

MEKANISME, JENIS PENDANAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DANA PENANGGULANGAN BENCANA DI DAERAH

MECHANISM, TYPE OF FUNDING, AND ACCOUNTABILITY OF DISASTER MANAGEMENT FUNDS IN REGION

Edmira Rivani

(Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Nusantara II, Lantai 2, DPRRI
Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta 10270, Indonesia;
email: rif_green@yahoo.com).

Naskah Diterima: 2 Februari 2017, direvisi: 20 Maret 2017,
disetujui: 30 Maret

Abstract

Indonesia ranks at second place in the number of highest death due to natural disaster in the Asia Pacific region. Many disaster that have happened in Indonesia require good handling, thus, the affected community was able to rise again. With the enactment of the law number 24 of 2007 on Disaster Management, the implementation of disaster management is expected to become better, because both of the central and regional governments have the responsibility in the implementation of disaster management. Disaster management is conducted from stage of pre disaster, emergency response, and post disaster. A good disaster management must be supported by well budgeting, disbursement and use of fund, transparent and accountable, both coming from the budget of the central and regional governments and the community. This research describes the mechanisms, types of funding, and accountability of disaster management funds in region and identifies the problems in handling disasters. It uses a qualitative approach in answering the purposes above. There are some problems in disaster management that can be found, such as lack of readiness in some regions facing a potential disaster, disaster aid that cannot be used at the emergency response stage, highly dependency of regions on BNPB, overlapping activities among government agencies, and some other issues. In overcoming these problems, we must notice the need for determination of clear definition and parameter of disaster. The categorization is very important because it will have implications on many things, such as disaster funding support and the allocation of resources, as well as avoid misuse of the budget by related parties which can result in low transparency and accountability of disaster management activities.

Keywords: *disaster status, disaster management, disaster related aid, funding support*

Abstrak

Indonesia menempati peringkat kedua dalam data jumlah kematian tertinggi akibat bencana alam di wilayah Asia Pasifik. Bencana yang terjadi di Indonesia membutuhkan penanganan yang baik, agar masyarakat yang tertimpa bencana mampu bangkit kembali. Dengan ditetapkannya UU Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, penyelenggaraan penanggulangan bencana diharapkan akan semakin baik, karena Pemerintah dan Pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Penanggulangan bencana yang baik harus didukung oleh penganggaran, pencairan dan penggunaan dana secara baik, transparan dan akuntabel, baik yang berasal dari anggaran pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun masyarakat. Penelitian ini mencoba meneliti lebih lanjut mengenai mekanisme, jenis pendanaan, dan pertanggungjawaban dana penanggulangan bencana di daerah serta mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi dalam penanggulangan bencana tersebut. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam penanggulangan bencana ditemukan beberapa masalah, yaitu kurangnya kesiapsiagaan beberapa daerah menghadapi potensi bencana, adanya bantuan yang tidak dapat dimanfaatkan korban pada tahap tanggap darurat bencana, ketergantungan daerah yang sangat besar pada BNPB, tumpang tindihnya kegiatan antar instansi pemerintah, dan beberapa permasalahan lain. Untuk mengatasi hal itu, beberapa hal harus diperhatikan, seperti perlunya penetapan definisi dan parameter yang jelas suatu kejadian dikatakan sebagai bencana. Pengategorian ini sangat penting karena akan berimplikasi pada banyak hal, seperti pendanaan kegiatan penanggulangan bencana dan pengalokasian sumber daya, menghindari kesewenang-wenangan penggunaan anggaran oleh pihak-pihak terkait yang dapat berakibat pada rendahnya akuntabilitas dan transparansi kegiatan penanggulangan bencana.

Kata kunci: status bencana, penanggulangan bencana, bantuan bencana, dukungan pendanaan

PENDAHULUAN

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor

manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.¹ Bencana dapat menimbulkan kerugian besar dari sisi korban jiwa,

¹ Pasal 1 angka 1, Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

material, nonmaterial, hingga kerusakan lingkungan. Bencana seringkali mengancam keberlangsungan pemerintahan di suatu wilayah apabila pemerintah setempat lumpuh dihantam bencana dan tidak mampu menanggulangi dampak yang muncul akibat bencana. Hal ini karena pada umumnya pemerintahan hanya dipersiapkan untuk beroperasi pada situasi normal dan rutin dan tidak dipersiapkan untuk beroperasi pada situasi bencana.

Indonesia menempati peringkat kedua jumlah kematian tertinggi akibat bencana alam di wilayah Asia Pasifik. Kerugian ekonomi yang ditimbulkan akibat bencana di Indonesia juga sangat besar, selama 20 tahun terakhir setidaknya sudah mengalami kerugian sebesar US\$22,5 miliar.² Wilayah Indonesia merupakan daerah rawan bencana. Hal ini karena posisinya yang terletak di garis khatulistiwa dan berbentuk kepulauan sehingga menimbulkan potensi tinggi untuk berbagai jenis bencana terkait hidrometeorologi, seperti banjir, banjir bandang, kekeringan, cuaca ekstrim, gelombang ekstrim dan abrasi serta kebakaran lahan dan hutan.

Bencana geologis (seperti gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi dan gerakan tanah) kerap terjadi karena pulau-pulau Indonesia terletak pada tiga lempeng tektonik dunia yaitu lempeng Australia, Pasifik dan Eurasia. Fenomena perubahan iklim juga semakin meningkatkan ancaman bencana hidrometeorologi.³ Bencana geologis yang kerap terjadi di Indonesia antara lain: bencana gempa bumi, tsunami, banjir, dan letusan gunung berapi. Direktorat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (DVMBG) Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral menunjukkan, terdapat 28 titik di wilayah Indonesia yang dinyatakan rawan gempa dan tsunami. Diantaranya Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Bengkulu, Lampung, Banten, Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta bagian Selatan, Jawa Timur bagian Selatan, Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Kemudian Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Maluku Utara, Maluku Selatan, Biak, Yapen dan Fak-Fak di Papua dan Papua Barat, serta Balikpapan Kalimantan Timur.⁴ Sejarah memperlihatkan, bahwa setelah meletusnya Gunung Krakatau yang menimbulkan tsunami besar, yang terjadi tahun 1883, setidaknya telah terjadi 17

bencana tsunami besar di Indonesia selama hampir satu abad (1900-1996).

