# Membangun
# KAPASITAS KELEMBAGAAN UNTUK KETAHANAN PESISIR

## Tata Kelola Bencana Di Pantai Utara Jawa Timur

**Musta'ana, S.Sos., M.Si.**

PENERBIT
INDONESIA
IMAJI

# MEMBANGUN KAPASITAS KELEMBAGAAN UNTUK KETAHANAN PESISIR

## Tata Kelola Bencana Di Pantai Utara Jawa Timur

**Penulis:**
**Musta'ana, S.Sos., M.Si**

**Desain Cover:** Akbar Hidayat
**Editor:** Muhammad Luthfi Hamdani

**ISBN: 978-634-7833-39-6**

**Layouter:** Ika Puji A.

**Cetakan Pertama:** Agustus, 2026

Ukuran: 15,5 cm x 23 cm
Jumlah Halaman: viii + 224 halaman

Hak Cipta 2026, Pada Penulis
Hak Cipta Dilindungi Oleh Undang-Undang
**Copyright © 2026**
**by Penerbit Indonesia Imaji**
All Right Reserved

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT INDONESIA IMAJI**
**(Grup CV. Indonesia Imaji)**
Jalan Sumbing Raya, Griya Rosari Indah, E6, Mojosongo,
Jebres, Surakarta (57127)

**Anggota IKAPI No. 292/JTI/2021**
Website: www.indonesiaimaji.com

**Sanksi Pelanggaran Pasal 113**
**Undang-Undang No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

i. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).

ii. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

iii. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

iv. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# KATA PENGANTAR



Wilayah pesisir Pantai Utara Jawa Timur adalah ruang hidup yang padat oleh aktivitas manusia sekaligus rawan oleh ancaman bencana. Di sepanjang garis pantainya, jutaan penduduk menggantungkan hidup pada perikanan, pertanian tambak, perdagangan, dan jasa kepelabuhanan, namun wilayah yang sama juga menjadi titik pertemuan antara ancaman banjir rob, abrasi, penurunan muka tanah, dan gelombang ekstrem yang intensitasnya terus meningkat dari tahun ke tahun. Banjir rob yang dahulu dianggap sebagai fenomena musiman kini berubah menjadi kondisi permanen di sejumlah kawasan, menggenangi permukiman, merusak infrastruktur, dan mengganggu aktivitas ekonomi masyarakat secara berulang. Kondisi ini menempatkan pesisir Jawa Timur sebagai cermin dari persoalan yang lebih luas: bagaimana suatu wilayah dapat terus bertahan, beradaptasi, dan berkembang di tengah risiko bencana yang tidak lagi bersifat sesekali, melainkan berulang dan cenderung memburuk.

Buku ini lahir dari keprihatinan sekaligus harapan terhadap kondisi tersebut. Keprihatinan, karena berbagai upaya penanggulangan bencana di wilayah pesisir selama ini masih banyak yang bersifat responsif dan tambal sulam, hadir setelah bencana terjadi dan mereda seiring berlalunya perhatian publik.

Harapan, karena di berbagai tempat mulai tumbuh inisiatif yang menunjukkan bahwa pemerintah daerah, pemerintah desa, dan masyarakat pesisir dapat belajar dari pengalaman, membangun kapasitas, dan menata ulang cara mereka mengelola risiko secara lebih terencana dan berkelanjutan. Pertanyaannya bukan lagi sekadar bagaimana merespons bencana ketika terjadi, tetapi bagaimana membangun kelembagaan yang cukup tangguh untuk menghadapi, memulihkan diri, beradaptasi, dan bertransformasi terhadap perubahan risiko yang terus berlangsung.

Titik tolak buku ini adalah gagasan bahwa ketahanan pesisir bukan semata-mata persoalan teknis kebencanaan, melainkan persoalan kelembagaan. Infrastruktur fisik seperti tanggul, pompa, atau sistem peringatan dini memang penting, tetapi keberadaannya tidak banyak berarti apabila tidak ditopang oleh institusi yang mampu merencanakan, mengoordinasikan, mendanai, dan mengevaluasi upaya penanggulangan bencana secara konsisten. Pengalaman berbagai daerah menunjukkan bahwa kegagalan menghadapi bencana pesisir lebih sering bersumber dari lemahnya koordinasi lintas sektor, tumpang tindih kewenangan, minimnya data dan informasi risiko, serta rendahnya keterlibatan masyarakat, dibandingkan dari ketiadaan teknologi maupun anggaran semata. Oleh karena itu, penguatan kapasitas kelembagaan menjadi kunci utama dalam membangun ketahanan pesisir yang berkelanjutan.

