



PENGANGGARAN DAN SUMBER PEMBIAYAAN BENCANA

Muhammad Luthfi Hamdani, M.M

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat risiko bencana yang tinggi. Tingginya risiko ini karena Indonesia terletak di daerah **Cincin Api Pasifik (the Pacific Ring of Fire)** tempat tiga lempeng tektonik Indo-Australia, Eurasia, dan Pasifik bertemu (Australian Broadcasting Corporation International Development/ ABCID, 2017).

Akibatnya, ada sekitar **20 gempa bumi per hari yang tercatat di wilayah Indonesia (ABCID, 2017)**. Tidak hanya gempa bumi, bencana alam lainnya seperti tanah longsor, kebakaran hutan, banjir, dan letusan gunung berapi juga sering terjadi di Indonesia. Bencana-bencana ini merenggut banyak korban jiwa dan sangat memengaruhi perekonomian (Perwaiz et al.). Phaup dan Kirschner (2010) melaporkan bahwa Indonesia mengalami kerugian infrastruktur mencapai sekitar US\$4,5 miliar (65 Triliyun) akibat gempa dan tsunami Samudra Hindia yang terjadi pada 2004.

PENDAHULUAN (Bag. 2)

Dalam rangka mengurangi dampak bencana terhadap kondisi sosial ekonomi, para ahli dan masyarakat internasional telah menggagas banyak program, di antaranya **program Pengurangan Risiko Bencana (PRB) atau Disaster Risk Reduction (DRR)** (Wada et al., 2014; Perwaiz et al., 2020) yang berpeluang mengurangi potensi kerugian akibat bencana.

Dalam program ini diharapkan setiap pemerintah harus menerapkan pendekatan yang lebih preventif terhadap bencana daripada hanya berfokus pada tindakan tanggap dan darurat setelah bencana terjadi (De La Fuente, 2010). PRB juga berfokus kepada alokasi anggaran bencana yang cukup untuk program mitigasi bencana preventif (Oktari, Fahlevi & Irawati, 2017).

PENDAHULUAN (Bag. 3)

- Banyak kajian menemukan bahwa negara berkembang dan negara berpenghasilan rendah atau menengah memiliki probabilitas terkena dampak bencana yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan negara maju (Fankhauser & McDermott, 2014; Loayza et al., 2012).
- Dari segi ekonomi, Indonesia merupakan negara berkembang sehingga dampak bencana dapat langsung merusak tatanan ekonomi khususnya masyarakat miskin (Arifin, 2021).
- Secara umum, rasio investasi PRB pemerintah Indonesia masih lebih rendah apabila dibandingkan dengan rasio yang disepakati secara internasional. Darwanto (2012) mendokumentasikan rasio investasi PRB pemerintah Indonesia yang relatif lebih kecil dibandingkan dengan standar internasional, yaitu 1% dari total anggaran nasional. Selain itu, program PRB bukan merupakan prioritas pemerintah daerah sebagaimana tecermin dari alokasi anggaran yang untuk program-program terkait kebencanaan.

KERANGKA REGULASI PEMBIAYAAN BENCANA

- Di Indonesia terdapat kerangka peraturan untuk pembiayaan pascabencana yang diatur di dalam **UU Nomor 24 Tahun 2007**, yang memberikan fondasi untuk mekanisme pendanaan dan pelaksanaannya terutama terkait pada fase pascabencana.
- Tanggung jawab keuangan pemerintah pusat dan daerah juga diatur lebih lanjut dalam **Peraturan Nomor 22 Tahun 2008**, yang mengamanatkan pemerintah pusat untuk memberikan bantuan pada saat terjadi bencana dan pada masa pemulihan. Karena itu, lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (PB) telah menggeser paradigma kebencanaan dan membawa konsep baru PRB di Indonesia. Fokus manajemen bencana sebelum lahirnya UU ini hanya kepada kegiatan tanggap darurat yang menjadi tanggung jawab pemerintah.

