (Laeni dkk., 2020) menguraikan bahwa kerentanan lingkungan terbentuk dari tiga komponen saling terkait:

- a) Fisik, mencakup kondisi infrastruktur, drainase, dan tata ruang;
- b) Sosial, meliputi tingkat kemiskinan, kepadatan penduduk, dan akses terhadap layanan dasar;
- c) Kelembagaan, yaitu efektivitas, akuntabilitas, dan kapasitas adaptif pemerintah lokal.

Ketiga aspek tersebut saling memperkuat, sehingga lemahnya kapasitas kelembagaan dapat memperbesar dampak risiko fisik dan sosial yang dihadapi masyarakat kota. Dalam konteks Kelurahan Bugis, kondisi lingkungan yang padat dan sistem drainase yang tidak optimal menunjukkan bahwa dimensi kelembagaan menjadi faktor penting dalam memahami kerentanan tersebut.

3. Hubungan Teoretis Kedua Konsep

Berdasarkan integrasi kedua teori di atas, dapat dijelaskan bahwa kapasitas birokrasi memiliki pengaruh langsung terhadap tingkat kerentanan lingkungan

perkotaan. Birokrasi yang mampu mengidentifikasi risiko, mengelola koordinasi lintas aktor, dan menyesuaikan kebijakan secara adaptif akan mampu menurunkan kerentanan baik dari sisi fisik, sosial, maupun kelembagaan. Sebaliknya, kapasitas yang rendah menyebabkan kebijakan tidak responsif, koordinasi lemah, dan pengelolaan risiko bersifat reaktif.

Olehnya, kerangka teoritis penelitian ini menempatkan *governance capacity* sebagai variabel determinan, dan *urban environmental vulnerability* sebagai konsekuensi yang muncul dari kekuatan atau kelemahan kapasitas birokrasi lokal. Perspektif ini sejalan dengan pendekatan *adaptive governance* dan *urban resilience*, yang menekankan pentingnya kapasitas institusional dalam menjaga keberlanjutan kota di tengah perubahan sosial-lingkungan yang dinamis.

Pembahasan

1. Governance Capacity: Dinamika Kapasitas Birokrasi Lokal

Analisis terhadap kapasitas birokrasi di tingkat kelurahan menunjukkan bahwa tata kelola lingkungan di Kelurahan Bugis masih menghadapi tantangan struktural dan fungsional yang signifikan. Berdasarkan kerangka *Governance Capacity Framework* (Mees & Surian, 2023), tiga indikator utama *analytical*, *relational*, dan *operational capacity* menjadi acuan dalam memahami kinerja birokrasi lokal terhadap isu banjir dan permukiman kumuh.

a) Analytical Capacity

Kapasitas analitis birokrasi Kelurahan Bugis masih terbatas, khususnya dalam hal pengumpulan dan pemanfaatan data spasial serta sosial untuk perencanaan mitigasi banjir dan penataan permukiman. Sebagian besar kebijakan lingkungan masih bergantung pada arahan top-down dari dinas teknis di tingkat kota. Menurut (Mokodongan dkk., 2025), rendahnya kapasitas analitis seringkali disebabkan oleh minimnya pelatihan dan keterbatasan sumber daya data. Kondisi ini menghambat kemampuan aparat kelurahan dalam merumuskan strategi berbasis bukti (*evidence-based policy*).

Namun, muncul inisiatif positif melalui pemanfaatan data dari Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) yang mulai digunakan sebagai dasar pemetaan wilayah rawan banjir dan hunian padat. Hal ini menandakan adanya peningkatan kesadaran terhadap pentingnya basis data lokal, meski belum sepenuhnya terintegrasi dalam sistem pengambilan keputusan.

b) Relational Capacity

Dari aspek relasional, birokrasi di Kelurahan Bugis menunjukkan adanya partisipasi komunitas melalui kegiatan gotong royong dan forum RW/RT. Namun, bentuk partisipasi tersebut masih bersifat mobilisasi sosial, bukan kolaborasi kebijakan (Abid dkk., 2024). Hubungan lintas lembaga antara kelurahan, Dinas PUPR, dan Badan

Penanggulangan Bencana Daerah belum menunjukkan koordinasi yang efektif, terutama dalam tahap perencanaan dan evaluasi program.

