BADAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA
PROVINSI SULAWESI TENGAH
TAHUN 2022

MANUAL BOOK

INTEGRASI *QUALITY ASSURANCE* PADA DOKUMEN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH BERBASIS RESIKO

IBNU MUNDZIR, S.P, M.ENG

No. 18-PKA IX-2022

PELATIHAN KEPEMIMPINAN ADMINISTRATOR (PKA)
ANGKATAN IX

Manual Book

Integrasi Quality Assurance dalam
Dokumen Perencanaan Pembangunan
Daerah Berbasis Resiko

Manual Book

Integrasi Quality Assurance dalam Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah berbasis resiko

Dibuat dalam rangka sebagai milestone dalam pelaksanaan PKA IX tahun 2022

Dikumpulkan oleh :
Ibnu Mundzir

Drafting: Oktober 2022

Mayoritas sumber berasal dari:
IDEA (Institute for Development and Economics Analysis)
Yogyakarta
Jalan Kaliurang km. 5 Gang Tejomoyo CT III / 3 Yogyakarta 55281
Telp. / fax : +62 274 583900
INDONESIA

Gagasan dalam modul ini masih terus akan mendapatkan pengayaan

PEMBUKA
NGANGA

Ya Allah, kami berserah padaMu'

Kejadian 28 september 2018, di kota palu yang tertimpa musibah. Kondisi tersebut mengakibatkan kerusakan baik material maupun non materia. Dengan alasan kedaruratan, perubahan baik perencanaan maupun keuangan segera dilakukan. Meski tidak bisa menyelesaikan seluruh permasalahan ketika situasi darurat, namun upaya optimal terus harus bisa dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Ada yang hilang ketika perencanaan dan penganggaran yang ada belum mampu menyelesaikan permasalahan yang dihadapi warga. Padahal disadari betul bahwa sumber daya inilah yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan warga terdampak bencana.

Berangkat dari peristiwa itu, maka perlu ikhtiar untuk mendorong Pengurangan Risiko Bencana (PRB) untuk dtiperhatikan dalam proses perencanaan dan

penganggaran. PRB, upaya yang dilakukan dalam waktu bahkan ketika tidak terjadi bencana. Upaya mendorong integrasi pengurangan risiko bencana dalam perencanaan dan penganggaran dilakukan terus-menerus dimulai dari dokumen perencanaan pembangunan daerah.

Penyusunan manual book harus diakui mendapatkan kemudahan dari IDEA bekerjasama dengan DREAM (Disaster Research, Education, and Management) atau Pusat Studi Manajemen Bencana (PSMB) Universitas Pembangunan Nasional (UPN) Yogyakarta.

Pemerintah Kota palu, Bappeda Kota Palu, Bappeda Provinsi Sulawesi Tengah, BPBD Kota Palu, selama ini menjadi pihak yang selalu mengawal penyusunan manual book ini. Penerimaan yang baik atas ide ini adalah hal baik yang menjadi gairah tersendiri bagi kami untuk terus bersemangat mendorong proses ini.

Disadari bahwa perencanaan pembangunan berbasus resiko adalah hal baru dalam proses pembangunan daerah, sehingga upaya mengarusutamakan gagasan ini dalam perencanaan dan penganggaran tidak semudah membalik telapak tangan. Metode / alat untuk memadukan PRB dalam perencanaan dan penganggaran perlu disediakan. Manual book ini menjadi bagian dari upaya menyediakan alat untuk mendorong integrasi perencanaan berbasis resiko dalam perencanaan pembangunan daerah.

Semoga manual book ini bisa menjadi oase kecil untuk membantu upaya pengintegrasian isyu penangulangan bencana dan atau resiko pembangunan lainnya kedalam perencanaan pembangunan daerah sehingga harapannya pembangunan lebih berdimensi kemanusiaan dalam arti yang sebenarnya.

Palu, September 2022

Ibnu Mundzir

PENGANTAR

BENCANA ALAM baik yang berskala kecil maupun yang berskala besar bisa datang setiap saat, di mana saja, dan bisa menimpa siapa saja. Hanya saja tingkat risiko yang diterima tergantung pada besarnya ancaman dan tinggi rendahnya kerentanan serta kapastitas yang dimiliki oleh masyarakat dan pemerintah. Keberadaan pulau-pulau di wilayah Indonesia yang berada di antara pertemuan tiga lempeng tektonik dan menyebabkan Indonesia memiliki kerawanan terhadap berbagai jenis bencana *(multihazard)* telah lama diketahui. Namun perhatian yang lebih memadai pada kerawanan bencana baru muncul empat tahun terakhir setelah terjadi beberapa bencana alam katastropik secara beturut-turut di Indonesia.

Kebijakan pembangunan di Indonesia yang sebelumnya kurang berwawasan kebencanaan pelan-pelan mulai berubah. Penanganan bencana yang sebelumnya cenderung responsif dan spontan, kini mulai bergerak ke arah preventif dan berfokus pada kesiap-siagaan. Pada saat ini sudah banyak kebijakan pemerintah atau produk hukum yang mengatur penyelenggaraan penanggulangan bencana dan mitigasi dan penanggulangan bencana telah manjadi salah satu dari 9 prioritas pembangunan nasional.

Kota Palu pada tahun 2018 dikejutkan dengan terjadinya gempa bumi, tsunami dan likuifaksi. Pasca

bencana tersebut maka kota palu turut berbenah dan mulai mengimplementasikan strategi-strategi pengurangan risiko bencana dalam perumusan dan pelaksanaan program serta kegiatan pembangunannya.

Salah satu elemen penting dalam manajemen penanggulangan bencana adalah aspek perencanaan dan anggaran. Perencanaan penanggulangan bencana terutama dalam pengurangan risiko bencana apabila tidak didukung mekanisme perencanaan dan penganggaran yang baik akan menimbulkan permasalahan yang besar. Hal ini bisa dimengerti karena pekerjaan penganggulangan bencana yang paling banyak justru pada saat tidak terjadi bencana atau tidak sebatas *emergency response* saja. Selama ini masih dijumpai beberapa permasalahan yang ditemui dalam integrasi Pengurangan Risiko Bencana (PRB) pada perencanaan dan penganggaran.

Permasalahan tersebut antara lain masih kurangnya keterpaduan antara perencanaan dengan penganggaran PRB, relevansi program atau kegiatan yang kurang responsif dengan permasalahan dan/atau kurang relevan dengan peluang yang dihadapi, konsistensi dan sinkronisasi program masih relatif lemah baik secara vertikal maupun horizontal serta kadang-kadang masih dijumpai beberapa program atau kegiatan tumpang tindih antar OPD dan bahkan saling mentiadakan. Menyadari hal tersebut, perlu upaya agar terwujud sinergi yang baik dalam proses perencanaan pembangunan terkait dengan PRB.

Kesadaran kebencanaan baik masyarakat maupun pemeirntah juga semakin mentingkat dengan adanya berbagai macam program dan kegiatan kebencanaan.

Masyarakat menjadi lebih kritis, peduli, dan mempu nyai ketertartikan lebih mengenai kondisi kebencanaan di kota palu yang nampak dari banyaknya pertanyaan yang terekam dalam berbagai media cetak dan elektronik. Selain itu, dalam penanganan PRB pemerintah juga telah mengedepankan pengarusutamaan gender dan pemulihan pasca bencana dengan tetap memperhatikan kelestartian lingkungan dan mengedepankan partisipasti masyarakat.

Disusunya manual book **Integrasi Quality Assurance penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah berbasis resiko** diharapkan dapat menjadi kontribusi yang mampu menjawab berbagai pertanyaan yang muncul di masyarakat tentang aspek penanggulangan bencana, yaitu perencanaan dan penganggaran upaya pengurangan risiko bencana. Selain itu, disusunya manual book ini diharapkan dapat membantu perumusan dan implementasi kegiatan pengurangan risiko bencana dalam lingkup dokumen mulai dari lingkup kelurahan, kabupaten / kota hingga provinsi.

Semoga buku ini dapat memenuhi maksud dan tujuan penyusun serta dapat membantu masyarakat dalam bertransformasi menjadi masyarakat siaga bencana.

Palu, Oktober 2022

Ibnu Mundzir
Sekretaris BAPPEDA KOTA PALU

BAB I

ANALISIS PRB DALAM PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DAERAH

IFRC menyatakan bahwa bencana alam menewaskan rata-rata lebih dari 56.000 orang setiap tahun sejak tahun 1988. Sejak itu, bencana alam memengaruhi 171 juta orang secara langsung dalam bentuk kerusakan rumah, aset, hasil panen, ternak, dan infrastruktur. Belum terhitung jumlah orang yang terkena dampak tidak langsung berupa kenaikan harga dan kehilangan pekerjaan karena perekonomian yang memburuk pasca bencana.

Rata-rata kerugian ekonomi global karena bencana antara tahun 1988 -1997 mencapai jumlah US$ 62 miliar di mana US$ 26 miliar merupakan kerugian di Eropa dan Amerika Serikat sedangkan US$ 34 miliar merupakan kerugian di Asia. Negara-negara berkembang adalah pihak yang paling terpukul karena bencana. Data IFRC menyebutkan bahwa pada periode yang sama, rata-rata 88% kematian penduduk karena bencana alam terjadi di negara-negara berkembang.

1

Gempa bumi dan tsunami meluluh-lantakkan sebagian besar wilayah dan komunitas di pesisir Samudra Hindia pada 26 Desember 2004. Bencana ini telah menyadarkan banyak pihak bahwa ancaman yang ada di bumi ini bisa berubah menjadi bencana dahsyat jika manusia tidak mampu mengelola kerentanan dan kapastitasnya. Ancaman yang berasal dari proses geologis seperti gunung berapi, gempa bumi, tsunami, dan tanah longsor, serta ancaman yang berasal dari proses hidro-meteorologis seperti kekeringan, banjir, dan angin puting beliung semakin sering terjadi. Belum lagi ancaman yang berasal dari proses biologis, lingkungan, dan kondisi sosial kita. Eksploitasi sumber daya alam, pertambahan jumlah penduduk yang tidak terkendali, minimnya pengetahuan, ketidaksetaraan relasi antara perempuan dan laki-laki, kemiskinan, dan terbatasnya infrastruktur adalah beberapa contoh kerentanan yang ada. Pertemuan kedua unsur inilah yang memunculkan bencana.

Sudah banyak bencana yang menimbulkan banyak korban manusia dan harta-benda serta mengakibatkan berbagai kerusakan infrastruktur untuk layanan publik. Ketika gempa bumi di kota palu pada 28 september 2018 melanda kota palu, tidak kurang dari 3.182 korban jiwa, 55.102 jumlah rumah terdampak, Rp. 6,92 Trilyun kerusakan dan kerugian dan Rp. 18,93 trilyun kebutuhan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Masyrakat Kota Palu dan sekitarnya tidak pernah mendapatkan informasi yang memadai bahwa wilayah mereka dilewati oleh Sesar Palu Koro yang berpotensi menimbulkan gempa bumi. Selain kualitas bangunan yang tidak memadai, minimnya

pengetahuan penduduk mengenai prosedur menghadapi gempa bumi juga memicu jatuhnya lebih banyak korban jiwa. Beberapa contoh kerentanan itulah yang membuat gempa bumi dengan kekuatan 6,4 skala Richter menjadi bencana bagi penduduk Kota Palu dan sekitarnya.

Selain harus partisipatif, perencanaan dan penganggaran juga harus berperspektif PRB. Dengan pembangunan yang berperspektif PRB, pemangku kepentingan bisa memperpanjang usia infrastruktur, melindungi manusia penerima manfaat infrastruktur, serta melindungi sumber daya alam di sekitar infrastruktur. Proyek pembangunan yang berperspektif PRB bisa jadi membutuhkan alokasi anggaran yang lebih besar, namun nilai manfaatnya pun lebih besar dan lebih bertahan lama. Dalam jangka panjang, pembangunan dengan Perspektif PRB mampu menghemat anggaran belanja negara, karena risiko yang terjadi akan makin kecil sehingga biaya yang dtiperlukan untuk menanggulanginya juga makin kecil.

Selama ini perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah untuk kebencanaan masih sebatas alokasi dana tak terduga. Anggaran tersebut digunakan untuk penanganan tanggap darurat pasca terjadi bencana. Kebijakan ini menunjukkan bahwa penanganan bencana masih sebatas pada penanganan pasca bencana. Paradigma penanggulangan bencana yang hanya bertumpu pada penanganan pasca bencana semakin lama terbukti tidak mampu menjawab persoalan-persoalan di seputar penanggulangan bencana. Kita sering mendengar atau melihat tayangan media massa di mana diberitakan bahwa pemerintah daerah setempat sudah tidak

3

memiliki anggaran untuk merespon bencana terjadi, terutama jika bencana tersebut terjadi pada akhir tahun anggaran. Akhirnya komunitas-komunitas yang terkena dampak bencana tersebut mengalami dampak lanjutan keterbatasan anggaran dan keterbatasan pengelolaan bantuan tanggap darurat. Dampak yang terjadi misalnya naiknya angka kesakitan di komunitas yang terkena dampak terutama kelompok rentan (balita, anak-anak, lansia, dll). Dampak lanjutan yang lain adalah munculnya potensi konflik terkait dengan pengelolaan pendistribusian bantuan baik; konflik bisa terjadi antara pemberi bantuan dengan penerima bantuan maupun antar penerima bantuan.

Selain didorong oleh pengalaman dua bencana besar yang menelan banyak korban jiwa dan harta benda, kebijakan pemerintah daerah untuk menyusun RAD PRB serta menguatkan BPBD juga semakin meluas dengan adanya kebijakan pemerintah pusat serta adanya dorongan dan dukungan dari lembaga- lembaga non pemerintah dan berbagai kelompok masyarakat. Keempat faktor itulah yang kemudian mengubah paradigma penanggulangan bencana dari tanggap darurat (*emergency respon*) menjadi PRB (*preparedness*). Harus diakui bahwa perubahan paradigma tersebut belum terjadi secara menyeluruh dalam semua lapisan aparatur pemerintah maupun masyarakat.

Banyak pihak meyakini bahwa pembentukan lembaga yang khusus menangani bencana dtiperlukan agar upaya-upaya penanggulangan bencana bisa semakin baik. Keyakinan ini didukung oleh kenyataan bahwa Satlak PB baru akan berfungsi sesudah terjadi bencana. Jika ada lembaga khusus, maka lembaga tersebut akan menyusun program

dan kegiatan yang terkait dengan PRB. Lembaga tersebut juga akan mendapatkan alokasi anggaran tersendiri untuk melaksanakan kegiatannya. Gagasan ini masih menemui kompleksitas dalam penerapannya. Di satu sisi pasal 12 ayat 2b UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa BPBD dipimpin oleh seorang pejabat setingkat eselon IIa. Padahal dalam praktek tata pemerintahan daerah hanya ada seorang pejabat setingkat eselon Ila di kabupaten. Kompleksitas ini membuat pembentukan BPBD masih menjadi perdebatan bagi beberapa pemerintah daerah beberapa masa yang lalu.

Berbicara tentang bencana, tingkat risikonya sangat ditentukan oleh tingkat kerentanan dan kapastitas yang ada di masing-masing wilayah. Di daerah yang tingkat Kerentanannya tinggi, risikonya juga lebih tinggi. Di sisi masyarakat sendiri, masyarakat miskin dan perempuan serta anak-anak masuk dalam kategori kelompok rentan. Dengan demikian, berbicara tentang Perspektif PRB dalam kebijakan perencanaan dan penganggaran, sekaligus juga bicara tentang Perspektif pengurangan kemiskinan dan keadilan gender dalam perencanaan dan penganggaran. Apabila Perspektif pengurangan kemiskinan dan keadilan gender masih menjadi persoalan bagi aparatur pemerintah daerah, maka integrasi PRB dalam perencanaan dan penganggaran daerah juga menjadi persoalan. Harus diakui bahwa hal ini menjadi salah satu kerentanan pemerintah daerah dalam perencanaan dan penganggaran yang responsif PRB.

Hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah terkait dengan upaya-upaya penanggulangan bencana

5

adalah mengimplementasikan perencanaan dan penganggaran PRB. Kenyataannya masih ada beberapa aparat pemerintah daerah yang justru merasakan kebingungan atas penerapan Perspektif PRB dalam perencanaanpembangunandanpenganggarandaer ah. Hal ini terjadi salah satunya karena Perspektif lain seperti keadilan gender dan pengurangan kemiskinan juga harus menjadi Perspektif dalam perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah. Ini adalah permasalahan "menjahit" Perspektif satu dengan Perspektif yang lainnya untuk menjadi Perspektif dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Diharapkan akhirnya ada kesepahaman bahwa kesemua isu pokok tersebut bisa menjadi Perspektif dalam perencanaan dan penganggaran daerah.

Di sisi lain, dokumen perencanaan pembangunan daerah, baik itu RAD PRB maupun RPJMD mestinya dijabarkan dalam program dan kegiatan yang tertuang dalam setiap penyusunan APBD. Namun sampai saat ini masih belum ada kesamaan pemaknaan pengintegrasian PRB dalam perencanaan dan penganggaran. Sebagai contoh, program penghijauan yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan mereka katakan sebagai program untuk PRB. Padahal, untuk menilai satu program merupakan jabaran Perspektif PRB atau bukan maka harus dilihat terlebih dahulu peta ancaman yang ada serta lokasi serta luasan cakupan lahan program reboisasi tersebut. Program reboisasi belum tentu berdampak positif dalam PRB. Logika yang sama berlaku pula untuk program-program pembangunan infrastruktur seperti jalan dan jembatan. Pembangunan jalan sejajar gartis

6

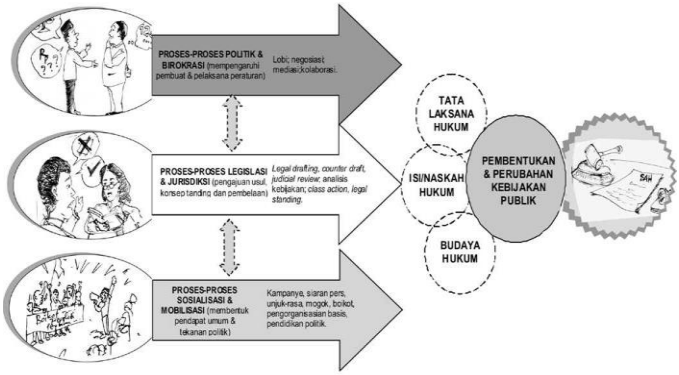
pantai yang mempunyai potensi ancaman tsunami bukan merupakan langkah PRB. Pembangunan jalan yang sejajar dengan gartis pantai justru mentingkatkan kerentanan. Lain halnya apabila pembuatan jalan arahnya menjauhi pantai; selain bisa dimanfaatkan untuk transportasi umum, jalan tersebut sekaligus berfungsi sebagai jalur evakuasi.

Untuk mendorong terwujudnya perencanaan dan penganggaran daerah yang responsif PRB, masih banyak hal yang harus dilakukan oleh berbagai pihak, baik masyarakat, lembaga-lembaga non pemerintah serta pemerintah sendiri. Penerapan perencanaan dan penganggaran daerah yang responsif PRB juga masih berhadapan dengan berbagai kendala, mulai dari kendala di sisi kebijakan, persepsi, sampai ke sikap dan perilaku masing-masing aktor serta kompleksitas proses perencanaan dan penganggaran.

Diperlukan sinkronisasi antara pembenahan kebijakan, penyamaan persepsi, serta perbaikan sikap dan perilaku masing-masing aktor terhadap substansi PRB. Selanjutnya proses perencanaan dan penganggaran perlu diupayakan secara sungguh-sungguh melibatkan berbagai unsur masyarakat. Yang tidak kalah penting adalah adanya ruang dan mekanisme bagi masyarakat dan lembaga-lembaga non pemerintah untuk melakukan kontrol terhadap proses perencanaan dan penganggaran serta mengevaluasi penggunaan anggaran publik.

