



Collaborative Leadership of the Subdistrict Head's in Addressing Authority Vacuum in Flood Management in East Teluk jambe Timur Subdistrict

Riska Setyanti Solihat, Eka Yulyana
Universitas Singaperbangsa Karawang
Karawang, Indonesia

Email correstpondence : riskasetyantisolihat@gmail.com

Abstract

Purpose: This study aims to analyze the collaborative leadership of the Head of Telukjambe Timur Subdistrict in addressing the authority vacuum amid the fragmentation of flood management responsibilities involving multiple actors across different levels of government.

Design/methodology/approach: This study employs a qualitative approach using an embedded single-case study design (Yin, 2018). Primary data were collected through in-depth interviews with six informants during the period of March–April 2026. Secondary data were sourced from government documents and media coverage. Data analysis was conducted using the explanation-building technique within the framework of Collaborative Leadership proposed by Archer and Cameron (2013).

Findings: The Camat Telukjambe Timur's leadership was effective during the emergency response phase through three dimensions: building relationships, supported by an informal network of Forkopimcam; handling conflicts, which successfully defused operational conflicts at the evacuation center; and sharing control, through the distribution of roles across agencies with BPBD and the Social Affairs Department. However, this effectiveness has not yet reached the structural mitigation dimension. The conflict between the Wadas and Purwadana villages regarding the normalization of the water channel could only be resolved after external intervention, showing the actual limits of the authority vacuum faced by the Camat.

Practical Implication: The research recommends that the Karawang Regency Government optimize the delegation of authority to the district head, activate the Forum for Disaster Risk Reduction (PRB) at the district level in accordance with Regency Regulation No. 45 of 2025, and integrate disaster mitigation planning into the district-level People's Representative Council (Musrenbang).

Originality/value : This study fills an empirical gap in the Indonesian disaster governance literature by examining collaborative leadership at the meso-government level (the district) in a complex industrial area, a dimension that has not been specifically studied in previous research.

Keywords: Collaborative Leadership, Authority Vacuum, Flood Governance, District, Karawang

Paper type: Research Paper

Kepemimpinan Kolaboratif Camat Dalam Mengatasi Kekosongan Otoritas Penanganan Banjir Di Kecamatan Telukjambe Timur

Abstrak

Tujuan: Penelitian ini bertujuan menganalisis kepemimpinan kolaboratif Camat Telukjambe Timur dalam mengatasi *authority vacuum* di tengah fragmentasi kewenangan penanganan banjir yang melibatkan multi-aktor lintas level pemerintahan

Desain/Metodologi/Pendekatan: Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain *embedded single-case study* (Yin, 2018). Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan enam informan pada periode Maret–April 2026. Data sekunder bersumber dari dokumen pemerintah, dan dokumentasi media. Analisis data dilakukan dengan teknik *explanation building* menggunakan kerangka *Collaborative Leadership* Archer dan Cameron (2013).

Temuan: Kepemimpinan Camat Telukjambe Timur cukup efektif pada fase tanggap darurat melalui tiga dimensi: *building relationships* yang ditopang jaringan informal Forkopimcam, *handling conflict* yang berhasil meredam konflik operasional di posko pengungsian, dan *sharing control* melalui distribusi peran lintas lembaga dengan BPBD dan Dinas Sosial. Namun, efektivitas tersebut belum menjangkau dimensi mitigasi struktural. Konflik antardesa Wadas–Purwadana soal normalisasi saluran air hanya dapat diselesaikan setelah intervensi eksternal, menunjukkan batas aktual *authority vacuum* yang dihadapi Camat.

Implikasi Praktis: Penelitian ini merekomendasikan agar Pemerintah Kabupaten Karawang mengoptimalkan pelimpahan kewenangan kepada Camat, mengaktifkan Forum PRB kecamatan sesuai Perbup No. 45 Tahun 2025, dan mengintegrasikan perencanaan mitigasi pra-bencana ke dalam Musrenbang Kecamatan.

Orisinalitas/Nilai: Penelitian ini mengisi celah empiris dalam literatur disaster governance Indonesia dengan mengkaji kepemimpinan kolaboratif di level meso-pemerintahan (kecamatan) pada wilayah industri yang kompleks, sebuah dimensi yang belum dikaji secara spesifik dalam penelitian terdahulu.

Kata Kunci: Kepemimpinan Kolaboratif, *Authority Vacuum*, Tata Kelola Banjir, Kecamatan, Karawang

Jenis Penelitian: Research Paper

PENDAHULUAN

Perubahan iklim telah mengubah wajah bencana hidrometeorologi secara global. Banjir tidak lagi sekadar peristiwa alam musiman, melainkan telah berkembang menjadi krisis tata kelola yang memperlihatkan ketidaksiapan institusi pemerintah dalam merespons risiko yang makin kompleks (Dwirahmadi et al., 2023). Di negara-negara maju seperti Belanda dan Inggris, tekanan ini mendorong lahirnya model *collaborative governance* yang melibatkan pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil secara terpadu (Koers et al., 2024; Mees et al., 2019). Di Indonesia, transisi menuju model serupa menghadapi hambatan struktural yang serius.

Desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah mendistribusikan kewenangan secara vertikal dan horizontal, namun dalam praktiknya justru memunculkan fenomena *institutional void*, yaitu fenomena kekosongan kapasitas institusi dalam mengeksekusi tanggung jawab yang didelegasikan (Wahyudi et al., 2024). Fenomena ini paling nyata dirasakan di level kecamatan sebagai pemerintahan tingkat menengah (meso-level) yang menanggung beban koordinasi yang besar tetapi memiliki kewenangan eksekutorial yang sangat terbatas (Ndraha, 2011). Keterbatasan serupa juga ditemukan dalam studi *collaborative governance* penanganan banjir di Kota Semarang, di mana kewenangan yang terfragmentasi antar-OPD menjadi salah satu hambatan utama proses kolaborasi (Hidayatullah et al., 2023).

Kecamatan Telukjambe Timur, Kabupaten Karawang, Jawa Barat, merepresentasikan dilema struktural ini secara konkret. Wilayah ini secara geohidrologis terletak di pertemuan Sungai Citarum dan Sungai Cibeet, sehingga secara alami rentan terhadap banjir (Aruminingsih et al., 2022). Kerentanan ini diperparah oleh konversi lahan yang masif untuk kawasan industri berskala internasional seperti KIIC dan Suryacipta, serta pembangunan kawasan hunian modern, yang secara signifikan menekan ruang resapan air alami. Data BPBD Kabupaten Karawang menunjukkan eskalasi frekuensi banjir yang signifikan, dengan 12 kejadian banjir sepanjang 2025 yang menjangkau 209 kepala keluarga dan 732 jiwa terdampak (BPBD Kabupaten Karawang, 2025).

Tiga desa yang paling terdampak yaitu desa Sukamakmur, Purwadana, dan Wadas membentuk apa yang dalam penelitian ini disebut sebagai segitiga krisis. Ketiga desa ini bukan hanya wilayah terdampak banjir secara geografis, tetapi juga menjadi titik persilangan berbagai kepentingan yang kompleks. Pada akhir 2025, situasi makin runyam ketika terjadi konflik horizontal antara Kepala Desa Wadas dan Kepala Desa Purwadana terkait arah pembuangan air hasil normalisasi saluran. Konflik ini tidak berhasil diselesaikan melalui jalur birokrasi formal kecamatan dan baru menemukan jalan keluar setelah intervensi langsung Gubernur Jawa Barat di lapangan (Liputan6.com, 2025). Peristiwa ini memperlihatkan secara nyata terjadinya *authority vacuum* di level kecamatan.

Kondisi tersebut diperparah oleh status Camat yang saat itu masih berstatus Pelaksana Tugas (Plt.) dan merangkap jabatan, sehingga kapasitas kepemimpinan personalnya menjadi terbatas. Meskipun secara normatif Camat memiliki mandat koordinatif berdasarkan Pasal 225 UU No. 23 Tahun 2014 dan Peraturan Bupati Karawang Nomor 45 Tahun 2025 Tentang Pedoman Pembentukan Forum

Pengurangan Risiko Bencana, kewenangan eksekutorial atas tindakan teknis seperti normalisasi sungai tetap berada di tangan BBWS Citarum, PJT II, dan dinas teknis kabupaten. Studi Rhianazala et al. (2026) tentang tantangan kebijakan pengelolaan banjir di Kota Bekasi menunjukkan pola serupa: koordinasi lintas instansi yang lemah dan absennya integrasi data spasial menjadi penyebab utama kegagalan kebijakan, bukan semata-mata ketiadaan regulasi (Rhianazala et al., 2026).

Penelitian terdahulu telah menyentuh berbagai aspek yang berkaitan dengan persoalan ini, namun secara keseluruhan masih meninggalkan celah empiris yang signifikan. Dari sisi fisik-spasial, Aruminingsih et al. (2022) mengidentifikasi model risiko banjir di kawasan industri Kabupaten Karawang, sementara Rhianazala et al. (2026) mengungkap tantangan kebijakan pengelolaan banjir di Kota Bekasi melalui pendekatan target mapping. Kedua studi tersebut terbatas pada dimensi teknis dan tidak menyentuh dinamika kepemimpinan kolaboratif di level kecamatan.

Dari sisi tata kelola multi-aktor, Wahyudi et al. (2024) membahas koordinasi antar-OPD dalam penanggulangan banjir di Kota Cimahi secara normatif, sementara Hidayatullah et al. (2023) menganalisis proses *collaborative governance* penanganan banjir di Kota Semarang dan menemukan bahwa *trust building* serta dialog tatap muka merupakan indikator proses yang paling menentukan keberhasilan kolaborasi. Noer & Putra (2022) dalam studi mitigasi bencana alam di Kabupaten Bekasi menemukan bahwa peran pemerintah kecamatan dan pemimpin komunitas sebagai mediator belum cukup luas untuk mendorong kolaborasi yang efektif dalam manajemen bencana. Dewi et al. (2025) memperkuat argumen ini dengan menunjukkan bahwa dalam konteks Kabupaten Lumajang, kepercayaan bersama, kapabilitas institusional, dan partisipasi komunitas merupakan kontributor utama *collaborative governance* bencana, namun koordinasi yang lemah dan distribusi sumber daya yang tidak merata tetap menjadi hambatan utama.