Kelemahan ini memperlihatkan bahwa hubungan antaraktor belum terbangun secara strategis untuk mendorong tata kelola kolaboratif. Sebagaimana ditegaskan oleh (Ansell dkk., 2020; Ansell dkk., 2021), kapasitas relasional menentukan kemampuan pemerintah untuk mengorkestrasi jejaring multi-aktor dalam menangani isu kompleks seperti banjir dan permukiman kumuh.

c) Operational Capacity

Pada dimensi operasional, birokrasi kelurahan relatif adaptif dalam pelaksanaan kegiatan tanggap darurat dan koordinasi lapangan saat banjir, tetapi belum kuat dalam aspek keberlanjutan program. Sebagian besar intervensi masih bersifat reaktif, seperti normalisasi saluran dan pembersihan lingkungan pasca-banjir, bukan berbasis mitigasi jangka panjang. (Satispi dkk., 2024; Hadiwiyono dkk., 2024) menegaskan bahwa kapasitas operasional yang lemah sering kali disebabkan oleh keterbatasan sumber daya manusia dan fiskal, serta birokrasi yang kaku.

Di sisi lain, keberadaan kader lingkungan dan dukungan dari program PNPM Mandiri Perkotaan di masa lalu menunjukkan potensi peningkatan kapasitas operasional berbasis komunitas. Potensi ini dapat menjadi dasar penguatan *governance capacity* melalui pendekatan *co-production* antara pemerintah dan warga.

Tabel 1.

Analisis Tematik *Governance Capacity* di Kelurahan Bugis, Kota Gorontalo

	Indikator Teoretis	Temuan Empiris / Literatur Sekunder (2020-2025)	Interpretasi Akademik
Governance Capacity	Analytical Capacity	- Penggunaan data spasial dan sosial masih terbatas. - Perencanaan masih <i>top-down</i> dari dinas kota. - Inisiatif pemetaan melalui <i>Program Kotaku</i> mulai berkembang. (Winarno et al., 2022; Bappeda Kota Gorontalo, 2023)	Kapasitas analitis lemah menyebabkan kebijakan tidak berbasis bukti (<i>evidence-based policy</i>). Diperlukan integrasi sistem data kelurahan dengan perencanaan kota berbasis risiko.
	Relational Capacity	- Partisipasi warga dalam gotong royong dan forum RW/RT aktif namun belum kolaboratif. - Koordinasi antarinstansi (Kelurahan–PUPR–BPBD) belum efektif.	Relasi antarlembaga masih bersifat administratif, bukan kolaboratif. Perlu penguatan jejaring lintas aktor dan forum komunikasi kebijakan
	Operational Capacity	- Pelaksanaan tanggap darurat cukup baik namun bersifat reaktif. - Terbatasnya sumber daya manusia dan fiskal. - Kegiatan pemeliharaan lingkungan sporadis.	Kapasitas operasional lemah menghambat keberlanjutan kebijakan. Diperlukan <i>co-production</i> antara pemerintah dan komunitas lokal untuk memperkuat efektivitas implementasi.