Buku ini disusun untuk menjembatani perspektif administrasi publik dengan persoalan tata kelola bencana di wilayah pesisir. Melalui empat bab yang saling berkaitan, pembaca diajak menelusuri karakteristik pesisir dan kompleksitas bencananya, memahami konsep kelembagaan dan institution building sebagai kerangka analisis, mendalami pendekatan serta praktik dalam membangun ketahanan pesisir, hingga merumuskan agenda transformasi kelembagaan yang relevan bagi pemerintah

daerah. Pembahasan difokuskan pada konteks Pantai Utara Jawa Timur, sebuah kawasan yang merepresentasikan hampir seluruh kerumitan persoalan pesisir Indonesia: tekanan pembangunan, degradasi lingkungan, kerentanan sosial-ekonomi, dan keterbatasan kapasitas pemerintahan daerah dalam satu ruang yang sama.

Buku ini ditujukan bagi kalangan akademisi, mahasiswa administrasi publik dan ilmu kebencanaan, aparatur pemerintah daerah dan desa, serta siapa pun yang berkepentingan dengan masa depan wilayah pesisir. Harapannya, buku ini tidak berhenti sebagai kajian akademis semata, tetapi dapat menjadi rujukan berpikir bagi upaya nyata membangun kelembagaan yang lebih tangguh, sehingga masyarakat pesisir tidak hanya mampu bertahan dari bencana, tetapi juga tumbuh dan berkembang bersama risiko yang menjadi bagian tak terpisahkan dari kehidupan mereka.

# DAFTAR ISI




**KATA PENGANTAR ..... i**

**DAFTAR ISI ..... v**

## BAB 1

**PESISIR, BENCANA, DAN TANTANGAN KETAHANAN ..... 1**

1.1 Pesisir sebagai Ruang Strategis dan Rentan ..... 2
1.2 Perubahan Risiko Bencana di Wilayah Pesisir ..... 13
1.3 Dampak Bencana terhadap Masyarakat Pesisir ..... 28
1.4 Pantura Jawa Timur dan Kompleksitas Bencana Pesisir ..... 39
1.5 Dari Manajemen Bencana menuju Ketahanan Pesisir ... 49

## BAB 2

**MEMBANGUN KELEMBAGAAN TANGGUH DALAM MANAJEMEN BENCANA ..... 57**

2.1 Memahami Kelembagaan dalam Perspektif Administrasi Publik ..... 60
2.2 Konsep *Institution Building* ..... 65
2.3 Lima Pilar Institution Building ..... 66
2.4 Kelembagaan dan Tata Kelola Bencana ..... 79
2.5 *Collaborative Governance* dalam Manajemen Bencana ..... 81
2.6 Kelembagaan dan Ketahanan Pesisir ..... 82
2.7 Karakteristik Tata Kelola Risiko di Pantai Utara Jawa Timur ..... 84

2.8 Tata Kelola Multilevel dalam Penanggulangan Bencana Pesisir ..... 86
2.9 Sistem Informasi Risiko sebagai Infrastruktur Kelembagaanf ..... 87
2.10 Peringatan Dini dan Kesiapsiagaan Berbasis Kelembagaan ..... 88
2.11 Pentahelix dan Collaborative Governance ..... 90
2.12 Kepemimpinan, Budaya Organisasi, dan Pembelajaran Kelembagaan ..... 92
2.13 Pembiayaan dan Investasi Ketahanan Pesisir ..... 93
2.14 Adaptasi Berbasis Ekosistem dan Infrastruktur: Implikasi Kelembagaan ..... 93
2.15 Kerangka Operasional Penguatan Kapasitas Kelembagaan ..... 94
2.16 Strategi Penguatan Kelembagaan di Pantura Jawa Timur ..... 96
2.17 Model Kelembagaan Tangguh untuk Ketahanan Pesisir ..... 98
2.18 Implikasi bagi Penelitian dan Pengembangan Kebijakan ..... 101

## BAB 3

**MEMBANGUN KETAHANAN PESISIR: PENDEKATAN, STRATEGI, DAN PRAKTIK ..... 103**

3.1 Memahami Ketahanan Pesisir ..... 104
3.2 Dimensi Ketahanan Pesisir ..... 115
3.3 Pendekatan dalam Membangun Ketahanan Pesisir ..... 129
3.4 Penguatan Kapasitas Pemerintah Daerah ..... 142
3.5 Penguatan Kapasitas Masyarakat Pesisir ..... 152
3.6 Kolaborasi dalam Membangun Ketahanan ..... 162
3.7 Dari Responsif menuju Adaptif ..... 174
3.8 Tantangan Membangun Ketahanan Pesisir ..... 184
3.9 Praktik dalam Penguatan Ketahanan Pesisir ..... 194