Dari perspektif kepemimpinan di level lokal, Ragawilata & Mahendra (2025) menganalisis fungsi pemerintah kecamatan dalam mitigasi bencana di Kabupaten Bandung. Dwirahmadi et al. (2023) menegaskan bahwa pemerintah lokal di Indonesia cenderung kuat dalam fase respons darurat tetapi lemah dalam mengintegrasikan pengurangan risiko bencana ke dalam perencanaan tata ruang jangka panjang. Koers et al. (2024) dan Mees et al. (2019) menunjukkan bahwa di negara-negara maju seperti Belanda, pemerintah lokal berperan sebagai penghubung (*connector*) yang memfasilitasi kontribusi aktor non-pemerintah, sebuah model yang belum sepenuhnya dapat terwujud di Indonesia.

Kebaruan dan urgensi penelitian ini terletak pada tiga dimensi yang belum dikaji secara bersamaan dalam literatur yang ada. Pertama, dari segi konteks, penelitian ini berfokus pada kecamatan yang berada di kawasan industri bertekanan tinggi, kombinasi antara kerentanan geo-hidrologis dan konversi lahan masif yang belum diteliti secara spesifik. Kedua, dari segi subjek, penelitian ini menempatkan Camat, bukan BPBD atau OPD teknis sebagai subjek analisis kepemimpinan, mengisi kekosongan studi yang selama ini lebih banyak mengarahkan perhatian pada lembaga sektoral. Ketiga, dari segi kondisi, penelitian ini mengkaji kepemimpinan dalam situasi tiga tekanan simultan mulai dari, konflik antardesa yang bersifat struktural, intervensi aktor eksternal dengan legitimasi lebih tinggi, dan status Camat

yang berstatus Pelaksana Tugas (Plt.). Kombinasi tiga tekanan ini belum pernah dikaji secara terpadu dalam literatur *disaster governance* Indonesia.

Penelitian ini menggunakan kerangka *Collaborative Leadership* Archer & Cameron (2013) yang mencakup tiga dimensi yaitu *building relationships*, *handling conflict*, dan *sharing control*, untuk menganalisis bagaimana Camat Telukjambe Timur menjalankan kepemimpinan adaptif di tengah keterbatasan kewenangan formal. Pertanyaan penelitian yang diajukan adalah: Bagaimana Camat Telukjambe Timur menjalankan peran kepemimpinan kolaboratif untuk mengatasi *authority vacuum* dalam penanganan banjir?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan paradigma *interpretivisme* (Creswell & Poth, 2016). Paradigma ini dipilih karena kepemimpinan kolaboratif dalam kondisi *authority vacuum* merupakan realitas sosial yang kompleks, sarat dengan dinamika relasi kekuasaan, negosiasi kepentingan, dan praktik informal yang tidak dapat diukur secara memadai melalui pendekatan kuantitatif. Berbeda dengan studi terdahulu yang menggunakan pendekatan *positivistik* untuk mengukur koordinasi melalui indikator terukur (Aruminingsih et al., 2022; Wahyudi et al., 2024), penelitian ini justru berupaya menangkap makna subjektif yang dibangun para aktor dari pengalaman mereka.

Desain penelitian yang digunakan adalah *embedded single-case study* (Yin, 2018). Kasus utama dalam penelitian ini adalah kepemimpinan kolaboratif Camat Telukjambe Timur dalam penanganan banjir dan konflik tata ruang. Desain *embedded* dipilih karena penelitian ini tidak hanya menganalisis kasus secara keseluruhan, tetapi juga mengkaji beberapa unit analisis yang tertanam di dalamnya, meliputi: (1) unit individu, yaitu Camat sebagai aktor utama; (2) unit organisasi, yaitu BPBD, Dinas PUPR, TNI/Polri; (3) unit aktor eksternal, yakni tokoh masyarakat dan sektor swasta; serta (4) unit relasional lintas wilayah, yaitu koordinasi antara Camat Telukjambe Timur dan Camat Telukjambe Barat.

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik. Pertama, wawancara mendalam semi-terstruktur dengan enam informan yang dipilih secara *purposif* pada periode Maret–April 2026. Pemilihan informan didasarkan pada kriteria keterlibatan langsung dalam penanganan banjir dan pemahaman mendalam atas dinamika koordinasi lintas lembaga di Kecamatan Telukjambe Timur. Keenam informan tersebut terdiri atas: (1) Sekretaris Kecamatan Telukjambe Timur, yang bertanggung jawab atas koordinasi administratif dan lintas seksi; (2) Perwakilan BPBD Kabupaten Karawang (setingkat Kepala Bidang atau Kepala Seksi), selaku instansi teknis penanggulangan bencana; (3) Kepala Desa Sukamakmur, selaku kepala desa di wilayah terdampak banjir; (4) Kepala Desa Purwadana, selaku pihak yang terlibat dalam konflik pengelolaan saluran air; (5) Kepala Desa Wadas, selaku pihak lain yang terlibat dalam konflik serupa dan mengalami dinamika relasi yang berbeda dengan Camat; serta (6) perwakilan masyarakat korban banjir dari salah satu desa terdampak, yang memberikan perspektif warga atas efektivitas kepemimpinan kolaboratif Camat. Kategorisasi informan ini selaras dengan desain *embedded single-case study*

(Yin, 2018) yang mengkaji empat unit analisis sekaligus: unit individu, unit organisasi, unit aktor eksternal, dan unit relasional lintas wilayah.