Sumber: Analisis Peneliti, 2025

2. Urban Environmental Vulnerability: Kompleksitas Kerentanan di Kelurahan Bugis

Kerentanan lingkungan perkotaan di Kelurahan Bugis mencerminkan interaksi erat antara tekanan fisik, sosial, dan kelembagaan. Berdasarkan model Urban Environmental Vulnerability (Mukherjee dkk., 2025), ketiga aspek tersebut membentuk profil kerentanan yang khas bagi kawasan pesisir padat penduduk seperti Kelurahan Bugis.

a. Kerentanan Fisik

Secara fisik, wilayah Kelurahan Bugis termasuk zona rendah dengan sistem drainase terbatas dan tingkat sedimentasi tinggi di saluran utama. Berdasarkan data Bappeda Kota Gorontalo (2023), setidaknya 35% wilayah kelurahan masuk kategori genangan berulang setiap musim hujan. Penataan permukiman yang padat di sempadan sungai memperburuk daya serap air dan mempertinggi risiko limpasan permukaan.

Kondisi ini memperlihatkan bahwa kerentanan fisik tidak hanya terkait dengan infrastruktur, tetapi juga tata ruang dan perilaku pembangunan masyarakat. menekankan bahwa penanganan banjir di kawasan pesisir perkotaan memerlukan pendekatan integratif antara rekayasa teknis dan penataan ruang berbasis risiko.

b. Kerentanan Sosial

Dimensi sosial memperlihatkan tingkat kerentanan yang tinggi akibat kemiskinan, kepadatan penduduk, dan rendahnya akses terhadap layanan dasar. Berdasarkan data BPS Kota Gorontalo (2024), kepadatan di Kelurahan Bugis mencapai lebih dari 7.000 jiwa/km² dengan mayoritas penduduk berpenghasilan rendah. menunjukkan bahwa masyarakat berpenghasilan rendah memiliki kapasitas adaptif rendah terhadap ancaman lingkungan, terutama karena keterbatasan ekonomi dan keterikatan tempat tinggal yang tinggi (Fikri dkk., 2022).

Hal ini menjelaskan mengapa masyarakat tetap bertahan di area rawan banjir meski berisiko tinggi, menciptakan siklus kerentanan yang sulit diputus tanpa intervensi kelembagaan yang kuat.

c. Kerentanan Kelembagaan

Aspek kelembagaan menjadi inti persoalan. Kelemahan koordinasi antarinstansi, terbatasnya pendanaan lingkungan, dan belum optimalnya implementasi Rencana Aksi Daerah Penanggulangan Banjir memperkuat kerentanan struktural. efektivitas kebijakan lingkungan lokal sangat bergantung pada kapasitas birokrasi dalam memediasi kepentingan antaraktor dan memastikan konsistensi kebijakan lintas sektor.

Dalam konteks Kelurahan Bugis, inisiatif kebijakan sering berhenti di tataran perencanaan tanpa tindak lanjut operasional yang berkelanjutan. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa kerentanan kelembagaan tidak hanya bersumber dari sumber daya

yang terbatas, tetapi juga dari lemahnya tata kelola adaptif yang mampu mengantisipasi perubahan lingkungan jangka panjang.

Tabel 2.
Analisis Tematik *Urban Environmental Vulnerability* di Kelurahan Bugis, Kota Gorontalo

Tema Utama	Indikator Teoretis	Temuan Empiris/Literatur Sekunder (2020-2025)	Interpretasi Akademik
Urban Environmental Vulnerability	Fisik	- 35% wilayah Kelurahan Bugis mengalami genangan berulang. - Drainase dangkal dan sedimentasi tinggi. - Permukiman padat di sempadan sungai.	Kerentanan fisik tinggi disebabkan degradasi infrastruktur dan tata ruang yang tidak adaptif. Diperlukan pendekatan integratif berbasis risiko dan spasial.
	Sosial	- Kepadatan >7.000 jiwa/km ² . - Dominasi masyarakat berpenghasilan rendah. - Ketergantungan lokasi tinggi.	Kemiskinan dan keterikatan spasial meningkatkan kerentanan sosial. Diperlukan kebijakan <i>inclusive adaptation</i> berbasis komunitas.
	Kelembagaan	- Koordinasi antarinstansi lemah. - Implementasi kebijakan tidak konsisten. - Ketergantungan tinggi pada instruksi kota.	Kerentanan kelembagaan mencerminkan lemahnya kapasitas tata kelola adaptif. Reformasi kelembagaan dan desentralisasi fungsional menjadi kebutuhan mendesak.

