

Bagian Analisa Pendapatan Negara dan Belanja Negara
Sekretariat Jenderal
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Hasil Analisa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

No Data : 3 / 8/ 2006

Judul : **Pengalokasian, Pendanaan dan mekanisme
Penanggulangan Bencana Alam**

Referensi : RUU Penanggulangan Bencana
UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara
Hasil Diskusi dengan Pakar
Berbagai Mass Media

Tgl Analisis : 25 Juli - 8 Agustus 2006

Tim Analisis : 1. Dra. Sri Lestari, MM
2. Aris Subiakto, S.Sos
3. M. Yus Iqbal, SE
4. Nurlaily Rahmawati, SE
5. Handriyanto Setiadi, SE
6. Ikawati, Se
7. Titie Budi .S, SE
8. Eko Priyanto, Se
9. eny Sulistiowati, Skom
10. Titik Kurnianingsih ,SE
11. Martiasih Nursanti, SE

PENANGGULANGAN BENCANA ALAM :

Pengalokasian, Pendanaan dan Mekanisme Penanggulangan Bencana Alam

I. Latar Belakang Masalah

Berbagai daerah di Indonesia merupakan titik rawan bencana terutama gempa bumi, tsunami, banjir dan letusan gunung berapi.

Melihat kondisi lambatnya penanganan tanggap darurat dan rekonstruksi atas bencana-bencana yang baru saja terjadi, nampaknya pemerintah kurang mengantisipasi bencana-bencana yang akan terjadi dan tidak belajar dari penanganan bencana yang sebelumnya.

Berbagai media menyebut hal ini dikarenakan ketidakjelasan pengalokasian dana, kurangnya koordinasi serta rigidnya birokrasi dan belum transparannya prosedur pengalokasian dan mekanisme penyaluran dana bencana alam yang menyebabkan lambatnya pemberian bantuan kepada korban bencana alam.

Dan selanjutnya muncul pula gejala tidak transparannya pengalokasian sampai pengelolaan dana bencana, sehingga munculnya isu Korupsi dan percaloan dana bencana ini.

II. Pengalokasian, Pendanaan dan Mekanisme Penanggulangan Bencana Alam

Sumber Pendanaan Penanganan Bencana

Potensi sumber pendanaan yang tersedia bagi penanganan bencana alam secara garis besar terdiri dari dana APBN, APBD, hibah (*grant*), serta dana yang berasal dari masyarakat.

Potensi sumber dana yang berada dalam APBN terdiri dari:

- a. Dana rupiah murni
- b. Hibah luar negeri baik yang bersifat bilateral maupun multilateral
- c. Realokasi atau *reprogramming* dana pinjaman luar negeri yang sedang berjalan dialihkan untuk wilayah terkena bencana
- d. Pinjaman luar negeri baru (apabila diperlukan) serta
- e. Penundaan dana pembayaran bunga dan pokok utang luar negeri.

Mekanisme Pengalokasian Dana Penanggulangan Bencana

Pengalokasian dana bencana yang sumber pendanaannya diambil dari APBN berupa dana tanggap darurat diatur dalam Pasal 27 ayat (4) UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara :

Dalam keadaan darurat Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.

Seluruh kewenangan pengalokasian ada di Pemerintah dan disetujui oleh DPR melalui mekanisme pembahasan rutin APBN. Sedangkan pencairannya dapat dilakukan sewaktu-waktu sesuai kebutuhan.

Mekanisme Penyaluran Dana Penanggulangan Bencana

Penanggulangan bencana bagi daerah dibiayai melalui tiga mekanisme yaitu :

1. Melalui kegiatan rehabilitasi dan rekontruksi yang ditangani oleh Badan Pelaksana (Bapel) dengan tugas:
 - a. Mengkoordinasi pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekontruksi

- b. Melaksanakan kegiatan-kegiatan termasuk penandatanganan kontrak dengan pihak ketiga, maupun pengadaan barang dan jasa.
 - c. Melaksanakan proyek-proyek pada berbagai sektor yang utama dan strategis (*flagship*) serta seluruh proyek yang lintas sektor.
2. Melalui pemerintah daerah yang bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang ada di APBD akan langsung dilaksanakan oleh pemerintah daerah, baik oleh Provinsi dan masing-masing Pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah bencana.
3. Kegiatan penanggulangan bencana yang dibiayai oleh hibah dapat dilaksanakan oleh pihak donor atau dikelola oleh Pemerintah Indonesia (Badan Pelaksana),

2.4. Perubahan Mekanisme Penyaluran Dana Penanggulangan Bencana

Pemerintah telah mengusulkan Mekanisme penanganan Pasca bencana yang diusulkan oleh pemerintah dalam pembahasan APBN 2007 adalah sebagai berikut :