Analisis data menggunakan *teknik explanation building* (Yin, 2018), yaitu pengembangan penjelasan secara bertahap dan iteratif dimulai dari data informan utama kemudian dikonfirmasi melalui dokumentasi dan hasil observasi. Keabsahan data dijamin melalui triangulasi sumber dan triangulasi teknik pengumpulan data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Potret Fragmentasi Kewenangan di Telukjambe Timur

Kecamatan Telukjambe Timur merepresentasikan wilayah yang paling jelas memperlihatkan kesenjangan antara beban tanggung jawab dan kewenangan eksekutorial di level kecamatan. Secara struktural, kewenangan atas pengelolaan sungai besar berada di tangan Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Citarum sebagai instansi vertikal pusat dan PJT II sebagai BUMN, sementara normalisasi saluran irigasi menjadi domain Dinas PUPR Kabupaten Karawang. Camat, sebagai aktor yang paling dekat dengan warga terdampak, hanya memiliki mandat untuk "mengoordinasikan" dan "memfasilitasi", frasa yang secara normatif menempatkan Camat sebagai simpul koordinasi, bukan pengambil keputusan teknis (Nurcholis et al., 2019; Wasistiono, 2009).

Fragmentasi ini menciptakan kondisi yang dalam literatur tata kelola publik disebut sebagai *responsibility without power* (Ndraha, 2011). Camat Telukjambe Timur menanggung ekspektasi publik yang tinggi atas penyelesaian banjir, tetapi instrumen untuk mengeksekusi solusi teknis sepenuhnya berada di luar jangkauannya. Ketika peningkatan anggaran infrastruktur dari 8 kegiatan senilai Rp1,4 miliar pada 2024 menjadi 57 kegiatan senilai Rp14,4 miliar pada 2025 tidak diikuti penurunan frekuensi banjir di segitiga krisis, hal ini menjadi konfirmasi nyata bahwa perencanaan teknis tidak sepenuhnya berada dalam lingkup pengaruh Camat (Dinas PUPR Kab. Karawang, 2026).

Building Relationships: Membangun Jembatan di Tengah Keterbatasan

Archer & Cameron (2013) mendefinisikan *building relationships* sebagai kemampuan pemimpin membangun dan memelihara jaringan hubungan yang luas berdasarkan kepercayaan, nilai bersama, dan kepedulian bersama bahkan sebelum hubungan tersebut dibutuhkan untuk keperluan spesifik. Dalam konteks Telukjambe Timur, temuan penelitian menunjukkan bahwa Camat telah mengembangkan strategi relasi yang bertumpu pada dua jalur sekaligus yaitu jalur formal dan jalur informal.

Pada jalur formal, Camat memanfaatkan forum Forkopimcam yang melibatkan Koramil dan Polsek sebagai wadah koordinasi rutin, sebagaimana diamanatkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan. Rapat minggon kecamatan menjadi mekanisme utama untuk membangun pemahaman bersama antaraktor sebelum krisis banjir terjadi. Pada jalur informal, jaringan alumni IPDN dan grup koordinasi *WhatsApp* menjadi instrumen yang secara signifikan mempercepat respons dan memperlancar komunikasi lintas lembaga, terutama dengan BPBD dan pemerintah desa. Pola pembangunan kepercayaan melalui dialog dan interaksi rutin ini sejalan dengan temuan Hidayatullah et al. (2023)

dalam studi collaborative governance penanganan banjir di Kota Semarang, di mana trust building dan face-to-face dialogue merupakan dua indikator proses yang paling menentukan keberhasilan kolaborasi lintas aktor (Hidayatullah et al., 2023).

Bukti efektivitas jalur relasi ini terlihat pada fase tanggap darurat banjir Januari 2026, ketika Plt. Camat Telukjambe Timur, Hj. Eli Laeli Komala, turun langsung memantau kondisi di Desa Purwadana dan Sukamakmur. Sehari sebelumnya, Sekretaris Camat beserta Kasi Pemerintahan dan Kasi Trantib juga melaksanakan *monitoring* kondisi banjir di Desa Sukamakmur. Kehadiran fisik pimpinan kecamatan di lapangan secara konsisten membangun modal sosial kepercayaan yang menjadi fondasi kolaborasi efektif (Ansell & Gash, 2008).

Namun, efektivitas *building relationships* tidak merata di seluruh desa. Kepala Desa Sukamakmur dan Purwadana menilai hubungan dengan Camat sangat suportif dan komunikatif, sedangkan Kepala Desa Wadas menilai respons Camat berada pada kategori sedang dan belum sepenuhnya memahami konteks spesifik desanya (PUI-03, PUI-04, PUI-05, wawancara 2 dan 5 Maret 2026). Variasi persepsi ini mengindikasikan bahwa investasi relasi Camat cenderung lebih kuat pada desa yang paling sering terdampak dan paling intensif berinteraksi dalam forum koordinasi. Kondisi ini memodifikasi asumsi Archer & Cameron (2013) bahwa investasi relasi dapat dibangun secara merata di lapangan, pemimpin terpaksa memprioritaskan hubungan karena keterbatasan waktu, terutama dalam kondisi status Plt. yang merangkap jabatan.