Di samping bencana geologis, bencana lainnya yang akhir-akhir ini melanda berbagai wilayah di Indonesia secara rutin adalah bencana asap. Kabut asap yang terjadi disebabkan oleh kebakaran hutan. Tercatat setidaknya 6 provinsi dengan bencana kabut asap yang parah, yakni provinsi Riau, Jambi dan Sumatera Selatan di Pulau Sumatera dan juga Provinsi Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur di Pulau Kalimantan, Indonesia. Pada 14 September 2015, keadaan darurat ditetapkan di provinsi Riau dikarenakan tingkat pencemaran yang melebihi batas berbahaya. Dilaporkan ribuan warga terpaksa keluar dari ibukota Pekanbaru, terutama anak-anak dan ibu hamil.⁵ Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menyebutkan total lahan yang terbakar di Sumatera dan Kalimantan mencapai 1,7 juta hektar dengan titik api sekitar 1.800.

Data BNPB juga menyebutkan bahwa 2/3 wilayah Indonesia adalah rawan bencana.⁶ Menurut Undang-Undang (UU) No. 24 Tahun 2007, Indonesia memiliki 12 jenis ancaman bencana yang berisiko tinggi, yakni: (1) gempa bumi, (2) tsunami, (3) letusan gunung berapi, (4) gerakan tanah (tanah longsor), (5) banjir, (6) banjir bandang, (7) kekeringan, (8) cuaca ekstrim, (9) gelombang ekstrim dan abrasi, (10) kebakaran hutan dan lahan, (11) epidemi dan wabah penyakit, dan (12) gagal teknologi. Bencana demi bencana yang terjadi di Indonesia tentu membutuhkan penanganan yang baik, agar masyarakat yang tertimpa bencana mampu bangkit kembali. Terlepas dari perdebatan mengenai bencana alam yang juga merupakan dampak dari buruknya hubungan manusia dengan alam, ada poin penting yang sangat mengkhawatirkan dalam rangkaian bencana ini, yaitu sektor penanggulangan bencana.

Untuk menanganinya, pemerintah berupaya untuk memperbaiki penanggulangan bencana dengan menerbitkan berbagai kebijakan. Sejak tahun 2001, dari sisi kelembagaan, pemerintah telah menetapkan lembaga penyelenggara penanggulangan bencana melalui penerbitan Keputusan Presiden No. 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan

² Mochamad Chazienul Ulum, "Governance dan Capacity Building Dalam Manajemen Bencana Banjir di Indonesia", *Jurnal Penanggulangan Bencana*, Volume 4 No. 2, November 2013, hal. 5.

³ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2015-2019*, Jakarta: Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2014.

⁴ Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional, "Posisi Indonesia dan Kerentanan Terhadap Bencana", *Buletin Tata Ruang*, September-Oktober 2011.

⁵ "Polusi Asap Asia Tenggara 2015", (*online*), (https://id.wikipedia.org/wiki/Polusi_asap_Asia_Tenggara_2015, diakses 15 Desember 2016).

⁶ Natawidjaja, Danny Hilman, Geoteknologi, LIPI, "Tectonic Setting Indonesia dan Pemodelan Sumber Gempa dan Tsunami" (*online*), ([http://www.politikindonesia.com/index.php?k=pendapat&i=34958-Tectonic%20Setting%20Indonesia%20dan%20Pemodelan%20Sumber%20Gempa%20dan%20Tsunami%20\(2\)](http://www.politikindonesia.com/index.php?k=pendapat&i=34958-Tectonic%20Setting%20Indonesia%20dan%20Pemodelan%20Sumber%20Gempa%20dan%20Tsunami%20(2))) diakses 30 Januari 2017).

Penanganan Pengungsi sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden No. 111 Tahun 2001. Rangkaian bencana besar yang dialami Indonesia, khususnya sejak tsunami Aceh tahun 2004, telah mendorong pemerintah memperbaiki peraturan yang ada melalui penerbitan PP No. 83 tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas-PB).

Selanjutnya, Pemerintah mematangkan kelembagaan yang ada dengan menetapkan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang antara lain mengamanatkan pembentukan BNPB dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Dari sisi pendanaan, Pemerintah telah menganggarkan dana penanggulangan bencana yang sangat besar. Dalam BNPB saja terdapat dua sumber pendanaan, yaitu Bagian Anggaran (BA) 103 yang dianggarkan untuk kegiatan rutin BNPB dan kegiatan mitigasi bencana serta cadangan bencana (BA 999). Dana tersebut belum termasuk tambahan dana *on call* yang diajukan BNPB pada Dewan pada saat BNPB tidak lagi memiliki cadangan dana siap pakai.

Dengan ditetapkannya UU Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, maka penyelenggaraan penanggulangan bencana diharapkan akan semakin baik, karena Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Penanggulangan bencana dilakukan secara terarah mulai prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana. Penanggulangan bencana yang baik harus didukung oleh penganggaran, pencairan dan penggunaan dana secara baik, transparan dan akuntabel, baik yang berasal dari anggaran pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun masyarakat.⁷

Seluruh usaha pemerintah dalam menghadapi bencana menjadi suatu proses yang berkesinambungan. Hal ini perlu dilakukan karena penanganan bencana tiap-tiap daerah membutuhkan siklus manajemen yang tidak boleh terhambat oleh kondisi birokrasi.⁸ Hal yang tidak kalah penting dan utama dalam menghadapi bencana adalah pembiayaan selama penanggulangan bencana, mulai tahap tanggap darurat, rehabilitasi, sampai rekonstruksi. Hal itu karena belajar dari pengalaman bencana demi bencana, pemerintah dan DPR terlihat masih belum menyadari akan pentingnya prioritas anggaran bagi penanganan bencana di Indonesia.

Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan mitigasi diantaranya adalah tingginya dana yang diperlukan, proses pemahaman mitigasi oleh masyarakat memerlukan waktu yang lama dan kurangnya dukungan politis dapat menghambat proses mitigasi tersebut.⁹

Sementara itu dalam RAPBN 2016 pemerintah rencananya akan menyediakan dana siaga bagi BNPB Rp1,18 triliun yang bersifat *on call* dan siap digunakan sewaktu-waktu jika ada permintaan dari BNPB. Pejabat BNPB menyatakan bahwa anggaran sangat jauh dibanding total kebutuhan penanganan bencana di seluruh Indonesia yang mencapai Rp 15 triliun per tahun, dan hanya 0,02-0,03 persen dari total APBN per tahunnya. Idealnya anggaran bencana adalah 1 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).¹⁰ Alokasi dana penanggulangan bencana alam dalam APBN masih dinilai tidak cukup, mengingat luasnya tingkat kerusakan dan dampak lain yang ditimbulkan akibat bencana alam akhir-akhir ini.