7

Bagan 1.1.
Advokasi terpadu



Sumber: diolah dari "Merubah Kebijakan Publik,' 2000,

Tanpa itu semua maka proses penganggaran sebagai satu kelanjutan proses perencanaan tidak akan optimal. Alokasi anggaran yang berlebih pada pos- pos yang mentingkatkan kerentanan sangat mungkin terjadi. Sangat mungkin juga proses penganggaran hanya memperbanyak penyediaan dana untuk penanganan kedaruratan tanpa mengalokasikan anggaran untuk upaya-upaya pelemahan ancaman dan pentingkatan kapastitas.

Merujuk buku 'Merubah Kebijakan Publik" (Topaimasang, dkk., 2000), analisis kebijakan merupakan salah satu metode advokasi yang berada pada level menengah sebagaimana digambarkan dalam bagan berikut ini:

Analisis perencanaan dan penganggaran menjadi bagian penting dalam advokasi level menengah. Proses ini dapat memperkuat proses pengorganisasian

dan kampanye yang berada pada level dasar. Selain itu, hasil analisis merupakan bahan lobi dan negosiasi untuk mempengaruhi pembuat kebijakan. Dalam ruang-ruang inilah keberadaan buku ini menjadi penting sebagai bacaan dan alat bantu bagi CBO, CSO, serta aparatur pemerintah daerah.

9

BAB II

INTEGRASI PENANGULANGAN RESIKO BENCANA DALAM DOKUMEN PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DAERAH

TIDAK KURANG dari 83% wilayah Indonesia dtiperkirakan merupakan daerah dengan risiko bencana yang tinggi. Indonesia terletak pada perstimpangan empat lempeng tektonik sehingga berisiko tinggi terhadap gempa bumi dan tsunami. Indonesia termasuk dalam jalur *Pastific Ring of Fire* dengan lebih dari 500 gunung berapi tersebar di wilayahnya. Kita ketahui 128 di antaranya adalah gunung berapi yang masih aktif. Selain itu, bencana yang disebabkan oleh perubahan iklim seperti banjir, kekeringan, gagal panen, wabah penyakit, dan kelaparan juga kian besar dampaknya di Indonesia.

Sejumlah 383 kabupaten/kota dari 514 kabupaten/kota yang tersebar di 34 provinsi di Indonesia adalah kawasan dengan kerentanan yang cukup tinggi dengan faktor kerentanan berupa sebaran penduduk yang tidak merata dengan kepadatan penduduk yang sangat tinggi di kota-kota besar. Kota-kota besar yang kepadatan penduduknya tinggi justru memiliki tingkat kerentanan bencana yang tinggi dengan kualitas

11

bangunan dan infrastruktur yang tidak sesuai dengan tingkat ancaman yang ada. Dan yang membuat situasi ini semakin buruk, 98% dari 275.361.267 jiwa (BPS, 2022) penduduk Indonesia adalah penduduk yang belum memiliki kesadaran tentang PRB.

Ancaman bencana yang sama memiliki dampak bencana yang berbeda pada orang yang berbeda. Pada umumnya, kaum yang lemahlah yang merasakan penderitaan paling berat akibat bencana. Mereka adalah anak-anak, lansia, perempuan, difabel, dan orang miskin. Dari 275.361.267 jiwa populasi penduduk Indonesia, terdapat 15% yang masih berada di bawah garis kemiskinan yang ditandai dengan kemampuan konsumsi kurang dari Rp 166.697,00 per kapita per bulan dengan akses terbatas terhadap layanan dasar. Dengan kondisi kemiskinan di atas, kurang lebih 34 juta keluarga di Indonesia berada dalam kondisi rentan terhadap bencana karena kemiskinan.

2.1. Bencana Dan Pembangunan Di Daerah

Studi tentang bencana diwarnai oleh hadirnya dua paradigma utama yaitu paradigma perilaku dan paradigma struktural[1]. Paradigma pertama mendominasi studi bencana pada era 1950-an yang dicirikan oleh pendekatan teknokratis yang antara lain nampak dalam dominasi disiplin ilmu geologi, morfologi, dan seismologi yang mengunggulkan monitoring dan prediksi bahaya. Paradigma *hazard-centered* ini menyatu dalam wacana kapitalis modern, yang nampak dari cara pandang bahwa alam adalah bagian terpisah dari manusia dan merupakan komoditi yang bisa dikelola dengan pendekatan pengetahuan dan administrasi modern. Karena bencana banyak terjadi di negara berkembang, maka bencana

12

dianggap sebagai bagian kehidupan yang tidak modern yang berujung pada kerentanan dan bahaya. Pendekatan ini juga sejalan dan bergandengan dengan penanganan bencana melalui organisasi dan pendekatan militeristik.

Selain paradigma perilaku di atas, studi tentang bencana juga diwarnai dengan paradigma struktural yang muncul menjelang era 1980-an, di mana kajian antropologi, sosiologi, dan geografi menyajikan tantangan terhadap pendekatan *hazard-centered* yang sangat teknokratis ini. Tantangan ini nampak dalam paper yang ditulis oleh Kenneth Hewitt pada tahun 1983. Dalam papernya yang radikal dengan judul "*Interpretations of the Calamity from the Viewpoint of Human Ecology*", ia memaparkan bahwa bencana bukan hanya dihasilkan oleh proses geomorfologi saja. Terutama di negara sedang berkembang, faktor struktural seperti mentingkatnya kemiskinan, jeratan utang hingga ke persoalan perubahan sosial, mempengaruhi kerentanan manusia dan masyarakat terhadap bencana. Pengantar terhadap kerentanan sosial menjadi jantung pemahaman atas bencana. Inilah yang kemudian memunculkan pemahaman atas keterkaitan antara bahaya dan kerentananan, yang kemudian muncul dalam formula yang sangat terkenal saat ini, Bencana = Ancaman + Kerentanan[2].

Seiring dengan hadirnya paradigma baru ini, beberapa Perspektif baru juga menjadi bagian kajian dan kerja tentang bencana. Salah satunya adalah kajian dtimensi gender dalam bencana dan sekaligus juga integrasi Perspektif ini dalam kerja penanggulangan bencana. Kehidupan perempuan, seperti halnya laki-laki, diwarnai baik oleh relasi gender dalam konteks budaya tertentu maupun oleh

banyak hal lain mulai dari usia, kapastitas fisik, etnik, ras, kondisi, dan status ekonomi, serta banyak hal yang lain. Studi bencana dengan Perspektif gender menegaskan bahwa perempuan cenderung menjadi lebih rentan karena ketidakadilan gender memang ada di mana-mana. Dinamika kehidupan kesehartian perempuan bisa mentingkatkan keterpaparan dalam semua bentuk terhadap kondisi yang tidak aman dan kejadian bahaya. Perempuan juga cenderung memiliki kuasa yang lebih kecil dalam pengambilan putusan di level keluarga, sebagaimana mereka juga relatif tidak terepresentasikan dalam pengambilan putusan Politik di tingkat publik. Ketika suara mereka tidak didengar, kebutuhan mereka dalam jangka menengah maupun jangka panjang menjadi tidak diperhatikan. Beberapa kecenderungan perubahan di tingkat masyarakat juga mempengaruhi perempuan. Hal ini bisa dilihat dalam kebijakan privatisasi layanan publik dan juga dalam mentingkatnya angka kemiskinan yang berarti juga mentingkatnya jumlah perempuan miskin, dan juga berarti menjadi lebih rentan terhadap bencana[3].

Dalam studi penelusuran Perspektif gender dalam penanganan bencana, Enarson dan Meyreles mengatakan, bahwa di seluruh dunia, baik dalam tataran paradigma dan teori, metodologi, dan juga pemilihan populasi dalam studi bencana, cara pandang yang dipakai didominasi oleh cara pandang laki-laki. Perubahan cara pandang dengan menjadikan Perspektif gender sebagai pijakan mulai nampak dalam studi bencana dalam dua dasawarsa terakhir. Pada awalnya, studi ini antara lain diwarnai oleh isu perbedaan sosial dan kesehatan, serta tanggung jawab perempuan dan korelasinya dengan tinggi nya angka

kematian perempuan dalam bencana. Dalam deretan ini, juga nampak kajian terhadap hambatan budaya yang menghalangi akses perempuan pada bantuan dalam masyarakat patriarkis seperti ditunjukkan oleh pengalaman Asia Selatan hingga pengalaman perempuan pekerja sosial dalam lingkungan yang bias gender di Amerika Serikat.

Dalam penelusurannya, Enarson & Meyreles juga menunjukkan bahwa studi tentang gender dan bencana memandang gender sebagai konstruk sosial, menekankan perbedaan kuasa di antara laki-laki dan perempuan, serta merefleksikan pendekatan kerentanan sosial dalam mengkaji bencana. Sayangnya, beberapa studi ini gagal membuat analisis yang sistematis dalam mengkaji keterkaitan antara gender dengan kelas, kasta, ras, etnis, umur, dan kemampuan fisik.

Dalam salah satu *policy brief* DFID yang berjudul "*Disaster Risk Reduction : A Development Concern*" terungkap pandangan bahwa dalam skala yang besar, bencana adalah konsekuensi logis kegagalan pembangunan yang mentingkatkan kerentanan. Kegagalan pembangunan dapat dijumpai dalam semua level, mulai dari tingkat lokal dan nasional, hingga institusi di tingkat global yang sangat dtipengaruhi oleh negara-negara adidaya. Dalam *policy brief* tersebut terurai bahwa proses pembangunan bisa mentingkatkan keterpaparan terhadap bahaya. Pertumbuhan kawasan urban yang sangat cepat dan tidak terkelola dengan baik, misalnya, bisa memicu tinggi nya kerentanan terhadap bahaya seperti banjir dan juga gempa bumi. Kemiskinan yang akut di kawasan urban membuat banyak keluarga tidak bisa membangun rumah yang aman terhadap bahaya

15

karena keterkelurahankan ekonomi dan lemahnya daya dukung lingkungan. Kemiskinan dan keterpinggiran dalam proses kebijakan juga mentingkatkan kerentanan karena banyak kebijakan tidak memperhitungkan kondisi dan kebutuhan orang miskin. Dalam situasi yang sama, lemahnya skema proteksi sosial oleh negara di satu sisi serta menurunnya mekanisme pengamanan informal di sisi yang lain membuat kerentanan semakin mentingkat. Inilah potret-potret semakin banyaknya kegagalan pembangunan yang berkorelasi positif dengan pentingkatan keterpaparan terhadap bahaya[5].

Bencana merupakan dampak potensi ancaman yang menjadi nyata dan menimpa masyarakat sehingga muncul kematian, kerusakan dan kerugian jiwa maupun harta. Dampak bencana ditentukan oleh tingkat kerentanan masyarakat terhadap ancaman bencana itu sendiri. Kerentanan merupakan dtimensi manusia terhadap bencana. Untuk memahami aspek-aspek yang membuat masyarakat rentan terhadap bencana, seseorang harus melihat aspek ekonomi, sosial, budaya, kelembagaan, Politik serta faktor-faktor psikologis yang membentuk kehidupan masyarakat dan menyusun lingkungan di mana masyarakat berada. Dengan kata lain, sebagaimana dinyatakan oleh John Twigg, kerentanan pada dasarnya *socially constructed*.

Oleh karena itu, bencana yang sama memiliki dampak yang berbeda pada orang yang berbeda. Penelitian-penelitian menyebutkan bahwa pada umumnya kaum yang lemahlah yang merasakan penderitaan paling berat akibat bencana. Mereka adalah anak-anak, lansia, perempuan, difabel, orang

16

miskin, dan mereka yang dipinggirkan secara Politik, suku, ras, atau kasta.

Kerentanan bencana sekelompok masyarakat bisa berada di level yang tinggi. Tapi mengapa bisa begitu? Hal ini bisa jadi karena pemiskinan dan proses demografi seperti pertumbuhan populasi, urbanisasi, dan migrasi. Bisa jadi juga karena masalah ekonomi, hukum, dan Politik yang menghilangkan hak seseorang atas tanah. Atau juga karena kegagalan penegakan aturan untuk melindungi daerah-daerah konservasi. Yang jelas, ini terjadi karena negara dan institusi masyarakat sipil gagal dalam melindungi masyarakat. Sedemikian tinggi nya keterkaitan antara pembangunan dan kerawanan di dunia ketiga, bencana sering disebut sebagai *'unsolved problem of development'* atau bahkan secara lebih tajam bencana disebut sebagai *'development failure'*.[7] Diagram berikut ini menunjukkan bahwa bencana tidak bisa dilepaskan dari proses pembangunan.

17

Bagan 2.1. Pembangunan dan Risiko Bencana

Kebijakan penganggaran adalah kebijakan yang tidak bisa dilepaskan dari proses pembangunan terutama di negara berkembang. Kebijakan penganggaran yang memiliki fungsi alokasi sekaligus fungsi politis turut membentuk distribusi sumber-sumber daya publik di daerah yang dapat memiliki dua dampak sekaligus bagi warga, yaitu dampak insentif dan disinsentifbagi warga dengan kapastitas Politik yang berbeda- beda. Intervensi kebijakan penganggaran, terutama di daerah-daerah pasca otonomi daerah di Indonesia, turut membentuk kerentanan dan kapastitas warga terhadap bencana karena sebagaimana terpapar pada model di atas, kebijakan pembangunan tidak dapat dilepaskan dari dampaknya terhadap risiko bencana.

18

2.2. Kebijakan Anggaran Kebencanaan di Daerah

> ”Setiap US$ 1 belanja publik untuk mitigasi dan kesiapsiagaan bencana dapat menyelamatkan US$ 7 dari kerusakan akibat bencana.”
>
> *United States Geological Survey (USGS)*

> “Setiap US$ 1 dana publik yang dibelanjakan untuk mitigasi dan kesiapsiagaan bencana akan menyelamatkan dana sebesar US$ 2 untuk respon keadaan darurat.”
>
> *The Federal Emergency Management Agency (FEMA)*

Kebijakan anggaran memiliki fungsi-fungsi alokasi sumber daya publik, stabilisasi krisis, redistribusi kesejahteraan untuk mengurangi kesenjangan, kontrol untuk melindungi hak-hak warga, Politik untuk mensegregasi kepentingan-kepentingan *stakeholder* di wilayah publik, dan fungsi pengelolaan serta pengawasan bagi birokrasi. Bila fungsi-fungsi di atas dapat berjalan secara optimal, kebijakan APBD akan mampu berkontribusi dalam PRB di daerah.

Namun fakta-fakta menunjukkan bahwa kebijakan APBD belum berfungsi memadai sehingga PRB juga belum terkelola dengan baik di daerah. Salah satu contoh, kebijakan pemungutan retribusi pemerintah daerah dapat berperan dalam mengurangi kerentanan. Kebijakanretribusi IMB, retribusi galian-C, atau retribusi ijin usaha. Bila dijalankan dengan orientasi PRB yang tegas, retribusi-retribusi ini akan dapat berkontribusi dalam pengurangan kerentanan.

19

Dengan mekanisme retribusi IMB, pemerintah dapat menegakkan *building code* sehingga rumah-rumah dan fasilitas umum yang dibangun dapat mengurangi risiko jatuhnya korban bila terjadi bencana. Melalui mekanisme retribusi galian-C, pemerintah daerah dapat meregulasi eksplorasi DAS yang aman bagi lingkungan dan masyarakat. Dengan retribusi ijin usaha, seharusnya pemerintah dapat melindungi warga dari ancaman degradasi lingkungan karena pencemaran atau karena bencana-bencana yang disebabkan oleh industri. Sayangnya, dalam prakteknya sekarang pajak dan retribusi tersebut hanya dipandang sebagai *income-generating* untuk menyumbang PAD saja. Ringkasnya, kebijakan pendapatan masih belum mempertimbangkanaspek risiko.

Selain aspek pendapatan, kebijakan anggaran daerah memiliki aspek belanja dan pembiayaan. Pada sisi belanja, kebijakan anggaran dapat mengalokasikan belanja-belanja publik yang dapat mengurangi ancaman dan mentingkatkan kapastitas warga terhadap bencana. Pengalaman warga korban bencana tanah longsor 2008 di Karanganyar menunjukkan bahwa warga di daerah rawan bencana tidak memiliki pengetahuan yang memadai untuk hidup berdampingan dengan ancaman. Tanda-tanda yang ditangkap oleh warga yang muncul sebelum bencana terjadi seharusnya dapat menyelamatkan warga dari kerugian jiwa yang lebih besar. Sayangnya, serangkaian peristiwa seperti hujan berkepanjangan, longsor-longsor kecil, dan buktit yang mengeluarkan air keruh tidak dipahami warga sebagai pertanda bahwa mereka harus mengungsi. Dengan menilik UU Penanggulangan Bencana No. 24 Tahun 2007

yang menyatakan bahwa masyarakat berhak mendapatkan informasi dan keterampilan terkait penanggulangan bencana, dapat disimpulkan bahwa pemerintah lalai memberikan informasi dan abai untuk mengalokasikan anggaran yang memadai bagi pentingkatkan pemahaman warga terhadap risiko bencana.

Kebijakan belanja anggaran pembangunan fisik untuk fasilitas-fasilitas umum seharusnya cukup aman untuk dapat menjadi *shelter* bagi warga Ketika terjadi bencana. Namun pengalaman gempa bumi di Indonesia menunjukkan bahwa fasilitas-fasilitas umum seperti sekolah dan PUSKESMAS tidak cukup memadai untuk menjadi tempat perlindungan yang aman bagi warga saat terjadi bencana. Alokasi belanja anggaran untuk PRB di daerah-daerah rawan bencana lebih banyak terpusat pada pengurangan ancaman, yang berarti alokasi belanjanya lebih banyak untuk pembangunan sarana-sarana fisik seperti tanggul, dam, sabo, dan lain sebagainya. Sementara vartiabel risiko bencana lainnya seperti kerentanan justru dibiarkan. Bahkan beberapa proyek pembangunan justru mentingkatkan kerentanan warga. Contohnya adalah pembangunan jembatan di Kulonprogo yang berimplikasi pada berubahnya pola aliran sungai sehingga berdampak pada kekeringan saluran irigasi. Atau proyek 'semenisasi' telaga di Gunung Kidul yang berdampak lebih cepatnya penyusutan volume air telaga di musim kemarau.

Aspek kapastitas warga adalah aspek yang selalu terlupakan dalam kebijakan belanja anggaran daerah. Pemerintah daerah hamper tidak memiliki program yang memadai untuk mentingkatkan kapastitas warga

21

terhadap bencana. Aspek kapastitas ini meliputi kelembagaan sosial yang kuat, pemahaman yang memadai atas PRB serta modal-modal sosial lain yang dapat terkelola dengan baik melalui program-program pemerintah. Contoh konflik-konflik horizontal pada saat pelaksanaan dana rehabilitasi dan rekonstruksi rumah paska gempa di Bantul dan paska tsunami di Aceh menunjukkan bahwa program pemulihan pasca bencana bisa menimbulkan dua dampak sekaligus; berkurangnya kerentanan warga karena mentingkatnya daya tahan rumah terhadap gempa maupun berkurangnya kapastitas warga karena konflik horizontal.

