POLICY BRIEF

URGENSI PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN PENILAIAN KETANGGUHAN DESA DI DAERAH

POLICY BRIEF

URGENSI PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN PENILAIAN KETANGGUHAN DESA DI DAERAH

Tim Penyusun

Rahmat Sabani

Ilham Ardiansyah

Sulistiyono

Hidayaturrohman

Hairul Anwar

Lalu Akhmad Rifaat

Editor

Fathul Rakhman

Sulistiyono

Layout dan Sampul

Erwin Pibrianto

Dipublikasikan oleh

BNPB

FORUM PRB NTB

SIAP SIAGA
Kemitraan Australia - Indonesia
Untuk Manajemen Risiko Bencana

Australian Government

POLICY BRIEF

URGENSI PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN PENILAIAN KETANGGUHAN DESA DI DAERAH

I. Latar Belakang dan Perumusan Masalah

Dalam membangun ketangguhan, Indonesia telah memilih pendekatan yang bersifat partisipatif dan berbasis komunitas dengan mengarusutamakan pengurangan risiko bencana melalui Desa/Kelurahan tangguh Bencana (DESTANA). DESTANA yang didefinisikan sebagai desa/kelurahan yang memiliki kemampuan mandiri untuk beradaptasi dan menghadapi potensi ancaman bencana, serta memulihkan diri dengan segera dari dampak-dampak bencana yang merugikan[1], memposisikan Desa/Kelurahan harus bisa menjadi garda terdepan dalam menghadapi bencana dengan membangun ketangguhan secara menyeluruh baik pada aspek pengetahuan, kelembagaan maupun sumber daya. Ketangguhan ini tidak hanya mengacu pada kemampuan desa mengenali risiko bencana di daerahnya, mengatasi dampak bencana dan bertahan dalam kondisi buruk, tetapi juga terkait dengan kapasitas desa untuk bangkit dan beradaptasi, serta menciptakan peluang kemajuan berkelanjutan.

Selain Peraturan Kepala BNPB Nomor 1 tahun 2012 tentang Pedoman Umum Desa/Kelurahan Tangguh Bencana yang menjadi dasar konseptual dan operasional pembentukan DESTANA, BNPB juga mengeluarkan beberapa teknis operasional DESTANA dan penilaiannya yakni: Panduan Teknis Fasilitator, Panduan Pelaksanaan Kegiatan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana (2016); Petunjuk Pelaksanaan Pembentukan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana (2018); Panduan penilaian ketangguhan desa dan kelurahan (edisi pertama 2019 dan edisi kedua 2021) yang mengacu SNI

1 pasal 1 Perka BNPB Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Desa/Kelurahan Tangguh Bencana

8357:2017 Desa dan Kelurahan Tangguh Bencana (BSN, 2017).

Data DESTANA yang terdapat pada Katalog Kesiapsiagaan BNPB[2] memperlihatkan masih kecilnya kuantitas Destana (2.144 desa) dibandingkan dengan jumlah Desa/Kelurahan di kawasan rawan bencana di Indonesia yang mencapai lebih dari 53.000. Disamping rendahnya pencapaian ketangguhan desa/kelurahan, data tersebut juga menunjukkan masih rendahnya penilaian ketangguhan desa (PKD) itu sendiri dan rendahnya hasil PKD yang diinput dalam Katalog Kesiapsiagaan BNPB.

Policy brief ini, mengidentifikasi permasalahan dan faktor penyebab belum optimalnya kelembagaan PKD di Daerah serta formulasi rekomendasi kebijakan untuk mengoptimalkan pelaksanaan PKD. Kajian dilakukan secara normatif regulasi dan kebijakan serta empiris berdasarkan hasil pembelajaran Provinsi NTB dalam melakukan PKD.

II. Kondisi Kebijakan Saat Ini dan Perlunya Perubahan Kebijakan Baru

Pada hakekatnya, DESTANA merupakan visi dan sekaligus tujuan pembangunan terkait dengan membangun ketangguhan bencana pada masyarakat dan unit pemerintahan terendah (Desa/Kelurahan). Sesuai level pemerintahan, di daerah terdapat Kabupaten/Kota tangguh, pada level nasional Indonesia tangguh. Dari segi kebijakan, DESTANA bukan hanya sekadar program melainkan juga salah satu strategi kebijakan dan indikator aksi prioritas penanggulangan bencana nasional, serta indikator ketangguhan daerah.