Atas penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pengelolaan pendanaan tersebut, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan oleh BNPB maupun efektivitas kegiatan penanggulangan bencana yang dilakukan oleh BNPB dan BPBD. Hasil pemeriksaan antara lain menunjukkan kurangnya kesiapsiagaan beberapa daerah menghadapi potensi bencana, adanya bantuan yang tidak dapat dimanfaatkan korban pada tahap tanggap darurat bencana, ketergantungan daerah yang sangat besar pada BNPB, tumpang tindihnya kegiatan antarinstansi pemerintah, dan beberapa permasalahan lain.¹¹ Permasalahan tersebut tidak dapat dibiarkan berlarut-larut. Indonesia adalah negeri yang sangat rawan bencana. Di satu sisi, pemerintah telah berupaya untuk memperbaiki penanggulangan bencana dengan menerbitkan berbagai kebijakan terkait. Namun, di sisi lain, hasil pemeriksaan BPK menunjukkan bahwa

⁷ Laporan Kajian Perumusan Rekomendasi Bagi Penyusunan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, Jakarta: Bappenas, MAP UGM, UNDP, dan DSF, 2007, hal. 20.

⁸ Carter. W. Nick 1991. *A Disaster Manager's Handbook*. Manila: Asian Development Bank.

⁹ Wartatmo. Hendro, dalam Fakhriyani, "Implementasi Kebijakan Mitigasi Bencana Gempa dan Tsunami Pemerintah Kota Padang", *Skripsi*, Jurusan Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Andalas 2011

¹⁰ "Minim, Anggaran Bencana Tak Sampai 1 Persen dari APBN," (*online*), (<https://www.cnnindonesia.com/nasiona/20141215165008-20-18275/minim-anggaran-bencana-tak-sampai-1-persen-dari-apbn/>), diakses tanggal 11 Maret 2016).

¹¹ Chandra Puspita Kurniawati, "Kajian Permasalahan Kebijakan Penetapan Status Bencana, Kelembagaan BPBD, dan Pengelolaan Bantuan Pasca Terbitnya UU Nomor 24 Tahun 2007.", *Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, Volume 1 Nomor 1, Juli 2015, hal. 95.

Tabel 1. Perubahan Fokus, Tujuan, dan Orientasi Penanggulangan Bencana di Indonesia

		Fokus	Tujuan	Orientasi
Paradigma Penanggulangan Bencana di Indonesia	Konvensional/ Relief/ Tanggap Darurat	- Bantuan (<i>relief</i>) - Kedaruratan (<i>Emergency</i>)	- Menekan tingkat kerugian, kerusakan, dan cepat memulihkan keadaan	- Pemenuhan kebutuhan darurat berupa pangan, penampungan darurat, kesehatan, dan pengatasan krisis
	Mitigasi	- Struktural - Non Struktural	- Mencegah bencana	- Mengidentifikasi daerah rawan bencana - Mengenali pola yang menimbulkan kerawanan - Melakukan kegiatan mitigasi
	Pembangunan	- Faktor-Faktor kerentanan dalam Masyarakat	- Mengintegrasikan upaya penanggulangan bencana dalam program pembangunan	- Penguatan ekonomi - Penerapan teknologi - Pengentasan kemiskinan
	Pengurangan Risiko Bencana	- Perpaduan teknis dan ilmiah dengan memperhatikan faktor sosial, ekonomi, dan politik dalam perencanaan pengurangan bencana	- Meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan menekan risiko terjadinya bencana	- Masyarakat merupakan subjek penanggulangan bencana dalam proses pembangunan dengan memperhatikan (<i>local wisdom</i>) dan pengetahuan tradisional (<i>traditional knowledge</i>)

Sumber: BNPB diolah, 2016

ada permasalahan berulang dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pertanggungjawaban pendanaan yang dapat mempengaruhi akuntabilitas dan transparansi kegiatan penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana. Kondisi tersebut mendesak untuk ditangani karena masalah bencana diatur oleh regulasi dari sejumlah institusi. Hal tersebut selain memungkinkan munculnya tumpang tindih, juga dapat memunculkan kesenjangan peran kelembagaan dan pendanaan pada institusi-institusi terkait. Untuk memperbaiki kondisi tersebut, perlu dilakukan analisis atas hal-hal yang berpotensi menimbulkan permasalahan dalam penanggulangan bencana.

Dengan demikian, tujuan penelitian ini adalah menguraikan mekanisme, jenis pendanaan dan pertanggungjawaban dana dalam penanggulangan bencana di daerah, serta menelaah siapa dan bagaimana menentukan tolak ukur suatu keadaan tanggap darurat bencana. Sehingga dengan tujuan analisis tersebut dapat dirumuskan usulan perbaikan dan peningkatan penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan analisa yang digunakan bersifat deskriptif bertujuan untuk menjawab permasalahan yang sudah diuraikan pada bagian sebelumnya. Tulisan ini merupakan bagian dari penelitian dengan tema Pengaruh Dana Siap Pakai Terhadap

Penanggulangan Bencana yang dilakukan pada tahun 2016. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini dengan cara studi dokumentasi yang ada dari berbagai literatur dan review laporan yang terkait dengan penelitian tentang penanggulangan bencana, wawancara secara mendalam dengan beberapa informan yang telah ditentukan seperti BNPB, BPBD, Badan SAR Nasional (BASARNAS), Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda), serta BPK.

Selanjutnya data-data dan fakta yang telah dikumpulkan hasil penelitian maka tahap selanjutnya adalah analisis data melalui langkah berikut : (1) reduksi data, yaitu mencoba merangkum dari data hal-hal yang pokok dan penting dan terkait dengan topik penelitian, yaitu pengembangan ekonomi kreatif; (2) penyajian data, yaitu data yang ada disajikan dalam bentuk tabel dan gambar, sehingga data tersebut dapat tersusun dalam pola hubungan atau saling terkait dengan pengembangan ekonomi kreatif; dan terakhir (3) *conclusion drawing* yaitu penarikan kesimpulan dan verifikasi yang harus didukung dengan data yang valid dan konsisten. Sehingga melalui penarikan kesimpulan diharapkan dapat menjawab permasalahan penelitian.¹²

HASIL DAN PEMBAHASAN

Paradigma Penanggulangan Bencana

Pola penanggulangan bencana mendapatkan

¹² Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Bandung: Alfabita, 2008, hlm. 246-253.

dimensi baru dengan ditetapkannya UU No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Untuk mendukung pengembangan tersebut, perlu disusun kebijakan, strategi, dan operasi secara nasional dengan melibatkan pusat dan daerah. Hal tersebut perlu diupayakan agar manajemen bencana perlu direncanakan dalam koridor visi dan misi tertentu yang melibatkan tiga sektor: pemerintah, swasta, dan masyarakat. Tabel 1. berikut menggambarkan perubahan fokus, tujuan, dan orientasi penanggulangan bencana di Indonesia.