Tabel 2.1. Kebijakan Penganggaran yang Berkontribusi pada Kerentanan

Komponen APBD	Kerentanan	Kapastitas
Pendapatan	1. Retribusi pelayanan kesehatan, retribusi PKL, dan retribusi pasar merupakan penyokong terbesar PAD, mengurangi akses orang miskin terhadap layanan dan sumber daya publik. 2. Retribusi ijin usaha yang murah bagi perusahaan ekstraktif mentingkatkan kerentanan warga karena kelestartian lingkungan terganggu. 3. Kebijakan pajak galian-C dan retribusi IMB hanya untuk income generating bukan sebagai mekanisme kontrol untuk mengurangi kerentanan.	1. Retribusi pelayanan kesehatan, PKL dan pasar merupakan penyokong terbesar PAD, sumber pendapatan ini mengurangi kesejahteraan orang miskin dan mentingkatkan kerentanan orang miskin. 2. Bila retribusi terkait ijin usaha dan ekstraksi sumber daya alam disertai kontrol yang memadai maka item-item pendapatan tersebut dapat mengurangi risiko bencana.

22

Belanja	1. Rendahnya partisipasti warga dalam kebijakan belanja menimbulkan kerentanan karena akses dan kontrol warga terhadap sumber daya publik rendah. 2. Kecenderungan pendekatan penanganan bencana yang reaktif (melalui alokasi dana tak tersangka) membuat akuntabilitas dana kebencanaan rendah. 3. Beberapa proyek penanggulangan bencana dalam dana tak tersangka justru bukan untuk kedaruratan namun sengaja dimasukkan dalam pos dana tak tersangka agar tidak memerlukan tender dalam pengadaan barang dan jasanya. 4. Proyek-proyek pembangunan fisik dibangun tanpa analisis risiko bencana yang memadai sehingga meningkatkan ancaman warga. 5. Kebijakan belanja meningkatkan dispartitas kesejahteraan warga sehingga menimbulkan ancaman bencana sosial. 6. Belanja aparat dalam pos anggaran untuk PRB sangat tinggi hingga 70%-80%.	1. Tidak ada program yang memadai untuk meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan warga dalam menghadapi bencana. 2. Tidak ada program bagi warga untuk memetakan ancaman di sekitarnya. 3. OPD-OPD belum menggunakan perspektif PRB dalam Renja OPD

23

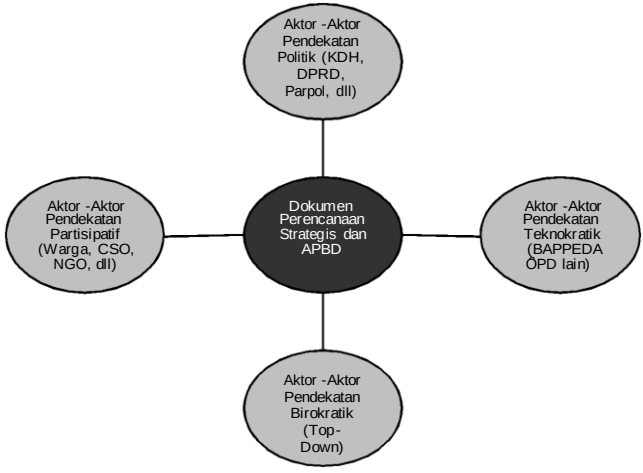
Pembiayaan	1. Dana utang luar negeri menjadi alternatif yang digemarti oleh pemerintah daerah untuk rehabilitasi dan rekonstruksi. 2. Investasi yang merugikan daerah dapat meningkatkan kerentanan.	1. Kebijakan pembiayaan tidak dimanfaatkan untuk menyiapkan dana cadangan yang akumulatif sehingga pemerintah daerah dapat memiliki sumber pendanaan yang memadai bila terjadi bencana.

24

2.3. Politik Anggaran Daerah dan PRB

Dana publik dalam APBD adalah sumber daya publik yang terbatas jumlahnya. Keterbatasan ini menimbulkan kelangkaan sehingga dibutuhkan kuasa (*power*) untuk mengaksesnya. Sistem dan kebijakan penganggaran daerah di Indonesia diatur oleh UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 17 Tahun 2003. Dalam sistem ini diakui ada empat pendekatan dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Keempat pendekatan itu adalah pendekatan Politik, pendekatan birokrasi, pendekatan teknokratis, dan pendekatan partisipatif

Bagan 2.2. Pendekatan Dalam Perencanaan dan Penganggaran



25

Pendekatan Politik diwakili oleh mekanisme pemilihan kepala daerah dan DPRD yang langsung. Dalam pendekatan ini, kepala daerah dan DPRD memiliki kewenangan yang kuat menentukan arah kebijakan anggaran. Pendekatan birokrasi atau pendekatan *top-down* dan *bottom-up* terwujud dalam keharusan pemerintah daerah mengacu pada kebijakan pemerintah pusat, sebagaimana OPD harus mengacu pada kebijakan Bupati sebagai kepala daerah. Pendekatan teknokratis diwakili oleh kewenangan BAPPEDA untuk menyusun kebijakan perencanaan pembangunan daerah atau juga nampak dalam kewenangan OPD untuk menyusun rencana strategis OPD. Yang terakhir adalah pendekatan partisipatifyang diwakili oleh keberadaan MUSRENBANG dari tingkat kelurahan hingga kabupaten.

Pada prakteknya, keempat pendekatan ini sering saling mentiadakan. Dengan tingkat kuasa yang berbeda, maka akses dan kontrol masing-masing aktor dari keempat pendekatan terhadap sumber-sumber dana publik dalam APBD pun berbeda. Pendekatan partisipatif biasanya menjadi pendekatan yang paling terpinggirkan dalam penentuan arah kebijakan APBD. Ketika setiap risiko bencana terdistribusikan secara berbeda di dalam masyarakat dan kerentanan merupakan sebuah konsep yang kompleks yang dtipengaruhi oleh banyak faktor, salah satu faktor itu adalah akses dan kontrol terhadap sumber-sumber daya publik.

26

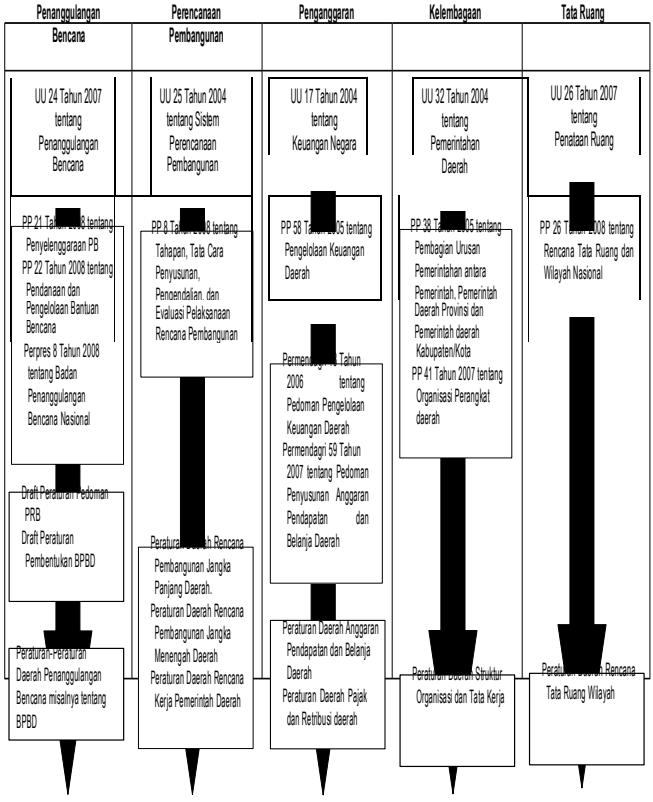
Perbedaan akses dan kontrol terhadap sumber-sumber daya publik ini turut membentuk ketahanan sebelum terjadi bencana dan pasca bencana. Perempuan, lansia, masyarakat adat, anak-anak, dan gender minoritas lainnya adalah bagian masyarakat yang memiliki akses dan kontrol terlemah terhadap sumber-sumber daya publik. Kerentanan mereka terhadap bencana pun semakin tinggi. Minusnya keterlibatan mereka dalam penentuan kebijakan penganggaran akan mengakibatkan kebijakan pemungutan dan belanja publik justru meningkatkan kerentanan kaum lemah terhadap bencana.

2.4. Tantangan Integrasi PRB Dalam Perencanaan dan Penganggaran Di Daerah

Implementasi integrasi PRB dalam perencanaan dan penganggaran masih memiliki tantangan. Hal ini terutama karena masih banyak sekali peraturan penanggulangan bencana dan perencanaan pembangunan serta penganggaran yang harus disinergikan.

27

Tabel 2.2. Peraturan yang Terkait dengan Integrasi PRB Dalam Perencanaan dan Penganggaran Daerah



Selain itu, ada inkonsistensi antar produk-produk hukum kebencanaan, perencanaan pembangunan dan penganggaran. Aturan-aturan turunan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana juga belum lengkap diterbitkan. Matriks di bawah ini menunjukkan gambaran ketidakharmonisan antar dokumen-dokumen legal ini.

28

Tabel 2.3. Dokumen Legal Penanggulangan Bencana Versus Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran

	UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan Permendagri No. 59 Tahun 2007	PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	Upaya PRB belum sinergis dengan dokumen perencanaan daerah.	Ada perbedaan antara kebutuhan dana cadangan bencana dengan prinsip anggaran kinerja.			
PP No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan PB	Ada perbedaan antara RD PB dengan RAD PRB yang sudah ada.				Aturan ini tidak cukup memberi ruang dalam urusan dan struktur pemerintah daerah untuk BPBD.
PP No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana			Struktur APBD tidak siap mengadopsi dana siap pakai serta dana kontinjensi. Dana berpola hibah memiliki akuntabilitas yang lemah.	Struktur APBD tidak siap mengadopsi dana siap pakai serta dana kontinjensi. Dana berpola hibah memiliki akuntabilitas yang lemah.	
Perpres No. 8 Tahun 2008 tentang Badan Penanggulangan Bencana Nasional			Struktur APBD tidak siap mengadopsi dana siap pakai.		

Berdasarkan pasal 9 UU PB No. 24 Tahun 2007, wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi penetapan kebijakan penanggulangan bencana di wilayahnya yang selaras dengan kebijakan pembangunan daerah. Penetapan kebijakan ini juga meliputi pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur penanggulangan bencana. Namun masalahnya adalah sebagian besar daerah belum memiliki kesadaran yang memadai untuk mengarusutamakan PRB dalam kebijakan perencanaan pembangunannya, selain belum adanya keharmonisan rujukan legal integrasi PRB dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Sementara itu, sebagai rujukan dalam mengarusutamakan PRB, pemerintah daerah memerlukan peta risiko bencana yang terdiri dari peta ancaman, peta kerentanan, dan peta kapastitas. Hasil amatan menunjukkan bahwa sangat sedikit daerah yang memiliki peta yang memadai.

Beberapa daerah bencana dengan asistensi teknis dari NGO internasional telah merumuskan RAD-PRB. Namun, rencana tersebut memiliki perbedaan dengan Rencana Penanggulangan Bencana Daerah sebagaimana diamanatkan dalam PP No. 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Bencana. Laporan dari daerah-daerah itu juga menyatakan bahwa RPJMD dan RKPD belum cukup terinspirasi oleh RAD PRB. Alasannya adalah karena RAD PRB tidak memiliki legalitas yang memadai untuk dirujuk meskipun dokumen ini sah dan memadai sebagai dokumen rencana multipihak daerah untuk PRB.

30

PRB juga belum menjadi arus utama dalam penganggaran di tingkat OPD. Artinya, kebijakan pendapatan dan belanja OPD yang bertangung jawab atas urusan-urusan sektoral tertentu belum memiliki nuansa PRB. Selain disebabkan oleh tingkat pemahaman tentang PRB yang belum memadai, salah satu faktor utama adalah orientasi strategis kebijakan program OPD belum Sensitif PRB. OPD- OPD menganggap bahwa urusan PRB adalah urusan OPD khusus untuk kedaruratan seperti Satpol PP atau Kesbanglinmas.

Dalam tataran yang lebih Spesifik, urusan PRB tidak terakomodasi secara memadai dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan dan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Aturan-aturan ini tidak memasukkan secara khusus urusan PRB sebagai salah satu urusan wajib daerah. Hal ini membuat pemerintah daerah kesulitan untuk menjalankan salah satu amanat UU No. 24 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang akan menjadi badan yang secara Spesifik mengampu urusan kebencanaan di daerah. Pendek kata, PRB tidak ada dalam urusan wajib pemerintah daerah dan BPBD tidak dikenal dalam organisasi perangkat daerah.

PP No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana mengamanatkan jenis dan sumber pendanaan penanggulangan bencana di Indonesia. Peraturan ini mendefinisikan dana penanggulangan bencana sebagai dana yang digunakan bagi penanggulangan bencana untuk tahap prabencana, tanggap darurat, dan atau pasca bencana. Dana penanggulangan bencana pada tahap

31

prabencana dialokasikan untuk kegiatan dalam situasi tidak terjadi bencana dan terdapat potensi terjadinya bencana. Sementara itu, dana penanggulangan bencana pada tahap pasca bencana digunakan untuk mendanai kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Tabel 2.4. Jenis dan Sumber Pendanaan bagi Penanggulangan Bencana

No.	Jenis	Sumber	Deskripsi	Problem
1	Dana Kontinjensi Bencana	APBN	Dana yang Dicadangkan Untuk Menghadapi Kemungkinan Bencana tertentu yang Disediakan untuk kegiatan Kesiapsiagaan pada tahap prabencana. Dana PB yang telah Dialokasikan dalam APBN atau APBD untuk masing-Masing instansi /Lembaga terkait (pasal15 PP 22/08).	PP 22/2007 tidak mengatur dengan tegas pencairan, pengelolaan dan pertangungjawaban dana ini. Bila dana ini dilaksanakan dengan skema yang mirip dana dekonsentrasi maka akuntabilitasnya akan buruk.
2	Dana PB	APBN / APBD	Dana PB yang Telah Dialokasikan dalam APBN atau APBD untuk masing-masing instansi / lembaga terkait (pasal 15 PP 22/08).	

32

3	Dana Siap Pakai	APBN / APBD	Dana yang harus selalu tersedia dan dicadangkan oleh pemerintah untuk digunakan pada saat tanggap darurat bencana sampai dengan waktu tanggap darurat berakhir. Dana ini disediakan dan ditempatkan dalam anggaran BNPB untuk kegiatan pada saat tanggap darurat. Pemerintah daerah dapat menyediakan dana siap pakai dalam anggaran penanggulangan bencana yang berasal dari APBD yang ditempatkan dalam anggaran BPBD.	Pencairan dana, penggunaan dana, audit, dan pertanggungjawaban keuangannya belum jelas, terlebih yg menyangkut pengadaan barang dan jasa (procurement). Pembelanjaan dana ini tidak memiliki nomenklatur yang jelas; satu-satunya rekening yang tersedia adalah rekening dana tak terduga yang akuntabilitasnya rendah dan sarat dengan beban politis. Bila dana ini dicairkan dalam keadaan darurat maka prosedurnya rumit dan lama. Dana siap pakai yang bersumber dari APBD belum ada aturannya, item anggaran ini dikhawatirkan menimbulkan kerentanan karena alokasinya mengurangi anggaran kesejahteraan sosial.

33

3	Dana Bantuan Sosial Berpola Hibah	APBN	Dana yang disediakan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai bantuan penanganan pasca bencana. Untuk memperoleh dana ini, pemerintah daerah mengajukan permohonan tertulis kepada pemerintah pusat melalui BNPB	Pengalaman menunjukkan akuntabilitas dana ini buruk karena masalah misalokasi dan vested-interest birokrasi yang menyalurkan dana ini.

Skema pendanaan di atas memiliki masalah tersendiri untuk tiap-tiap fase kebencanaan. Pada fase tiada bencana, dana kontinjensi yang dicadangkan untuk menghadapi kemungkinan bencana tertentu akan memiliki masalah akuntabilitas yang tinggi bila skema pengelolaannya mirip dana tak tersangka. Dana ini merupakan dana pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui mekanisme tugas pembantuan sehingga pengawasan dan pertanggungjawaban dana ini langsung kepada pemerintah pusat. Dengan intensitas pengawasan yang rendah dan volume dana yang tidak terlalu besar bagi pemerintah pusat maka dana ini tidak akan mendapatkan perhatian yang memadai dalam

34

pengawasan. Problem-problem ketidakcocokan proyek dana kontinjensi dengan kebutuhan warga juga akan muncul karena mekanisme pastisipasti dalam pelaksanaan program ini terkendala oleh jenjang struktur dan jarak yang signifikan.

Masalah lain dari dana ini adalah ketidakmampuannya untuk steril dari *vested-interest* penguasa daerah. Pada fase respon kedaruratan, dana siap pakai memiliki masalah berupa Kettiadaan nomenklatur anggaran pembelanjaan dana ini. Ketiadaan nomenklatur ini membuat dana siap pakai hanya bisa dikeluarkan melalui rekening belanja tak terduga yang akuntabilitasnya rendah karena pengadaan barang dan jasanya dilakukan tanpa melalui tender sesuai Perpres No. 80 Tahun 2003. Pencairan dana untuk rekening dana tak terduga pun akan makan waktu lama karena BPBD harus meminta ijin pencairan ke Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah dan kemudian Kepala Daerah harus mendapatkan ijin dari DPRD untuk mencairkan dana ini.

2.5. Strategi Pengarusutamaan PRB dalam Kebijakan Perencanaan dan Penganggaran

UU PB No. 24 Tahun 2007 telah disahkan. Peraturan-peraturan baru sebagai turunan UU ini pun sudah mulai disiapkan. UU PB ini merupakan adopsi dari *Hyogo Framework of Action* (HFA), sebuah konsensus internasional tentang strategi penanggulangan bencana. Sebagai sebuah konsensus internasional, HFA bersifat universal dan layak diadopsi oleh semua negara. Namun sayangnya HFA memiliki kelemahan karena bersifat *top-down* dan akan membutuhkan

35

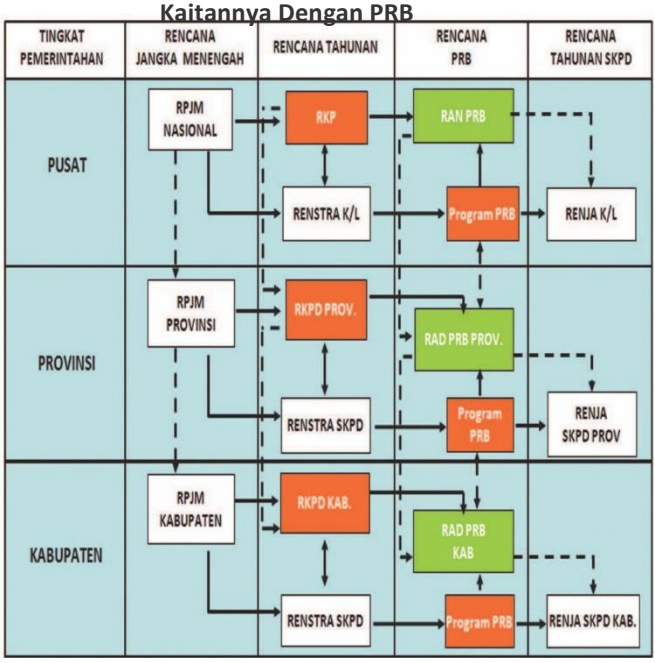
banyak penyesuaian untuk implementasinya. Salah satu tantangannya adalah membangun sinergi substansi HFA dengan sistem dan kebijakan penganggaran di Indonesia. Berikut ini adalah contoh pelaksanaan implementasi strategi PRB di daerah.