2006	2007
<p>Setelah Pemerintah menerima pagu dari DPR-RI:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemda Kab/Kota/Prov mengajukan usulan kepada Bakornas PB 2. Bakornas mengadakan Rakor Interdep membahas usulan tersebut 3. Hasil Rakor Interdep disampaikan oleh Bakornas PB kepada Menteri Keuangan 4. Menteri Keuangan langsung menerbitkan dokumen anggaran (DIPA) 5. Dokumen anggaran disampaikan kepada Pemerintah Daerah , KPPN dan Bakornas PB 6. Menteri Keuangan melaporkan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Setiap Kab/Kota/Satlak PB berkewajiban mengkoordinasikan potensi daerah untuk pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi daerah masing- masing 2. Apabila masih ada yang belum tertangani oleh Kab/Kota/Satlak PB maka dilaporkan kepada Provinsi/Satkorlak PB 3. Provinsi/Satkorlak PB berkewajiban mengkoordinasikan potensi daerah baik Kab/Kota maupun Provinsi untuk pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi dilingkup provinsi yang bersangkutan.

<p>penggunaan dana penanggulangan bencana kepada DPR -RI</p>	<p>4. Apabila masih ada yang belum tertangani , maka dilaporkan ke Pusat (Bakornas PB) untuk seterusnya dilakukan seperti mekanisme di atas.</p>
--	--

Sedangkan mekanisme penyaluran Dana Penanggulangan Bencana (DPB) untuk tahun anggaran (TA) 2006 melalui surat No. S54/MK.02/2006 Dilakukannya perubahan mekanisme pencairan Dana Penanggulangan Bencana (DPB) untuk Tahun Anggaran (TA) 2006 dan seterusnya diharapkan penanggulangan bencana tidak terlambat. Perbandingan mekanisme penyaluran dana penanggulangan bencana dijelaskan sebagai berikut :

No	sebelum perubahan	Usulan perubahan dari Depkeu
1	<p>Berdasarkan Keppres No.3/2001 dibentuk Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Pengungsi yang di dalamnya terdapat perwakilan dari departemen-departemen teknis terkait dan segala pembiayaan untuk mendukung kegiatannya dibebankan kepada APBN.</p>	<p>Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Pengungsi di dalamnya terdapat perwakilan dari departemen-departemen teknis terkait dan segala pembiayaan untuk mendukung kegiatannya dibebankan kepada APBN.</p>
2	<p>Pembiayaan kegiatan dan operasional Satkorlak dan Satlak Bakornas BP dibebankan kepada APBN Provinsi/ Kab/Kota masing-masing.</p>	<p>Dokumen DIPA akan dialokasikan pada masing-masing departemen sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi), baru kemudian dilaporkan kepada DPR.</p> <p>Bakornas PBP mengevaluasi usulan penggunaan DPB yang disampaikan oleh para bupati dan walikota dan atau kementerian dan lembaga</p>
3	<p>Depkeu meminta persetujuan panitia anggaran DPR dahulu sebelum menerbitkan dokumen DIPA. Setelah dikeluarkan persetujuan, barulah dikeluarkan DIPA yang kemudian disampaikan kepada</p>	<p>Depkeu langsung mengalokasikan DPB dengan cara menerbitkan dokumen anggaran DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) setelah mendapat usulan dari Pemda Kabupaten dan telah</p>

	<p>Pemda, KPPN (Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara) dan Bakornas. Menkeu kemudian melaporkan penggunaan anggaran tersebut kepada DPR. Sehingga pencairan dana dilakukan pada triwulan ke tiga dan keempat</p>	<p>dibahas oleh Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Pengungsi (Bakornas PBP) dalam rakor inter departemen. DIPA akan dialokasikan pada masing-masing departemen teknis terkait sesuai dengan tupoksi baru kemudian dilaporkan kepada DPR</p>
--	---	---

2.5. Peran DPR dalam Fungsi Anggaran dan Pengawasan Pendanaan Penanggulangan Bencana

Dalam mekanisme Alokasi hingga penyaluran Dana Penanggulangan Bencana memang tidak dicantumkan secara eksplisit peran dan fungsi DPR. Fungsi DPR dilaksanakan pada saat pelaksanaan alokasi Dana Tanggap Darurat pada Pembahasan APBN. Selanjutnya pada saat pelaksanaan kegiatan, fungsi pengawasan DPR hanya dilaksanakan seperti umumnya pengawasan anggaran rutin lainnya.

Hal ini tentunya berpotensi menjadi polemik, mengingat fungsi DPR untuk menyampaikan aspirasi rakyat, tentunya termasuk aspirasi dari daerah-daerah yang terkena bencana. Hak untuk pengawasan juga meliputi kegiatan-kegiatan penanggulangan bencana.

Tidaklah bijak hanya menyandarkan beban dan tanggung jawab perencanaan hingga akuntabilitas kegiatan penanggulangan bencana alam hanya pada Pemerintah, apalagi hanya pada pelaksana kegiatan seperti Bakornas dan Kantor Menko Kesra. Namun turut campur DPR yang tidak pada porsinya, misalnya dalam pengalokasian yang akan berpotensi menyebabkan tuduhan indikasi KKN dan percaloan.

