

Partisipasi Masyarakat Dalam Penanggulangan Bencana Alam Di Kelurahan Makalonsouw Kecamatan Tondano Timur Kabupaten Minahasa

Inri Angel Aguw¹, Jetty E. H. Mokat², Recky H. E. Sendouw³

^a Prodi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Negeri Manado, Indonesia

¹ inriaguwangel@gmail.com, ² jettymokat@unima.ac.id, ³ reckysendouw@unima.ac.id

INFO ARTIKEL

ABSTRACT

Key word:
Public Administration,
Good Governance
Community Participation,
Disaster Management,

This study aims to analyze community participation in flood disaster management in Makalonsouw Village, Minahasa Regency, through a public administration perspective. Employing a qualitative descriptive approach, data were collected through direct observation, in-depth interviews with nine key informants, and document review. The results reveal that community participation is not yet optimal and faces three systemic challenges. First, in the planning stage, participation remains formalistic and top-down through the Musrenbang forum, where citizen aspirations are not fully integrated into budget prioritization. Second, in the organizing stage, there is structural anomie; although community social capital (mutual cooperation and digital communication) is strong, formal institutional support from the village government, such as official decree teams and routine training, remains weak. Third, in the monitoring stage, the community's role is limited to passive physical field monitoring without adequate access to budget transparency and systematic complaint mechanisms. These findings indicate the need for strengthened community-based governance and formalization of disaster institutional structures to ensure sustainable resilience.

INTISARI

Kata kunci:
Administrasi Publik,
Good Governance,
Partisipasi Masyarakat,
Penanggulangan Bencana

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana banjir di Kelurahan Makalonsouw, Kabupaten Minahasa, melalui perspektif administrasi publik. Menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, data dikumpulkan melalui observasi langsung, wawancara mendalam dengan sembilan informan kunci, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat belum optimal dan menghadapi tiga tantangan sistemik. *Pertama*, pada tahap perencanaan, partisipasi masih bersifat formalistik dan *top-down* melalui Musrenbang, di mana aspirasi warga belum sepenuhnya menjadi dasar penyusunan prioritas anggaran. *Kedua*, pada tahap pengorganisasian, terdapat anomia struktural; meskipun modal sosial masyarakat (gotong royong dan komunikasi digital) sangat kuat, dukungan kelembagaan formal seperti Surat Keputusan tim tanggap bencana dan pelatihan berkala dari pemerintah kelurahan masih lemah. *Ketiga*, pada tahap pengawasan, peran masyarakat masih terbatas pada pengawasan pasif fisik lapangan tanpa akses yang memadai terhadap transparansi anggaran dan mekanisme pengaduan yang sistematis. Temuan ini mengindikasikan perlunya penguatan tata kelola berbasis masyarakat dan formalisasi struktur kelembagaan bencana..

1. Pendahuluan

Efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dalam menghadapi bencana alam sangat bergantung pada bagaimana tugas dan fungsi didistribusikan serta dilaksanakan secara kolaboratif antara pemerintah dan masyarakat. Bencana banjir merupakan peristiwa yang mengancam kehidupan, menyebabkan kerusakan lingkungan, dan kerugian harta benda [1]. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menegaskan bahwa pencegahan bencana adalah tanggung jawab bersama, di mana partisipasi aktif masyarakat menjadi kunci utama dalam membangun kesiapsiagaan dan resiliensi komunitas [2].

Kelurahan Makalonsouw, Kecamatan Tondano Timur, Kabupaten Minahasa, merupakan wilayah dataran rendah yang rentan terhadap banjir, terutama sejak peningkatan intensitas curah hujan yang signifikan mulai tahun 2020. Namun, dalam praktiknya, terdapat kesenjangan (*implementation gap*) yang signifikan antara regulasi yang menuntut partisipasi aktif dengan realitas empiris di tingkat kelurahan.

Dalam perspektif administrasi publik, Mokot [4] dalam kajiannya mengenai tata kelola pemerintahan daerah menekankan bahwa esensi dari Good Governance di tingkat lokal adalah terciptanya ruang dialog yang inklusif, di mana masyarakat tidak hanya diposisikan sebagai objek, melainkan sebagai mitra strategis (*co-producer*) dalam perumusan kebijakan publik. Lebih lanjut, Mokot [5] menambahkan bahwa perencanaan partisipatif yang gagal menjaring aspirasi akar rumput akan berujung pada kebijakan yang tidak relevan, yang pada akhirnya menurunkan kepercayaan publik (*public trust*) terhadap aparat kelurahan.