Tabel 2.5. Aras Strategi Integrasi PRB dalam Kebijakan Perencanaan dan Penganggaran

Aras	Definisi
Sistemik	Strategi yang mencakup dan terkait dengan hal-hal yang strategis yang mengubah cara kerja sistem secara keseluruhan; contohnya dibuatnya kebijakan-kebijakan baru yang menjamin PRB dalam kebijakan publik di daerah atau dibuatnya perencanaan untuk PRB.
Prosedural	Strategi yang terkait dengan tata cara, mekanisme, dan prosedur pelaksanaan kebijakan publik di daerah agar lebih sensitif PRB. Contohnya adalah pembuatan Renja OPD yang sensitif PRB atau MUSRENBANG yang memetakan risiko bencana sebagai salah satu basis informasinya.
Kelembagaan	Strategi yang terkait dengan struktur pemerintahan daerah, seperti perubahan tugas pokok dan fungsi OPD agar lebih sensitif PRB.
Perilaku	Strategi yang terkait dengan perubahan perilaku stakeholder dalam mentingkatkan sesitivitas terhadap PRB; misalnya pentingkatan kapastitas penentu kebijakan terkait dengan PRB.

36

Bagan 2.3. Alur Perencanaan dan Penganggaran Dalam Kaitannya Dengan PRB

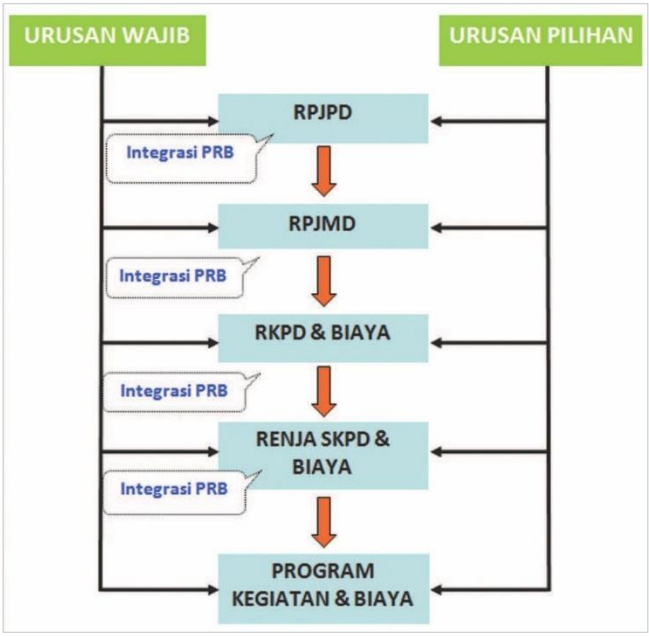


Sinergisitas UU No. 24 Tahun 2007 dengan sistem dan kebijakan penganggaran di Indonesia sangatlah penting. Terutama untuk menjamin adanya pengarusutamaan PRB dalam kebijakan penganggaran di Indonesia dan juga untuk menjamin berjalannya RAD PRB dapat terdanai dengan baik oleh anggaran publik di daerah. Secara ideal, sinergisitas UU No. 24/2007 tentang Penanggulangan Bencana dengan UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional akan nampak pada bagan di atas. Sedangkan pada bagan di bawah ini digambarkan format ideal

37

sinergisitas PRB dalam urusan wajib dan urusan pilihan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Bagan 2.4. Rencana Kerja dan Pendanaan



38

39

BAB III

PEMETAAN RISIKO BENCANA UNTUK PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PUBLIK

1. **Proses Pemetaan Masalah dan Kebutuhan Oleh Masyarakat**

   DALAM tataran yang ideal, proses pemetaan ancaman, kerentanan, dan kapastitas dilakukan bersama dengan warga. Mengapa demikian? Wargalah yang akan berhadapan langsung dengan bencana Ketika bencana datang. Wargalah pihak yang paling dekat dan bisa menyelesaikan masalah sendiri pada saat bencana datang. Warga jugalah yang mampu melakukan antisipasti agar risiko bencana bisa diredam.

40

Untuk melakukan pemetaan masalah warga, perlu diperhatikan pihak-pihak yang terlibat dalam proses pemetaan. Warga masyarakat terdiri dari laki-laki dan perempuan. Di dalamnya juga tercakup kelompok rentan seperti anak-anak, lansia, dan difabel yang perlu mendapat perhatian khusus.

Pemetaan masalah dan kebutuhan warga dibedakan menjadi dua yaitu:

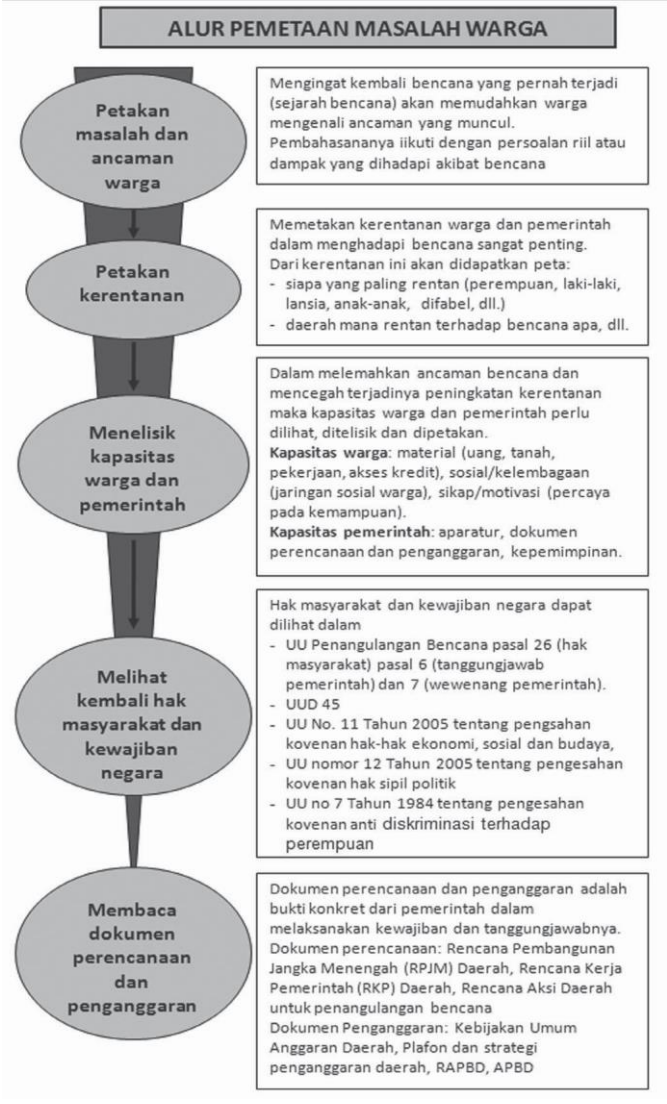
a. pemetaan spastial atau pemetaan berdasarkan geografis kewilayahan misal berdasarkan RT / RW, dusun, kelurahan, kecamatan, kabupaten, provinsi, atau pulau.
b. pemetaan sektoral berdasarkan sektor pembangunan seperti perekonomian, pertanian, kesehatan, atau pendidikan.

Kedua pemetaan tersebut bisa dipadukan dengan mempertemukan warga berdasarkan cakupan geografis tertentu lalu memetakan masalah dan kebutuhan mereka dalam kelompok sektoral. Dengan pemetaan ini diharapkan :

a. warga memiliki peta ancaman yang ada termasuk masalah hak dasar yang dihadapi warga
b. warga memiliki peta kerentanan dan kapastitas yang dimiliki warga serta pemerintah
c. warga mengetahui pilihan upaya yang bisa dilakukan warga dan pilihan upaya yang bisa dilakukan negara
d. warga menemukan rekomendasi untuk perencanaan dan penganggaran terkait dengan pengurangan risiko bencana.

41

Bagan 3.1. Alur Pemetaan Masalah dan Kebutuhan Pemenuhan Hak Dasar Warga



42

Memetakan permasalahan dan kebutuhan warga bukan merupakan hal baru bagi warga. Hal ini bisa dtimengerti karena dalam forum-forum warga untuk membahas program pembangunan dusun terlebih dahulu dilakukan pemetaan permasalahandan kebutuhan. Namun di banyak tempat, pemetaan secara terstruktur terkait dengan kebencanaan merupakan hal yang baru bagi warga. Kejadian bencana gempa bumi pada tanggal 28 september 2018 di Kota Palu telah menyadarkan masyarakat terhadap potensi ancaman yang ada di wilayah mereka. Hal inilah yang mendorong warga untuk mengetahui potensi ancaman yang ada di wilayah mereka. Pemetaan potensi ancaman, risiko, kerentanan, dan kapastitas merupakan langkah awal untuk melakukan upaya- upaya pengurangan risiko bencana.

Tabel 3.1. Peta Potensi Ancaman Bencana di Kota Palu

No.	Jenis Ancaman	Penyebab	Risiko yang ditimbulkan	Wilayah yang rentan
1	Gempa bumi	Pergeseran lempeng bumi.	a. Terjadinya longsor. b. Robohnya rumah. c. Kematian, dan kerugian lain.	8 Kecamatan

43

2	Banjir	a. Penggundulan hutan di hulu b. Pembuangan sampah ke sungai c. Buruknya saluran air d. Pendangkalan sungai	a. Rusaknya bangunan. b. Rusaknya dan Lumpuhnya fasilitas umum.	8 kecamatan.
5	Tanah longsor	a. Hujan deras di wilayah perbuktitan . b. Tidak cukup tanaman penyangga. c. Daerah penambangan yang tidak dikelola	a. Kerusakan lahan pertanian. b. Kerusakan perkebunan. c. Kerusakan bangunan d. Jatuhnya korban manusia.	4 kecamatan.
6	Kebakaran	a. Cuaca kering musim kemarau. b. Hubungan pendek arus listrik. c. Pembakaran sampah.	a. Kerusakan perumahan b. Jatuhnya korban manusia.	8 kecamatan

44

7	Erosi sungai	a. Tidak ada talud b. Tidak ada tanaman pelindung, c. Adanya penambangan pastir yang tidak terkendali.	Luas lahan perumahan berkurang, sektor pertanian merugi.	4 kecamatan.
8	Tsunami	1. Struktur kawasan pantai yang Daftar. 2. Wilayah yg rawan gempa	Jatuhnya banyak korban manusia, juga bangunan dan infrastruktur rusak.	4 kecanatan.
9	Abrasi pantai	Gelombang Laut	Kerusakan ekologi	4 kecamatan.
10	KLB / penyakit menular	Wabah dan dampak bencana alam.	Jatuhnya korban jiwa manusia.	8 kecamatan
11	Konflik sosial	Pendataan dan pendistribusian bantuan yang tidak tepat sasaran, terjadinya korupsi bantuan untuk korban bencana alam.	Kerugian negara, terkikisnya solidaritas dan rasa saling percaya antar warga.	8 kecamatan

45

Pengalaman masyarakat yang terdeskripsikan di atas dapat kita maknai sebagai kepedulian masyarakat untuk merespon bencana. Paparan di atas menunjukkan kepada kita, bahwa sejak lama masyarakat sudah cukup memahami persoalan kebencanaan, namun selama ini mereka seolah melupakan bahwa potensi ancaman tersebut bisa sewaktu-waktu berubah menjadi bencana. Dan dalam pendekatan berbasis hak asasi manusia di mana negara menjadi pemangku kewajiban penghormatan, perlindungan, pemenuhan, serta pemajuan hak asasi manusia, kebijakan negara memegang peranan penting dalam memunculkan kecenderungan masyarakat yang lupa pada ancaman bencana yang ada.

Dengan demikian, jika ada pihak yang memerlukan pemetaan akurat dan obyektif atas persoalan kebencanaan, hendaknya mereka melakukan pemetaan secara partisipatif. Mengapa demikian? Masyarakat adalah pihak yang paling dekat dengan keadaan dan kondisi alam serta segala kemungkinan yang ada di wilayah permukiman mereka. Selain itu, masyarakat juga memahami potensi alam yang ada di sekelilingnya dengan beragam peruntukannya. Mereka juga memahami wilayah mana yang bisa dioptimalkan untuk kepentingan konservasi, ekonomi, sosial, permukiman, serta pembangunan infrastruktur lainnya. Dan Ketika bencana terjadi, maka masyarakat di wilayah tersebut yang mengalami dampak langsung bencana.

46

2. Penilaian Untuk Memprioritaskan Ttindakan

Dengan alur pemetaan di atas diharapkan pemangku kepentingan di suatu wilayah maupun di suatu sektor bisa mendapatkan gambaran atas beragam ancaman yang dihadapi. Beragamnya ancaman ini tentu memerlukan penanganan yang Spesifik, bertahap, dan menyeluruh dengan skala prioritas dalam penanganannya. Pada akhirnya diharapkan agar pada satu waktu tertentu nanti ancaman yang ada dapat diredam. Upaya peredaman dampak ancaman ini terkait dan perlu mempertimbangkan berbagai keterbatasan yang ada, misalnya saja keterbatasan alokasi anggaran yang tersedia. Dengan berbagai keterbatasan sumber daya dan beragamnya ancaman yang ada, maka kita perlu membuat penilaian agar kita bisa memprioritaskan tindakan tindakan untuk peredaman dampak ancaman. Berikut ini alat bantu sederhana yang akan membantu kita dalam memprioritaskan tindakan peredaman dampak ancaman (Partipurno, 2006).

47

Tabel 3.2. Tabel Pemertingkatan Risiko multihazard

No	Ancaman	Frekuensi	Luas Dampak	Potensi RisikoMenurut Subyek dan Sektor Terpapar										Total Nilai
				Alam	Manusia		Ekonomi			Sosial budaya		Infrastruktur	Tata Pemerintahan	
					L	P	Nilai Ekonomi	Kepemilikan Aset		Kesehatan	Pendidikan			
								Kelompok Kaya	Kelompok Miskin					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15

3. **Alur Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran**

Sesuai dengan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, penyusunan rencana pembangunan dilakukan melalui MUSRENBANG yang melibatkan berbagai pihak. MUSRENBANG dilakukan mulai dari tingkat pemerintah kelurahan di mana sebelumnya dilakukan langkah persiapan yang disebut dengan musyawarah tingkat dusun. Keterlibatan masyarakat dalam MUSRENBANG diharapkan akan menghasilkan perencanaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Di sisi lain, perencanaan pembangunan tingkat kelurahan juga harus mengacu pada perencanaan pembangunan pemerintah daerah.

Perencanaan pembangunan daerah dibagi dalam tiga jenjang. Yang pertama adalah RPJPD yang merupakan perencanaan pembangunan dalam waktu 20 tahun. Yang kedua, RPJMD yang merupakan perencanaan pembangunan dalam jangka waktu 5 tahun. Yang ketiga adalah rencana pembangunan tahunan yang merupakan perencanaan program, kegiatan, dan anggaran untuk satu tahun. Perencanaan pembangunan tahunan inilah yang kemudian diterjemahkan menjadi APBD. APBD memuat program, kegiatan, dan alokasi anggaran masing-masing OPD serta instansi vertikal lainnya.

49

4. **MengoptimalkanSumber Daya untuk Integrasi Pengurangan Risiko Bencana Dalam Perencanaan**

Pemetaan risiko bencana sangat penting untuk menjadi dasar kebijakan lembaga perencana (BAPPEDA / BAPPENAS) untuk melakukan langkah-langkah strategis dalam mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang ada. Upaya ini perlu dilakukan untuk melakukan redistribusi atas sumber daya yang terbatas yang dimiliki oleh suatu daerah / negara.

Beberapa metode yang bisa digunakan untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya adalah:

a. Menggunakan indikator risiko dalam pengalokasian anggaran pemerintah pusat ke pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) serta dari pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/kota.

Pemerintah pusat memiliki kewenangan atas sumber daya yang memadai untuk didistribusikan kepada daerah. Sumber daya itulah yang seharusnya terdistribusi secara adil sehingga kesenjangan antar wilayah bisa dikurangi untuk kemudian ditiadakan.

Demikian halnya dengan pemerintah provinsi. Sumber daya yang dikelola oleh pemerintah provinsi dan didistribusikan kepada pemerintah kabupaten / kota sudah selayaknya ditata dengan menggunakan indikator risiko. Daerah yang memiliki risiko lebih besar seharusnya menerima sumber daya

yang memadai untuk mengejar kapastitas dan kemajuan daerah lain yang memiliki risiko yang lebih kecil.

Kebijakan ini sangat dtiperlukan mengingat selama ini sumber daya yang ada tidak didistribusikan berdasarkan indikator tertentu. Pun indikator risiko yang terdapat di suatu daerah. Konsep *dumta,* kependekan dari *didum rata* (Bahasa Jawa, terjemahan = dibagi rata) masih saja diberlakukan. Akibatnya, kesenjangan spastial antara daerah yang satu dengan daerah yang lain terutama kesenjangan antara daerah yang berisiko tinggi dengan yang daerah yang berisiko rendah, semakin melebar.

b. Menggunakan indikator risiko untuk pagu indikatif kecamatan dan pagu indikatif OPD untuk kecamatan.

Pagu indikatif kecamatan sangat berguna bagi pemerintah kabupaten / kota untuk mendistribusikan sumber daya yang ada secara lebih adil dengan indikator tertentu. Kegunaan pagu indikatif kecamatan juga dirasakan oleh pemerintah suatu kecamatan untuk mengukur besaran dana yang akan dialokasikan ke kecamatan yang bersangkutan.

Indikator yang dapat digunakan untuk mendistribusikan sumber daya secara lebih adil salah satunya adalah risiko bencana yang ada di suatu wilayah.

Berikut ini adalah contoh kebijakan kabupaten yang telah menerapkan risiko

bencana sebagai salah satu indikator untuk menetapkan pagu indikatif kecamatan.

Adalah Kabupaten Gunungkidul di Provinsi DIY yang mencoba mendistribusikan sumber dayanya ke kecamatan berdasarkan risiko bencana yang ada di masing-masing wilayah kecamatan. Dengan menggunakan vartiabel 'wilayah bencana', total dana yang akan dilokasikan ke kecamatan akan dikalikan dengan angka bobot yang diberlakukan untuk kecamatan itu. Pembobotan inilah yang akan dijadikan angka pengali untuk melihat suatu wilayah berisiko tinggi atau tidak.

Tabel 3.3. Indikator untuk menentukan Pagu Indikatif Kecamatan

NO	VARTIABEL	BOBOT	ANGKA BOBOT
1	Luas Wilayah	14	0.13333
2	Jumlah Kelurahan	13	0.12381
3	Jumlah Dusun	12	0.11429
4	Jumlah Penduduk	11	0.10476
5	Jumlah RTM	10	0.09524
6	PDRB Total Berlaku	9	0.08571
7	PDRB Total Konstan	8	0.07619
8	Pertumbuhan PDRB Berlaku	7	0.06667
9	Pertumbuhan PDRB Konstan	6	0.05714
10	Indeks Kettimpangan	5	0.04762
11	Status Kecamatan (Terttinggal / Tdk Terttinggal)	4	0.03810
12	Jumlah Sarana Kesehatan	3	0.02857

13	Wilayah Bencana	2	0.01905
14	Blockgrant Program	1	0.00952
Jumlah		**105**	**1.00000**

Meski memiliki bobot yang kecil, namun pemerintah daerah mulai memerhatikan risiko bencana yang ada di suatu wilayah dalam mendistribusikan sumber daya yang dikelolanya.