Handling Conflict: Efektif pada Konflik Operasional, Terbatas pada Konflik Struktural

Archer & Cameron (2013) menekankan bahwa konflik merupakan bagian inheren dari kolaborasi dan harus direspons secara proaktif dan konstruktif. Temuan penelitian memperlihatkan dua pola *handling conflict* yang berbeda pada konteks konflik yang berbeda pula: efektif dalam konflik operasional, namun terbatas dalam konflik struktural.

Pada konflik operasional sehari-hari, seperti keluhan distribusi bantuan, prioritas penempatan di posko pengungsian, dan koordinasi layanan kesehatan darurat, Camat mampu memfasilitasi penyelesaian yang cepat. Sekretaris Kecamatan mengakui bahwa keluhan warga tentang layanan kesehatan dan makanan selalu ada, tetapi dapat direspons dengan koordinasi cepat antarinstansi sehingga konflik antarlembaga jarang muncul (PUI-01, wawancara 8 April 2026). Pola ini sesuai dengan indikator handling conflict Archer dan Cameron: mendengarkan semua pihak tanpa prasangka dan mencari solusi yang dapat diterima bersama.

Akan tetapi, Camat menghadapi keterbatasan nyata ketika konflik bersifat struktural dan lintas kewenangan. Konflik antara Kepala Desa Wadas dan Kepala Desa Purwadana mengenai teknis pembuangan air hasil normalisasi tidak berhasil diselesaikan melalui mekanisme koordinasi kecamatan. Pihak Desa Purwadana menolak menerima aliran air sebelum dilakukan pengerukan menyeluruh, sementara pihak Desa Wadas tetap membuang air demi mencegah banjir di wilayahnya (Beritasatu, 2025; Kompas.com, 2025). Kebuntuan ini hanya terpecahkan setelah Gubernur Jawa Barat, Dedi Mulyadi, turun langsung ke lapangan membawa

kewenangan, alat berat, dan anggaran provinsi untuk melakukan mediasi on the spot dan eksekusi teknis (Liputan6.com, 2025).

Kontras antara respons birokrasi formal kecamatan yang cenderung procedural, koordinasi rapat berjenjang, surat permohonan ke BBWS, pendirian dapur umum dengan aksi cepat aktor eksternal ini menimbulkan persepsi publik yang tajam. Camat dinilai lamban dan terbatas ruang geraknya, sementara Gubernur dipersepsikan lebih berpengaruh dan responsif. Kondisi ini memperlihatkan batas aktual *authority vacuum* di mana Camat hadir sebagai mediator, tetapi tidak memiliki *leverage* kewenangan dan sumber daya untuk menutup konflik yang berakar pada masalah teknis infrastruktur lintas kecamatan.

Sharing Control: Kolaborasi Adaptif dalam Respons Darurat

Archer & Cameron (2013) mendefinisikan *sharing control* sebagai kemampuan pemimpin untuk mengenali kapan harus mengambil keputusan bersama dengan mitra yang berada di luar garis komando hierarkisnya, sambil tetap mampu bertindak independen dalam batas yang disepakati. Dimensi ini merefleksikan pergeseran dari kepemimpinan berbasis otoritas tunggal menuju kepemimpinan terdistribusi (*distributed leadership*) (Spillane, 2005).

Pada fase tanggap darurat, Camat Telukjambe Timur memperlihatkan kapasitas *sharing control* yang cukup baik. Ia mampu memobilisasi jaringan BPBD, Dinas Sosial, Koramil, Polsek, PJT II, komunitas UMKM, dan kawasan industri melalui CSR untuk mempercepat distribusi logistik, pendirian pos pengungsian, dan pemenuhan kebutuhan air bersih. Wawancara dengan BPBD dan Sekretaris Kecamatan menunjukkan bahwa koordinasi dua arah berjalan cukup efektif dan distribusi peran relatif jelas (PUI-01, PUI-02, wawancara 8 dan 17 April 2026).

Keterlibatan kawasan industri dalam skema CSR untuk distribusi air bersih dan logistik menjadi salah satu bentuk *sharing control* yang paling inovatif dalam kasus ini. Tanpa kewenangan eksekutorial, Camat berhasil mendorong kontribusi sektor swasta melalui pendekatan persuasif dan pelibatan relasi yang telah dibangun sebelumnya, sebuah praktik *influence without authority* (Cohen & Bradford, 2017). Hal ini sejalan dengan temuan Mees et al. (2019) bahwa pemerintah lokal yang efektif berperan sebagai penghubung yang memfasilitasi kontribusi aktor non-pemerintah, bukan semata-mata sebagai *sole decision-maker*. Relevansi pola ini juga dikonfirmasi dalam konteks perkotaan Indonesia, Hidayatullah et al. (2023) menemukan bahwa faktor *access to authority* dan *networked structure* merupakan pendukung utama keberhasilan *collaborative governance* penanganan banjir, dan ketika dua faktor tersebut lemah, kewenangan yang terkotak-kotak antar-OPD menjadi penghambat paling signifikan (Hidayatullah et al., 2023).