KERANGKA REGULASI PEMBIAYAAN BENCANA (Bag. 2)

- Namun setelah UU ini lahir, fokus pemerintah telah bergeser ke manajemen risiko. PRB menjadi bagian dari kegiatan rutin sehari-hari dan elemen penting dari agenda pembangunan yang membutuhkan keterlibatan masyarakat, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan sektor swasta.
- Sejak 2007 PRB di Indonesia dianggap sebagai upaya struktural, terencana, dan berkelanjutan. Namun demikian, beberapa peneliti berpendapat bahwa konsep PRB di Indonesia saat ini belum berjalan semestinya. Secara kelembagaan konsep PRB belum sepenuhnya dipertimbangkan atau digabungkan dalam struktur pemerintahan, terutama di tingkat pemerintah daerah (contohnya terkait penganggaran) (Djalante et al., 2015).

PENGANGGARAN BENCANA; PENDAHULUAN

- Sejak 1950, jumlah kejadian bencana di berbagai kawasan di dunia meningkat dari tahun ke tahun (Gambar 1). Berdasarkan data dari Emergency Events Database (EM-DAT), jumlah kejadian bencana telah meningkat secara eksponensial-hampir empat kali lipat dibandingkan dengan awal tahun 1970-an, dan sekitar 40% bencana terjadi di kawasan Asia dan Pasifik setiap tahunnya.
- Jika melihat tren data 20 tahun terakhir (2001-2020), di **kawasan Eropa** telah terjadi 999 kejadian bencana alam, 951 di antaranya terkait cuaca meteorologi, hidrologi atau klimatologi. Gabungan peristiwa bencana tersebut telah menewaskan lebih dari 150.000 orang, dan menelan biaya lebih dari US\$217 miliar.
- Sementara itu di **kawasan Afrika**, pada periode 1970-2019 telah terjadi 1.695 bencana yang menelan korban jiwa sebanyak 731.747 orang dan kerugian ekonomi sebesar US\$5 miliar.
- Sedangkan di **kawasan Asia** tercatat jumlah bencana mencapai 3.454, dengan korban jiwa sebanyak 975.622 orang, dan kerugian material mencapai US\$2 triliun.

PENGANGGARAN BENCANA; PENDAHULUAN

- Memberikan perlindungan finansial serta pembiayaan untuk Pengurangan Risiko Bencana (PRB) merupakan salah satu prioritas pemerintah. Sampai saat ini, banyak investasi yang diberikan pemerintah untuk peningkatan infrastruktur publik dan swasta, walaupun ketergantungan pada anggaran pemerintah masih sangat tinggi (World Bank, 2017).
- Pemerintah telah melakukan berbagai perbaikan dalam upaya mengembangkan sistem pembiayaan risiko yang lebih komprehensif dan proaktif, di antaranya melalui penyiapan Dana Siap Pakai (On-Call Fund) selama keadaan darurat bencana, serta Dana Bencana yang juga disiapkan untuk membiayai rekonstruksi pascabencana yang bekerja sama dengan PBB dan Bank Dunia (World Bank, 2017).
- Pemerintah telah menyadari kekurangan pada sistem sebelumnya yang hanya berfokus pada pendanaan dan bantuan pascabencana. Misalnya, dana *on-call* dimaksudkan untuk dicairkan jika terjadi Bencana Nasional, di mana jika tidak, tanggung jawab jatuh pada pemerintah daerah. Ketergantungan yang besar pada anggaran negara dapat menghambat pembangunan lebih lanjut.