5. **Advokasi Pemenuhan Hak Dasar Melalui Kebijakan Perencanaan dan Penganggaran**

Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebenarnya telah mengatur pastisipasti masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan mulai dari tingkat kelurahan sampai ke tingkat pemerintah daerah (kabupaten / kota). Begitu juga Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala BAPPENAS dan Menteri Dalam Negeri tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan MUSRENBANG; dokumen ini pun membahas pastisipasti warga. Telah ditegaskan bahwa pelaksanaan MUSRENBANG dimulai dengan tahap persiapan. Dalam tahap persiapan ini diselenggarakan musyawarah atau rembug warga mulai dari tingkat RT / RW dengan melibatkan berbagai kelompok dan organisasi masyarakat yang ada. Jadwal MUSRENBANG KELURAHAN harus diumumkan secara terbuka dan pemerintah kelurahan harus mengedarkan undangan selambat- lambatnya tujuh harti sebelum harti

pelaksanaan MUSRENBANG. Warga yang tidak mendapatkan undangan bisa menDaftarkan diri sebagai pastisipan MUSRENBANG. Sayangnya selama ini proses MUSRENBANG tidak banyak berbicara dalam dan tentang konteks PRB.

Hal ini bisa dipahami karena UU No. 32 Tahun 2004 belum mengatur substansi PRB dalam proses MUSRENBANG. Begitu pula dalam SEB Kepala BAPPENAS / Mendagri yang menjadi pedoman teknis MUSRENBANG; tidak ada keharusan MUSRENBANG membahas PRB. Ttitik kritis proses perencanaan pembangunan selama ini adalah tidak adanya pembahasan tentang anggaran. Selama ini proses perencanaan dan penganggaran dtiperlakukan sebagai dua proses yang terpisah. Keduanya belum dtiperlakukan sebagai satu rangkaian yang tidak bisa dipisahkan. Padahal hasil-hasil perencanaanlah yang kemudian diadopsi dalam pengalokasian belanja.

Kalaupun saat ini dibuat RAN PRB dan banyak RAD PRB, banyak pengalaman menunjukkan bahwa kedua dokumen ini sama sekali tidak terkait dengan proses perencanaan organik. Proses penganggarannya pun terpisah. Yang memprihatinkan, proses penyusunan kedua dokumen ini sebagian besar sama sekali tidak partisipatif. Kedua dokumen di banyak daerah disusun tanpa melibatkan warga. Akibatnya, tidak ada sensitivitas pemerintah dan warga atas PRB dalam perencanaan dan penganggaran apalagi jika lebih jauh dikaitkan dengan pemenuhan hak dasar warga dan keadilan gender. Hal ini mentingkatkan kerentanan di masyarakat (terutama bagi perempuan).

Pengalaman yang ada menunjukkan bahwa banyak warga masyarakat tidak mengetahui waktu penyelenggaraan MUSRENBANG. Sebagian masyarakat bahkan tidak tahu sama sekali tentang MUSRENBANG. Kalau toh ketua RT/RW terlibat dalam MUSRENBANG, banyak di antara mereka yang tidak paham tentang hal-hal yang harus disampaikan dalam MUSRENBANG tersebut.

Hal ini terjadi karena sebelumnya tidak ada musyawarah tingkat RT/RW untuk menyusun dan menentukan prioritas kebutuhan. Hasil pelaksanaan MUSRENBANG yang tidak melibatkan unsur-unsur masyarakat ini akhirnya menjadi perencanaan dan penganggaran yang tidak didasarti oleh kebutuhan masyarakat. Yang dtiperoleh akhirnya hanyalah perencanaan dan penganggaran yang disusun berdasarkan asumsi pemangku kebijakan pemerintahan kelurahan yang sering tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat miskin.

APBD merupakan dokumen tahunan perencanaan pembangunan di daerah, namun proses penyusunannya tidak jarang mengesampingkan peran-peran nyata masyarakat. Pastisipasti masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran tidak jarang hanya dilakukan dalam taraf yang paling minimal. Ia dilakukan sekadar untuk melengkapi persyaratan minimal yang diatur oleh kebijakan nasional. Kondisi seperti ini mendorong banyak pihak untuk menkelurahankkan kepada pemerintah daerah dan DPRD agar pastisipasti masyarakat diakomodasi

dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Ruang ini sudah mulai dibuka oleh beberapa pemerintah daerah, kendati belum menjadi model perencanaan dan penganggaran di kelurahan di suatu daerah.

Ketika ruang pastisipasti untuk masyarakat akhirnya sudah terbuka, tidak banyak yang bisa dilakukan warga masyarakat terutama mereka yang berkemampuan ekonomi lemah, berpendidikan rendah, memiliki akses informasi yang minim, dan hanya memiliki relasi yang masih lemah dengan *stakeholder* di tingkat kelurahan. Forum-forum warga yang membahas persoalan-persoalan yang ada di wilayah warga, yang juga memetakan kebutuhan penyelesaian masalah dan pengorganisasian masyarakat, kiranya menjadi salah satu upaya antisipasti. Upaya ini bisa dilakukan dengan pengorganisasian masyarakat yang dilakukan secara intens.

Hasil pemetaan masalah dan kebutuhan yang dilakukan oleh kelompok masyarakat dalam forum-forum warga merupakan aspirasi yang harus didengarkan oleh pengambil kebijakan. Dengan demikian pemenuhan hak warga akan menjadi nafas program pemerintah kelurahan maupun kabupaten / kota. Salah satu cara yang bisa ditempuh warga untuk mengupayakan hal ini adalah dengan terlibat dalam MUSRENBANG. Hal ini bisa dipahami karena MUSRENBANG merupakan mekanisme organik untuk menyusun perencanaan dan penganggaran.

Namun pada kenyataannya masih banyak pelaksanaan MUSRENBANG yang belum melibatkan masyarakat secara luas. Karena inilah

semua pemangku kepentingan perlu mengupayakan agar kelompok- kelompok masyarakat bisa terlibat dalam MUSRENBANG mulai dari forum warga tingkat dusun, MUSRENBANG kelurahan, MUSRENBANG kecamatan, sampai MUSRENBANG kota.

Selain itu, masih ada mekanisme yang juga bisa digunakan agar pemenuhan hak warga masyarakat bisa dimasukkan dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Cara itu adalah : mengkomunikasikan masalah dan kebutuhan warga kepada para pengambil kebijakan melalui dialog-dialog dengan pengambil kebijakan dan memasukkan gagasan-gagasan itu dalam dengar pendapat publik pembahasan APBD.

Tabel 3.4. Contoh tahapan advokasi kebijakan perencanaan dan penganggaran yang dilakukan oleh *CBOs*

Tahapan Kegiatan	Forum warga	Petemuan Jartingan antar CBOs	Lobi/Dialog/ Hearting dengan Pengambil Kebijakan	Monitoring dan Evaluasi	Forum Warga dan Pertemuan Jartingan antar CBOs
TUJUAN	Memetakan permasalahan dan kebutuhan pemenuhan hak dasar serta menentukan prioritasnya untuk merumuskan strategi advokasi.	Menggalang gerakan advokasi bersama.	Menyampaikan peta masalah dan kebutuhan pemenuhan hak dasar warga untuk memengaruhi kebijakan perencanaan dan penganggaran daerah.	Mereview dan memastikan diakomodasi atau tidaknya usulan warga dalam perencanaan dan penganggaran.	Menyusun rekomendasi dan rencana kegiatan ke depan.
INDIKATOR	1. Terpetakannya permasalahan warga (dalam kerangka PRB : dimulai dari peta ancaman, kerentanan, kapastitas, dan risiko yang dihadapi). 2. Terpetakannya akar penyebab masalah dan dampak.	1. Adanya kesamaan tujuan. 2. Adanya keterpaduan dan kesepakatan peta masalah dan kebutuhan pemanuhan hak warga serta peta pemangku kepentingan.	1. Adanya kesepakatan waktu dan tempat pertemuan antara warga dengan penentu kebijakan daerah.	1. Mendapatkan dokumen perencanaan dan penganggaran (APBD)	1. Adanya rumusan permasalahan dan kebutuhan pemenuhan hak dasar yang belum diakomodasi dalam perencanaan dan penganggaran pada tahun yang bersangkutan.

	3. Adanya rumusan kebutuhan pemenuhan hak dasar. 4. Adanya rumusan prioritas kebutuhan pemenuhan hak dasar. 5. Terpetakannya para pemangku kepentingan. 6. danya rumusan strategi advokasi.	3. Adanya kesepakaan untuk prioritas kebutuhan pemenuhan hak dasar. 4. Adanya rumusan strategi advokasi bersama. 5. Adanya rumusan rencana aksi.	2. Tersampaikannya rumusan permasalahan dan kebutuhan pemenuhan hak dasar warga kepada pengambil kebijakan. 3. Ada tanggapan, jawaban dari penentu kebijakan yang akan mengakomodasi usulan warga.	2. Adanya hasil analisis APBD dan kesimpulan atas hasil analisis tersebut.	2. Adanya strategi advokasi bersama. 3. Adanya rencana aksi advokasi.
KELUARAN (OUTPUT)	Setiap CBO memiliki peta masalah (berupa peta risiko yang didasarti oleh peta ancaman, kerentanan, dan kapastitas), peta kebutuhan pemenuhan hak dasar, serta strategi advokasi.	Adanya rencana aksi bersama untuk advokasi kebijakan perencanaan dan penganggaran daerah.	Adanya komitmen pengambil kebijakan (eksekutif dan legislatif) untuk mengakomodasi kebutuhan pemenuhan hak dasar warga dalam perencanaan dan penganggaran.	Mengetahui dan menilai ttingkat akomodasi perencanaan dan penganggaran atas pemenuhan hak dasar masyarakat miskin.	Jartingan CBO mempunyai agenda kelanjutan strategi advokasi.

Berdasarkan pengalaman selama ini, upaya memasukkan kebutuhan pemenuhan hak dasar warga dalam kebijakan perencanaan dan penganggaran justru lebih efektif dilakukan melalui dialog maupun dengar pendapat (*hearting)* dengan pengambil kebijakan. Berbagai peta permasalahan dan kebutuhan pemenuhan hak dasar yang disampaikan oleh warga dalam dialog menjadi masukan bagi eksekutif dalam forum OPD dan akan menjadi masukan bagi legislatif dalam pembahasan RAPBD. Dalam hal ini warga perlu memerhatikan jadwal penyusunan APBD, sehingga upaya yang dilakukan oleh warga bisa sesuai dengan tahapan penyusunan APBD. Apabila upaya warga tidak sesuai dengan tahapan penganggaran, usulan warga tidak bisa dimasukkan dalam pembahasan APBD yang sedang berjalan. Peluang yang tersisa adalah menkelurahankkan usulan dalam perubahan APBD yang dilakukan pada Bulan September-Oktober setiap tahunnya.

Bagan 3.2. Tahapan Penyusunan APBD

Tahun	Tahapan	Bulan																											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
2020	Pelaksanaan																														
	Pertanggung-jawaban																														
2021	Perencanaan																														
	Penyusunan																														
	Pengesahan																														
	Pelaksanaan																														
	Pertanggung-jawaban																														
2022	Perencanaan																														
	Penyusunan																														
	Pengesahan																														
	Pelaksanaan																														

6. **Integrasi PRB dalam RPJMD Kota Palu**

Penyandingan 2 (dua) dokumen, yaitu hasil pemetaan kerentanan dan risiko yang dilakukan oleh masyarakat dengan perencanaan pembangunan Pemerintah Kota Palu, dapat memperlihatkan bahwa kebijakan perencanaan pembangunan belum mengintegrasikan pengurangan risiko bencana. Kejadian bencana gempa bumi pada 28 september 2018 telah menyadarkan masyarakat akan pentingnya mengintegrasikan pengurangan risiko bencana dalam perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah.

Diharapkan adanya program-program pengurangan risiko bencana dalam kebijakan perencanaan pembangunan daerah akan mengurangi risiko yang akan diterima atas berbagai ancaman yang berpotensi menimbulkan bencana. Hal ini karena masyarakat mengetahui bahwa selama ini pemerintah daerah belum mengintegrasikan pengurangan risiko bencana dalam program dan kegiatan pemerintah daerah. Bahkan seperti yang dirasakan oleh masyarakat penyintas gempabumi, respon pemerintah daerah dalam masa tanggap darurat masih jauh dari harapan dan kebutuhan masyarakat penyintas. Ini adalah bukti bahwa bahkan Ketika paradigma pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana masih sebatas penanganan tanggap darurat, dalam penanganan tanggap darurat pun belum mempunyai kesiapan yang memadai dari sisi sumber daya maupun sumber dananya.

62

Seperti yang ditunjukkan oleh banyak pengalaman, kesadaran akan perlu dan pentingnya upaya-upaya penanggulangan bencana muncul kembali setelah bencana menimbulkan korban dan kerugian. Di tingkat pemerintah daerah sendiri terbukti bahwa selama ini pemerintah daerah tidak pernah mengalokasikan anggarannya untuk program-program penanggulangan bencana.

Akibatnya, sewaktu terjadi bencana alokasi anggaran maupun sumber daya yang tersedia tidak mencukupi. Di tingkat masyarakat sendiri ada kecenderungan bahwa masyarakat semakin lupa keartifan-keartifan lokal terkait dengan penanggulangan bencana. dalam kerangka pendekatan berbasis hak, kebijakan negara membawa pengaruh bermakna atas munculnya kecenderungan ini. Masyarakat dan pemerintah daerah seolah melupakan bahwa bencana bisa datang sewaktu-waktu. Pengalaman ini mengakibatkan banyaknya korban dan kerugian akibat bencana gempa bumi. Keterbatasan sarana dan prasarana di bidang kesehatan dan tidak memadainya ketersediaan serta kapastitas sumber daya memperburuk kondisi penyintas bencana gempa bumi.

Upaya memetakan potensi ancaman, risiko, kapastitas dan kerentanan merupakan hal baru bagi masyarakat. Di banyak pengalaman, pemetaan seperti ini belum pernah terlintas di benak masyarakat pada waktu-waktu sebelumnya. Namun pengalaman bencana gempa bumi telah

63

menumbuhkan semangat kelompok-kelompok masyarakat untuk melakukan pemetaan potensi ancaman, risiko, kepastitas, dan kerentanan sebagai langkah awal untuk menyusun upaya-upaya pengurangan risiko bencana.

Menurut Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007, yang bertanggung jawab atas penanggulangan bencana di tingkat daerah adalah pemerintah daerah dan masyarakat. Terkait dengan hak masyarakat dan kewajiban negara, pemerintah daerah sebagai representasi Negara mempunyai kewajiban untuk melindungi masyarakat, termasuk melindungi dari berbagai potensi ancaman.

Kewajiban ini bisa diwujudkan antara lain dengan mengintegrasikan program-program pengurangan risiko bencana maupun penanggulangan bencana dalam perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah. Belum adanya integrasi pengurangan risiko bencana dalam perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah inilah yang kemudian menumbuhkan semangat beberapa kelompok masyarakat untuk mendorong pemerintah daerah segera memasukkan unsur-unsur pengurangan risiko bencana dalam RPJMD.

Hasil analisis RPJMD dan pemetaan ancaman, risiko, kapastitas, dan kerentanan serta peta kebutuhan untuk mengurangi risiko atas potensi ancaman inilah yang menjadi bahan dialog dengan pemerintah daerah yang dalam hal ini biasanya direpresentasikan oleh BAPPEDA. Bagi kelompok-kelompok masyarakat, khususnya yang selama ini telah belajar bersama, mengajukan permohonan

64

dialog dengan BAPPEDA pun masih merupakan pengalaman baru. Namun karena langkah ini dtipetakan strategis untuk mendorong adanya perubahan kebijakan penanggulangan bencana, masyarakat tetap bersemangat untuk berdialog dengan BAPPEDA Kota Palu.

Rencana kelompok-kelompok masyarakat khususnya di Kota Palu yang akan mengadakan dialog dengan BAPPEDA Kota Palu terkait dengan pengurangan risiko bencana disambut baik oleh pihak BAPPEDA. Secara kebetulan Pemerintah Kabupaten Bantul juga mempunyai rencana untuk melakukan perubahan RPJMD Tahun 2005 – 2010. Sekretartis BAPPEDA Kabupaten Bantul yang menanggapi aspirasi yang disampaikan oleh beberapa perwakilan masyarakat berkomitmen untuk mengakomodasi harapan masyarakat dan memasukkannya dalam perubahan RPJMD Kota Palu. Beberapa usulan masyarakat menjadi pengayaan bagi BAPPEDA Kota Palu yang akan menyusun Perubahan RPJMD dengan memasukkan unsur pengurangan risiko bencana.

Dokumen RPJMD Kota Palu 2022-2026 telah memasukkan peta daerah rawan bencana. Hanya saja, peta daerah rawan bencana ini masih sebatas pada peta ancaman yang berpotensi risiko yang dianggap cukup besar, yaitu gempa bumi, tanah longsor, banjir, dan ancaman di daerah Pantai. Sedangkan beberapa potensi ancaman lain

65

yang juga dtipetakan oleh masyarakat seperti abrasi, kebakaran, dan konflik sosial, juga dimasukkan dalam RPJMD Kota Palu.

Terkait dengan kebijakan penanggulangan bencana, dalam RPJMD Kota Palu 2022-2026 ditetapkan bahwa sampai dengan Tahun 2026 Pemerintah Kota Palu lebih fokus dalam upaya-upaya pemulihan kondisi pasca gempa bumi. Pemulihan ini mencakup pemulihan sektor sosial, budaya, dan ekonomi serta mewujudkan ketahanan pemerintah daerah dan masyarakat dalam menghadapi risiko bencana.

Salah satu karakterfisik yang akan dicapai adalah proses perencanaan dan pembangunan di Kota Palu yang berbasis pengurangan risiko bencana. Hal ini dikedepankan sebagai antisipasti agar bencana gempa bumi ---dan juga ancaman bencana lain--- yang menelan korban ribuan jiwa tidak terulang lagi di kemudian harti.

Kebijakan penanggulangan bencana dalam RPJMD Kota Palu 2022-2026 perlu ditindaklanjuti dengan perencanaan program, kegiatan serta penganggaran. Untuk itu perlu adanya pengawalan oleh masyarakat dalam perencanaan tahunan melalui MUSRENBANG tingkat kelurahan sampai tingkat kabupaten. Hal ini diperlukan untuk memastikan implementasi atas kebijakan penanggulangan bencana yang terintegrasi dalam perencanaan pembangunan. []

66

BAB IV

ANALISIS PERENCANAAN PEMBANGUNAN DENGAN PERSPEKTIF PRB

Dokumen perencanaan pembangunan diatur dengan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam hierarki dokumen perencanaan pembangunan, RPJMD merupakan penjabaran visi, misi, dan program Kepala Daerah yang disusun berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJMN. RPJMD ini memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program OPD, kebijakan umum dan program lintas OPD, dan program kewilayahan disertai rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi serta pendanaan yang bersifat indikatif.

Adapun penyusunan RPJMD ini dilakukan melalui tahapan sebagai berikut :

a. Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan

67

Penyiapan ini dilakukan oleh Kepala BAPPEDA. Rencana awal rencana pembangunan merupakan penjabaran visi, misi, dan program Kepala Daerah ke dalam strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, program prioritas Kepala Daerah, dan arah kebijakan keuangan Daerah

b. Penyiapan rancangan rencana kerja
Kepala OPD menyiapkan rancangan Renstra OPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman pada rancangan awal RPJMD. Renstra OPD ini ditetapkan dengan peraturan pimpinan OPD setelah disesuaikan dengan RPJMD. Kemudian Kepala BAPPEDA menyusun rancangan RPJMD dengan menggunakan rancangan Renstra OPD dan berpedoman RPJPD.

c. MUSRENBANG
MUSRENBANG di daerah dilaksanakan dalam rangka penyusunan RPJMD yang dtitikuti oleh unsur-unsur penyelenggara daerah dan mengikutsertakan masyarakat serta diselenggarakan oleh Kepala BAPPEDA. Pelaksanaan MUSRENBANG Jangka Menengah ini dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah pelantikan Kepala Daerah.

d. Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunanan Di daerah, penyusunan rancangan akhir RPJMD dilakukan Kepala BAPPEDA berdasarkan hasil MUSRENBANG Jangka Menengah Daerah. RPJMD ini ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah

68

pelantikan Kepala Daerah. Rencana Strategis Perangkat Daerah (OPD) yang disebut dengan Renstra OPD adalah dokumen perencanaan OPD untuk periode 5 (lima) tahun.