Namun, *sharing control* pada dimensi perencanaan teknis dan mitigasi struktural masih sangat terbatas. Masyarakat korban banjir menyatakan bahwa mereka lelah menghadapi banjir berulang setiap tahun dan belum melihat solusi jangka panjang yang konkret di luar bantuan darurat (PSI-01, wawancara 17 April 2026). Kepala Desa Wadas juga menilai bahwa komitmen Camat baru dirasakan pada tahap bantuan saat banjir, belum pada tahap penyelesaian akar masalah banjir itu sendiri (PUI-03, wawancara 2 Maret 2026). Pandangan ini selaras dengan temuan

Dwirahmadi et al. (2023) bahwa pemerintah lokal di Indonesia cenderung kuat dalam fase respons darurat, tetapi lemah dalam integrasi pengurangan risiko bencana dengan perencanaan tata ruang jangka panjang.

***Authority Vacuum* dan Dinamika Kepemimpinan Kolaboratif**

Secara keseluruhan, temuan penelitian ini mengkonfirmasi bahwa *authority vacuum* di Telukjambe Timur muncul terutama pada dua titik kritis. Pertama, ketika konflik struktural antardesa tidak dapat diselesaikan melalui forum koordinasi kecamatan dan hanya menemukan jalan keluar melalui intervensi aktor eksternal dengan kewenangan dan sumber daya lebih besar. Kedua, ketika peningkatan anggaran infrastruktur tidak diiringi penurunan frekuensi banjir karena distribusi program tidak sepenuhnya berada dalam jangkauan pengaruh Camat.

Kondisi ini mempertegas argumen Hajer (2003) bahwa *authority vacuum* terjadi bukan karena ketiadaan aktor formal, melainkan karena ketidaksesuaian antara mandat kelembagaan dengan ketersediaan kewenangan dan sumber daya. Camat Telukjambe Timur hadir secara fisik, aktif berkoordinasi, dan responsif terhadap kebutuhan warga, tetapi struktur kewenangan yang ada tidak memberinya instrumen yang cukup untuk menutup kesenjangan tersebut.

Intervensi Gubernur melalui *bypass bureaucracy* memperlihatkan sisi lain dari fenomena ini yaitu ketika institusi formal kehilangan kapasitas penyelesaian masalah, ruang kosong tersebut diisi oleh aktor dengan legitimasi lebih tinggi dan sumber daya lebih besar (Ayres, 2017). Meskipun efektif dalam jangka pendek, praktik ini menimbulkan risiko jangka panjang berupa pergeseran sumber legitimasi dari institusi kecamatan ke figur individu eksternal (Suchman, 1995). Bagi tata kelola bencana yang berkelanjutan, ketergantungan pada figur politik eksternal justru memperlemah kapasitas kelembagaan kecamatan dalam jangka panjang.

Kepemimpinan kolaboratif Camat dalam kondisi ini berfungsi sebagai strategi adaptif untuk meminimalkan dampak *authority vacuum*, bukan untuk menghapusnya. Camat tidak bisa menyelesaikan persoalan sungai yang menjadi kewenangan BBWS, tetapi bisa memfasilitasi pertemuan, membangun tekanan koordinatif, dan mengoptimalkan jaringan informal untuk mempercepat respons instansi teknis. Di sinilah nilai kepemimpinan kolaboratif paling terasa, ia mengisi celah yang tidak dapat diisi oleh kewenangan struktural semata.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kepemimpinan kolaboratif Camat Telukjambe Timur menampilkan pola yang asimetris, yaitu efektif pada dimensi *building relationships* di fase respons darurat, cukup berhasil dalam *handling conflict* operasional, dan cukup inovatif dalam *sharing control* dengan mengoptimalkan kontribusi sektor swasta dan jaringan informal. Namun, ketiga dimensi tersebut belum mampu menembus batas struktural *authority vacuum* pada konflik yang berakar pada masalah kewenangan teknis lintas lembaga.

Temuan ini memperkuat argumen bahwa *authority vacuum* di level kecamatan bukan semata-mata persoalan kapasitas individu pemimpin, melainkan manifestasi dari desain tata kelola *multi-level* yang tidak memberikan kesesuaian antara tanggung

jawab dan kewenangan (Ndraha, 2011; Wahyudi et al., 2024). Kepemimpinan kolaboratif merupakan respons adaptif yang penting, tetapi tidak cukup tanpa reformasi struktural yang memadai.

Berdasarkan temuan penelitian, terdapat tiga rekomendasi strategis yang ditujukan kepada Pemerintah Kabupaten Karawang. Pertama, mengangkat Camat Telukjambe Timur secara definitif (tidak berstatus Plt.) guna memperkuat legitimasi kepemimpinan kolaboratif yang membutuhkan konsistensi dan kontinuitas jangka panjang. Kepemimpinan yang tidak definitif terbukti membatasi ruang manuver Camat dalam mengambil keputusan koordinatif yang bersifat lintas lembaga. Kedua, segera mengaktifkan Forum Pengurangan Risiko Bencana (PRB) Kecamatan sebagaimana diamanatkan Peraturan Bupati Karawang Nomor 45 Tahun 2025, dilengkapi rencana kerja tahunan yang spesifik dan melibatkan seluruh kluster aktor termasuk kawasan industri. Ketiga, kecamatan bersama BPBD dan Dinas PUPR perlu menyusun rencana mitigasi pra-bencana yang terintegrasi ke dalam dokumen Musrenbang Kecamatan, sehingga peran kecamatan tidak berhenti pada penanganan darurat, melainkan ikut memengaruhi prioritas infrastruktur jangka panjang.