Sumber: Analisis Peneliti, 2025

3. Sintesis Pembahasan

Temuan dari kedua analisis tersebut memperlihatkan bahwa tingkat kerentanan lingkungan di Kelurahan Bugis secara langsung berkaitan dengan rendahnya kapasitas birokrasi lokal. Kapasitas analitis yang lemah membuat perumusan kebijakan tidak berbasis data, kapasitas relasional yang terbatas menghambat kolaborasi lintas sektor, sementara kapasitas operasional yang rendah membuat pelaksanaan kebijakan cenderung reaktif. Akibatnya, upaya penanganan banjir dan permukiman kumuh berjalan parsial dan tidak berkelanjutan.

Secara teoritis, temuan ini menegaskan pandangan Brinkerhoff & Morgan (2020) bahwa efektivitas tata kelola publik di tingkat lokal sangat bergantung pada kemampuan birokrasi dalam menghubungkan struktur kelembagaan dengan kapasitas sosial masyarakat. Dengan memperkuat ketiga dimensi kapasitas birokrasi, kerentanan lingkungan dapat ditekan secara sistematis bukan hanya melalui infrastruktur fisik, tetapi melalui tata kelola yang lebih adaptif, partisipatif, dan berbasis bukti.

Tabel 3. Sintesis Hubungan Tematik antara *Governance Capacity* dan *Urban Environmental Vulnerability*

Aspek	Kelemahan Utama	Dampak terhadap Kerentanan Lingkungan	Implikasi Teoretis dan Kebijakan
Analytical-Fisik	Data spasial dan analisis risiko belum terintegrasi.	Perencanaan infrastruktur tidak berbasis peta risiko banjir.	Penguatan <i>data-driven governance</i> untuk mitigasi risiko berbasis bukti.
Relational-Sosial	Kolaborasi antaraktor masih lemah dan sektoral.	Rendahnya partisipasi komunitas dalam adaptasi lingkungan.	Perlu <i>co-governance model</i> berbasis kemitraan publik komunitas.
Operational-Kelembagaan	Implementasi kebijakan tidak konsisten dan reaktif.	Penanganan banjir dan permukiman kumuh bersifat jangka pendek.	Reformasi kelembagaan adaptif dengan pendekatan <i>adaptive governance</i> dan keberlanjutan sosial.

Sumber: Analisis Peneliti, 2025

SIMPULAN

Penelitian ini menegaskan bahwa kapasitas birokrasi (*governance capacity*) memiliki pengaruh yang signifikan terhadap tingkat kerentanan lingkungan perkotaan, terutama di wilayah pesisir padat penduduk seperti Kelurahan Bugis, Kota Gorontalo. Melalui pendekatan studi pustaka dan analisis tematik, ditemukan bahwa permasalahan banjir dan permukiman kumuh di kawasan ini bukan semata akibat faktor fisik dan sosial, tetapi lebih dalam dipengaruhi oleh kelemahan kelembagaan dan tata kelola birokrasi lokal.

Pada dimensi *governance capacity*, kelemahan tampak pada tiga aspek utama. Pertama, kapasitas analitis birokrasi masih rendah karena keterbatasan data dan minimnya praktik kebijakan berbasis bukti. Kedua, kapasitas relasional menunjukkan partisipasi masyarakat yang belum terinstitusionalisasi dalam proses kebijakan, sehingga kolaborasi lintas aktor berjalan parsial. Ketiga, kapasitas operasional masih bersifat reaktif dan jangka pendek, lebih fokus pada penanganan pascabencana daripada mitigasi jangka panjang. Ketiga dimensi ini memperlihatkan bahwa birokrasi lokal belum berfungsi secara adaptif terhadap dinamika lingkungan perkotaan.