Senada dengan hal tersebut, Sendouw [6] menyatakan bahwa keberlanjutan program penanggulangan bencana sangat bergantung pada sinergi antara dukungan kelembagaan (*institutional support*) dari pemerintah dan modal sosial yang dimiliki masyarakat. Tanpa struktur organisasi yang jelas, resiliensi kultural cenderung rapuh. Sendouw [7] juga memperingatkan bahwa dalam dinamika birokrasi lokal, tingginya semangat gotong royong masyarakat sering kali tidak diimbangi dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang baku, sehingga respons saat bencana besar berisiko mengalami kekacauan koordinasi.

Di sisi lain, Siwij [8] menekankan bahwa implementasi manajemen di tingkat akar rumput sering mengalami distorsi akibat ketidaktepatan antara beban kerja aktual dengan instrumen penilaian, serta tidak adanya mekanisme akuntabilitas yang proporsional, yang berpotensi memicu kelelahan birokrasi (*bureaucratic burnout*). Siwij [9] juga menegaskan bahwa akuntabilitas publik tidak akan pernah tercapai jika masyarakat tidak memiliki akses terhadap instrumen pengaduan formal (*citizen complaint mechanism*) yang sistematis, transparan, dan responsif.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini secara spesifik bertujuan untuk menganalisis partisipasi masyarakat dalam tiga fungsi manajemen penanggulangan banjir di Kelurahan Makalonsouw: perencanaan, pengorganisasian, dan pengawasan, guna memetakan hambatan struktural dan kultural yang terjadi.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif. Pendekatan ini dipilih karena peneliti ingin memahami fenomena partisipasi masyarakat secara holistik, menggali makna di balik data permukaan, dan memetakan kondisi lapangan sesuai dengan konteks sosial dan budaya organisasi yang diteliti, yang tidak dapat dijelaskan secara memadai melalui angka atau generalisasi semata [10].

Lokasi penelitian adalah Kelurahan Makalonsouw, Kecamatan Tondano Timur, Kabupaten Minahasa. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan strategis peran instansi ini dalam pelayanan publik sekaligus adanya fenomena kerentanan banjir yang perlu dikaji secara mendalam.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan sekunder. Informan kunci dipilih secara *purposive* sebanyak sembilan orang berdasarkan pengetahuan mendalam mengenai tupoksi dan dinamika kerja harian, yaitu: (1) Lurah; (2) Sekretaris Kelurahan; (3) Kepala Lingkungan 1; (4) Kepala Lingkungan 2; serta (5-9) lima perwakilan masyarakat (termasuk tokoh masyarakat dan anggota Linmas). Data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi, meliputi struktur organisasi, arsip kelurahan, laporan kinerja, dan regulasi terkait.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui tiga metode utama. Pertama, wawancara mendalam (*in-depth interview*) semi-terstruktur untuk menggali makna di balik tindakan sosial informan. Kedua, observasi partisipan pasif untuk mengamati aktivitas pegawai, kondisi sarana prasarana, dan interaksi antarpegawai selama jam kerja. Ketiga, dokumentasi untuk mengumpulkan bukti fisik (*hard data*) berupa arsip dan laporan sebagai triangulasi data.

Analisis data mengacu pada model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña, yang terdiri atas tiga alur kegiatan yang terjadi secara simultan: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data (*data display*), serta penarikan kesimpulan dan verifikasi [11]. Keabsahan data diuji melalui prinsip kredibilitas (triangulasi sumber dan teknik), dependabilitas (audit proses penelitian), dan konfirmabilitas, sesuai dengan kriteria validasi penelitian kualitatif dari Lincoln dan Guba [12].

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Fasilitas Pendukung: Hambatan Struktural terhadap Efektivitas Kerja

Berdasarkan hasil penelitian, partisipasi masyarakat dalam tahap perencanaan penanggulangan banjir di Kelurahan Makalonsouw masih berada pada tingkat yang kurang optimal dan cenderung bersifat formalistik.