2 https://katalogkesiapsiagaan.bnpb.go.id/destana/penilaian-ketangguhan-desa/

Tabel 1. Posisi DESTANA Dalam Kebijakan Kebencanaan

No	Sumber Kebijakan	Posisi DESTANA	Bagian dari
1.	PERPRES 87/2020 tentang Rencana Induk Penanggulangan Bencana 2020-2044	Strategi: mewujudkan Desa/Kelurahan Tangguh bencana	Salah satu strategi dari Kebijakan: penguatan tata kelola penanggulangan bencana yang semakin profesional, transparan, dan akuntabel
2.	RENAS PB (Rencana Nasional Penanggulangan Bencana) 2020-2024	Aksi: Perkuatan Ketangguhan bencana Berbasis Komunitas	Fokus prioritas capaian Pemberdayaan masyarakat dalam penanggulangan bencana dengan pendekatan rekayasa sosial yang kolaboratif
		Indikator: Tersedianya data base desa tangguh berdasarkan penilaian ketangguhan desa.	Salah satu indikator aksi dari Peningkatan jangkauan akses penyebaran informasi bencana melalui pelengkapan, pemutakhiran, dan standarisasi Data dan Informasi Bencana
3.	Peraturan BNPB 1/2025 tentang Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2025-2029	Kegiatan: Penguatan Desa dan Kelurahan dalam Menghadapi Bencana	Program Peningkatan Ketangguhan Berbasis Komunitas
4.	JUKLAK Pembentukan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana (BNPB, 2018)	salah satu program utama BNPB	Program Prioritas Nasional
5.	JUKNIS Perangkat Penilaian Indeks Ketahanan Daerah (BNPB)	Indikator: Desa Tangguh bencana	Salah satu indikator prioritas 4 Penanganan tematik kawasan Rawan bencana

DESTANA sebagai program utama BNPB (program prioritas nasional) memiliki keterbatasan untuk menjangkau ke Desa/Kelurahan di Indonesia. Walaupun termasuk sebagai salah satu strategi dalam RIPB 2020-2044 dan aksi/program/kegiatan dalam RENAS PB namun tidak menjamin program DESTANA menjadi prioritas di semua Daerah ataupun Desa/Kelurahan.

DESTANA sebagai salah satu indikator prioritas Penanganan Tematik Kawasan Rawan Bencana dari indeks ketahanan daerah (IKD), akan menjadi prioritas pembangunan suatu Daerah dan/atau Desa/Kelurahan apabila terdapat kejelasan secara spasial desa-desa dan kelurahan-kelurahan yang berada di Kawasan Rawan Bencana dalam

bentuk ketetapan masing-masing Kabupaten/Kota. Kawasan rawan bencana harus diprioritaskan sebagai target sasaran dari beberapa layanan dasar langsung SPM Sub Urusan Bencana, yakni: 1) Komunikasi Informasi dan Edukasi rawan bencana; 2) Pelatihan pencegahan dan mitigasi; 3) Pengendalian operasi dan penyediaan sarana dan prasarana kesiapsiagaan terhadap bencana (khususnya pada komponen Penyediaan sarpras berupa alat komunikasi dan Sistim Peringatan Dini kebencanaan berbasis Masyarakat); dan 4) Penyediaan peralatan perlindungan dan kesiapsiagaan terhadap bencana3.DESTANA sebagai salah satu wujud layanan Daerah disebutkan dalam gerakan KENCANA (Kecamatan Tangguh Bencana), bahwa Layanan pelatihan pencegahan dan mitigasi melingkupi: a) Pelatihan pengenalan risiko bencana; b) Pelatihan penanggulangan bencana; c) Pelatihan Destana dan Katana.4

Sayangnya, keterkaitan DESTANA sebagai salah satu indikator dari IKD dan salah satu bentuk layanan pelatihan pencegahan dan mitigasi hanya terdapat dalam panduan bukan dalam peraturan perundangan sehingga sifatnya 'kurang mengikat' bagi Daerah (provinsi, kabupaten/kota) maupun perangkat daerah.