Penelitian ini memiliki sejumlah batasan yang perlu diakui secara eksplisit. Pertama, penelitian ini menggunakan desain *embedded single-case study* di satu kecamatan dengan karakteristik industri yang sangat spesifik, sehingga generalisasi temuan ke kecamatan lain terutama yang tidak memiliki tekanan industri serupa harus dilakukan dengan kehati-hatian. Kedua, pengumpulan data dilakukan pada periode Maret–April 2026, yang secara temporal hanya menangkap dinamika kepemimpinan pada fase pasca-banjir Januari 2026; dinamika kepemimpinan pada fase mitigasi pra-bencana belum teramati secara mendalam. Ketiga, status Plt. Camat pada saat penelitian berlangsung merupakan variabel kontekstual yang unik dan mungkin tidak merepresentasikan kondisi kepemimpinan kecamatan pada umumnya. Keempat, akses kepada aktor eksternal khususnya perwakilan BBWS Citarum, PJT II, dan Dinas PUPR tingkat kabupaten tidak sepenuhnya dapat dijangkau dalam penelitian ini, sehingga perspektif dari instansi teknis tersebut belum terwakili secara proporsional.

Mengacu pada batasan-batasan tersebut, penelitian ini membuka sejumlah agenda penelitian yang dapat dikembangkan oleh peneliti berikutnya. Pertama, diperlukan studi komparatif lintas kecamatan, baik di Kabupaten Karawang maupun di daerah industri lain di Jawa Barat untuk menguji apakah pola *authority vacuum* dan strategi kepemimpinan kolaboratif yang ditemukan dalam penelitian ini bersifat spesifik-konteks atau memiliki karakter yang lebih general. Kedua, penelitian *longitudinal* yang mencakup seluruh siklus bencana (pra-bencana, tanggap darurat, rehabilitasi, dan mitigasi) akan memberikan gambaran yang lebih komprehensif tentang kapasitas kepemimpinan kolaboratif Camat. Ketiga, penelitian berikutnya dapat mengeksplorasi model formal pelimpahan kewenangan (*delegation model*) dari tingkat kabupaten ke kecamatan dalam konteks pengelolaan bencana, sebagai respons atas gap antara tanggung jawab dan kewenangan yang ditemukan dalam penelitian ini. Keempat, kajian tentang peran teknologi informasi dan platform digital dalam memperkuat koordinasi lintas lembaga di level kecamatan merupakan topik

yang relevan dan belum banyak dieksplorasi dalam literatur *disaster governance* Indonesia.

IMPLIKASI PRAKTIS & TEORITIS

Implikasi Teoritis

Penelitian ini memberikan tiga kontribusi teoritis. Pertama, penelitian ini memperluas konsep *authority vacuum* Hajer (2003) dengan menunjukkan bahwa kekosongan otoritas dapat berarti hadirnya aktor yang menanggung tanggung jawab tinggi tanpa kewenangan eksekutorial yang sepadan (*responsibility without power*, Ndraha, 2011) terbukti dari ketidakmampuan Camat menyelesaikan konflik Wadas-Purwadana tanpa intervensi Gubernur. Kedua, kerangka *Collaborative Leadership* Archer & Cameron (2013) memiliki daya penjas yang baik namun perlu dimodifikasi untuk konteks desentralisasi asimetris, di mana pemimpin *meso-level* harus menavigasi tidak hanya fragmentasi organisasional, tetapi juga ketidakseimbangan kewenangan struktural dan intervensi aktor politik eksternal yang memengaruhi legitimasi institusional (Suchman, 1995). Ketiga, penelitian ini memperkenalkan konsep kepemimpinan kolaboratif adaptif-kompensatif, yakni kepemimpinan yang mengoptimalkan jaringan relasional sebagai kompensasi atas defisit kewenangan formal yang bersifat vertikal-struktural, berbeda dari *influence without authority* (Cohen & Bradford, 2017) yang lebih berdimensi horizontal. Konsep ini relevan bagi kajian kepemimpinan *intermediary government* di negara-negara dengan desentralisasi parsial.

Implikasi Praktis

Penelitian ini memberikan manfaat nyata bagi tiga pihak yang terlibat langsung dalam fenomena *authority vacuum* penanganan banjir di Telukjambe Timur. Bagi pemerintah kecamatan, temuan penelitian ini menyediakan peta operasional tentang di mana kepemimpinan kolaboratif paling efektif dan di mana batas aktualnya terletak, sehingga Camat dapat lebih strategis dalam mengalokasikan energi kepemimpinan, memaksimalkan *building relationships* dan *sharing control* pada fase pra-bencana, bukan hanya saat krisis terjadi. Bagi Pemerintah Kabupaten Karawang, penelitian ini menunjukkan secara empiris bahwa investasi anggaran infrastruktur yang besar tidak otomatis menurunkan frekuensi banjir tanpa mekanisme *feedback loop* yang melibatkan aktor *meso-level* dalam perencanaan berbasis risiko. Bagi perancang kebijakan tata kelola bencana, penelitian ini menegaskan bahwa efektivitas kolaborasi tidak semata ditentukan oleh ketersediaan regulasi, melainkan oleh kesesuaian antara mandat kelembagaan dan kewenangan eksekutorial yang dimiliki pemimpin di lapangan.

REFERENCES

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Archer, D., & Cameron, A. (2013). *Collaborative Leadership Building Relationships, Handling Conflict and Sharing Control*. Routledge.