Sementara itu, pada dimensi kerentanan lingkungan perkotaan, ditemukan bahwa kerentanan fisik diperparah oleh kondisi drainase yang buruk dan tata ruang yang tidak adaptif; kerentanan sosial meningkat akibat kepadatan penduduk dan kemiskinan struktural; sedangkan kerentanan kelembagaan bersumber dari lemahnya koordinasi antarinstansi dan ketergantungan tinggi terhadap arahan dari pemerintah kota. Ketiga dimensi ini saling memperkuat, menciptakan siklus kerentanan yang sulit diputus tanpa reformasi tata kelola yang terarah.

Secara konseptual, hasil penelitian ini memperkuat argumentasi Brinkerhoff & Morgan dan Gupta et al. bahwa efektivitas tata kelola lingkungan perkotaan sangat bergantung pada kemampuan birokrasi dalam menghubungkan kapasitas institusional dengan adaptasi sosial-ekologis masyarakat. Dengan demikian, peningkatan *governance*

capacity di tingkat kelurahan menjadi prasyarat utama untuk menurunkan tingkat kerentanan lingkungan.

Penelitian ini juga menegaskan pentingnya transformasi kelembagaan lokal melalui tiga strategi utama: *Pertama*, Penguatan kapasitas analitis berbasis data spasial dan kebijakan berbasis bukti, *Kedua*, Pengembangan kapasitas relasional melalui kolaborasi multi-aktor dan partisipasi komunitas, serta *Ketiga*, Peningkatan kapasitas operasional melalui desentralisasi adaptif dan mekanisme keberlanjutan program lingkungan.

Ketiga strategi ini sejalan dengan paradigma adaptive governance dan urban resilience, yang menempatkan birokrasi bukan sekadar pelaksana kebijakan, tetapi sebagai katalis bagi sistem sosial dan lingkungan yang lebih tangguh.

Akhirnya, dapat disimpulkan bahwa upaya menurunkan kerentanan lingkungan di Kelurahan Bugis tidak dapat dicapai melalui intervensi teknis semata, melainkan melalui perubahan paradigma tata kelola menuju birokrasi yang lebih analitis, kolaboratif, dan adaptif. Hanya dengan demikian, transformasi menuju kota yang berdaya tahan (*resilient city*) dapat diwujudkan secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abid, S. K., Sulaiman, N., Al-Wathinani, A. M., & Goniewicz, K. (2024). Community-based flood mitigation in Malaysia: Enhancing public participation and policy effectiveness for sustainable resilience. *Journal of Global Health*, 14, 04290. <https://doi.org/10.7189/jogh.14.04290>
- Abril Cid & Lerner, Amy M. (2023, Januari 11). *Local governments as key agents in climate change adaptation: Challenges and opportunities for institutional capacity-building in Mexico*. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14693062.2022.2163972%4010.1080/tfocoll.2022.0.issue-Adaptation-Climate-Policy>
- Ansell, C., Doberstein, C., Henderson, H., Siddiki, S., & 'T Hart, P. (2020). Understanding inclusion in collaborative governance: A mixed methods approach. *Policy and Society*, 39(4), 570–591. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1785726>
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). When Governance Theory Meets Democratic Theory: The Potential Contribution of Cocreation to Democratic Governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 4(4), 346–362. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab024>
- Bhattacharjee, S., Kumar, P., Thakur, P. K., & Gupta, K. (2021). Hydrodynamic modelling and vulnerability analysis to assess flood risk in a dense Indian city using geospatial techniques. *Natural Hazards*, 105(2), 2117–2145. <https://doi.org/10.1007/s11069-020-04392-z>
- Danquah, J. K., Crocco, O. S., Mahmud, Q. M., Rehan, M., & Rizvi, L. J. (2023). Connecting concepts: Bridging the gap between capacity development and human resource development. *Human Resource Development International*, 26(3), 246–

