



KEUANGAN

KEUANGAN

Tujuh Kunci Pengelolaan Dana Bantuan
yang Efektif



**BADAN REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI NAD-NIAS
(BRR NAD-NIAS)**

16 April 2005 - 16 April 2009

Kantor Pusat

Jl. Ir. Muhammad Thaher No. 20
Lueng Bata, Banda Aceh
Indonesia, 23247
Telp. +62-651-636666
Fax. +62-651-637777

Kantor Perwakilan Nias

Jl. Pelud Binaka KM. 6,6
Ds. Fodo, Kec. Gunungsitoli
Nias, Indonesia, 22815
Telp. +62-639-22848
Fax. +62-639-22035

Kantor Perwakilan Jakarta

Jl. Galuh II No. 4, Kabayoran Baru
Jakarta Selatan
Indonesia, 12110
Telp. +62-21-7254750
Fax. +62-21-7221570

www.e-aceh-nias.org
know.brr.go.id

Pengarah : Kuntoro Mangkusubroto
Penggagas : Amin Subekti
Editor : Cendrawati Suhartono (Koordinator)
Harumi Supit
Margaret Agusta (Kepala)
Editor Bahasa : Margaret Agusta
Penulis : Aichida UI-Aflaha
Hal Sullivan
Hendro Prasetyo
Margaret Mockler
Roy Rahendra
Terry O'Donnell

Fotografi : Arif Ariadi
Bodi Chandra
Desain Grafis : Bobby Haryanto (Kepala)
Em Samudra
Edi Wahyono
Erwin Santoso
Mistono
Wasito
Penyelaras Akhir : Aichida UI-Aflaha
Heru Prasetyo
Intan Kencana Dewi
Maggy Horhoruw
Ricky Sugiarto (Kepala)
Ratna Pawitra Trihadji

Alih Bahasa ke Indonesia

Editor : Harumi Supit
Editor Bahasa : Ihsan Abdul Salam
Penterjemah : Harry Bhaskara
Prima Rusdi

Penyusunan Seri Buku BRR ini didukung oleh Multi Donor Fund (MDF)
melalui United Nations Development Programme (UNDP) Technical Assistance to BRR Project



ISBN 978-602-8199-33-9

Melalui Seri Buku BRR ini, Pemerintah beserta seluruh rakyat Indonesia dan BRR hendak menyampaikan rasa terima kasih yang mendalam atas uluran tangan yang datang dari seluruh dunia sesaat setelah gempa bertsunami yang melanda Aceh pada 26 Desember 2004 serta gempa yang melanda Kepulauan Nias pada 28 Maret 2005.

Empat tahun berlalu, tanah yang dulu porak-poranda kini ramai kembali seiring dengan bergolaknya ritme kehidupan masyarakat. Capaian ini merupakan buah komitmen yang teguh dari segenap masyarakat lokal serta komunitas nasional dan internasional yang menyatu dengan ketangguhan dan semangat para korban yang selamat meski telah kehilangan hampir segalanya.

Berbagai dinamika dan tantangan yang dilalui dalam upaya keras membangun kembali permukiman, rumah sakit, sekolah, dan infrastruktur lain, seraya memberdayakan para penyintas untuk menyusun kembali masa depan dan mengembangkan penghidupan mereka, akan memberikan pemahaman penting terhadap proses pemulihan di Aceh dan Nias.

Berdasarkan hal tersebut, melalui halaman-halaman yang ada di dalam buku ini, BRR ingin berbagi pengalaman dan hikmah ajar yang telah diperoleh sebagai sebuah sumbangan kecil dalam mengembalikan budi baik dunia yang telah memberikan dukungan sangat berharga dalam membangun kembali Aceh dan Nias yang lebih baik dan lebih aman; sebagai catatan sejarah tentang sebuah perjalanan kemanusiaan yang menyatukan dunia.