1. Analisis Kelembagaan PKD di Daerah dalam Regulasi dan Kebijakan Pusat

Disamping salah satu indikator dari IKD, PKD pada dasarnya merupakan alat ukur bagi desa dalam menghadapi tantangan ketangguhan yang muncul, baik dalam konteks sosial, ekonomi, lingkungan maupun sumber daya lainnya. Ketangguhan desa menjadi hal yang sangat penting karena

3 PERMENDAGRI 101 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar Pada Standar Pelayanan Minimal Sub-Urusan Bencana Daerah Kabupaten/Kota

4 Buku Saku KENCANA, Kecamatan Tangguh Bencana-(Optimalisasi Peran Kecamatan dalam Pemenuhan SPM Sub-Urusan Bencana) yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia tahun 2023

desa yang tangguh dapat bertahan dan berkembang dalam menghadapi pelbagai ancaman, seperti bencana alam, perubahan iklim, atau krisis ekonomi. PKD menggambarkan bagaimana desa mengelola risiko, memperkuat kapasitas institusional, serta menciptakan iklim yang mendukung kesejahteraan sosial dan ekonomi warganya.

Meskipun demikian, sejak diluncurkannya instrumen PKD sampai sekarang, PKD belum menjadi alat kebijakan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah maupun Desa secara rutin. Berbeda dengan panduan baseline sejenis, seperti Panduan Indeks Desa maupun Panduan pengisian SDGs desa, pengukuran ketangguhan desa masih bersifat voluntary atau fakultatif bagi Desa. Hal ini disebabkan tatalaksana kelembagaan PKD di Daerah maupun Desa belum terakomodasi dalam subtansi peraturan perundangan. Dalam PERKA BNPB No 1 tahun 2012 disebutkan terdapat 3 kriteria utama DESTANA (Pratama, madya dan utama) yang ditetapkan berdasarkan tingkat pencapaian indikator dari kuesioner sebagai alat mengukur tingkat ketangguhan yang juga dapat digunakan sebagai acuan dalam pengembangan DESTANA, namun tidak menyebutkan peran, tugas ataupun fungsi Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) dan Desa dalam PKD. PERKA BNPB 1/2012 memang sudah waktunya direvisi mengingat dinamika peraturan perundangan di Indonesia yang mempengaruhi DESTANA seperti substansi pengaturan kewenangan Daerah, Desa, Kelurahan dan konsepsi ketangguhan yang terkait dengan pembangunan berkelanjutan dan perubahan iklim.

Alih-alih memperjelas tatalaksana kelembagaan PKD di Daerah dan Desa, justru lebih banyak dikembangkan kriteria dan indikator DESTANA melalui penerbitan standar, petunjuk pelaksanaan (JUKLAK), ataupun panduan. Akibatnya terdapat ketidaksesuaian antara substansi pengaturan (PERKA BNPB 1/2012) dengan teknis operasional penilaian ketangguhan desa yang harus mengalami dinamika sesuai perkembangan dan tantangan kekinian.

Tabel 2. Perkembangan Kriteria dan Indikator DESTANA

No	Regulasi/ Standar/ Panduan	Komponen	Jumlah indikator, pertanyaan
1	PERKA BNPB 1/2012	6 aspek: perencanaan, kelembagaan, pendanaan, pengembangan kapasitas, penyelenggaraan PB	20, 60
2	SNI 8357:2017 Desa dan Kelurahan Tangguh Bencana (BSN, 2017)	**Indikator Dasar**: 1) Penguatan kualitas dan akses layanan dasar; 2) Adanya penguatan sistem koordinasi dalam PRB **Indikator Hasil**: 1) Penguatan pengelolaan risiko bencana; 2) Penguatan sistem kesiapsiagaan untuk mendukung kegiatan tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi paska bencana di desa dan kelurahan	
3	Panduan penilaian ketangguhan desa dan kelurahan (BNPB, edisi pertama, 2019)	5 komponen: 1. Kualitas dan Akses Layanan Dasar 2. Dasar Sistem Penanggulangan Bencana 3. Pengelolaan Risiko Bencana; 4. Kesiapsiagaan Darurat 5. Kesiapsiagaan Pemulihan	28, 112
4	Panduan Penerapan SNI 8357:2017 Desa dan Kelurahan Tangguh Bencana (BSN, 2020)		28, 112
5	Panduan PKD (BNPB, edisi kedua, 2021)		32, 128

Tidak adanya landasan hukum dari tatalaksana PKD di Daerah dan Desa menyebabkan penggunaan instrumen PKD akhirnya hanya sebatas praktik baik kebijakan serta masih pada tahap membangun model-model program maupun percontohan di desa-desa tertentu saja.