Mengenai sistematika penulisan RPJMD Kota Palu, yang disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I
PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang penyusunan Perubahan RPJMD, maksud dan tujuan penyusunan, landasan normatif penyusunan, hubungan Perubahan RPJMD dengan dokumen perencanaan lainnya, dan sistematika penulisan.

BAB II
GAMBARAN UMUM DAN KONDISI DAERAH

Bab ini menguraikan statistik dan gambaran umum kondisi daerah saat ini dengan maksud menginformasikan keadaan daerah pada berbagai bidang dan aspek kehidupan sosial ekonomi daerah. Kondisi inilah yang akan diintervensi melalui berbagai kebijakan dan program daerah dalam jangka waktu tiga tahun.

Dalam tradisi penyusunan rencana pembangunan berwawasan waktu tiga tahun, statistik kondisi umum daerah yang disajikan dalam bab ini antara lain adalah:

1. Kondisi geografis;
2. Perekonomian daerah, seperti PDRB; sektor pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan, sektor kelautan, industri dan perdagangan, potensi sektor unggulan daerah yang dapat dikembangkan

69

dalam rangka memacu laju produksi lokal dan menciptakan lapangan kerja baru, keberadaan sektor informal dan kandungan potensi sumber daya daerah;

3. Sosial budaya daerah, seperti kependudukan dan lapangan kerja utama masyarakat, angka kemiskinan, tingkat pengangguran, angka pastisipasti kasar dan angka pastisipasti murni pendidikan dasar dan menengah dan tingkat rata-rata pendapatan masyarakat;
4. Prasarana dan sarana daerah, seperti pola-pola penataan ruang, tingkat kerusakan lingkungan hidup, kondisi jalan dan jembatan, irigasi, perhubungan, cipta karya;
5. Pemerintahan umum, seperti pelayanan catatan sipil, perijinan, pemadam kebakaran, pasar tradisional, ketentraman dan ketertiban umum, PDAM, pelayanan dari kecamatan dan kelurahan/ kelurahan, dan kondisi pelayanan umum pemerintahan lainnya kepada masyarakat setempat;
6. Hasil analisis kewilayahan, seperti potensi dan kendala di Satuan Wilayah Pengembangan (SWP);
7. Analisis ancaman bencana, seperti ancaman bencana banjir, tanah longsor, gempa bumi, dan tsunami.

BAB III
VISI DAN MISI

Bab ini dimulai dengan penjelasan visi dan diturunkan (diderivasi) menjadi misi kemudian dilanjutkan dengan menjabarkan tujuan masing-masing misi.

70

BAB IV
STRATEGI PEMBANGUNAN DAERAH

Dalam bab ini diuraikan mengenai analisis lingkungan strategis, faktor-faktor penentu keberhasilan, langkah-langkah strategs, dan analisis skala prioritas serta strategi (cara mencapai tujuan dan sasaran) pembangunan daerah yang dituangkan dalam bentuk kebijakan.

BAB V
ARAH KEBIJAKAN KEUANGAN DAERAH

Bab ini menjelaskan kecenderungan kenaikan dan penurunan pendapatan asli daerah, baik pajak maupun retribusi daerah, termasuk bagian daerah dari laba perusahaan daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah serta bagian penerimaan daerah yang bersumber dari dana pertimbangan serta pola-pola alokasi belanja untuk setiap bidang pemerintahan dalam serial waktu (time series) sebagai dasar analisis dalam penentuan kecenderungan pola pengelolaan keuangan.

BAB VI KEBIJAKAN UMUM

Dalam bab ini diuraikan kebijakan umum pembangunan daerah. Selanjutnya ditetapkan prioritas pembangunan daerah dan program serta kegiatannya dalam rangka mengubah kondisi pasca gempa ke arah kondisi yang diinginkan dalam tiga tahun mendatang.

71

BAB VII
PROGRAM DAN KEGIATAN PEMBANGUNAN DAERAH

Bab ini memuat uraian tentang program dan kegiatan pembangunan daerah yang selanjutnya dituangkan ke dalam matriks indikasi rencana program dan kegiatan, baik yang akan dibiayai dari sumber APBD kota maupun yang akan dibiayai dari sumber APBD Provinsi dan APBN, sesuai batas kapastitas lokal.

BAB VIII
PENUTUP

Bab ini memuat penjelasan tentang metode pelaksanaan tahunan atas Perubahan RPJMD, mekanisme perencanaan partisipatif secara berjenjang serta evaluasi kinerja dan penyusunan laporan pelaksanaan atas kinerja tahunan dan lima tahunan dengan mengacu pada aturan perundangan yang berlaku dan arahan kebijakan nasional.

Selain itu juga dijelaskan kaidah pelaksanaan yang mencakup kejelasan mengenai penjabaran isi Perubahan RPJMD ke dalam Renstra OPD, Renja OPD, dan penyusunan RKPD melalui rangkaian forum perencanaan partisipatifserta proses dan mekanisme penyusunan laporan kinerja tahunan.

Sebagaimana kita ketahui bersama, dokumen RPJMD merupakan dokumen perencanaan pembangunan 5 tahunan yang harus dijadikan acuan oleh pemerintah kabupaten kota untuk menyusun APBD di setiap tahunnya. Dokumen RPJMD yang

72

penting untuk diperhatikan dalam upaya analisis meliputi isi dokumen RPJMD tentang:

1. Gambaran umum dan kondisi daerah
2. Visi dan misi
3. Strategi pembangunan daerah
4. Arah kebijakan keuangan daerah
5. Kebijakan umum
6. Program dan kegiatan pembangunan daerah
7. Kaidah pelaksanaan yang mencakup kejelasan mengenai penjabaran isi Perubahan RPJMD ke dalam Renstra OPD, Renja OPD, dan penyusunan RKPD melalui rangkaian forum perencanaan partisipatif serta proses dan mekanisme penyusunan laporan kinerja tahunan.

Analisis RPJMD bisa dilakukan oleh siapa saja, baik secara individu, kelembagaan, maupun dilakukan bersama-sama dengan kelompok masyarakat yang telah terorganisasi. Kelebihan proses analisis yang dilakukan bersama masyarakat adalah ruang untuk melakukan pengecekan silang (*cross check*) terhadap gambaran umum kondisi wilayah yang dimiliki oleh masyarakat dengan gambaran umum kondisi wilayah yang ada dalam dokumen RPJMD.

Selanjutnya pelaksanaan teknis dalam melakukan analisis RPJMD ini adalah sebagai berikut:

1. Melakukan pertemuan untuk persiapan analisis

   Forum ini membahas ketersediaan materi yang akan dianalisis, alat analisis, alokasi waktu untuk melakukan analisis, alur forum analisis, kebutuhan ATK, estimasi kebutuhan penggandaan materi yang akan dianalisis,

73

kebutuhan makan-minum, pihak-pihak yang menjadi pastisipan, waktu dan tempat pelaksanaan analisis, Rencana Anggaran Belanja Kegiatan (RABK), dan pembagian peran.

2. Pertemuan warga untuk melakukan analisis RPJMD
   Dalam forum analisis ini, yang perlu dilakukan adalah : menyampaikan maksud dan tujuan forum kepada pastisipan, menyampaikan dan menyepakati alur dan waktu analisis, menyampaikan tawaran alat analisis dan mendiskusikan serta menyepakati alat analisis, membagi kelompok untuk melakukan analisis, presentasi kelompok, dan penajaman hasil rumusan kelompok.
3. Menyusun hasil analisis
   Berdasarkan seluruh hasil pembacaan dan pengkritisan dokumen RPJMD ini, kemudian dilakukan penulisan ulang dengan tidak mengubah substansi hasil yang disepakati bersama. Hasil ini disusun secara utuh sebagai dokumen hasil analisis bersama untuk ditindaklanjuti.
4. Membuat kesimpulan.
   Setelah isi dokumen RPJMD tersebut dibandingkan dengan kondisi wilayah menurut pemetaan warga, proses selanjutnya adalah perumusan kesimpulan. Kesimpulan itulah yang merupakan hasil analisis yang selanjutnya menjadi bahan untuk menyusun rekomendasi.

Komponen penting yang perlu untuk dianalisis adalah:

74

1. Gambaran umum dan kondisi daerah vs Peta Ancaman, Risiko, dan Kerentanan yang dimiliki oleh masyarakat dan atau pihak lain.
2. Gambaran umum dan kondisi daerah vs Strategi pembangunan daerah
3. Gambaran umum dan kondisi daerah vs Arah kebijakan keuangan daerah
4. Gambaran umum dan kondisi daerah vs Kebijakan umum
5. Gambaran umum dan kondisi daerah vs Program dan kegiatan pembangunan daerah
6. Arah kebijakan keuangan daerah vs Program dan kegiatan pembangunan daerah
7. Kebijakan umum vs Program dan kegiatan pembangunan daerah

Manfaat analisis RPJMD

Mungkin beberapa orang di antara kita bertanya tentang argumen yang membuat analisis RPJMD penting untuk dilakukan. Ada beberapa manfaat analisis RPJMD dan di antaranya adalah :

1. RPJMD merupakan dokumen rencana pembangunan jangka menengah (5 tahun) dan menjadi salah satu dasar pemerintah kotan dalam menyusun APBD.
2. RPJMD merupakan dokumen yang di dalamnya memuat visi dan misi kepala daerah terpilih saat kampanye pemilihan kepala daerah yang harus dilaksanakan secara konsisten dan dijabarkan dalam program-program APBD selama 5 tahun.
3. RPJMD merupakan dokumen yang berisikan gambaran umum daerah dan kondisi daerah yang meliputi : gambaran geografis daerah, tingkat kemiskinan, potensi masyarakat

75

di berbagai sektor, tingkat pengangguran, lapangan pekerjaan, pastisipasti masyarakat, pendidikan dasar masyarakat, sektor informal, pendapatan rata-rata masyarakat, kondisi sarana dan prasarana (irigasi, jalan, jembatan, dll), pelayanan catatan sipil, perijinan, pemadam kebakaran, pasar tradisional, ketentraman dan ketertiban umum, PDAM, pelayanan kecamatan dan kelurahan / kelurahan, dan kondisi pelayanan umum pemerintahan lainnya kepada masyarakat setempat, dll.

4. RPJMD merupakan dokumen yang secara umum mencerminkan relasi antara masyarakat dan pemerintah.
5. RPJMD merupakan dokumen yang berisikan strategi pembangunan daerah, kondisi keuangan daerah dalam melaksanakan pembangunan, prioritas pembangunan dan kegiatan daerah.

76

Tabel 4.1. Alat analisis integrasi Perspektif PRB dalam RPJMD

No	Pertanyaan	Sudah / Ya / Ada	Belum / Tidak / Tidak ada	Rekomendasi	Keterangan
	A. Aspek Ketersediaan Dokumen PRB				
1.	Sudahkah daerah memiliki Rencana Penanggulangan Bencana Daerah?				
2.	Sudahkah Rencana Tata Ruang dan Wilayah mengintegrasikan peta risiko bencana?				
3.	Sudahkah daerah memiliki Rencana Aksi Daerah Pengurangan Risiko Bencana?				
	B. Aspek Latar Belakang Penyusunan RPJMD				
1.	Sudahkah Maksud dan Tujuan Penyusunan RPJMD mengakomodasi tujuan PRB?				
2.	Sudahkah Landasan Normatif Penyusunan RPJMD mencantumkan UU 24/2007 tentang Penanggulangan Bencana dan aturan-aturan turunannya?				

3.	Sudahkah dokumen RPJMD menjelaskan hubungan RPJMD dengan dokumen Rencana Penanggulangan Bencana Daerah?				
	C. Aspek Keterpaduan Perencanaan				Lihat Bab II Gambaran Umum Kondisi Daerah!
1.	Sudahkah RPJMD mencantumkan Profil Ancaman Bencana Daerah?				
2.	Sudahkah Profil perekonomian, Profil sosial budaya, Profil sarana dan prasarana, Profil pemerintahan umum, dan analisis kewilayahan mengidentifikasi aset-aset penghidupan berisiko?				
3.	Sudahkah Profil perekonomian, Profil sosial budaya, Profil sarana dan prasarana, Profil pemerintahan umum, dan analisis kewilayahan mengidentifikasi daya tahan terhadap bencana?				
	D. Aspek Isu dan Permasalahan Strategis				Lihat Bab II Gambaran Umum Kondisi Daerah!

1.	Sudahkah dokumen RPJMD memuat analisis dan rumusan yang jelas tentang masalah PRB di daerah?				
	E. Aspek Visi, Misi, dan Program				Lihat Bab III Visi dan Misi!
1.	Sudahkah rumusan visi kepala daerah telah SMART dan memperhitungkan aspek PRB?				
2.	Sudahkah rincian misi pembangunan mencantumkan aspek PRB?				
3.	Adakah agenda program jelas, terarah, dan berorientasi pada PRB?				
	F. Aspek Strategi Pembangunan daerah				Lihat Bab IV Strategi Pembangunan Daerah!
1.	Sudahkah risiko bencana menjadi bagian yang teridentifikasi dalam SWOT daerah?				
	G. Aspek Kebijakan Keuangan Daerah				Lihat Bab V Arah Kebijakan Keuangan Daerah!
1.	Sudahkah rencana tindak prioritas pengelolaan keuangan 5 tahun ke depan merencanakan anggaran PRB?				

2.	Sudahkah arah pengelolaan Pendapatan Daerah menghindari kebijakan pendapatan yang mentingkatkan kerentanan?				
3.	Sudahkah arah pengelolaan Belanja Daerah berupaya memenuhi kebutuhan untuk mencegah ancaman, melemahkan ancaman, dan melindungi aset penghidupan yang berisiko?				
	H. Aspek Kebijakan Umum Pembangunan				
1.	Sudahkah arah kebijakan pembangunan sektoral memperhatikan peta risiko bencana?				
2.	Sudahkah arah kebijakan pembangunan spastial memperhatikan peta risiko bencana?				
3.	Adakah rencana pengembangan kelembagaan untuk mengakomodasi fungsi PRB?				

	I. Aspek Program Pembangunan Daerah				
1.	Sudahkah program-program terkait fungsi dan urusan wajib pemerintah daerah mengambil peran yang memadai dalam siklus bencana yang mungkin terjadi?				
2.	Sudahkah kebutuhan melemahkan ancaman berdasarkan peta risiko bencana diakomodasi?				
3.	Sudahkah kebutuhan mencegah ancaman berdasarkan peta risiko bencana diakomodasi?				
4.	Sudahkah kebutuhan melindungi aset-aset penghidupan berisiko berdasarkan peta risiko bencana diakomodasi?				
5.	Sudahkah pelembagaan penanggulangan bencana diakomodasi?				

BAB V

ANALISIS APBD DENGAN PERSPEKTIF PRB

Kebencanaan dan penganggaran menjadi dua hal yang tak terpisahkan. Anggaran menjadi materi krusial dalam PRB. Dalam konteks dana publik yang dikelola oleh negara maka APBN, APBD Provinsi, dan APBD Kabupaten / Kota adalah sumber dana yang perlu dikelola agar agenda-agenda terkait dengan PRB dapat diimplementasikan.

Mekanisme penganggaran terkait dengan PRB sebenarnya telah ditegaskan dalam aturan yang ada, antara lain sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut ini.

Tabel 5.1.
Peraturan-perundangan tentang mekanisme penganggaran terkait dengan PRB

Isu	Aturan	Isi
Dana darurat APBN untuk Pemda	UU No.32/2004 pasal 164 (3)	Pendapatan dana darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bantuan Pemerintah dari APBN kepada pemerintah daerah untuk mendanai keperluan menkelurahank yang diakibatkan peristiwa tertentu yang tidak dapat ditanggulangi APBD
	UU No.32/2004 pasal 165	Besarnya alokasi dana darurat ditetapkan oleh Menteri Keuangan

83

	(2)	dengan memperhatikan pertimbangan Menteri Dalam Negeri
	UU No.32/2004 pasal 165 (3)	Tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban penggunaan dana darurat diatur dalam Peraturan Pemerintah.
	UU No.32/2004 pasal 166 (1)	Pemerintah dapat mengalokasikan dana darurat kepada daerah yang dinyatakan mengalami krisis keuangan daerah, yang tidak mampu diatasi sendiri, sehingga mengancam keberadaannya sebagai daerah otonom.
	UU No.32/2004 pasal 166 (2)	Tata cara pengajuan permohonan, evaluasi oleh Pemerintah, dan pengalokasian dana darurat diatur dalam Peraturan Pemerintah.
Bantuan pemerintah	UU No.32/2004 pasal164 (3)	Pendapatan dana darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bantuan Pemerintah dari APBN kepada pemerintah daerah untuk mendanai keperluan menkelurahank yang diakibatkan peristiwa tertentu yang tidak dapat ditanggulangi APBD.
Dana siap pakai untuk BNPB	UU No.24/2007 pasal 62 (2)	Dana siap pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disediakan oleh Pemerintah dalam anggaran Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).
APBD	UU No.24/2007 pasal 8 (d)	Pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan belanja daerah yang memadai.

Sumber : UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.24 Tahun 2007, diolah.

Dari beberapa pos anggaran yang memungkinkan dikelola untuk kebencanaan, APBD merupakan suatu pos dana yang akan digunakan untuk penanganan kebencanaan. Dalam rangka itulah, menyusun APBD yang responsif PRB menjadi hal penting.

APBD merupakan cermin komitmen pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan dasar warganya.

Dengan APBD kita bisa melihat seberapa besar komitmen pemerintah untuk mengalokasikan sumber daya keuangan yang dimilikinya untuk kepentingan publik.

Nalarnya : Ketika warga sudah menyumbang ke negara melalui pajak dan retribusi dan negara sudah diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam maka warga harus mendapatkan layanan publik yang optimal.

APBD mencerminkan pendekatan pemerintah daerah, sekadar menjadi penyedia layanan publik (atau memfasilitasi penyediaan layanan publik) atau sudah melangkah maju ke arah pemenuhan hak warga yang tidak bisa ditunda lagi berdasar prinsip :

a. kesetaraan (tanpa membedakan mereka yang berada di istana atau daerah terpencil; dalam hal ini maka daerah yang memiliki akses minim atas layanan hak dasar harus mendapat prioritas),
b. ke tidak terpisahan (tidak ada prioritas dalam memenuhi hak warga karena pada dasarnya semua penting sebagai satu kesatuan, namun hal ini masih sulit dilaksanakan karena keterbatasan anggaran; karenanya ada prioritas),
c. standar kinerja (pelaksanaan dan kinerja layanan harus dapat diukur dengan standar tertentu),
d. pastisipasti (ada keterlibatan warga dalam setiap proses),
e. pemberdayaan (program yang dibuat bukan dalam kerangka melemahkan posisi warga yang lemah namun untuk mentingkatkan kapastitas warga),
f. akuntabilitas (menggunakan fasilitas hukum untuk menuntut hak warga dan mendorong pelaksana kebijakan untuk membuat program yang akuntabel).

85

APBD bisa memperlihatkan sikap yang diambil oleh pemerintah daerah terhadap hak asasi manusia; di satu sisi menghormati, melindungi, menjamin, atau sudah memenuhi (lihat Konvensi Wina 1993!) atau sebaliknya mengabaikan dan mengancam hak asasi manusia.