263. <https://doi.org/10.1080/13678868.2022.2108992>
- Eneqvist, E. (2022). *Experimental Governance: Capacity and legitimacy in local governments*.
- Etongo, D., & Gill, K. (2022). Local Governance Capacity Needs for Implementing Climate Change Adaptation in Seychelles: An Assessment Based on the Capital Approach. *Challenges*, 13(2), 49. <https://doi.org/10.3390/challe13020049>
- Fikri, A. F., Maarif, S., Ruswandi, D., Prakoso, B., Rahmah, N. A., Tyas, T. H., Widana, I. K., & Bandaso, R. M. (2022). Kapasitas Masyarakat Pesisir Pidie Jaya dalam Menghadapi Abrasi dan Implikasinya Terhadap Keamanan Insani. *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*, 18(4), 390–399. <https://doi.org/10.14710/pwk.v18i4.38513>
- Hadiwiyono, H., Soeltanto, T., & Dewantara, C. E. (2024). PENINGKATAN KAPASITAS PELAYANAN ASN UNTUK MENDUKUNG REFORMASI BIROKRASI NASIONAL. *JURNAL PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT*, 2(2), 34–40.
- Haslinda B. Anriani, Ansar Arifin, Harifuddin Halim, Rasyidah Zainuddin, & Abdul Malik Iskandar. (2019). Bencana Banjir dan Kebijakan Pembangunan Perumahan Di Kota Makassar. *Talenta Conference Series: Local Wisdom, Social, and Arts (LWSA)*, 2(1), 1–7. <https://doi.org/10.32734/lwsa.v2i1.599>
- Imam Gunawan. (2022). *Metode Penelitian Kualitatif: Teori dan Praktik*. Bumi Aksara.
- James, T. S. (2025). Democracy, public administration, and democratic backsliding. *Policy Studies*, 1–26. <https://doi.org/10.1080/01442872.2025.2521170>
- Kumar, V., Singh, V. K., Gupta, K., & Jha, A. K. (2021). Integrating Cellular Automata and Agent-Based Modeling for Predicting Urban Growth: A Case of Dehradun City. *Journal of the Indian Society of Remote Sensing*, 49(11), 2779–2795. <https://doi.org/10.1007/s12524-021-01418-2>
- Kunz, K. (2024). Cost, quality, and agency capacity in public service delivery. Dalam C. G. Reddick & T. Demir (Ed.), *Handbook Of Public Service Delivery* (hlm. 223–240). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781035315314.00021>
- Laeni, N., Brink, M. V. D., Busscher, T., Ovink, H., & Arts, J. (2020). Building Local Institutional Capacities for Urban Flood Adaptation: Lessons from the Water as Leverage Program in Semarang, Indonesia. *Sustainability*, 12(23), 10104. <https://doi.org/10.3390/su122310104>
- Mathewson, D. W. (2018). Historic Institutionalism and Urban Morphology in Jakarta: Moving Towards Building Flood Resiliency into the Formal Planning and Development System. *Journal of Regional and City Planning*, 29(3), 188. <https://doi.org/10.5614/jrcp.2018.29.3.2>
- Mees, H., & Surian, J. (2023). Dutch national climate change adaptation policy through a securitization lens: Variations of securitization. *Frontiers in Climate*, 5, 1080754. <https://doi.org/10.3389/fclim.2023.1080754>
- Mokodongan, R., Katili, A. Y., Djaba, M., & Masaguni, O. S. (2025). Efektivitas Kebijakan Perlindungan Hutan di Provinsi Gorontalo: Studi Kasus PSN Bulango Ulu. *Jurnal Kebijakan Publik, Ilmu Administrasi*, 1(1), 32–52.
- Mukherjee, S., Namba, K., Nissen, K. M., Razipoor, E., Heiland, S., & Schütt, B. (2025).