2. Pembelajaran PKD Di NTB

a. Regulasi dan Kebijakan Provinsi NTB

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) NTB 2019-2023, DESTANA merupakan salah satu program unggulan dengan target capaian 434 Desa/Kelurahan. Strategi percepatan

pengembangan DESTANA sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Gubernur NTB Nomor 84 Tahun 2022 tentang Pedoman Pelaksanaan DESTANA meliputi:

1). Penilaian DESTANA secara rutin;

2). Insentive untuk pengembangan DESTANA lebih lanjut;

3). Pengembangan database DESTANA dalam sistim informasi kebencanaan (SIK); dan

4). Optimalisasi peran perangkat daerah dalam penguatan DESTANA.

5). Pelibatan peran parapihak di luar pemerintah (Dunia Usaha, Organisasi Masyarakat, Perguruan Tinggi dan Media Massa).

Kebijakan turunan yang dihasilkan dari implementasi strategi percepatan pengembangan DESTANA tersebut adalah:

1). Keputusan Gubernur NTB Nomor 360-543 Tahun 2023 tentang Pembentukan Tim Fasilitator Penilaian DESTANA di Provinsi NTB.

2). Keputusan Gubernur NTB Nomor 360-173 Tahun 2023 tentang Pedoman Sistem Informasi Kebencanaan Provinsi NTB.

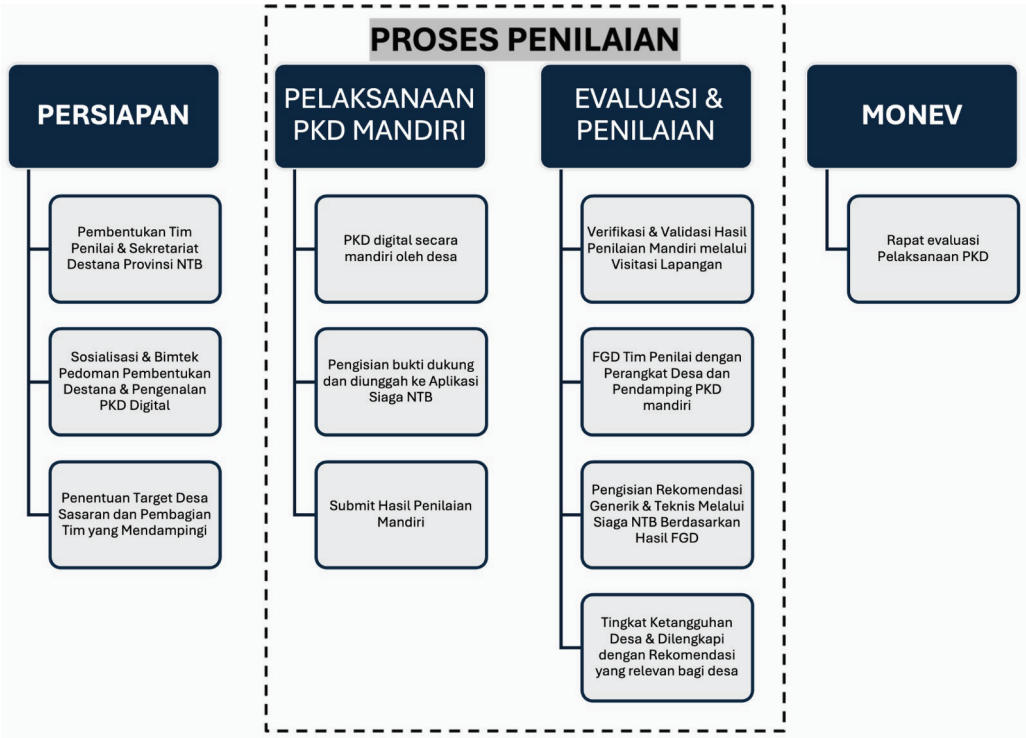
3). Nota Kesepakatan antara Pemerintah Provinsi NTB dengan Universitas Mataram Nomor: 415.4/029/PEM dan OTDA/2021; Nomor: 13424/UN18/KS/2021 yang kemudian pelaksanaan Nota Kesepakatan ini dituangkan secara rinci oleh PARA PIHAK dalam bentuk Rencana Kerja Tahunan (RKT) Nomor: 415.43/477.a/BPBD.NTB/VIII/2023; Nomor: 4624/UN18.L1/PP/2023 tentang KKN Pemberdayaan Masyarakat Desa Berorientasi Pembangunan Ketangguhan Bencana.

b. Pelaksanaan PKD di NTB

Sebelumnya, PKD di Provinsi NTB masih dilakukan secara manual tanpa basis data valid dan mudah diakses terkait capaian DESTANA. Pada tahun 2022, data hasil PKD di NTB yang diinput dalam Katalog Kesiapsiagaan BNPB masih belum ada alias nol, padahal berdasarkan

hasil inventarisasi DESTANA yang difasilitasi oleh semua pihak mencapai 293 Desa/Kelurahan per bulan Agustus 2022.