Apabila ditilik dari fungsinya maka APBD berfungsi antar lain :

a. mengatur alokasi sumber daya untuk belanja program dan kegiatan sebagai bentuk layanan publik serta belanja aparatur yang menjalankan fungsi sebagai pelayan masyarakat. Fungsi ini seharusnya menghasilkan suatu keadilan antara belanja yang dtiperuntukkan bagi warga dan belanja untuk aparatur.

b. **fungsi distribusi**, yaitu menciptakan pemerataan dan mengurangi kesenjangan antar wilayah, antar kelas sosial, dan antar sektor. Dengan fungsi ini diharapkan tidak ada lagi kesenjangan (gap) yang lebar antara satu daerah dengan lainnya serta sektor yang satu dengan lainnya, termasuk *gender gap* (kesenjangan berdasarkan gender).

c. fungsi stabilisasi, di mana APBD dapat menjadi alat negara untuk membawa keadaan-keadaan ekstrem (bencana, krisis, konflik) menuju keadaan yang lebih setimbang. Dengan fungsi ini maka masa tanggap darurat suatu bencana yang kemungkinan akan datang dapat ditanggulangi.

d. menjadi pedoman bagi pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugasnya pada periode yang akan datang. Pedoman ini disesuaikan dengan Sistem Organisasi dan Teknis Kepegawaian (SOTK).

e. alat kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Fungsi ini dapat dijalankan apabila ruang akses informasi atas anggaran bagi warga telah dibuka oleh pemerintah.

86

f. alat penilai kinerja pemerintah dalam melaksanakan kebijakan dan program yang direncanakan. Penilaian ini adalah penilaian yang tidak hanya dilakukan oleh pemerintah secara internal melalui monitoring dan evaluasi maupun oleh DPRD dalam melaksanakan fungsi kontrol, namun juga dilakukan oleh warga sebagai pengguna layanan dan penerima manfaat.

Dengan fungsi-fungsi tersebut maka APBD harus menerapkan prinsip-prinsip universal yang mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi itu. Prinsip anggaran yang perlu dipahami oleh pemerintah, DPRD maupun warga meliputi :

a. Prinsip **keadilan** yang bermakna : anggaran perlu mengedepankan keadilan alokasi untuk warga dan aparatur. Selama ini alokasi yang timpang antara warga dan aparatur menjadi salah satu penyebab fungsi alokasi secara adil tidak berjalan.
b. Prinsip **transparansi;** prinsip ini ada untuk mendorong dokumen anggaran tidak hanya menjadi konsumsi aparatur saja tetapi dapat dioptimalkan untuk diketahui dan dengan mudah diakses oleh seluruh pemangku kepentingan.
c. Prinsip pastisipasti, di mana setiap orang yang menjadi pemangku kepentingan bisa terlibat dalam pengambilan keputusan tentang anggaran.
d. Prinsip **akuntabilitas / pertanggunggugatan** (Politik, sosial, ekonomi, lingkungan, dll.) yang mengandung makna : apabila anggaran tidak dapat digunakan untuk mentingkatkan kinerja dalam menaikkan kapastitas warga di sektor Politik, ekonomi, sosial, lingkungan, dll. maka anggaran telah gagal melaksanakan misinya. Pemerintah dan DPRD sebagai pihak yang paling bertanggung jawab dalam pengelolaan anggaran

87

harus menjelaskan hal ini kepada warga. Juga bila kinerjanya tidak sesuai dengan target.

e. Prinsip efisiensi; prinsip ini hadir untuk mendorong semua pihak terutama pelaksana program untuk tidak menjadikan APBD sebagai ajang bagi-bagi uang atau sekedar melaksanakan tugas. Efisiensi juga dituntut dalam pengelolaan program. Hal ini berkaitan erat dengan kemungkinan / keharusan memotong anggaran-anggaran yang boros atau anggaran rangkap / berganda (*double budget*) untuk aparatur serta melakukan realokasi ke program dan kegiatan untuk publik.
f. Prinsip **inklusivitas;** di mana anggaran secara optimal berupaya mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan seluruh pemangku kepentingan, melampaui sekat-sekat sosial, tidak eksklusif bagi pemangku kepentingan tertentu.
g. Prinsip **keberpihakan terhadap kelompok rentan** yaitu prinsip yang mengharuskan anggaran menempatkan kelompok rentan sebagai penerima manfaat yang diprioritaskan. Tentu saja prioritas ini dicerminkan oleh besaran alokasi anggaran dan kesegeraan pengalokasiannya.
h. Prinsip **keadilan gender** yang mengharuskan kegiatan dalam APBD bersifat mendorong kesetaraan dan keadilan gender. Program dan kegiatan yang bias gender ataupun buta gender harus dihapus dan diganti dengan kegiatan yang lebih responsif gender.
i. Prinsip **PRB,** di mana anggaran seharusnya bersifat melemahkan ancaman, mengurangi kerentanan, dan mentingkatkan kapastitas warga serta pemerintah. Sifat ini harus tercermin

88

dalam struktur APBD dan proses perencanaan-penyusunannya.

ANALISIS STRUKTUR APBD DENGAN PERSPEKTIF HAK DALAM KONTEKS PRB

Struktur APBD sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 terdiri dari 3 (tiga) komponen yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

A. Pendapatan Menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006, pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Meskipun menggali pendapatan adalah hak daerah, batasan mengenai sumber yang boleh digali untuk menjadi pendapatan perlu pertimbangan khusus. Konteks PRB perlu menjadi pertimbangan sehingga kebijakan pendapatan:

a. mengoptimalkan potensi keuangan daerah.

b. memungut pajak dan retribusi dengan tidak membebani rakyat.

c. memasukkan semua penerimaan ke kas daerah, mentiadakan catatan di luar neraca sehingga tidak ada dana *non-budgeter.*

d. tidak menggali sumber pendapatan dari obyek yang menguatkan ancaman dan mentingkatkan kerentanan warga (misalnya retribusi tambang galian C) tanpa mempertimbangkan dampak yang ditimbulkannya.

e. Sensitif terhadap kondisi warga pasca bencana (misal: pasca gempa maka pemerintah daerah tidak menargetkan pendapatan dari retribusi IMB).

89

B. Belanja

Komponen belanja dalam anggaran publik seharusnya mencerminkan hal-hal berikut ini :

a. alokasi belanja yang adil dan proporsional (antara belanja publik dan belanja aparat) serta efisien dengan keberpihakan kepada kepentingan rakyat (terutama dalam pemenuhan hak-hak warga)

b. alokasi yang berpihak kepada kelompok rentan / terpinggirkan (perempuan, anak, difabel, …) baik berupa pengarusutamaan, alokasi Spesifik, maupun tindakan afirmatif (*affirmative Action)*

c. alokasi yang berprinsip 'hadap masalah', bukan alokasi yang dibuat berdasarkan dugaan

d. alokasi bertujuan memenuhi hak warga dan atau berimplikasi positif pada pemenuhan hak warga (bukan misalnya untuk belanja-belanja seperti bantuan untuk klub sepak bola)

e. alokasi memperhatikan jaminan sosial warga (misalnya jaminan kesehatan warga miskin, jaminan untuk korban KDRT, HIV/AIDS, pengidap kusta, anak jalanan, dll.)

f. alokasi belanja tidak mentingkatkan kerentanan warga dan menguatkan ancaman (misalnya anggaran khusus untuk penggusuran PKL, belanja modal untuk bangunan yang bersifat mercusuar, belanja kampanye pupuk / obat-obatan kimia bagi petani). Perlu diperhatikan belanja bagi program-program yang lebih ramah lingkungan (dalam arti mendukung kelestartian lingkungan hidup dan daya dukungnya terhadap kehidupan), mentingkatkan kapastitas warga,

90

mengurangi kerentanan, dan melemahkan ancaman.

C. Pembiayaan

Komponen pembiayaan yang Sensitif hak warga dan berperspektif PRB memiliki penciri sbb. :

a. Pembiayaan ditetapkan secara transparan dan partisipatif.

b. Pembiayaan memperhitungkan potensi daerah secara komprehensif.

c. Pembiayaan tidak mengorbankan rakyat, apalagi kelompok rentan, baik sekarang maupun di waktu yang akan datang.

d. Perlu dipikirkan pembiayaan untuk bencana yang secara akumulatif dapat dicadangkan.

Adapun item-item yang perlu disiapkan untuk analisis anggaran antara lain adalah :

a. dokumen-dokumen penganggaran daerah (KUA, PPA, APBD, RKA/DPA OPD)
b. instrumen-instrumen perlindungan hak warga dan peraturan perundangan yang relevan
c. catatan capaian / indikator-indikator pembangunan dan kinerja yang ditargetkan
d. monografi, data pilah, serta rencana tata ruang dan tata wilayah
e. alat analisis sesuai dengan Perspektif yang akan digunakan (misalnya : keadilan gender, *pro-poor* atau PRB)
f. serta dokumen-dokumen lain (Daftar hadir dan notulensi atau rekam proses setiap forum perencanaan – penganggaran) yang mendukung analisis yang dilakukan.

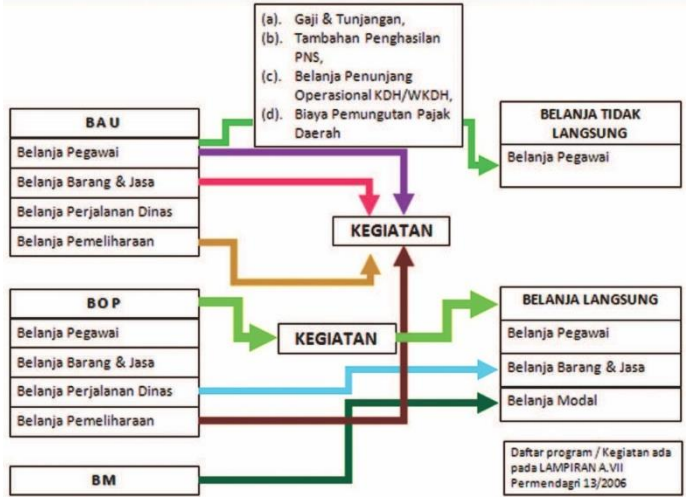
91

Sesuai dengan struktur APBD, maka ada analisis struktur anggaran yang mencakup analisis pendapatan, analisis belanja, dan analisis pembiayaan. Berikut ini diuraikan beberapa item pokok analisis struktur anggaran.

1. ANALISIS PENDAPATAN DAERAH

Struktur APBD telah mengalami beberapa kali perubahan dalam beberapa tahun terakhir; sejak Kepmendagri No. 29 Tahun 2003 berubah menjadi Permendagri No.13 Tahun 2006. Struktur terkini sesudah perubahan yang terakhir dapat dilihat dalam bagan berikut ini :

Bagan 5.1.
Struktur anggaran menurut Permendagri No.13 Tahun 2006



92

Pembacaan dan analisis atas komponen pendapatan dalam APBD antara lain mencakup hal-hal berikut ini :

a. Jenis, besaran, dan prosentase masing-masing komponen pendapatan.

(1) Komponen mana yang menjadi penyumbang terbesar pendapatan daerah?

(2) Bagaimana korelasi proporsi komponen pendapatan daerah dengan otonomi daerah dan desentralisasi? Sudahkah proporsi komponen pendapatan daerah mencerminkan perwujudan otonomi daerah dan desentralisasi?

Tabel 5.2.
Alat identifikasi jenis dan prosentase komponen pendapatan daerah

Jenis pendapatan	Jumlah (Rp)	Prosentase terhadap total pendapatan daerah	Keterangan
Pendapatan asli daerah			
Dana Pertimbangan			
Lain-lain pendapatan yang sah			

b. Jenis, besaran, dan prosentase komponen PAD (Pendapatan Asli Daerah)

(1) Komponen mana yang menjadi penyumbang terbesar PAD?

(2) Sektor dan kelompok masyarakat yang mana yang menjadi penyumbang-penyumbang

93

terbesar PAD? Bagaimana korelasinya dengan gender minoritas? Berapa kali warga membayar dan adakah masalah dalam prosesnya?

Tabel 5.3.
Alat identifikasi jenis dan karakter komponen PAD

Jenis PAD	Jumlah (Rp)	Prosen-tase atas total PAD	Siapa penyum-bangnya? Kebanyakan laki-laki atau perempuan?	Berapa kali warga membayar dan adakah masalah dalam proses pemba-yarannya?	Kete-rangan

c. Korelasi komponen penyumbang terbesar PAD dengan pemenuhan hak-hak dasar warga.
Sudahkah penggalian PAD mendorong pemenuhan hak dasar warga (bukan sebatas 'penyediaan layanan dasar bagi warga')? Atau justru penggalian PAD memperburuk upaya pemenuhan hak dasar warga (misal : sektor layanan dasar warga dijadikan sumber PAD, mengejar pentingkatan PAD dengan tidak mengendalikan eksploitasi sumber daya alam, menjadikan kelompok rentan sebagai sumber PAD, …)?

d. Kecenderungan penggalian pendapatan daerah.
Bagaimana perbandingan jenis, besaran, dan prosentase pendapatan daerah serta PAD tahun

94

berjalan dengan tahun-tahun sebelumnya? Kecenderungan apa yang dtiperlihatkan?

e. Korelasi antara potensi PAD dengan realisasi PAD

(1) Bagaimana perbandingan realisasi PAD dengan potensi yang ada?

(2) Adakah indikasi *mark- down*?

2. ANALISIS BELANJA DAERAH

Sesuai dengan Permendagri No.13 Tahun 2006, komponen belanja merupakan refleksi kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Hal-hal yang perlu dicermati terkait dengan komponen belanja :

a. Kesesuaian dengan peraturan-perundangan

Adakah alokasi belanja yang menyalahi peraturan-perundangan yang ada?

95

Tabel 5.4.

Alat identifikasi kesesuaian alokasi belanja dengan norma alokasi anggaran, selama tahun n-2 s.d. tahun n

	Realisasi anggaran								
	Tahun n-2			Tahun n-1			Tahun n		
Norma (Aturan dan anjuran)	Nominal belanja (B) dalam Rp	Prosentase Terhadap Total Belanja (PTB)	Sesuai norma / tidak sesuai norma (S/TS)	B	PTB	S/TS	B	PTB	S/TS
Pasal 49 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional *(1) dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% APBN dan 20 % APBD (sudah di-veto oleh Mahkamah Konstitusi)*									
Anggaran kesehatan yang disarankan WHO adalah 15 % PDRB daerah									

Keputusan Menteri Dalam Negeri No.132 Tahun 2003, tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah, BAB III pasal 9 ayat 1 menyebutkan bahwa: "Segala pembiayaan yang dtiperlukan bagi pelaksanaan pengarusutamaan gender di daerah dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk masing-masing Provinsi, Kabupaten, dan Kota sekurang-kurangnya sebesar 5 % (lima persen) APBD Provinsi, Kabupaten, dan Kota."									

b. Pemenuhan prinsip realisasi progresif (*progressive realization).*

(1) Adakah kenaikan besaran alokasi belanja untuk pemenuhan hak dasar warga?

(2) Jika ada kenaikan besaran alokasi belanja, bagaimana korelasi kenaikan besaran alokasi tersebut dengan kenaikan inflasi (kurang dari besaran kenaikan inflasi, hanya menyesuaikan dengan besaran kenaikan inflasi, atau sudah lebih besar daripada besaran kenaikan inflasi sehingga ada kenaikan riil besaran alokasi belanja)?

Tabel 5.5.

Alat identifikasi pemenuhan prinsip realisasi progresif dalam tahun anggaran n-2 s.d. tahun anggaran n

Kegiatan	Realisasi									Keterangan
	Tahun n-2			Tahun n-1			Tahun n			
	Kenaikan / penurunan alokasi anggaran (A) dalam %	Ttingkat inflasi (I) dalam %	Perbandingan A terhadap I (<, =, >)	Kenaikan / penurunan alokasi anggaran (A) dalam %	Ttingkat inflasi (I) dalam %	Perbandingan A terhadap I (<, =, >)	Kenaikan / penurunan alokasi anggaran (A) dalam %	Ttingkat inflasi (I) dalam %	Perbandingan A terhadap I (<, =, >)	Memenuhi /tidak memenuhi prinsip realisasi progresif

c. Pemenuhan prinsip penggunaan sebesar-besarnya atas sumber daya yang tersedia (*full use of maximum available resource)*.

(1) Sudahkah pemerintah menggunakan sumber daya keuangan daerah yang tersedia sebesar-besarnya bagi pemenuhan hak dasar warga?

(2) Bagaimana proporsi alokasi belanja untuk aparat dan belanja untuk publik (untuk pemenuhan hak dasar warga)? Adilkah proporsi itu?
Adakah alokasi belanja (aparat) yang mengalami *mark-up*?
Adakah alokasi belanja yang penting bagi pemenuhan hak warga (terutama kelompok rentan) namun minim besarannya ?

(3) Adakah pos belanja yang besar namun minim kemanfaatannya bagi pemenuhan hak warga (terutama kelompok rentan)? Adakah belanja-belanja yang berupa pemborosan? Adakah belanja-belanja yang berupa belanja mercusuar?

(4) Adakah belanja-belanja yang berindikasi / rawan korupsi?

d. Identifikasi kegiatan dan anggaran dengan Perspektif PRB.

Dengan melihat aspek PRB baik dari sisi warga maupun pemerintah dan aspek pembanguan fisik, non fisik dan tata sosial kemasyarakatan maka kita dapat mengetahui apakah pembangunan yang direncanakan-dianggarkan mempunyai risiko tinggi untuk warga maupun pemerintah.

Tabel 5.6. Alat identifikasi kegiatan dan anggaran dengan Perspektif PRB

Aspek pembangunan dan item kegiatan	Besaran anggaran dan pengaruh item kegiatan terhadap aspek PRB					
	Hazard (ancaman)		*Vulnerability* (kerentanan)		*Capacity* (kapastitas)	
	Item anggaran yang melemahkan ancaman (Rp)	Item anggaran yang menguatkan ancaman (Rp)	Item anggaran yang mengurangi kerentanan (Rp)	Item anggaran yang mentingkatkan kerentanan (Rp)	Item anggaran yang menurunkan kapastitas (Rp)	Item anggaran yang mentingkatkan kapastitas (Rp)
Fisik : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
Non-Fisik a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
Tata Sosial a. ..... b. ..... c. ..... Dst						
Total						

e. **Identifikasi kegiatan dan anggaran dari aspek PRB dan kelompok rentan / minoritas.**
   Pemetaan ini penting untuk mengukur apakah penerima manfaatnya sudah merata bagi kelompok minoritas yang ada. Berdasarkan aspek pengurangan risiko bencana, kegiatan yang terkait dengan meningkatkan risiko dengan cara memperbesar ancaman, menambah kerentanan dan mengurangi kapastitas maupun sebaliknya perlu dilihat kegiatan dan alokasi anggarannya.

Tabel 5.7.
Alat identifikasi anggaran dan pengaruhnya terhadap aspek PRB untuk kelompok rentan

Item kegiatan pembangunan menurut penerima manfaat di kelompok rentan / minoritas	Besaran anggaran dan sifat intervensinya atas aspek PRB					
	Hazard (ancaman)		*Vulnerability* (kerentanan)		*Capacity* (kapastitas)	
	Item anggaran yang menguatkan ancaman (Rp)	Item anggaran yang melemahkan ancaman (Rp)	Item anggaran yang mentingkatkan kerentanan (Rp)	Item anggaran yang mengurangi kerentanan (Rp)	Item anggaran yang menuunkan kapastitas (Rp)	Item anggaran yang mening-katkan kapastitas (Rp)
Masyarakat miskin : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
Perempuan : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
Anak : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
Lansia : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
Difabel : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
TOTAL						

f. **Identifikasi kegiatan dan anggaran berdasarkan aspek-aspek PRB serta identifikasi kelompok masyarakat berdasarkan** tingkat **kesejahteraan**
Matriks berikut ini digunakan untuk melihat lebih jauh besaran alokasi anggaran yang diterima oleh kelompok penduduk prasejahtera (dulu disebut penduduk miskin). Alokasi anggaran ini dilihat dari kegiatan yang mendorong pelemahan ancaman, pengurangan kerentanan, dan pentingkatan kapastitas. Perlu dilihat item kegiatan yang ada dan besaran alokasinya.