Dari tabel 1 tersebut terlihat bahwa fokus penyelenggaraan penanggulangan bencana saat ini bukan lagi bersifat reaktif atau menunggu bencana terjadi, bukan pula pada pengenalan dan penerapan teknologi untuk mengidentifikasi daerah rawan bencana, tetapi lebih pada “bersahabat” dengan bencana. Artinya, masyarakat Indonesia dituntut untuk menyadari sepenuhnya bahwa mereka tinggal di daerah rawan bencana, dan oleh karenanya, mereka diharapkan dapat menggunakan kearifan lokal dan pengetahuan tradisional warisan para leluhur untuk bersinergi dengan alam.

UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Pasal 1 mendefinisikan bencana sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Undang-undang tersebut menjabarkan tiga belas jenis bencana yang rawan terjadi di Indonesia, yaitu gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, tanah longsor, gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Namun demikian, baik dalam badan maupun bagian penjelasan dari undang-undang tersebut belum terdapat definisi teknis dan operasional bencana serta batasan suatu kejadian untuk dikategorikan sebagai bencana yang dapat digunakan entitas-entitas terkait sebagai dasar penggunaan anggaran.

Hal tersebut mengakibatkan banyak kejadian dikategorikan sebagai bencana. Misalnya banjir di Jakarta, kekeringan yang melanda hampir seluruh wilayah Indonesia pada musim kemarau, dan kabut asap yang berulang kali terjadi di beberapa wilayah di Pulau Sumatera dan Kalimantan. Pengategorian kejadian-kejadian tersebut sebagai bencana dapat memunculkan pertanyaan, dimana bencana dibiarkan berlangsung secara rutin dan berulang, meskipun sesuai dengan UU tersebut banjir dimasukkan dalam kelompok bencana alam. Namun

demikian, penetapan semua kejadian banjir, tanpa kecuali sebagai bencana bisa jadi memunculkan masalah, terutama terkait pendanaan, dalam hal ini penggunaan dana siap pakai, dan penyaluran bantuan bencana.

Pada tahap tanggap darurat, pemerintah pusat atau pemerintah daerah segera menentukan status keadaan darurat bencana yang ditetapkan berdasarkan tingkatan/skala bencana. Sesuai dengan bunyi ketentuan pada Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, untuk bencana dalam skala nasional penetapan status keadaan darurat ditetapkan oleh presiden, untuk skala wilayah provinsi ditetapkan oleh Gubernur dan untuk Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota. Status keadaan darurat bencana adalah suatu keadaan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk jangka waktu tertentu atas dasar rekomendasi lembaga yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana (dalam hal ini BNPB atau BPBD) yang dimulai sejak status siaga darurat, tanggap darurat, dan transisi darurat ke pemulihan.

Penetapan status bencana dan tingkat bencana memuat indikator yang meliputi jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan. Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai penetapan status dan tingkat bencana dalam peraturan presiden. Akan tetapi sampai saat ini, peraturan dimaksud belum disusun dan diterbitkan, sehingga ada kekhawatiran apabila tidak ada ukuran yang jelas (misal, kejadian biasa tetapi ditetapkan sebagai bencana), aparat bisa secara sewenang-wenang menggunakan anggaran yang sebenarnya tidak boleh dikeluarkan. Sebaliknya, apabila ada bencana tetapi tidak dinyatakan sebagai sebuah bencana, maka penggunaan anggaran dana siap pakai tidak bisa dikeluarkan, dan mengakibatkan meningkatnya jumlah korban maupun kerugian harta benda lainnya.¹³

Mekanisme, Jenis Pendanaan dan Pertanggungjawaban Dana Penanggulangan Bencana di Daerah

Mekanisme pendanaan baik dari pemerintah maupun pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana harus disesuaikan dengan penyelenggaraan penanggulangan bencana, yaitu meliputi tahap

¹³ Laporan Kajian Perumusan Rekomendasi Bagi Penyusunan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana. *op.cit.* hal. 10

prabencana, tanggap darurat dan pasca bencana. Pada tahap prabencana, pemerintah menggunakan dana kontinjensi yang dianggarkan dalam APBN dan dana lain melalui anggaran APBN atau APBD. Pada saat tanggap darurat pemerintah dan pemerintah daerah menggunakan dana siap pakai. Dana siap pakai disediakan dalam APBN yang ditempatkan dalam anggaran BNPB, dan pemerintah daerah juga dapat menyediakan dana siap pakai dalam APBD yang ditempatkan dalam anggaran BPBD. Sedangkan untuk tahap pascabencana, Pemerintah menyediakan dana bantuan sosial berpola hibah dan dana darurat. Kedua dana tersebut bersumber dari APBN yang diperuntukkan untuk kegiatan rekonstruksi dan rehabilitasi pascabencana (Tabel 2).

tepat guna dan berdaya guna¹⁵, misalnya evakuasi penduduk, pemenuhan kebutuhan dasar berupa penampungan sementara, pemberian bantuan pangan dan nonpangan, layanan kesehatan dan lain-lain, yang dilaksanakan dalam keadaan terdapat potensi terjadinya bencana. Tahap ini dikategorikan tahap prabencana karena kejadian bencana belum benar-benar terjadi.

Mekanisme perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban penggunaan dana pada tahap prabencana tersebut sepenuhnya mengikuti sistem akuntansi, pemeriksaan dan pertanggungjawaban seperti yang diatur dalam peraturan-peraturan tentang keuangan negara. Untuk dana yang bersumber dari APBD harus tetap mengikuti ketentuan yang diatur dalam

Tahapan	Prabencana		Saat Bencana	Pascabencana	
	Situasi Tidak Terjadi Bencana	Situasi Terdapat Potensi Bencana		Rehabilitasi	Rekonstruksi
Penyelenggaraan					
Pendanaan	Dana Penanggulangan Bencana dari APBN/APBD				
	DIPA	Dana Kontinjensi	DIPA & Dana siap pakai	DIPA & dana bantuan sosial berpola hibah	
	Dana dari masyarakat				

Sumber: Disarikan dari UU No. 24 Tahun 2007.

a. Tahap Prabencana

Pendanaan penanggulangan bencana pada tahap prabencana dilaksanakan dengan anggaran normal yang bersumber dari APBN atau APBD dan dana kontinjensi yang bersumber dari APBN. Pendanaan tahap prabencana dibagi menjadi dua situasi, yaitu situasi tidak terjadi bencana dan situasi terdapat potensi terjadinya bencana. Untuk kegiatan-kegiatan pada tahap prabencana baik pada situasi tidak terjadi bencana maupun situasi terdapat potensi terjadi bencana (kecuali untuk kegiatan kesiapsiagaan), seluruhnya menggunakan dana yang dianggarkan melalui anggaran normal APBN atau APBD, yang dialokasikan pada anggaran BNPB atau BPBD. Sedangkan penggunaan dana kontinjensi hanya digunakan untuk kegiatan kesiapsiagaan dalam hal terdapat potensi terjadinya bencana.