**EPILOG..... 205**
**DAFTAR PUSTAKA ..... 213**
**PROFIL PENULIS..... 223**



Bab

# 1

# PESISIR, BENCANA, DAN TANTANGAN KETAHANAN

## 1.1 Pesisir sebagai Ruang Strategis dan Rentan

Wilayah pesisir merupakan salah satu ruang geografis yang memiliki arti strategis karena menjadi tempat bertemunya berbagai kepentingan ekologis, sosial, ekonomi, dan pembangunan. Pesisir tidak dapat dipahami semata-mata sebagai batas antara daratan dan laut, melainkan sebagai ruang yang mempertemukan ekosistem, aktivitas manusia, jaringan infrastruktur, serta proses-proses alam yang berlangsung secara dinamis. Di wilayah pesisir, kegiatan perikanan, permukiman, perdagangan, transportasi, industri, pariwisata, dan pemanfaatan sumber daya alam berkembang dalam ruang yang relatif terbatas. Kondisi tersebut menjadikan wilayah pesisir memiliki nilai ekonomi yang tinggi, tetapi sekaligus memperbesar tingkat paparan terhadap perubahan lingkungan dan berbagai bahaya hidrometeorologi.

Kawasan pesisir utara Jawa merupakan salah satu kawasan yang sangat dinamis secara ekonomi sekaligus sensitif terhadap perubahan biofisik. Pemanfaatan ruang untuk transportasi, industri, permukiman, perikanan, pertanian, dan berbagai kegiatan ekonomi berlangsung bersamaan dengan proses perubahan garis pantai, kenaikan muka laut, gelombang, pasang surut, serta penurunan muka tanah. (Yulianto et al., 2023) Dengan demikian, nilai strategis pesisir dan kerentanannya merupakan dua karakter yang berjalan bersamaan: semakin intensif pesisir dimanfaatkan, semakin besar pula jumlah aset, penduduk, dan aktivitas yang berpotensi terpapar ketika terjadi gangguan. Dalam konteks Indonesia, karakter tersebut menjadi semakin penting karena sebagian masyarakat pesisir memiliki ketergantungan langsung maupun tidak langsung terhadap sumber daya laut. Penelitian mengenai masyarakat nelayan Indonesia menunjukkan bahwa



Bab

# 2.

# MEMBANGUN KELEMBAGAAN TANGGUH DALAM MANAJEMEN BENCANA

Bencana pada dasarnya bukan hanya munculnya ancaman alam; itu juga tentang cara masyarakat dan pemerintah mengelola risiko yang ada. Ancaman seperti banjir, gelombang ekstrem, abrasi, tsunami, cuaca ekstrem, dan kenaikan muka air laut dapat berubah menjadi bencana ketika berinteraksi dengan tingkat keterpaparan, kerentanan, dan kapasitas masyarakat dan pemerintah. Oleh karena itu, kelembagaan yang mampu bekerja sebelum, ketika, dan setelah bencana diperlukan untuk mengurangi risiko bencana.

Kerangka Sendai untuk Pengurangan Risiko Bencana 2015–2030 menetapkan empat prioritas utama: pemahaman risiko, peningkatan tata kelola risiko bencana, investasi untuk ketangguhan, serta kesiapsiagaan dan pemulihan yang lebih baik. Kerangka tersebut menunjukkan bahwa pengurangan risiko tidak dapat hanya bergantung pada respons darurat, tetapi juga membutuhkan tata kelola dan kapasitas kelembagaan yang dibangun secara berkelanjutan (Kelman & Glantz, 2015). Kebutuhan ini semakin penting bagi daerah pesisir. Wilayah pesisir adalah tempat di mana berbagai aktivitas sosial, ekonomi, dan ekologis bertemu. Pada satu sisi, wilayah ini menjadi pusat permukiman, perikanan, perdagangan, transportasi, pariwisata, dan berbagai kegiatan ekonomi, tetapi juga menghadapi berbagai risiko. Akibatnya, lembaga yang mengelola wilayah pesisir harus memiliki kemampuan administratif dan kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan perubahan.