Babak baru dimulai dengan pengembangan kebijakan dalam pelembagaan PKD di level provinsi. Menindaklanjuti PERGUB NTB 84/2022, BPBD Provinsi NTB bersama Diskominfotik NTB dengan dukungan program Siap Siaga dan mitra pembangunan lainnya, pada tahun 2022 menginisiasi pengembangan Dashboard DESTANA, fitur dalam aplikasi SIK NTB atau SiAGA NTB. Fitur ini menampilkan progres capaian DESTANA, status ketangguhan desa dan seluruh proses PKD dari pengisian mandiri hingga penilaian oleh tim penilai dalam satu sistem informasi yang terintegrasi. Dashboard DESTANA menyediakan basis data valid dan mudah diakses, serta mengintegrasikan seluruh proses PKD ke dalam sistem informasi digital yang komprehensif.



Gambar 1. Mekanisme Pelaksanaan Penilaian Ketangguhan Desa (PKD) di NTB

Pelaksanaan PKD di NTB terdiri dari tiga tahap utama yaitu persiapan, proses penilaian dan monitoring-evaluasi (monev). Pada tahap persiapan, hal pertama yang dilaksanakan adalah pelembagaan PKD di level provinsi. Pelembagaan PKD tersebut dilakukan dengan pembentukan tim fasilitator penilaian DESTANA dan sekretariat yang ditetapkan melalui SK Gubernur NTB. Tim ini berperan sebagai pendamping teknis untuk memfasilitasi, verifikasi dan validasi selama PKD berlangsung. Penentuan target desa sasaran yang didasarkan pada RPJMD dan desa-desa yang berada pada kawasan rawan bencana sesuai dengan hasil dokumen kajian risiko bencana Provinsi atau kabupaten/kota terbaru juga dilakukan di tahap awal.

Tahap selanjutnya adalah proses penilaian yang terdiri dari penilaian mandiri oleh desa dan evaluasi PKD mandiri desa oleh tim fasilitator penilaian DESTANA. Sebagian besar tahapan ini dilakukan melalui aplikasi Siaga NTB. Selanjutnya, dilaksanakan FGD (Focus Group Discussion) pada saat visitasi lapangan dengan melibatkan perangkat desa, tokoh masyarakat, kelompok rentan dan relawan bencana. Kegiatan FGD ini cukup efektif dalam menggali data dan informasi yang kemungkinan belum terjawab dalam PKD mandiri dan sekaligus memberikan KIE kebencanaan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat desa. Selain itu, data/informasi tambahan yang didapatkan akan dijadikan dasar dalam pemberian penilaian dan rekomendasi yang relevan bagi desa sehingga dapat diintegrasikan ke dalam dokumen perencanaan desa (RPJMDes/RKPDes).

Tahap pemantauan dan evaluasi (monev) dilaksanakan langsung oleh tim sekretariat DESTANA NTB. Evaluasi yang selama ini dilakukan masih sebatas proses penilaian yang telah dilakukan oleh tim fasilitator penilai dan belum dapat secara optimal memonitor dan mengevaluasi desa setelah PKD mandiri dilaksanakan.

c. Praktik baik dan tantangan ke depan

Sejak PKD digital mulai dilakukan pada tahun 2023, lokasi PKD di NTB mulai terinput dalam Katalog Kesiapsiagaan BNPB dan SIK NTB. Disamping mudah diakses, basis data PKD dalam SIK NTB terintegrasi dalam sistem informasi digital dan cukup valid karena melalui proses verifikasi dan validasi. Trend hasil PKD NTB dari tahun ke tahun yang diinput dalam SIK NTB dan Katalog Kesiapsiagaan BNPB meningkat signifikan, 59 DESTANA pada tahun 2023, 70 pada tahun 2024, dan 110 tahun 2025.