*Saya bangga,
kita dapat berbagi pengalaman, pengetahuan, dan pelajaran
dengan negara-negara sahabat. Semoga apa yang telah kita lakukan
dapat menjadi sebuah standar dan benchmark bagi upaya-upaya serupa,
baik di dalam maupun di luar negeri.*

Sambutan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono
pada Upacara Pembubaran BRR di Istana Negara, 17 April 2009
tentang keberangkatan tim BRR untuk Konferensi Tsunami Global Lessons Learned
di Markas Besar PBB di New York, 24 April 2009



Upaya Pemulihan pascagempa bertsunami di Aceh dan Nias melibatkan lebih dari 900 lembaga nasional dan internasional yang mewakili 55 negara. Lebih dari dua pertiga dana Pemulihan berasal dari dunia internasional. Foto: BRR/Arif Ariadi

Daftar Isi

Pendahuluan	x
Bagian 1. Mengubah Janji Menjadi Komitmen	1
Kemurahan Hati yang Belum Pernah Terjadi	1
Faktor-faktor Eksternal yang Memengaruhi Lingkup dan Bentuk Bantuan	3
Terbentuknya BRR	5
Tantangan ke Depan	6
Membangun Kredibilitas	7
Menjaga Hubungan dengan Para Pendonor dan Badan-badan Pelaksana	8
Kesimpulan dan Observasi	15
Bagian 2. Memadukan Alokasi dengan Kebutuhan Nyata	19
Kerusakan Skala Besar dan Respons Skala Besar	19
Kesenjangan yang Senantiasa Ada	25
Pergeseran ke Arah Model Fasilitasi Terarah	30
Komponen dari Pendekatan Fasilitasi Terarah	31
Evaluasi Paruh Waktu	34
Mekanisme Koordinasi	37
Kesimpulan	39
Bagian 3. Mengatasi Hambatan Pencairan Dana	41
Kelambanan Awal yang Berbuntut Kekecewaan	41
Kelemahan dari Harapan yang Terlalu Tinggi	42
Dua Jenis Hambatan Kemajuan	43
Terobosan dan Jalan Keluar	51
Hasil Akhir Pencairan Dana	59
Bagian 4. Membuahkan Hasil Nyata:	
Hubungan antara Modalitas Penyaluran Dana dan Kinerja	61
Dukungan Eksternal yang Murah Hati	61
Mendekati Fase Akhir Rekonstruksi	62
Mekanisme Penyaluran Dana	63
Kesimpulan	75

Bagian 5. Meraih dan Mempertahankan Akuntabilitas	77
Membangun Kepercayaan	77
Sebuah Catatan mengenai Kepatuhan dan Efektivitas	78
Akuntabilitas Mandat	80
Nilai Tambah Sistem Akuntabilitas	89
Kesimpulan	91
Bagian 6. Menjaga Integritas dalam Proses Rehabilitasi & Rekonstruksi	93
Satu Insiden, Sederetan Konsekuensi Mematikan	93
Membangun Integritas Proses Bisnis	95
Integritas Personalia	97
Penegakan Integritas	99
Laporan Proaktif Dugaan Pelanggaran Integritas	102
Ulasan Evaluasi Integritas yang Ketat	103
Bagian 7. Mengakhiri Perjalanan dan Meninggalkan Warisan Abadi	105
Pilihan Strategis: Menutup atau Memperpanjang BRR?	105
Prinsip-prinsip Umum Dipakai	110
Penyerahan Proyek yang Sudah Selesai	112
Penyerahan Proyek-proyek yang Belum Selesai	117
Manajemen Risiko – Memastikan Bahwa Proses Tetap pada Jalurnya	122
Kesimpulan dan Pencapaian	124
Catatan	126
Bibliografi	129
Daftar Singkatan	131
Lembar Fakta	135

Pendahuluan

SELAMA tiga kali dua puluh empat jam, terhitung sejak 27 Desember 2004, Sang Saka Merah Putih berkibar setengah tiang: bencana nasional dimaklumkan. Aceh dan sekitarnya diguncang gempa bertsunami dahsyat. Seluruh Indonesia berkabung. Warga dunia tercengang, pilu.

Tsunami menghantam bagian barat Indonesia dan menyebabkan kehilangan berupa jiwa dan sarana-prasarana dalam jumlah yang belum pernah terbayangkan sebelumnya. Bagi yang selamat (penyintas), rumah, kehidupan, dan masa depan mereka pun turut raib terseret ombak.

Besaran 9,1 skala Richter menjadikan gempa tersebut sebagai salah satu yang terkuat sepanjang sejarah modern. Peristiwa alam itu terjadi akibat tumbukan dua lempeng tektonik di dasar laut yang sebelumnya telah “jinak” selama lebih dari seribu tahun. Namun, dengan adanya tambahan tekanan sebanyak 50 milimeter per tahun secara perlahan, dua lempeng tersebut akhirnya mengentakkan 1.600-an kilometer patahan dengan keras. Patahan itu dikenal sebagai patahan *megathrust* Sunda.