PENGANGGARAN BENCANA; INISIASI BANK DUNIA

- Pada akhir 2019 Bank Dunia telah menyetujui pinjaman sebesar US\$60 juta di dalam Indonesian Disaster Resilience Initiatives Project (IDRIP) untuk mendukung upaya pemerintah dalam meningkatkan manajemen risiko bencana secara holistik (World Bank, 2019). Namun dengan tidak adanya kebijakan pembiayaan ex-ante, dampak peningkatan belanja pascabencana akan tetap terbatas kecuali terdapat langkah-langkah proaktif penganggaran untuk mengurangi kerusakan dan kerugian akibat bencana (APEC, 2018).
- Untuk pengalihan risiko, pemerintah sedang mempertimbangkan untuk menerapkan apa yang disebut obligasi bencana (Catastrophic Bonds/ CAT Bonds) yang saat ini telah digunakan oleh Taiwan dan Jepang (World Bank, 2011a). Obligasi CAT akan memungkinkan penyebaran biaya bencana selama beberapa tahun dengan mentransfer risiko ke pasar modal yang dapat membantu mengamankan pembiayaan pemulihan dan rekonstruksi pascabencana (Ismail, 2018; World Bank, 2011b).

KARAKTERISTIK SUMBER PEMBIAYAAN BENCANA

Sumber Pembiayaan Publik Dalam Negeri (Domestik)

Sumber Pembiayaan Publik Luar Negeri (Internasional)

Sumber Pembiayaan Swasta (Private)

Sumber Pembiayaan Campuran (Blended Finance)

Skema Asuransi Tradisional

1. SUMBER PEMBIAYAAN PUBLIK DALAM NEGERI (DOMESTIK)

- Sumber pembiayaan publik domestik merupakan sumber **pembiayaan yang paling menjanjikan, paling stabil, dan berisiko paling rendah**. Secara umum, sumber pembiayaan publik domestik akan didapatkan melalui perpajakan, penerbitan obligasi, dan/ atau penggalangan dana dari pasar domestik serta entitas publik lainnya, seperti bank pembangunan nasional (Sudo, 2016).
- Sumber pembiayaan publik domestik pada umumnya dikelola oleh pemerintah (misalnya Kementerian Keuangan) dan dibelanjakan melalui sistem pengeluaran publik (Sudo, 2008). Dengan demikian, sumber pembiayaan publik dalam negeri dapat memberikan manfaat kepada masyarakat luas.
- Selain itu, sumber pembiayaan dalam negeri dapat mengatalisasi dan memobilisasi aliran pendanaan swasta, misalnya melalui berbagi (atau mengambil) risiko yang terkait dengan proyek publik yang didanai oleh swasta, atau dengan menyubsidi proyek-proyek berlabarendah namun memberikan manfaat kepada masyarakat luas (Sudo, 2019). Karena itu, tata kelola dan pengelolaan sistem keuangan yang baik serta peran katalis dari keuangan publik dapat mendorong peningkatan aliran keuangan domestik dan investasi asing secara langsung.

1. SUMBER PEMBIAYAAN PUBLIK DALAM NEGERI (DOMESTIK) Bag. 2

- Namun demikian, sumber pembiayaan publik dalam negeri memiliki beberapa risiko atau hambatan (Sudo, 2008). Pertama, hambatan dari segi politis, karena biasanya sumber pembiayaan ini harus mendapatkan persetujuan secara politis. Meskipun penerimaan pajak dapat meningkat secara alami pada saat ekonomi negara tumbuh, meningkatkan penerimaan pajak dengan mengubah tarif pajak memerlukan penerimaan politik.
- Memperoleh penerimaan publik atas perubahan tarif pajak adalah salah satu tantangan tersulit bagi politisi. Kedua, pengelolaan keuangan publik yang tidak tepat dapat mengirimkan pesan yang salah ke pasar (yaitu investor) dan menyebabkan hilangnya potensi sumber pembiayaan dari swasta. Ketiga, ada risiko *crowding out* sektor swasta, hal ini dikarenakan sumber pembiayaan publik biasanya lebih diinginkan dibandingkan dengan sumber pembiayaan swasta.