Tabel 3. Lokasi PKD terinput Katalog Kesiapsiagaan BNPB

Tahun	Rekapitulasi Lokasi PKD			
	Provinsi	Kab/Kota	Desa	NTB
2022	3	7	277	0
2023	22	87	555	59
2024	20	103	968	70
2025	25	153	2,144	110

Sumber: Katalog Kesiapsiagaan BNPB diolah

Pendekatan partisipatif yang melibatkan masyarakat desa/kelurahan dalam proses penilaian dan seluruh prosesnya dilakukan secara digital dan real-time merupakan praktik baik yang perlu dipertahankan dan diperkuat kedepannya.

Dari pengalaman PKD di Provinsi NTB, terdapat beberapa tantangan ke depan, antara lain:

1). Belum optimalnya keterlibatan pemerintah kabupaten/kota selama proses PKD merupakan kelemahan (weakness) yang perlu diatensi untuk pelembagaan PKD di level kabupaten/kota. Salah satunya dengan pembentukan tim monev tingkat kabupaten/kota. Sehingga pemantauan dan evaluasi keberlanjutan PKD dan implementasinya di desa dapat dilakukan secara lebih efektif.

2). Masih minimnya dokumen administrasi sebagai bukti dukung verfikasi indikator DESTANA dan kurangnya tindak lanjut rekomendasi penilaian menjadi tantangan di Desa/Kelurahan. Di sisi lain, proses PKD memberi peluang pengintegrasian rekomendasi dari hasil penilaian ke dalam dokumen perencanaan pembangunan desa yang konkrit. Oleh karena itu perlu intensitas pembinaan dan pengawasan perangkat daerah di Kabupaten/ Kota yang membidangi urusan Desa/Kelurahan.

3). Pelembagaan PKD di desa perlu dibentuk untuk memperkuat partisipasi masyarakat dan keberlanjutan peningkatan kapasitas dalam pengurangan risiko bencana.

III. Rekomendasi Kebijakan

Dari segi subtansi hukum (peraturan perundangan), pengembangan DESTANA sebagai program dan pelaksanaan PKD bagi Pemerintah Daerah dan Desa masih bersifat fakultatif. Berdasarkan pengalaman empirik pelaksanaan PKD di provinsi NTB yang mendayagunakan platform sistem informasi kebencanaan terintegrasi, diperlukan pengembangan tata laksana kelembagaan yang memiliki kejelasan pembagian peran secara berjenjang di baik di tingkat daerah (provinsi, kabupaten/kota) dan desa/kelurahan.

Pembagian peran tersebut sekurang-kurangnya meliputi:

a). Desa harus memiliki mekanisme penilaian mandiri secara terstruktur dan memiliki kejelasan kelembagaan yang bertanggung jawab melakukan penilaian secara mandiri dan memastikan data diunggah oleh operator desa dengan lengkap ke SIK.

b). Pemerintah kabupaten/kota berperan dalam mensosialisasikan program DESTANA dan PKD, mendampingi desa, serta memverifikasi dan memvalidasi hasil penilaian mandiri yang dilakukan desa.

c). Provinsi berperan untuk penyediaan fasilitas pendukung SIK, pembinaan dan koordinasi serta bimbingan teknis untuk memperkuat kapasitas daerah kabupaten/kota.

Pengembangan tata laksana kelembagaan dimaksud perlu dimasukkan sebagai norma yang bersifat imperatif dalam perubahan peraturan perundangan maupun dalam kebijakan turunannya sehingga sehingga memiliki kekuatan mengikat bagi daerah (provinsi, kabupaten/kota) dan desa/kelurahan.

Perubahan peraturan perundangan dan kebijakan turunannya yang direkomendasikan meliputi:

1). Revisi/perubahan PERKA BNPB 1/2012 tentang Pedoman Desa/ Kelurahan Tangguh Bencana yang mengakomodasi perubahan substansi pengaturan kewenangan Daerah, Desa, Kelurahan dan pengaturan tatalaksana kelembagaan PKD.

2). Penerbitan Petunjuk pelaksanaan Kecamatan Tangguh Bencana sebagai kebijakan turunan dari PERMENDAGRI 101 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar Pada Standar Pelayanan Minimal Sub-Urusan Bencana Daerah Kabupaten/Kota yang memperjelas DESTANA sebagai salah satu layanan dasar pencegahan dan mitigasi.

3). Penetapan desa/kelurahan yang berada di kawasan rawan bencana berdasarkan dokumen kajian risiko bencana daerah melalui keputusan kepala daerah.

4). Penetapan petunjuk pelaksanaan dan/atau panduan PKD secara legal formal lintas kementerian/lembaga (BNPB, KemenDesa, Kemendagri).