Bencana di wilayah pesisir merupakan persoalan publik yang tidak dapat dipahami hanya sebagai peristiwa alam . Risiko bencana terbentuk melalui interaksi antara ancaman, Tingkat keterpaparan, kerentanan masyarakat, kondisi lingkungan serta kapasitas yang dimiliki oleh pemerintah dan masyarakat. Karena itu, kualitas kelembagaan yang mengatur, mengoordinasikan dan



Bab

# 3.

# MEMBANGUN KETAHANAN PESISIR: PENDEKATAN, STRATEGI, DAN PRAKTIK

## 3.1 Memahami Ketahanan Pesisir

### 3.1.1 Pengertian ketahanan

Istilah ketahanan atau *resilience* pada mulanya berkembang dalam kajian ekologi untuk menjelaskan kemampuan suatu sistem dalam menyerap gangguan tanpa kehilangan struktur, fungsi, dan identitas dasarnya. Dalam perspektif awal tersebut, suatu sistem dikatakan memiliki ketahanan apabila mampu menghadapi tekanan eksternal, mengalami perubahan atau gangguan, kemudian kembali menjalankan fungsi utamanya. Seiring berkembangnya kajian lintas disiplin, konsep ketahanan kemudian tidak lagi terbatas pada kemampuan sistem untuk kembali ke kondisi semula, tetapi juga mencakup kemampuan untuk belajar dari pengalaman, melakukan penyesuaian, dan bahkan mengalami transformasi ketika kondisi lingkungan telah berubah secara mendasar (Persada et al., 2022; Lestari et al., 2024; Setyaningsih et al., 2023).

Perkembangan tersebut melahirkan pergeseran penting dari paradigma *bounce back* menuju paradigma bounce forward. Konsep bounce back menekankan kemampuan suatu sistem untuk pulih dan kembali pada kondisi sebelum terjadinya gangguan. Sementara itu, bounce forward memandang gangguan sebagai momentum untuk melakukan pembelajaran, memperbaiki kelemahan, dan menciptakan kondisi yang lebih baik dibandingkan kondisi sebelumnya. Dalam konteks kebencanaan, perbedaan ini menjadi sangat penting karena tidak semua kondisi sebelum bencana dapat dipertahankan atau bahkan layak untuk dipulihkan. Apabila suatu wilayah secara terus-menerus mengalami banjir rob, abrasi, penurunan muka tanah, atau perubahan garis pantai, maka mengembalikan wilayah tersebut sepenuhnya pada kondisi

# DAFTAR PUSTAKA




Aisya, N. S. (2019). Politik Adaptasi Perubahan Iklim dalam Pendekatan Multilevel Governance di Kota Semarang. *Jurnal Hubungan Internasional*, *8*(1).

Alim, D. S., Saputra, D. K., Darmawan, A., Arisandy, K. R., & Andrimida, A. (2023). Analysis of Potential Coastal Resources for Recommendations for Designating Marine Protected Areas in Kondang Merak Bay, Malang Regency. *Jurnal Biologi Tropis*, (4).

Alimi, N. (2026). *Profil Pelabuhan Perikanan Nusantara Brondong*. Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 543–571.

Asrofi, A., Giyarsih, S. R., & Hadmoko, D. S. (2024). The Impact Of Tidal Floods On Poor Households In The Sayung Coast, Demak Regency, Indonesia. *Indonesian Journal of Geography*, *56*(3), 456–465. https://doi.org/10.22146/ijg.94063

Baser, H., & Morgan, P. (2011). Capacity Change and Performance: *Capacity Development for Improved Water Management*, (59), 135–154. https://doi.org/10.1201/b10532-7

BMKG. (2025). *Prakiraan Daerah Potensi Banjir Bulan Juni, Juli & Agustus 2025*.

# PROFIL PENULIS





**Mustaana, S.Sos., M.Si.** lahir di Bojonegoro pada 24 Maret 1976. Menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) Administrasi Negara di Universitas Bojonegoro pada tahun 1999 setelah menempuh studi sejak tahun 1994, kemudian melanjutkan pendidikan Magister (S2) Administrasi Publik di Universitas Wijaya Putra Surabaya dan lulus pada tahun 2014. Sejak tahun 2014 hingga sekarang, aktif sebagai Dosen Tetap pada Program Studi Administrasi Publik, Universitas Bojonegoro.

Dalam aktivitas akademiknya, memiliki perhatian pada bidang administrasi publik, kebijakan publik, tata kelola pemerintahan, pemberdayaan masyarakat, serta pengembangan tata kelola yang adaptif dan berkelanjutan. Selain aktif dalam kegiatan pendidikan dan pengembangan keilmuan Administrasi Publik, juga aktif dalam penelitian dan publikasi ilmiah. Pada tahun 2026, memperoleh pendanaan Program Penelitian Fundamental Reguler (PFR) Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Riset, dan Teknologi (Dikti) melalui penelitian berjudul "Kapasitas Kelembagaan Manajemen Bencana dalam Membangun Ketahanan

Pesisir di Wilayah Pantura Jawa Timur", sebagai bagian dari kontribusi dalam pengembangan kajian administrasi publik, khususnya pada aspek kapasitas kelembagaan, manajemen bencana, dan ketahanan wilayah pesisir.