2. SUMBER PEMBIAYAAN PUBLIK LUAR NEGERI (INTERNASIONAL)

- Sumber pembiayaan publik internasional, seperti **Official Development Assistance (ODA)**, kerja sama bilateral ataupun aliran pembiayaan resmi lainnya, serta pembiayaan pembangunan multilateral, umumnya dapat menyediakan sumber pembiayaan yang stabil dan berisiko rendah. Namun seperti yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, volume pembiayaan pembangunan internasional hanya mencakup proporsi yang sangat terbatas (Sudo, 2015). Sebagian besar negara miskin masih sangat bergantung pada ODA dan sumber pembiayaan pembangunan multilateral lainnya, walaupun ketersediaan dana untuk sumber pembiayaan ini jumlahnya sangat terbatas.
- Selain itu karena sumber utama pembiayaan publik internasional berasal dari anggaran fiskal negara donor, maka baik **negara donor maupun negara penerima pinjaman harus sangat berhati-hati dan bertanggung jawab untuk penggunaannya**. Selain pro dan kontra dari keuangan publik domestik, negara penerima pembiayaan perlu mengelola risiko valuta asing dan cadangan devisa untuk menjaga stabilitas nilai mata uang dan pasar keuangan di dalam negeri.

2. SUMBER PEMBIAYAAN PUBLIK LUAR NEGERI (INTERNASIONAL) Bag. 2

- Pembiayaan publik luar negeri saat ini telah berkembang cukup beragam. Misalnya, **Green Climate Fund (Dana Iklim Hijau)** yang dibentuk untuk membantu negara-negara non-Annex I dalam upaya mengatasi perubahan iklim, sumber pembiayaan ini diharapkan dapat memainkan peran sentral dalam memfasilitasi pendanaan perubahan iklim (Tomonari, 2019).
- Selain itu, pemerintah Tiongkok baru-baru ini membentuk Asian Infrastructure Investment Bank untuk memfasilitasi investasi infrastruktur di Asia dan Pasifik. Bank ini diharapkan dapat memainkan peran penting dalam membantu negara-negara Asia mengakses keuangan internasional.

3. SUMBER PEMBIAYAAN SWASTA

- Sumber pembiayaan swasta berkontribusi pada sebagian besar arus pembiayaan di Asia dan Pasifik. Jumlah arus investasi asing langsung di Asia lebih dari 30 kali lipat berasal dari ODA (Trujillo & Nakhoda, 2013). Karena pembiayaan swasta secara langsung terkait dengan bisnis, maka peningkatan pembiayaan swasta dapat menghasilkan beberapa manfaat publik, seperti peningkatan kesempatan kerja dan perluasan pasar.
- Di sisi lain, karena sifatnya yang berfokus pada keuntungan, maka sumber ini sangat peka terhadap risiko sehingga sumber pembiayaan ini tidak selalu dianggap sebagai sumber yang stabil (Tomonari, 2019). Selain itu, ada sisi kerahasiaan bisnis yang selalu dijaga oleh perusahaan swasta sehingga sumber pembiayaan ini tergolong sumber yang sulit dalam hal memastikan transparansi dan akuntabilitasnya.
- Selain itu, skala keuangan swasta tergantung pada tingkat kedalaman pasar keuangan. Akses ke bank dan/atau tingkat inklusi keuangan merupakan faktor penting yang perlu dipertimbangkan untuk meningkatkan pembiayaan swasta. Tingkat perkembangan pasar keuangan di Asia berbeda di setiap negara. Terkait dengan ini, ASEAN Secretariat (2017) telah menyarankan pentingnya integrasi keuangan dan kerja sama di ASEAN dalam mengejar integrasi ekonomi ASEAN.