Episentrumnya terletak di 250 kilometer barat daya Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Retakan yang terjadi, yakni berupa longsoran sepanjang 10 meter, telah melentingkan dasar laut dan kemudian mengambrokkannya. Ambrukannya mendorong dan mengguncang kolom air ke atas dan ke bawah. Inilah yang mengakibatkan serangkaian ombak dahsyat.

Hanya dalam waktu kurang dari setengah jam setelah gempa, tsunami langsung menyusul, menghumbalang pesisir Aceh dan pulau-pulau sekitarnya hingga 6 kilometer ke arah daratan. Sebanyak 126.741 jiwa melayang dan, setelah tragedi tersebut, 93.285 orang dinyatakan hilang. Sekitar 500.000 orang kehilangan hunian, sementara 750.000-an orang mendadak berstatus tunakarya.

Pada sektor privat, yang mengalami 78 persen dari keseluruhan kerusakan, 139.195 rumah hancur atau rusak parah, serta 73.869 lahan kehilangan produktivitasnya. Sebanyak 13.828 unit kapal nelayan raib bersama 27.593 hektare kolam air payau dan 104.500 usaha kecil-menengah. Pada sektor publik, sedikitnya 669 unit gedung pemerintahan, 517 pusat kesehatan, serta ratusan sarana pendidikan hancur atau mandek berfungsi. Selain itu, pada subsektor lingkungan hidup, sebanyak 16.775 hektare hutan pesisir dan bakau serta 29.175 hektare terumbu karang rusak atau musnah.

Kerusakan dan kehilangan tak berhenti di situ. Pada 28 Maret 2005, gempa 8,7 skala Richter mengguncang Kepulauan Nias, Provinsi Sumatera Utara. Sebanyak 979 jiwa melayang dan 47.055 penyintas kehilangan hunian. Dekatnya episentrum gempa yang sebenarnya merupakan susulan dari gempa 26 Desember 2004 itu semakin meningkatkan derajat kerusakan bagi Kepulauan Nias dan Pulau Simeulue.

Dunia semakin tercengang. Tangan-tangan dari segala penjuru dunia terulur untuk membantu operasi penyelamatan. Manusia dari pelbagai suku, agama, budaya, afiliasi politik, benua, pemerintahan, swasta, lembaga swadaya masyarakat, serta badan nasional dan internasional mengucurkan perhatian dan empati kemanusiaan yang luar biasa besar.

Dari skala kerusakan yang diakibatkan kedua bencana tersebut, tampak bahwa sekadar membangun kembali permukiman, sekolah, rumah sakit, dan prasarana lainnya belum lah cukup. Program pemulihan (rehabilitasi dan rekonstruksi) harus mencakup pula upaya membangun kembali struktur sosial di Aceh dan Nias. Trauma kehilangan handai-taulan dan cara untuk menghidupi keluarga yang selamat mengandung arti bahwa program pemulihan yang ditempuh tidak boleh hanya berfokus pada aspek fisik, tapi juga nonfisik. Pembangunan ekonomi pun harus bisa menjadi fondasi bagi perkembangan dan pertumbuhan daerah pada masa depan.

Pada 16 April 2005, Pemerintah Republik Indonesia, melalui penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2005, mendirikan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias, Sumatera Utara (BRR). BRR diamanahi tugas untuk mengoordinasi dan menjalankan program pemulihan Aceh-Nias yang dilandaskan pada

partisipasi aktif masyarakat setempat. Dalam rangka membangun Aceh-Nias secara lebih baik dan lebih aman, BRR merancang kebijakan dan strategi dengan semangat transparansi, untuk kemudian mengimplementasikannya dengan pola kepemimpinan dan koordinasi efektif melalui kerja sama lokal dan internasional.

Pemulihan Aceh-Nias telah memberikan tantangan bukan hanya bagi Pemerintah dan rakyat Indonesia, melainkan juga bagi masyarakat internasional. Kenyataan bahwa tantangan tersebut telah dihadapi secara baik tecermin dalam berbagai evaluasi terhadap program pemulihan.

Pada awal 2009, Bank Dunia, di antara beberapa lembaga lain yang mengungkapkan hal serupa, menyatakan bahwa program tersebut merupakan “kisah sukses yang belum pernah terjadi sebelumnya” dan “teladan bagi kerja sama internasional”. Bank Dunia juga menyatakan bahwa kedua hasil tersebut dicapai berkat “kepemimpinan efektif dari Pemerintah”.