- Review article: Re-viewing Berlin's Urban Parks from the Perspectives of Socio-Economic Inequality, Climate Resilience, and Sustainable Management. Risk Assessment, Mitigation and Adaptation Strategies, Socioeconomic and Management Aspects.* <https://doi.org/10.5194/egusphere-2025-469>
- Nasution, F. R., Nuraini, C., & Sugiarto, A. (2025). The Role of Government in Slum Area Management Strategies for Improving the Quality of Life in Batu Bara Regency. *East Asian Journal of Multidisciplinary Research*, 4(2). <https://doi.org/10.55927/eajmr.v4i2.31>
- Nopiana, M., Yulianda, F., Fahrudin, A., Yulianto, G., & Santoso, M. P. T. (2023). Integrated management strategy of coastal rehabilitation for controlling coastal erosion: A case study of the coastal area of Karawang Regency, West Java, Indonesia. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 1147(1), 012020. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1147/1/012020>
- Pahl-Wostl, C., Dombrowsky, I., & Mirumachi, N. (2021). Water Governance and Policies. Dalam J. J. Bogardi, J. Gupta, K. D. W. Nandalal, L. Salamé, R. R. P. Van Nooijen, N. Kumar, T. Tingsanchali, A. Bhaduri, & A. G. Kolechkina (Ed.), *Handbook of Water Resources Management: Discourses, Concepts and Examples* (hlm. 253–272). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-60147-8_9
- Satispi, E., Izzatusholekha, I., Rahman, A., Habibi, F., & Selvira, R. (2024). Optimalisasi efisiensi penyederhanaan birokrasi pemerintah daerah di Indonesia. *KAIS Kajian Ilmu Sosial*, 5(1), 49–58.
- Sihombing, S. O. (2023). *Transformasi Penelitian Ilmiah: Mengoptimalkan Metode Penelitian dengan Kecerdasan Buatan*. Penerbit NEM.
- Taslim, I., & Akbar, Muh. F. (2019). Koordinasi Publik untuk Pengurangan Risiko Bencana (PRB) Banjir pada Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan Gorontalo. *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*, 7(2), 63–78. <https://doi.org/10.14710/jwl.7.2.63-78>
- Thomas Janoski. (2024). *The Political Economy of Unemployment*. https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=7r8GEQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&ots=ECQsyr1vtS&sig=C5rhX53Cle7WNdzclhb0OPyzpps&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- Tui, F. P., Ilato, R., & Katili, A. Y. (2022). Inovasi pelayanan publik melalui E-government di dinas kependudukan dan catatan sipil Kota Gorontalo. *Publik: jurnal manajemen sumber daya manusia, Administrasi dan Pelayanan Publik*, 9(2), 254–263.
- Uittenbroek, C. J., Mees, H. L. P., Hegger, D. L. T., & Driessen, P. P. J. (2022). Everybody should contribute, but not too much: Perceptions of local governments on citizen responsabilisation in climate change adaptation in the NETHERLANDS. *Environmental Policy and Governance*, 32(3), 192–202. <https://doi.org/10.1002/eet.1983>
- Van Popering-Verkerk, J., Molenveld, A., Duijn, M., Van Leeuwen, C., & Van Buuren, A. (2022). A Framework for Governance Capacity: A Broad Perspective on Steering Efforts in Society. *Administration & Society*, 54(9), 1767–1794.

- <https://doi.org/10.1177/00953997211069932>
- Zahari, A. F. M., Sagena, U., Mustanir, A., Amane, A. P. O., Hendrayady, A., Irawan, B., Tendi, E. F., Sriharyati, S., Widyawati, D. S., & Katili, A. Y. (2023). Reformasi Administrasi Publik. *Pertama. Edited by A. Yanto. Padang: Global Eksekutif Teknologi*, 85–105.
- Zuhdi, S., Rusli, B., Buchari, R. A., Sugandi, Y. S., & Suryana, D. (2024). Policy Network in the Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) Program in Pekanbaru City, Riau Province, Indonesia. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 19(8), 3175–3187. <https://doi.org/10.18280/ijstdp.190830>