4. SUMBER PEMBIAYAAN CAMPURAN

- Tomonari (2019) mendefinisikan sumber pembiayaan campuran sebagai "penggunaan pelengkap hibah (atau instrumen yang setara dengan hibah) dan pembiayaan nonhibah dari sumber swasta dan/atau publik untuk menyediakan pembiayaan dengan persyaratan yang akan membuat proyek secara finansial layak dan/atau berke lanjutan secara finansial".
- Pembiayaan campuran memungkinkan sektor publik untuk berbagi risiko dan biaya untuk memfasilitasi masuknya pembiayaan swasta dalam pembangunan infrastruktur. Namun demikian, hibah atau instrumen yang setara dengan hibah dari sektor publik dapat memberikan dampak yang menguntungkan bagi sektor swasta, yang dapat mendistorsi persaingan. Dengan demikian, pembiayaan campuran harus digunakan ketika terjaminnya suatu pasar yang kompetitif.

5. SUMBER PEMBIAYAAN ASURANSI TRADISIONAL

- Asuransi merupakan mekanisme perlindungan finansial dari dampak bencana. Pada 2016 kawasan Asia mengalami kerugian ekonomi akibat bencana alam yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan kawasan lainnya. Swiss Re (2017) melaporkan bahwa kerugian ekonomi akibat bencana di kawasan Asia diperkirakan mencapai US\$83 miliar pada 2016, sekitar US\$9 miliar ditanggung oleh asuransi. Total pertanggungungan ini juga mencakup kerusakan yang disebabkan oleh gempa berkekuatan 7,0 Skala Richter di Kyushu, Jepang pada April 2016. Kerugian ekonomi akibat gempa ini diperkirakan mencapai US\$25 miliar sampai US\$30 miliar, yang US\$4,9 miliar di antaranya diasuransikan. Dari sisa kerugian ekonomi sebesar US\$53 miliar sampai US\$58 miliar di kawasan ini, US\$4,1 miliar ditanggung oleh asuransi artinya kurang dari 10% kerugian ekonomi yang disebabkan oleh bencana diasuransikan di kawasan Asia lainnya.

5. SUMBER PEMBIAYAAN ASURANSI TRADISIONAL

- Asuransi merupakan mekanisme perlindungan finansial dari dampak bencana. Pada 2016 kawasan Asia mengalami kerugian ekonomi akibat bencana alam yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan kawasan lainnya. Swiss Re (2017) melaporkan bahwa kerugian ekonomi akibat bencana di kawasan Asia diperkirakan mencapai US\$83 miliar pada 2016, sekitar US\$9 miliar ditanggung oleh asuransi. Total pertanggungungan ini juga mencakup kerusakan yang disebabkan oleh gempa berkekuatan 7,0 Skala Richter di Kyushu, Jepang pada April 2016. Kerugian ekonomi akibat gempa ini diperkirakan mencapai US\$25 miliar sampai US\$30 miliar, yang US\$4,9 miliar di antaranya diasuransikan. Dari sisa kerugian ekonomi sebesar US\$53 miliar sampai US\$58 miliar di kawasan ini, US\$4,1 miliar ditanggung oleh asuransi artinya kurang dari 10% kerugian ekonomi yang disebabkan oleh bencana diasuransikan di kawasan Asia lainnya.

5. SUMBER PEMBIAYAAN ASURANSI TRADISIONAL (Bag.2)

- Skema asuransi tradisional menghadirkan sejumlah masalah, di antaranya adverse selection, moral hazard, information asymmetry, dan biaya transaksi yang tinggi seperti biaya pemantauan dan administrasi. Lebih lanjut, Nakata (2015) mencatat bahwa asuransi untuk bencana alam bukanlah praktik yang umum karena terjadinya bencana biasanya menimbulkan risiko yang luas.
- Nakata et al. (2010) berargumen bahwa keyakinan masyarakat akan probabilitas terjadinya bencana sangat beragam sehingga mengakibatkan permintaan yang lemah untuk ikut serta dalam skema asuransi bencana. Di sisi lain, Trujillo dan Nakhooda (2013) menyatakan bahwa tanpa adanya pasar asuransi yang efektif dan berfungsi baik, maka bantuan bencana dan program asuransi bersubsidi tinggi yang disediakan pemerintah tidak dapat memberikan bantuan yang optimal bagi masyarakat yang terkena dampak.



TERIMAKASIH