Dana kontinjensi adalah dana yang telah dicadangkan untuk menghadapi kemungkinan terjadinya bencana tertentu,¹⁴ yaitu dalam bentuk kegiatan kesiapsiagaan. Kegiatan kesiapsiagaan sendiri merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah beserta peraturan perubahannya.

b. Tahap Tanggap Darurat

Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana.¹⁶

Pada tahap tanggap darurat, sumber pendanaannya dapat berasal dari tiga sumber, yang pertama adalah dana penanggulangan bencana yang telah dialokasikan dalam APBN atau APBD untuk masing-masing instansi. Kedua adalah dana siap pakai dalam APBN yang telah dialokasikan dalam anggaran BNPB dan ketiga adalah dana siap pakai dalam APBD yang telah dialokasikan dalam anggaran BPBD. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk mengalokasikan dana penanggulangan bencana

¹⁴ Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

¹⁵ Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

¹⁶ Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

dalam APBD secara memadai. Dana penanggulangan bencana pada tahap tanggap darurat tersebut digunakan untuk:¹⁷

1. pelaksanaan pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya;
2. kegiatan penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;
3. pemberian bantuan pemenuhan kebutuhan dasar korban bencana;
4. pelaksanaan perlindungan terhadap kelompok rentan; dan
5. kegiatan pemulihan darurat prasarana dan sarana.

Dana siap pakai adalah dana yang selalu tersedia dan dicadangkan oleh pemerintah untuk digunakan pada status keadaan darurat bencana, yang dimulai dari status siaga darurat, tanggap darurat dan transisi darurat ke pemulihan. Pemberian dana siap pakai oleh pemerintah kepada pemerintah daerah didasarkan pada ketetapan keadaan darurat bencana (yang terdiri dari status siaga darurat, tanggap darurat, dan transisi darurat ke pemulihan), yang disertai dengan usulan daerah perihal permohonan dukungan bantuan, atau laporan Tim Reaksi Cepat BNPB, atau hasil rapat koordinasi, atau inisiatif BNPB.¹⁸

Dana siap pakai digunakan oleh lembaga yang mempunyai tugas pokok dan fungsi penanggulangan bencana (BNPB, BPBD Propinsi/Kota/Kabupaten dan instansi/lembaga/organisasi terkait). Terhadap penggunaan dana siap pakai diberikan perlakuan khusus, mengenai pengadaan barang bisa dilakukan dengan pembelian/pengadaan langsung. Perlakuan khusus ini juga berarti, meskipun bukti pertanggungjawaban tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku namun bukti pertanggungjawaban tersebut diperlakukan sebagai dokumen pertanggungjawaban keuangan yang sah. Penggunaan dana siap pakai baik yang berasal dari APBN maupun dari APBD hanya terbatas pada pengadaan barang dan atau jasa untuk pencarian dan penyelamatan korban bencana, pertolongan darurat, evakuasi korban bencana, kebutuhan air bersih dan sanitasi, pangan, sandang, pelayanan kesehatan dan penampungan serta tempat hunian sementara.¹⁹

Untuk dana siap pakai yang bersumber dari APBN prosedur penyalurannya dimulai dengan penyampaian usulan bantuan dana oleh pemerintah daerah kepada kepala BNPB dengan menyertakan

laporan kejadian hasil/informasi tentang kondisi ancaman bencana dari lembaga terkait, jumlah korban/prakiraan jumlah pengungsi, kerusakan, kerugian dan bantuan yang diperlukan. Setelah menerima usulan dari daerah/intansi/lembaga terkait, laporan tim reaksi cepat, dan hasil rapat koordinasi atau inisiatif BNPB, maka jumlah besaran bantuan (uang tunai, barang dan jasa) ditetapkan.

Setelah jumlah bantuan ditetapkan, bantuan yang berasal dari dana siap pakai diserahkan langsung kepada daerah yang terancam bencana dan terkena bencana. Pihak yang berwenang mengelola bantuan dari dana siap pakai di daerah adalah Kepala BPBD provinsi/kabupaten/kota. Pemerintah provinsi/kota/kabupaten yang menerima bantuan dana siap pakai wajib mempertanggungjawabkan penggunaan dana siap pakai.

Pertanggungjawaban keuangan maupun kinerja dilaporkan selambat-lambatnya tiga bulan setelah status keadaan darurat bencana berakhir.²⁰ Sedangkan untuk dana siap pakai yang tidak digunakan sampai dengan akhir masa status keadaan darurat bencana, harus disetorkan kembali ke kas negara bersamaan dengan penyampaian pertanggungjawaban dana siap pakai.

c. Tahap Pascabencana

Tahap pascabencana dibagi menjadi dua kegiatan, yaitu kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana.²¹ Sedangkan rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana.²²

Rehabilitasi meliputi kegiatan perbaikan fisik dan pemulihan fungsi nonfisik. Kegiatan rehabilitasi dilaksanakan di wilayah yang terkena bencana

²⁰ Pasal 34 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

²¹ Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

²² Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

¹⁷ Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

¹⁸ Peraturan BNPB Nomor 6A Tahun 2011 Tentang Pedoman Dana Siap Pakai.

¹⁹ Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

maupun wilayah lain yang dimungkinkan untuk dijadikan wilayah sasaran kegiatan rehabilitasi. Kegiatan rehabilitasi dilakukan oleh BNPB jika status bencana adalah tingkat nasional atau atas inisiatif sendiri BNPB dan atau BPBD untuk status bencana daerah. Kegiatan rehabilitasi juga dimungkinkan untuk melibatkan banyak pemangku kepentingan dan masyarakat.²³

Kegiatan rekonstruksi meliputi kegiatan rekonstruksi fisik dan rekonstruksi nonfisik. Rekonstruksi fisik adalah tindakan untuk memulihkan kondisi fisik melalui pembangunan kembali secara permanen prasarana dan sarana permukiman, pemerintahan dan pelayanan masyarakat (kesehatan, pendidikan dan lain-lain), prasarana dan sarana ekonomi (jaringan perhubungan, air bersih, sanitasi dan *drainase*, irigasi, listrik dan telekomunikasi dan lain-lain), prasarana dan sarana sosial (ibadah, budaya dan lain-lain) yang rusak akibat bencana, agar kembali ke kondisi semula atau bahkan lebih baik dari kondisi sebelum bencana. Rekonstruksi nonfisik adalah tindakan untuk memperbaiki atau memulihkan kegiatan pelayanan publik dan kegiatan sosial, ekonomi serta kehidupan masyarakat, antara lain sektor kesehatan, pendidikan, perekonomian, pelayanan kantor pemerintahan, peribadatan dan kondisi mental/sosial masyarakat yang terganggu oleh bencana, kembali ke kondisi pelayanan dan kegiatan semula atau bahkan lebih baik dari kondisi sebelumnya.²⁴

Kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi dapat dibiayai dengan dana penanggulangan bencana yang bersumber dari APBD dalam alokasi anggaran masing-masing instansi. Apabila dana penanggulangan bencana dari APBD tidak mencukupi, maka pemerintah daerah dapat mengajukan pembiayaan pascabencana kepada pemerintah dengan menggunakan dana bantuan sosial berpola hibah yang bersumber dari APBN. Dana tersebut adalah dana yang disediakan pemerintah kepada pemerintah daerah sebagai bantuan penanganan pascabencana. Dana bantuan sosial berpola hibah adalah dana yang disediakan pemerintah kepada pemerintah daerah sebagai bantuan penanganan pascabencana. Dalam hal ini berasal dari bagian anggaran 999.08 (belanja lain-lain), yang pelaksanaan dan pengelolannya melalui mekanisme yang berlaku dalam pengelolaan APBN. Dana bantuan sosial berpola hibah tidak termasuk dalam dana transfer, karena itu tidak dimasukkan dalam APBD. Jumlah dana yang telah diterima cukup

dilaporkan dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) dalam pertanggungjawaban APBD.²⁵

Mekanisme pengajuan dan penggunaan dana bantuan sosial berpola hibah secara lebih jelas diatur dalam Peraturan Kepala BNPB Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pedoman Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.05/2013 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Penanggulangan Bencana. Penerima dana bantuan sosial berpola hibah wajib mempertanggungjawabkan pengelolaannya sesuai tata cara dan mekanisme pengelolaan APBN dengan beberapa penyesuaian. Dana bantuan sosial berpola hibah yang belum digunakan pada masa akhir periode, harus disetorkan kembali ke kas negara. Apabila setelah penyeteroran kembali dana tersebut ke kas negara ada pekerjaan yang belum dibayar, maka pekerjaan tersebut wajib dibiayai dari dana APBD atau sumber lain yang sah.

Untuk kegiatan pada tahap pascabencana, di samping dana bantuan sosial berpola hibah yang diberikan kepada pemerintah daerah, Pemerintah juga menyiapkan Dana Darurat yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah yang mengalami bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa. Dana Darurat diberikan dalam kerangka hubungan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah dan dikelola dengan mekanisme APBD. Syarat utama pemberian dana darurat kepada daerah adalah adanya bencana nasional atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi dengan pendanaan dari APBD. Penggolongan bencana nasional atau peristiwa luar biasa serta batas waktu rehabilitasi dan rekonstruksinya harus ditetapkan oleh presiden sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁶

Pemberian dana darurat diakui pemerintah sebagai belanja transfer kepada daerah, dan oleh daerah dilaksanakan melalui mekanisme APBD sebagai pendapatan daerah pada bagian lain-lain pendapatan. Penggunaan dana darurat adalah untuk mendanai kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pada tahap pascabencana yang menjadi kewenangan daerah, dan tidak boleh tumpang tindih dengan kegiatan yang telah dibiayai oleh APBN.

Pemerintah daerah wajib melakukan penatausahaan atas penerimaan dan penggunaan dana darurat. Apabila pada akhir tahun anggaran berjalan terdapat sisa dana darurat pada kas daerah, maka dana darurat tersebut

²³ Lampiran Peraturan Kepala BNPB Nomor 11 Tahun 2008 Pedoman Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana, hal. 10.

²⁴ *Ibid*, hal. 53-57.

²⁵ Peraturan Kepala BNPB Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Juknis Permintaan Dana Bantuan Sosial Berpola Hibah, hal. 3-8

²⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2012 Tentang Dana Darurat.

masih dapat digunakan sepanjang untuk:²⁷

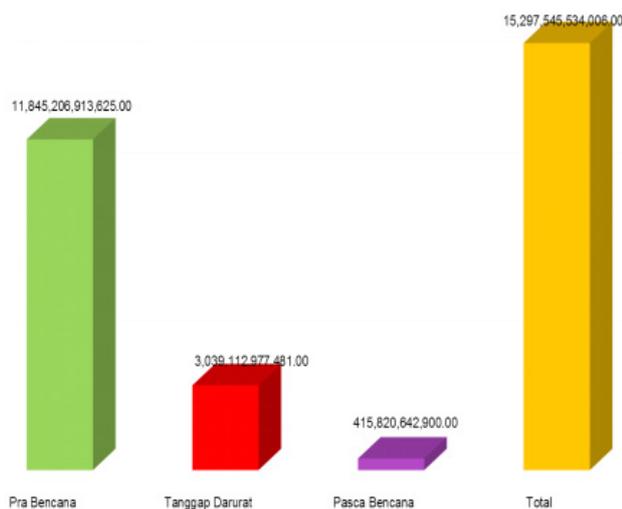
1. kegiatan yang di dalamnya terdapat pekerjaan yang telah ada ikatan perjanjian kontrak pada tahun anggaran berkenaan; dan
2. keterlambatan penyelesaian pekerjaan diakibatkan oleh *force majeure*.

Di samping hal tersebut, pemerintah daerah juga wajib menyusun dan menyampaikan laporan realisasi penggunaan dana darurat kepada Kuasa Pengguna Anggaran Bendahara Umum Negara paling lambat tanggal 28 Februari tahun anggaran berikutnya. Jika sampai akhir bulan Februari tahun anggaran berikutnya masih juga terdapat sisa anggaran Dana Darurat pada kas daerah, maka sisa anggaran tersebut diperhitungkan sebagai tambahan kecukupan APBD pada tahun anggaran berikutnya.²⁸

Pengelolaan Dana Bencana

Dana penanggulangan bencana menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Pada tahun 2015 ada Rp19 triliun untuk penanggulangan bencana di Indonesia yaitu:²⁹

1. Rp15 triliun yang tersebar di 28 Kementerian/ Lembaga (K/L) dimana Rp1,68 triliun ada di DIPA BNPB sedangkan Rp13,32 triliun ada di DIPA 27 K/L, dengan alokasi anggaran tersebut seperti terlihat pada Grafik 1.



Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2016

Grafik 1. Alokasi Anggaran Tahun 2015 Untuk Penanggulangan Bencana

Dari Grafik 1. diatas, terlihat bahwa alokasi anggaran Rp15 triliun untuk penanggulangan bencana tersebut sebanyak 77% digunakan untuk kegiatan prabencana, sisanya yaitu sekitar 20% untuk tanggap darurat, dan 3% untuk pascabencana.