Tabel 5.8.
Alat identifikasi item kegiatan untuk masing-masing kelompok warga menurut tingkat **kesejahteraan dan pengaruhnya terhadap aspek PRB**

Item kegiatan pembangunan untuk penerima manfaat kelompok warga menurut tingkat **kesejahteraan**	**Besaran anggaran item kegiatan dan pengaruhnya atas aspek PRB**					
	***Hazard* (ancaman)**		***Vulnerability* (kerentanan)**		***Capacity* (kapastitas**	
	Item yang ancaman (Rp)	Item anggaran Yang Melemahkan Ancaman (Rp)	Item anggaran yang mentingkatkan kerentanan (Rp)	Item anggaran yang mengurangi kerentanan (Rp)	Item anggaran yang menurunkan kapastitas (Rp)	Item anggaran yang mentingkatkan kapastitas (Rp)
Penduduk pra-sejahtera : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
Penduduk mendekati sejahtera : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
Penduduk sejahtera : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
TOTAL						

g. **Identifikasi kegiatan dan anggaran berdasarkan aspek-aspek PRB dan urusan pemerintah daerah.** Tujuan identifikasi ini adalah untuk mengukur apakah setiap OPD terkait dengan urusan pemerintah daerah telah memperhatikan aspek PRB. Urusan pemerintah daerah ini terkait dengan urusan wajib dan pilihan. Perlu dilihat jenis kegiatan dan alokasi anggaran di setiap item di samping ini.

Tabel 5.9.

Alat identifikasi item kegiatan menurut Urusan Pemerintah Daerah dan pengaruhnya terhadap aspek PRB

pembangunan menurut Urusan Pemerintah Item Kegiatan Daerah	Besaran anggaran item kegiatan dan pengaruhnya dalam aspek PRB					
	Item anggaran yang menguatkan ancaman (Rp)	Item anggaran yang melemahkan ancaman (Rp)	Item anggaran yang meningkatkan kerentanan (Rp)	Item anggaran yang mengurangi kerentanan (Rp)	Item anggaran yang menurunkan kapasitas (Rp)	Item anggaran yang meningkatkan kapasitas (Rp)
	(ancaman) *Hazard*		(kerentanan) *Vulnerability*		*Capacity* (kapasitas)	
Pelayanan Umum : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
Ketertiban & Ketentraman : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
Ekonomi : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
Lingkungan Hidup : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
Perumahan & dst.						
Fasilitas Umum : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
Kesehatan : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
Partiwisata : a. ..... b. ..... c.						
Pendidikan : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
dst.						
Perlindungan Sosial : a. ..... b. ..... c. ..... dst.						
TOTAL						

h. **Identifikasi kegiatan dan anggaran untuk kelompok perempuan (*women budget*) dari aspek wilayah kerja dan kategorisasi anggaran khusus, anggaran afirmatif, dan anggaran berupa pengarusutamaan.** Proses ini bertujuan memetakan kegiatan dan anggaran berdasarkan wilayah kerja perempuan untuk melihat dan memilah wilayah *paid work* (kerja yang disertai imbalan jasa) dan *un-paid work* (kerja yang tidak disertai imbalan jasa).

Tabel 5.10.
Alat identifikasi
item kegiatan serta anggaran untuk kelompok perempuan menurut tipe anggarannya

Wilayah kerja perempuan	Item kegiatan dan anggaran Menurut tipe anggaran untuk perempuan					
	Anggaran Spesifik (anggaran khusus untuk kelompok perempuan)		Anggaran afirmatif (pentingkatan Kuantitas perempuan penerima manfaat)		Pengarusutamaan (kegiatan dan alokasi di semua sektor yang berdampak kepada perempuan)	
	Item kegiatan	Besaran anggaran (Rp)	Item kegiatan	Besaran anggaran (Rp)	Item kegiatan	Besaran anggaran (Rp)
ReProduktif	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.
Domestik (kerja rumahan seperti memasak, mencuci, dll)	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.
Produktif (kerja yang mengha-silkan uang)	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.
Komunitas (kerja / pertemuan di masyarakat)	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.
Politik (kegiatan Politik)	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.
TOTAL						

Mengapa matriks di sampig penting untuk dtipetakan? Dalam bencana, kita mengenal pemisahan kerja antara laki-laki dan perempuan baik dalam fase *preparedness* (kesiapsiagaan), mitigasi, respon kedaruratan (*emergency response*), rehabilitasi, dan rekonstruksi. Kondisi ini membuat pembagian kerja antara laki-laki dan perempuan serta kelompok rentan lainnya juga tidak seimbang. Atas dasar itulah kegiatan dan anggaran yang dialokasi untuk masing-masing ranah perlu dilihat.

i. **Identifikasi kegiatan dan anggaran untuk kelompok perempuan (women budget) dari aspek kategori sensitivitas gender.**
Tujuannya adalah untuk melihat lebih jauh kategori sensitivitas gender kegiatan yang dilakukan dan alokasi anggarannya. Adakah alokasi anggaran yang bias gender (misal: KB hanya untuk perempuan, target akseptornya hanya perempuan) atau bahkan buta gender / *gender blind* (misal: pembelian sepeda yang sering digunakan oleh laki-laki untuk kader POSYANDU yang kebanyakan perempuan)?

Tabel 5.11.

Alat identifikasi anggaran untuk perempuan menurut sensitivitas gendernya

Ttipe anggaran untuk kelompok perempuan	Item kegiatan dan anggaran menurut kategori sensitivitas gender							
	Buta gender		Bias gender		Netral gender		Responsif gender	
	Item kegiatan	Besaran anggaran (Rp)	Item kegiatan	Besaran anggaran (Rp)	Item kegiatan	Besaran anggaran (Rp)	Item kegiatan	Besaran anggaran (Rp)
Anggaran Spesifik (anggaran khusus untuk kelompok perempuan)	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.
Anggaran Afirmatif (pentingkatan Kuantitas Perempuan Penerima manfaat)	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.
Pengarusutamaan (kegiatan dan alokasi di semua sektor yang berdampak kepada perempuan)	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.	a. ..... b. ..... c. ..... dst.
TOTAL								

j. Mengidentifikasi *output* / hasil MUSRENBANG yang penerima manfaatnya Spesifik kelompok gender marginal (perempuan, anak, difabel, lansia, kelompok masyarakat miskin).

Tabel 5.12.
Alat identifikasi hasil MUSRENBANG
menurut penerima manfaat gender marginal

MUSRENBANG adalah wilayah perencanaan yang tak terpisah dari penganggaran.

Kelurahan : .....

Kabupaten/Kota : .....

No	Program	Anggaran menurut penerima manfaat (Rp)					Keterangan
		Perempuan	Anak	Difabel	Lansia	Kelompok masyarakat miskin	
TOTAL							

3. ANALISIS PEMBIAYAAN DAERAH

Pembiayaan Daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan / atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang sedang berjalan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Hal-hal yang perlu diperhatikan dan didentifikasi dalam analisis pembiayaan antara lain :

a. Jenis, sumber, besaran, dan prosentase pembiayaan keuangan daerah terhadap komponen-komponen struktur anggaran.

b. Korelasi antara jenis-sumber pembiayaan keuangan daerah dengan promosi hak asasi manusia.
c. Ada tidak nya utang luar negeri yang memungkinkan daerah terjerat utang.
d. Ada tidak nya investasi yang justru merugikan pemangku kepentingan anggaran (terutama warga yang menjadi subyek pemenuhan hak melalui anggaran)

ANALISIS PROSES PENGANGGARAN DAERAH

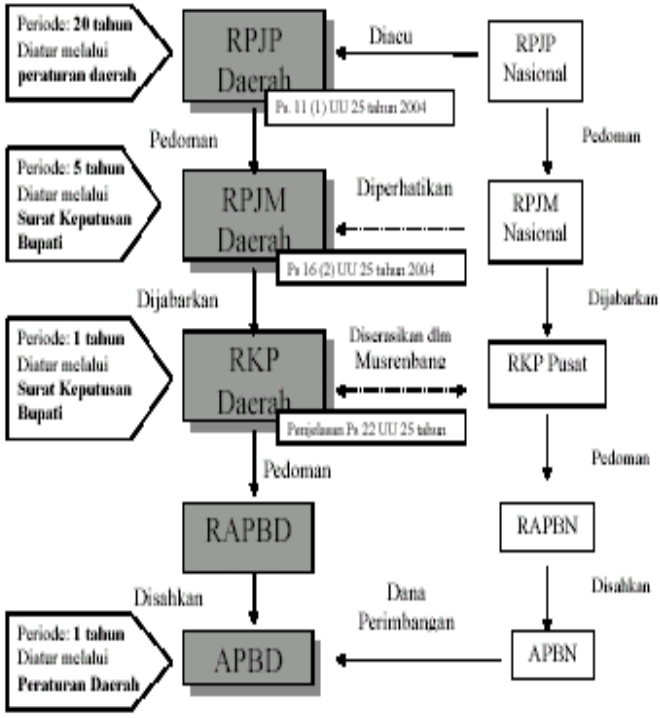
Selain analisis struktur anggaran, analisis anggaran juga harus menganalisis proses penganggarannya. Sebagaimana diketahui, keterlibatan warga negara dalam setiap proses pembangunan dijamin oleh Kovenan Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi oleh Indonesia menjadi UU No. 11 Tahun 2005. Ratifikasi ini menjamin hak setiap orang untuk bisa terlibat, mengusulkan, dan mendapatkan informasi tentang pembangunan termasuk di dalamnya informasi tentang peta bencana.

Dalam penanganan bencana, proses perencanaan dan penganggaran menjadi indikator penting terkait dengan posisi penanganan bencana dalam perencanaan dan penganggaran terhadap penerapan prinsip-prinsip PRB.

UU No. 25 Tahun 2005 tentang Perencanaan Pembangunan telah mengatur proses perencanaan "organik" yang selama ini dilakukan. Sayangnya proses ini tidak banyak berbicara mengenai konteks PRB.

113

Bagan 5.2 .
Hierarki dokumen perencanaan pembangunan daerah dan pusat serta hubungan antar dokumen menurut UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional



Keterangan :

1. RPJP : Rencana Pembangunan Jangka Panjang.
2. RPJM : Rencana Pembangunan Jangka Menengah
3. RKP : Rencana Kerja Pemerintah
4. APBN : Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
5. APBD : Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

114

Proses "organik" lain yang dilalui warga adalah MUSRENBANG. Menurut UU No. 32 Tahun 2004 yang diturunkan dalam PP No. 58 Tahun 2005 Proses MUSRENBANG tidak disyaratkan untuk membahas PRB. Begitu pula dalam SKB BAPPENAS yang secara detail menjadi pedoman teknis MUSRENBANG. Tidak ada persyaratan MUSRENBANG harus membahas PRB.

Ttitik kritis dua proses perencanaan itu adalah tidak adanya pembahasan tentang anggaran. Selama ini proses perencanaan dan penganggaran dianggap sebagai suatu proses yang terpisah. Meskipun hasil- hasil perencanaan itulah yang kemudian diadopsi untuk melihat pengalokasian belanja.

Kalaupun saat ini dibuat Rencana Aksi Nasional dan Rencana Aksi Daerah tentang Penanggulangan Bencana, kedua proses ini sama sekali tidak terkait dengan proses perencanaan organik yang selama ini ada. Proses penganggaranpun juga terpisah. Apalagi proses ini sama sekali tidak melibatkan warga secara partisipatif.

Akibatnya, sensitivitas pemerintah dan warga terhadap PRB dalam perencanaan dan penganggaran yang Sensitif hak dasar warga dan responsif gender tidak ada. Hal ini mentingkatkan kerentanan di masyarakat (terutama perempuan).

Pengalaman yang ada selama ini menunjukkan adanya masalah dalam proses integrasi perencanaan pasca bencana dengan perencanaan organik. Perencanaan penanggulangan bencana seringkali mentinggalkan proses perencanaan yang ada. Kita tidak perlu mengulang pengalaman dalam proses penanggulangan kemiskinan. Dalam proses penanggulangan kemiskinan ada PNPM yang mempunyai proses perencanaan tersendiri yang berbeda dari proses perencanaan warga melalui

115

MUSRENBANG. Akibatnya, proses perencanaan melalui PNPM justru melemahkan proses perencanaan organik melalui MUSRENBANG.

Padahal, dalam komunitas internasional ada kesepakatan berupa lima prioritas aksi dalam Kerangka Kerja Aksi Hyogo (2005 -1015) yaitu :

1. Memastikan PRB sebagai prioritas nasional dan lokal dengan dasar kelembagaan yang kuat
2. Mengidentifikasi, mengkaji, dan memonitor risiko bencana dan mentingkatkan peringatan dini
3. Menggunakan pengetahuan, inovasi, dan pendidikan untuk membangun budaya keselamatan dan ketahanan di semua tingkat
4. Meredam faktor-faktor risiko yang mendasarti
5. Memperkuat kesiapsiagaan bencana untuk respon yang efektif di semua tingkatan

Kembali ke proses perencanaan pembangunan, perencanaan menjadi bagian proses lain dalam perencanaan pembangunan yang tidak terpisahkan satu dengan yang lainnya. Seperti ditegaskan dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan partisipatif berada dalam posisi sebagaimana digambarkan dalam Bagan 2.2. Pendekatan Dalam Perencanaan dan Penganggaran.

MUSRENBANG adalah upaya melakukan perencanaan partisipatif. Pendekatan ini perlu terus didorong untuk mengatasi 'tidak nyambung'nya hasil proses partisipatif dengan hasil perencanaan teknokratis. Upaya menghubungkan dua wilayah dan pendekatan perencanaan ini menjadi penting adanya.

Analisis proses perencanaan ini digunakan untuk menilai posisi proses perencanaan terhadap aspek

transparansi, pastisipasti, dan akuntabilitas serta pelibatan kelompok rentan dalam setiap prosesnya. Aspek akuntabilitas di sini juga mencakup kualitas pembahasan (substansi masalah dan kebutuhan) dan hasil pembahasan (rumusan strategi) yang akan digunakan untuk menyelesaikan masalah.

Item-item yang menjadi cakupan analisis proses penganggaran a.l. :

a. Pastisipasti kelompok gender marginal dan kelompok masyarakat miskin

Kuantitas kehadiran menjadi salah satu item yang harus kita lihat dalam forum-forum perencanaan pembangunan. Dengan melihat komposisi dan jumlah pelibat inilah kita bisa melihat ke arah mana perencanaan yang dilakukan.

Tabel 5.13.
Alat identifikasi tingkat **pastisipasti masing-masing kelompok gender dalam proses penganggaran**

Kelompok	Tingkat pastisipasti (nominal / N dan prosentase / P) menurut proses penganggaran									
	canaan		Penyu-sunan		Penge-sahan		Pelak-sanaan		Pertanggung-jawaban	
	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P
a. Perempuan **b.** Laki-laki										
a. Kelompok masyarakat miskin / prasejahtera **b.** Kelompok kaya (sejahtera)										
Difabel										
Perempuan kepala keluarga										

b. Kelompok pelibat dalam wilayah geografis tertentu berdasarkan tingkat **kesejahteraan**

Selain pastisipasti dalam MUSRENBANG, pastisipasti secara penuh dan berkualitas dalam penganggaran perlu dilihat. Terkait dengan hal ini, maka selain melihat pastisipasti berdasarkan jenis kelamin (laki-laki dan perempuan), perlu juga melihat pelibat berdasarkan tingkat kesejahteraan masyarakat.

Tabel 5.14.
Alat identifikasi
tingkat **pastisipasti warga dalam proses penganggaran, menurut** tingkat **kesejahteraan**

Proses Penganggaran		Tingkat par ī sipasi (nominal / N dan prosentase /P) menurut kategori warga					
		Penduduk sejahtera		Penduduk sejahtera		Penduduk sejahtera	
		N	P	N	P	N	P
Perencanaan	MUSREN-BANGKEL						
	MUSREN-BANGCAM						
	MUSREN BANGKOTA						
	Forum OPD						
Penyusunan APBD	Penyusunan KUA						
	Perumusan PPAS Penyusunan RPA OPD						
Pengesahan APBD	Pembahasan dengan DPRD						
	Veri ī kasi Gubernur						
	Perubahan oleh KDH						

Pelaksanaan APBD	Implementasi Program						
	Perubahan APBD						
Pertanggung-jawaban APBD							

e. Mengukur pastisipasti perempuan dan laki-laki dalam MUSRENBANG.

Tabel 5.15.
Alat identifikasi
komposisi laki-laki dan perempuan dalam MUSRENBANG menurut peran dan fungsi

No	Kelurahan/ kelurahan	Pastisipan		Pantiia pengarah		Pantiia pelaksana		Delegasi		Tim perencana		Tim pelaksana kegiatan		Tim monitoring evaluasi	
		P	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	L

f. Keterbukaan (transparansi) dan akuntabilitas anggaran daerah perlu dilihat secara utuh. Melihat dan menilai transparansi dan akuntabilitas menjadi bagian yang tak terpisahkan dari upaya memberikan masukan atas anggaran. Transparansi dan akuntabilitas bukan hanya berlaku untuk dokumen perencanaan-penganggaran dan substansinya, namun juga mengenai prosesnya. Terkait dengan transparansi dan akuntabilitas, kita juga perlu bicara mengenai laporan pertanggungjawaban KDH serta hasil audit BPK atas laporan keuangan suatu daerah. Pada dasarnya, jika kita bicara tentang anggaran daerah dan segala alokasinya, realisasi anggaranlah yang semestinya kita perhatikan. Percuma saja suatu daerah memiliki struktur anggaran yang Sensitif hak warga dan berperspektif PRB namun realisasinya tidak seindah rencananya.

g. Tingkat aksesibilitas dokumen anggaran daerah; mudah-sulitnya dokumen anggaran didapatkan / diakses oleh warga juga perlu ditilik. Jika dokumen anggaran sulit diakses, apa saja kendala yang ada? Bagaimana upaya antisipastinya?

Tabel 5.16.

Alat identifikasi tingkat **aksesibilitas dokumen perencanaan dan penganggaran**

Jenis dokumen perencanaan dan penganggaran	Mudah diakses	Sulit diakses	Kendala sulitnya mengakses dokumen	Rekomendasi

Dalam perkembangan terkini, Indonesia telah mengesahkan Undang-undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dengan berlakunya undang-undang ini sejak 30 April 2010, tidak ada dalih lagi bagi instansi pemerintah yang termasuk badan publik untuk membatasi aksesibilitas dokumen perencanaan dan penganggaran. Namun, hampir pasti berlakunya undang-undang ini tidak serta-merta membuat dokumen kebijakan perencanaan dan penganggaran bisa dengan mudah diakses oleh warga. Dengan kenyataan seperti ini, analisis aksesibilitas dokumen perencanaan dan penganggaran masih tetap relevan dilakukan dalam analisis anggaran.

Kiranya, pokok-pokok inilah yang perlu ditilikdalam analisis APBD. Dengan melihat pokok-pokok di atas, kita dapat menilai suatu APBD responsif PRB atau tidak. Satu hal yang perlu dicatat, dalam implementasi analisis terkadang tidak mudah mengakses dan mendapatkan semua dokumen perencanaan dan penganggaran sebagaimana dipaparkan di atas. Yang bisa dilakukan adalah mengoptimalkan analisis berdasarkan dokumen yang bisa dtiperoleh. []