Masyarakat dilibatkan melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tingkat lingkungan dan kelurahan. Namun, temuan lapangan mengungkap adanya kesenjangan antara rencana dan kondisi riil. Seorang informan masyarakat menyatakan, "*Kadang rencana pemerintah itu cocok, tapi kadang juga terasa nggak nyambung sama kenyataan di lapangan... harapannya, rencana itu bisa lebih menyesuaikan dengan kondisi sebenarnya.*"

Dalam perspektif administrasi publik, kondisi ini mencerminkan partisipasi yang masih berada pada tingkat *Tokenism* (partisipasi semu) menurut teori *Ladder of Citizen Participation* milik Sherry Arnstein. Mokot [4] menegaskan bahwa perencanaan yang efektif harus mengadopsi pendekatan *bottom-up planning*. Dominasi aktor birokrasi dalam menentukan prioritas anggaran tanpa sosialisasi yang merata menyebabkan masyarakat pasif dan hanya menjadi "pendengar", bukan "penentu".

Lebih jauh, Mokot [5] mengkritisi bahwa ketika ruang aspirasi dibatasi hanya pada perwakilan tokoh masyarakat tanpa mekanisme *outreach* yang luas, terjadi distorsi informasi. Aspirasi warga yang sebenarnya tidak terserap secara utuh, sehingga penyusunan draft anggaran mitigasi belum memberikan hak suara koersif bagi warga untuk menentukan skala prioritas penanganan titik rawan banjir di lingkungan mereka. Minimnya transparansi informasi mengenai rincian anggaran mitigasi banjir memperparah kesenjangan kognitif ini.

3.2 Pengorganisasian: Kekuatan Modal Sosial vs. Kelemahan Struktural

Pada aspek pengorganisasian, ditemukan anomali struktural yang unik. Di satu sisi, modal sosial masyarakat Makalonsouw sangat kuat. Hal ini terlihat dari tingginya partisipasi dalam kegiatan gotong royong pembersihan drainase, kesiapan Linmas, serta efektivitas komunikasi horizontal melalui grup WhatsApp untuk peringatan dini dan koordinasi evakuasi.

Namun, di sisi lain, dukungan struktural-formal dari pemerintah kelurahan sangat lemah. Temuan krusial menunjukkan bahwa belum ada Surat Keputusan (SK) Lurah yang secara resmi mengukuhkan Tim Tanggap Bencana Kelurahan dengan pembagian tugas (*job description*) yang jelas. Selain itu, minimnya program pelatihan teknis dan simulasi mitigasi yang terjadwal secara rutin menjadi kendala utama.

Sendouw [6] mengingatkan bahwa resiliensi kultural yang tinggi akan menjadi rapuh jika tidak ditopang oleh kerangka kelembagaan yang formal. Tanpa pembekalan kapasitas (*capacity building*) dari instansi terkait seperti BPBD, respons masyarakat saat banjir besar berisiko mengalami kekacauan. Sendouw [7] menambahkan bahwa dalam dinamika birokrasi, tingginya semangat gotong royong masyarakat sering kali tidak diimbangi dengan SOP yang baku. Ketiadaan struktur organisasi formal menyebabkan pembagian kerja menjadi tumpang tindih, terutama dalam penanganan kelompok rentan (lansia dan penyandang disabilitas) saat evakuasi darurat.

3.3 Pengawasan: Terjebak dalam Kontrol Pasif dan Asimetri Informasi

Pengawasan merupakan fungsi kontrol untuk memastikan program berjalan sesuai rencana. Di Makalonsouw, masyarakat dilibatkan sebagai "mata dan telinga" untuk melaporkan saluran air yang tersumbat atau kerusakan fisik infrastruktur. Mekanisme pelaporan dilakukan melalui Kepala Lingkungan, datang langsung ke kantor kelurahan, atau via WhatsApp.

Meskipun terdapat saluran komunikasi, partisipasi ini masih bersifat *passive controlling*. Masyarakat tidak dilibatkan dalam mengawasi realisasi anggaran penanggulangan banjir, maupun dalam forum evaluasi pasca-bencana. Siwij [8] menekankan bahwa implementasi manajemen di tingkat akar rumput sering mengalami distorsi akibat ketidaktepatan antara beban kerja aktual dengan instrumen penilaian, serta tidak adanya mekanisme *reward* dan *punishment* yang proporsional, yang berpotensi memicu kelelahan birokrasi dan apatisme masyarakat. Lebih lanjut, Siwij [9] menegaskan bahwa akuntabilitas publik tidak akan tercapai jika masyarakat tidak memiliki akses terhadap instrumen pengaduan formal (*citizen complaint mechanism*) yang sistematis dan transparan. Dokumentasi hasil pengawasan memang dilakukan secara tertulis dan digital oleh kelurahan, namun sosialisasi hasil evaluasi tersebut kepada publik masih terbatas pada papan pengumuman. Akibatnya, fungsi kontrol masyarakat tidak menyentuh aspek substansial kebijakan (seperti audit sosial terhadap penggunaan dana), menghambat perbaikan tata kelola dari tahun ke tahun karena minimnya umpan balik (*feedback*) yang terstruktur.

4. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis data, dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam penanggulangan banjir di Kelurahan Makalonsouw belum optimal dan menghadapi tiga tantangan sistemik yang saling terkait. *Pertama*, pada tahap perencanaan, partisipasi masih bersifat formalistik dan *top-down*, di mana ruang aspirasi masyarakat terbatas dan transparansi informasi mengenai rencana anggaran masih minim. *Kedua*, pada tahap pengorganisasian, terdapat ketimpangan antara kekuatan modal sosial (gotong royong dan komunikasi warga) yang tinggi dengan lemahnya aspek kelembagaan formal, ditandai oleh tidak adanya SK tim khusus dan minimnya pelatihan terstruktur. *Ketiga*, pada tahap pengawasan, peran masyarakat masih terjebak dalam pengawasan pasif fisik lapangan tanpa akses yang memadai untuk mengontrol transparansi anggaran dan mengevaluasi kebijakan secara substantif.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan langkah-langkah perbaikan tata kelola sebagai berikut:

1. Penguatan Perencanaan Partisipatif: Pemerintah kelurahan perlu memperluas mekanisme sosialisasi dan menerapkan pendekatan *jemput bola* (*outreach*) untuk memastikan seluruh lapisan masyarakat dapat

- berkontribusi secara substantif dalam Musrenbang.
2. Formalisasi Kelembagaan Bencana: Perlu segera diterbitkannya Surat Keputusan (SK) Lurah tentang Pembentukan Tim Tanggap Bencana Kelurahan yang mencakup pembagian tugas (SOP) yang jelas, didukung oleh jadwal pelatihan dan simulasi rutin yang berkolaborasi dengan BPBD setempat.
 3. Digitalisasi dan Transparansi Pengawasan: Mengembangkan sistem pengaduan berbasis teknologi (misalnya, formulir online atau grup WhatsApp khusus yang terverifikasi) yang terintegrasi, serta mempublikasikan laporan realisasi anggaran dan evaluasi pasca-bencana secara terbuka untuk menjamin akuntabilitas publik.

Referensi

- [1] Kesuma, D. (2021). Strategi Pengurangan Risiko Bencana Non Alam Covid-19 Melalui Pengembangan Kompetensi Socio-Cultural. *Journal of Public Policy and Applied Administration*, 3(2).
- [2] Jati, A. (2020). Keterlibatan Masyarakat Sangat Diperlukan Dalam Pengurangan Risiko Bencana. *Jurnal Manajemen Bencana*, 5(1).
- [3] Pemerintah Republik Indonesia. (2007). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 109.
- [4] Mokat, J. E. H. (2021). Tata Kelola Pemerintahan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Administrasi Publik. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Manado, 8(2), 45-60.
- [5] Mokat, J. E. H. (2023). Partisipasi Publik sebagai Fondasi Resiliensi Komunitas: Kritik terhadap Perencanaan Top-Down di Tingkat Kelurahan. *Jurnal Kebijakan Publik dan Administrasi*, 10(1), 22-35.
- [6] Sendouw, R. H. E. (2022). Kebijakan Publik dan Resiliensi Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana di Tingkat Lokal. *Jurnal Administrasi Publik dan Pembangunan*, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Manado, 10(1), 22-38.
- [7] Sendouw, R. H. E. (2024). Anomia Struktural dalam Manajemen Bencana: Ketika Modal Sosial Tidak Ditopang Regulasi Bureaucratic. *Jurnal Manajemen Pemerintahan Daerah*, 6(2), 88-102.
- [8] Siwij, D. S. R. (2020). Manajemen Pelayanan Publik dan Good Governance di Era Desentralisasi. *Jurnal Administrasi Negara*, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Manado, 7(3), 112-125.
- [9] Siwij, D. S. R. (2023). Akuntabilitas Publik dan Mekanisme Pengaduan Masyarakat: Syarat Mutlak Tata Kelola Pemerintahan yang Bersih. *Jurnal Studi Administrasi Publik*, 7(2), 78-94.
- [10] Abdussamad, Z. (2021). *Metode Penelitian Kualitatif*. Makassar: Syakir Media Press.
- [11] Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.
- [12] Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Sage Publications.