2. Rp4 triliun Dana Cadangan Penanggulangan Bencana di Kemenkeu, dimana Rp2,5 triliun untuk penanganan darurat dan Rp1,5 triliun untuk pascabencana.

Berdasarkan data pada Tabel 3, terlihat bahwa total nilai alokasi anggaran untuk penanggulangan bencana tahun 2016 naik dibandingkan alokasi anggaran tahun 2015 yaitu sekitar Rp 4 triliun atau naik 30,6%. Selain bersumber dari APBN dan APBD, dana penanggulangan bencana juga berasal dari masyarakat. Namun, penyaluran bantuan kemanusiaan yang terkumpul dari masyarakat tidak ada kontrol. Tidak ada laporan kepada masyarakat atas penggunaan dana oleh masyarakat sipil yang menghimpun dana masyarakat. Hal ini dapat berakibat *overlapping* dan inefisiensi penanggulangan bencana.

Meskipun data menunjukkan dana yang dialokasikan untuk penanggulangan bencana cenderung meningkat dari tahun-tahun sebelumnya, masih ada tantangan yang dihadapi. Tantangan terbesar adalah masih minimnya alokasi anggaran untuk penanggulangan bencana di daerah. Rata-rata hanya 0,02-0,07% dari total APBD setiap tahunnya yang dialokasikan untuk penanggulangan bencana di daerah.³⁰ Perlu komitmen dari Kepala Daerah dan DPRD agar meningkatkan anggaran penanggulangan bencana di daerah. Permasalahan lain dari pengelolaan dana bencana adalah sampai saat ini belum adanya sistem akuntansi khusus untuk kejadian bencana juga membuat jejak penyaluran bantuan bencana semakin sulit untuk ditelusuri. Selain itu, PP No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana pemerintah belum mengatur tentang mekanisme penyaluran bantuan. Pola kerja sama pemerintah dengan pihak asing dalam pengelolaan bantuan bencana juga belum secara tegas diimplementasikan.

Potensi bencana yang dapat datang kapan saja membuat penanganannya membutuhkan keterlibatan semua pihak. Atas dasar kondisi tersebut, BNPB dibentuk sebagai pusat koordinasi antara berbagai institusi dan lembaga yang berkaitan dengan penanganan bencana. Namun demikian, karena luasnya cakupan tugas yang diemban BNPB, dan koordinasi antar lembaga sering kali terbentur oleh masalah birokrasi serta aturan maka hingga saat

²⁷ Pasal 26 ayat (4) dan (5) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.07/2013 Tentang Tata Cara Pengelolaan Dana Darurat.

²⁸ Pasal 26 ayat (6) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.07/2013 Tentang Tata Cara Pengelolaan Dana Darurat.

²⁹ Ekspose Hasil Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Program dan Kegiatan Penanggulangan Bencana Nasional Tahun 2016, Jakarta: Badan Nasional Penanggulan Bencana (BNPB).

³⁰ *Ibid.*

Tabel 3. Alokasi Anggaran Dalam Belanja Kementerian/Lembaga

No	Kementerian / Lembaga	Total Anggaran (Rp juta) 2015	Total Anggaran (Rp juta) 2016	No	Kementerian / Lembaga	Total Anggaran (Rp juta) 2015	Total Anggaran (Rp juta) 2016
1.	Kemenko PMK	-	11.623,2	16.	Kemendikbud	-	60.266,9
2.	Kemenko Maritim & SDK	-	4.533,0	17.	Kemensos	10.464,8	262.417,1
3.	Kemendagri	18.206,8	52.649,6	18.	Kemenag	5.332,4	1.490,6
4.	Kemenlu	-	-	19.	Kemenkominfo	-	54.943,9
5.	Kemenhan	461.990,5	-	20.	KemendesPDTT	56.990,0	36.996,3
6.	KemenhukHAM	-	72.638,2	21.	Kemenristekdikti	-	.
7.	KemenESDM	-	158.347,9	22.	KemenATR	-	365.334,3
8.	Kemenperin	-	56,8	23.	BIG	6.250,2	70.900,0
9.	Kemendagri	-	723.981,5	24.	LIPI	7.052,7	-
10.	Kementan	505.190,0	441.200,0	25.	Basarnas	1.078,0	174.884,4
11.	KemenLHK	6.621.439,6	6.050.585,3	26.	BMKG	797.858,8	77.317,2
12.	Kemenhub	2.855.901,5	2.896.156,5	27.	BPPT	56.289,2	-
13.	KemenKP	89.925,4	1.411.472,6	28.	Batan	2.306,2	4.791,1
14.	KemenPUPera	1.136.866,0	1.799.019,5	29.	Lapan	-	-
15.	Kemenkes	450.070,0	59.436,6	30.	BNPB	2.214.333,5	5.186.902,4
					Total	15.297.545,5	19.977.944,6

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2016

ini sulit untuk berharap BNPB dapat menjadi solusi dari semua permasalahan bencana di Indonesia. Sehingga, langkah proaktif dari elemen masyarakat dan organisasi kemasyarakatan dalam mengurangi dampak dari bencana diharapkan dapat membantu BNPB dalam memenuhi tugasnya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Kewenangan untuk menetapkan status/kondisi tanggap darurat bencana didasarkan pada tingkatan/ skala bencana. Untuk bencana skala nasional penetapan status bencana ditetapkan oleh Presiden, untuk skala provinsi ditetapkan oleh gubernur dan untuk skala kabupaten/kota ditetapkan oleh bupati/walikota. Dalam menetapkan status tanggap darurat bencana harus diperhatikan beberapa indikator yang ditentukan dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana. Akan tetapi, pengaturan lebih lanjut mengenai penetapan status dan tingkat bencana tersebut sampai dengan saat ini belum disusun dan diterbitkan sebagaimana diamanatkan pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Sementara, pengaturan masalah penanggulangan bencana secara pokok diatur dalam Undang-Undang

Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, beserta peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 Tentang BNPB serta peraturan pelaksanaan lainnya. Penggunaan dana penanggulangan bencana dibedakan berdasarkan tahapan penanggulangan bencana, yaitu prabencana, tanggap darurat, dan pascabencana.

Dana yang dialokasikan untuk penanggulangan bencana cenderung meningkat dari tahun-tahun sebelumnya, masih ada tantangan yang dihadapi. Tantangan terbesar adalah masih minimnya alokasi anggaran untuk penanggulangan bencana di daerah. Rata-rata hanya 0,02-0,07% dari total APBD setiap tahunnya yang dialokasikan untuk penanggulangan bencana di daerah.