- Aruminingsih, A., Martono, D. N., Soesilo, T. E. B., & Tambunan, R. P. (2022). Flood Disaster Risk Model in Karawang Regency's Industrial Area, West Java Province, Indonesia. *Indonesian Journal of Geography*, 54(1). <https://doi.org/10.22146/ijg.69027>
- Ayres, S. (2017). Assessing the impact of informal governance on political innovation. *Public Management Review*, 19(1), 90–107. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200665>
- BPBD Kabupaten Karawang. (2025). *Data kejadian bencana Kecamatan Telukjambe Timur tahun 2025* [Data mentah tidak dipublikasikan].
- Cohen, R. , A., & Bradford, L. D. (2017). *Influence Without Authority, 3rd Edition* (3 rd). Wiley.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2016). *Qualitative Inquiry Research Design* (Fourth Edition). SAGE.
- Dewi, P., Bambang Supriyono, Endah Setyowati, & Sujarwoto Sujarwoto. (2025). Collaborative Governance Of Disaster Management Toward Local Resilience: The Case Of Research On Lumajang Regency, Indonesia. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 23(10), 1500–1511. <https://doi.org/10.52152/801459>
- Dinas PUPR Kab. Karawang. (2026). *Rencana Kerja Dinas PUPR Kab. Karawang Tahun 2026*.
- Dwirahmadi, F., Barnes, P., Wibowo, A., Amri, A., & Chu, C. (2023). Linking Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation through Collaborative Governance: Experience from Urban Flooding in Jakarta. *Geosciences (Switzerland)*, 13(11). <https://doi.org/10.3390/geosciences13110353>
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36(2), 175–195. <https://doi.org/10.1023/A:1024834510939>
- Hidayatullah, M. A., Purnaweni, H., & Yuwono, T. (2023). Proses Collaborative Governancedalam Penanganan Banjir di Kota Semarang. *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 8(4), 276–285. <https://doi.org/10.36982/jpg.v8i4.3472>
- Koers, G. J., Forrest, S. A., & van Popering-Verkerk, J. (2024). Plugging the holes: Identifying potential avenues and limitations for furthering Dutch civil society contributions towards flood resilience. *Journal of Flood Risk Management*, 17(1). <https://doi.org/10.1111/jfr3.12949>
- Liputan6.com. (2025, November 20). 3 Kades di Karawang Bersitegang soal Proyek Pengerukan Sungai, Dedi Mulyadi Turun Tangan. Liputan6.Com. <https://www.liputan6.com/news/read/6216125/3-kades-di-karawang-bersitegang-soal-proyek-pengerukan-sungai-dedi-mulyadi-turun-tangan>
- Mees, H. L. P., Uittenbroek, C. J., Hegger, D. L. T., & Driessen, P. P. J. (2019). From citizen participation to government participation: An exploration of the roles of local governments in community initiatives for climate change adaptation in the Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 29(3), 198–208. <https://doi.org/10.1002/eet.1847>
- Ndraha, T. (2011). *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) (jilid 1-2)* . Rineka Cipta.
- Noer, K. U., & Putra, S. (2022). Collaborative Governance in Natural Disaster Mitigation in Bekasi Regency, Indonesia. *Spirit Publik: Jurnal Administrasi Publik*, 17(2), 102. <https://doi.org/10.20961/sp.v17i2.64094>

- Nurcholis, C., Sakti, S. W. K., & Rachman, A. S. (2019). Village Administration in Indonesia: A Socio-Political Corporation Formed by State. *Open Journal of Political Science*, 09(02), 383–404. <https://doi.org/10.4236/ojps.2019.92021>
- Peraturan Bupati Karawang Nomor 45 Tahun 2025 Tentang Pedoman Pembentukan Forum Pengurangan Risiko Bencana.
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan, BPK RI.
- Ragawilata, A., & Mahendra, M. (2025). Fungsi Pemerintah Kecamatan Bojongsoang Dalam Mengurangi Resiko Dan Mitigasi Bencana Banjir Pada Kawasan Pemukiman Di Kabupaten Bandung Tahun 2024. *JISIPOL*, 9, 117–131.
- Rhianazala, A., Budiyanto, M. N., & Iriani, A. (2026). Analyzing the Challenges of Flood Management Policies in Bekasi City through Target Mapping Techniques. *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 11(1), 108–133. <https://doi.org/10.36982/jpp.v11i1.5951>
- Spillane, J. P. (2005). Distributed Leadership. *The Educational Forum*, 69(2), 143–150. <https://doi.org/10.1080/00131720508984678>
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571. <https://doi.org/10.2307/258788>
- Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, BPK RI (2014).
- Wahyudi, B., Muradi, & Yuningsih, N. (2024). Koordinasi Pemerintahan dalam Penanggulangan Bencana Banjir di Kota Cimahi. *Journal Of Multidisciplinary Research and Development*, Vol. 6, No. 4, 845–858. <https://doi.org/https://doi.org/10.38035/rrj.v6i4>
- Wasistiono, S. (2009). *Perkembangan Organisasi Kecamatan dari Masa Ke Masa*. Fokusmedia.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. SAGE. <https://ebooks.umu.ac.ug/librarian/books-file/Case%20Study%20Research%20and%20Applications.pdf>