Sebuah sistem yang sehat, tentunya tercipta dari adanya perencanaan yang terpadu, kegiatan yang terkoordinasi hingga pelaporan yang transparan dan akuntabel. Hal ini juga harus ditunjang dengan kesempatan rakyat untuk menyampaikan

aspirasi, masukan dan juga hak untuk melakukan pengawasan. Fungsi inilah yang tentunya harus dilaksanakan dengan baik dan efektif oleh DPR sebagai perwakilan rakyat.

Kondisi yang sekarang terjadi, Bakornas sebagai lembaga resmi yang berhak menggunakan banyak dana APBN belumlah memiliki pasangan kerja (*counter part*) Komisi di DPR. Hal ini tentunya menambah ketidakjelasan mekanisme pengalokasian, penggunaan hingga pertanggungjawaban dana bencana, walaupun Panitia Anggaran DPR pernah berinisiatif menyusun mekanisme tersebut namun kemudian meyepakati untuk menunggu selesainya pembahasan RUU Penanganan Bencana.

III. Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

1. Pengalokasian dana penanggulangan bencana merupakan kewenangan pemerintah yang dilakukan melalui mekanisme pembahasan APBN. Namun, tidak menyebutkan secara eksplisit fungsi DPR, kecuali fungsi anggaran pada mekanisme penetapan APBN.
2. Pendanaan penanggulangan dan rehabilitasi bencana dilakukan melalui tiga mekanisme :
 - a. Badan Pelaksana (Bapel) Rehabilitasi dan Rekonstruksi (Belum diputuskan merupakan *counter part* komisi)
 - b. Pemerintah Daerah melalui mekanisme anggaran daerah yaitu DAU, DAK dan DBH (Dibahas dalam Panitia Kerja Belanja Daerah Panitia Anggaran DPR)
 - c. Lembaga Donor (dibawah koordinasi Bappenas)
3. Adanya perbaikan mekanisme diharapkan dapat meningkatkan kesiapan aparat pemerintah baik pusat maupun daerah serta memadainya informasi dan sosialisasi serta penanganan yang tepat dan cepat dalam koordinasi birokrasi.
4. Program penanganan rehabilitasi dan rekontruksi diharapkan dapat disinkronkan dengan program pemerintah daerah.

Saran / Rekomendasi

1. Pemerintah dan DPR perlu melakukan evaluasi dan pembicaraan menyeluruh terhadap mekanisme pengalokasian, penggunaan hingga pertanggungjawaban dana bencana, mengingat didalam undang-undang mengamanatkan bahwa dalam keadaan darurat pemerintah dapat melakukan pengeluaran namun tetap harus diusulkan dalam perubahan APBN pada tahun tersebut, dan disampaikan dalam laporan realisasi anggaran.
2. Diperlukan sebuah sistem terpadu dari Pengalokasian hingga pertanggungjawaban dana penanggulangan bencana yang melibatkan perencana dan pelaksana dari Pemerintah, dengan mengakomodir aspirasi rakyat dan hak pengawasan yang disampaikan DPR. Hal ini mengingat mekanisme penanganan pasca bencana yang pernah diusulkan pemerintah kepada Panitia Anggaran DPR belumlah diputuskan.
3. Bakornas sebagai lembaga independen yang bertugas dalam penanggulangan bencana wajib melaporkan laporan pelaksanaan tugasnya kepada presiden. Selanjutnya pengawasan penggunaan anggaran dan pelaksanaan tugas Bakornas dilaporkan oleh presiden kepada DPR sebagai bentuk pertanggung jawaban anggaran negara. Hal ini tentunya juga menuntut kejelasan Komisi DPR yang merupakan counter part dari Bakornas.
4. Dalam penyaluran dan penggunaan dana bencana Perlu dilakukan perencanaan dan koordinasi antar sektor agar proses rehabilitasi dan rekontruksi dapat berjalan sinergis, simultan dan berkesinambungan.
5. Untuk memperjelas proses dan mekanisme pengalokasian pendanaan dan kegiatan penanggulangan bencana seperti halnya posisi kelembagaan yang berwenang menangani kegiatan penanggulangan bencana (Bakornas, Menkokesra dan Pemda) perlu segera disahkan undang- undang penanganan bencana. RUU saat ini masih dalam proses pembahasan Pansus. Panitia Anggaran DPR pernah memulai inisiatif untuk menyusun mekanisme pengalokasian pendanaan dan

kegiatan penanggulangan bencana, namun disepakati menunggu diselesaikannya pembahasan RUU Penanganan Bencana tersebut.

6. Penggunaan dana-dana bantuan dan partisipasi publik yang berasal dari dalam dan luar negeri harus dikoordinir oleh pemerintah dan dilaporkan secara transparan dan berkala.

BIRO ANALISA ANGGARAN DAN PELAKSANAAN APBN – SETJEN DPR RI