Saran

Penetapan definisi dan parameter yang jelas suatu kejadian sangat diperlukan untuk mengategorikan suatu kejadian dikatakan sebagai bencana. Pengategorian ini sangat penting karena akan berimplikasi pada banyak hal, seperti

pendanaan kegiatan penanggulangan bencana dan pengalokasian sumber daya, menghindari kesewenang-wenangan penggunaan anggaran oleh pihak-pihak terkait yang dapat berakibat pada rendahnya akuntabilitas dan transparansi kegiatan penanggulangan bencana. Penetapan suatu kejadian atau fenomena sebagai bencana, sebaiknya bukan merupakan jalan pintas untuk menyelesaikan suatu masalah, tetapi menjadi solusi untuk menghindarkan masalah yang sama muncul akibat terulangnya kejadian atau fenomena tersebut di kemudian hari.

Semua aktivitas yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan penanggulangan bencana selayaknya telah melalui proses pengkajian secara mendalam dan didukung dengan kebijakan yang tepat dan memadai. Penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana merupakan suatu upaya berkesinambungan sehingga penekanan pada pengembangan pengendalian intern menjadi suatu keharusan pada setiap kejadian bencana. Penetapan status bencana sebaiknya dilaksanakan dengan penuh pertimbangan dan kehati-hatian dan didasarkan pada kajian dari pihak yang kompeten. Namun demikian, ketiadaan aturan penjelas maupun peraturan pendukung UU No. 24 Tahun 2007 tidak dapat dijadikan alasan untuk terus-menerus membenarkan penetapan suatu kejadian atau fenomena sebagai bencana tanpa landasan yang terukur dan jelas. Pemerintah pusat dan daerah harus memperkuat aktivitas pengendalian, seperti memperketat pengawasan pemberian, penggunaan, dan pertanggungjawaban dana siap pakai. Selain itu, sebaiknya, BNPB dan BPBD mempunyai fungsi otorisasi atau pengesahan laporan pengelolaan bantuan dan mewajibkan semua pihak pengelola bantuan bencana untuk mengunggah informasi pengelolaan bantuan yang telah diotorisasi tersebut pada media publik.

Alokasi anggaran untuk penanggulangan bencana di daerah terbilang masih minim, sehingga diperlukan komitmen dari Kepala Daerah dan DPRD agar meningkatkan anggaran penanggulangan bencana di daerah. Sementara, terkait peran serta pihak-pihak non pemerintah dalam penanggulangan bencana, pemerintah selayaknya menekankan pentingnya penyusunan proposal, nota kesepahaman, dan rencana kerja penanggulangan bencana di Indonesia. Selain itu, pelaporan penerimaan dan pendayagunaan sumbangan/bantuan yang dikoordinir oleh pihak non pemerintah butuh untuk diatur agar menjamin transparansi dan ketersediaan bantuan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Bakornas PB. (2007). *Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasinya di Indonesia Edisi II*. Jakarta: Bakornas PB.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). (2014). *Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2015-2019*. Jakarta: BNPB.
- Isnaini, G. D. Y. (2009). Penanggulangan Bencana, Antara Regulasi dan Implementasi. *Jurnal Transisi*. Vol. 3 No. 2
- Kurniawati, C.P. (2015). Kajian Permasalahan Kebijakan Penetapan Status Bencana, Kelembagaan BPBD, dan Pengelolaan Bantuan Pasca Terbitnya UU Nomor 24 Tahun 2007. *Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, Vol. 1 No. 1, Juli 2015.
- Moe, Tun Lin, Pathranarakul P. (2006). "An Integrated Approach to Natural Disaster Management." *Disaster Prevention and Management Journal* . Vol. 15 No. 3. 2006.
- Pusat Studi Bencana Alam UGM dan Bappeda Kabupaten Kulon Progo. (2001). *Penyusunan Sistem Informasi Penanggulangan Bencana Alam Tanah Longsor di Kabupaten Kulon Progo*. Yogyakarta: PSBA UGM.
- Ulum, M.C. (2013). Governance and Capacity Building Dalam Manajemen Bencana Banjir di Indonesia. *Jurnal Penanggulangan Bencana*. Vol. 4 No. 2, November 2013.
- ### Laporan Penelitian dan Buletin
- Bappenas, MAP UGM, UNDP, dan DSF. (2007). "Laporan Kajian Perumusan Rekomendasi Bagi Penyusunan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana".
- Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional, "Posisi Indonesia dan Kerentanan Terhadap Bencana". *Buletin Tata Ruang*, September-Oktober 2011,.
- ### Peraturan Perundang-undangan:
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.
- Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2012 Tentang Dana Darurat.
- Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.05/2013 Tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Penanggulangan Bencana.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.07/2013 Tentang Pengelolaan Dana Darurat.
- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Pedoman Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana.
- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 6A Tahun 2011 Tentang Pedoman dan Penggunaan Dana Siap Pakai pada Status Keadaan Darurat Bencana.
- RAPBN 2016, Pemerintah Alokasi Dana Siaga BNPB Sebesar Rp1,18 T, (*online*), (<http://radarpena.com/read/2015/11/01/25065/6/2/RAPBN-2016-Pemerintah-Alokasi-Dana-Siaga-BNPB-Sebesar-Rp118-T#sthash.1kLOEU9u.dpuf>), diakses tanggal 15 Desember 2016).
- Risiko Bencana Alam, (*online*), (<http://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/risiko/bencana-alam/item243>), diakses tanggal 15 Desember 2016).
- Sucipto, Yenny. (tanpa tahun). Sadar (Anggaran) Bencana. (*online*), (<http://seknasfitra.org/sadar-anggaran-bencana/>), diakses tanggal 30 Januari 2017).
- Natawidjaja dan Hilman, Danny. (tanpa tahun). Tectonic Setting Indonesia dan Pemodelan Sumber Gempa dan Tsunami. (*online*), ([http://www.politikindonesia.com/index.php?k=pendapat&i=34958-Tectonic%20Setting%20Indonesia%20dan%20Pemodelan%20Sumber%20Gempa%20dan%20Tsunami%20\(2\)](http://www.politikindonesia.com/index.php?k=pendapat&i=34958-Tectonic%20Setting%20Indonesia%20dan%20Pemodelan%20Sumber%20Gempa%20dan%20Tsunami%20(2))) diakses 30 Januari 2017).

Situs Internet

- Bappenas: Kerugian Bencana di Indonesia Capai Rp 162 Triliun, (*online*), (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2014/10/09/193100726/Bappenas.Kerugian.Bencana.di.Indonesia.Capai.Rp.162.Triliun>), diakses 15 Desember 2016).