Upaya pengelolaan yang ditempuh Indonesia, tak terkecuali dalam hal kebijakan dan mekanisme antikorupsi yang diterapkan BRR, telah menggugah kepercayaan para donor, baik individu maupun lembaga, serta komunitas internasional. Tanpa kerja sama masyarakat internasional, kondisi Aceh dan Nias yang porak-poranda itu mustahil berbalik menjadi lebih baik seperti saat ini.

Guna mengabadikan capaian kerja kemanusiaan tersebut, BRR menyusun Seri Buku BRR. Kelima belas buku yang terkandung di dalamnya memerikan proses, tantangan, kendala, solusi, keberhasilan, dan pelajaran yang dituai pada sepanjang pelaksanaan program pemulihan Aceh-Nias. Upaya menerbitkannya diikhtiarkan untuk menangkap dan melestarikan inti pengalaman yang ada serta mengajukan diri sebagai salah satu referensi bagi program penanganan dan penanggulangan bencana di seluruh dunia.

Seperti tersirat melalui judulnya, buku *Tujuh Kunci Pengelolaan Dana Bantuan yang Efektif* ini mengulas aspek finansial dari program rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh dan Nias.

Tidak jarang kita melihat begitu besar dana bantuan dijanjikan sesaat setelah bencana dahsyat terjadi, namun sesungguhnya jarang kita lihat bahwa sebagian besar dari dana tersebut berubah menjadi realisasi komitmen. Dalam kasus bencana di Aceh dan Nias, 93 persen dari total US\$7,2 miliar yang dijanjikan akhirnya menjadi komitmen - sebuah capaian luar biasa untuk bencana yang tak terbayangkan sebelumnya.



Capaian 4 Tahun

Rehabilitasi dan Rekonstruksi

635.384 orang kehilangan tempat tinggal	
127.720 orang meninggal dan 93.285 orang hilang	
104.500 usaha kecil menengah (UKM) lumpuh	155.182 tenaga kerja dilatih
	195.726 UKM menerima bantuan
139.195 rumah rusak atau hancur	140.304 rumah permanen dibangun
73.869 hektare lahan pertanian hancur	69.979 hektare lahan pertanian direhabilitasi
1.927 guru meninggal	39.663 guru dilatih
13.828 kapal nelayan hancur	7.109 kapal nelayan dibangun atau dibagikan
1.089 sarana ibadah rusak	3.781 sarana ibadah dibangun atau diperbaiki
2.618 kilometer jalan rusak	3.696 kilometer jalan dibangun
3.415 sekolah rusak	1.759 sekolah dibangun
517 sarana kesehatan rusak	1.115 sarana kesehatan dibangun
669 bangunan pemerintah rusak	996 bangunan pemerintah dibangun
119 jembatan rusak	363 jembatan dibangun
22 pelabuhan rusak	23 pelabuhan dibangun
8 bandara atau <i>airstrip</i> rusak	13 bandara atau <i>airstrip</i> dibangun



Multi Donor Fund

for Aceh and Nias • Bersama Membangun



BANK

Mengubah Janji Menjadi Komitmen

Kemurahan Hati yang Belum Pernah Terjadi

DAHSYATNYA kerusakan yang disebabkan tsunami pada Desember 2004 menimbulkan reaksi luar biasa, baik dari Indonesia maupun dari komunitas internasional. Sebelum Januari 2005, beberapa minggu setelah berlangsungnya pertemuan Consultative Group for Indonesia (CGI), terkumpul dana sebesar US\$ 7,2 miliar guna mendukung upaya pemulihan.¹

Dana bantuan sebesar itu diperoleh hampir merata dari pemerintah Indonesia, donor bilateral dan multilateral, serta sejumlah lembaga swadaya masyarakat (LSM). Berbagai komunitas di dalam dan di luar Indonesia juga menyumbangkan tambahan dana. Hal ini belum pernah terjadi sebelumnya: yang lazim berlangsung adalah pemberi dana multilateral memberikan sumbangan terbesar, melampaui jumlah yang bisa diberikan oleh pemerintah dan LSM. Dalam kasus Aceh dan Nias, “pemberi bantuan yang baik” tidak terbatas pada para donor multilateral.

Reaksi ini bukan yang terbesar yang pernah terjadi, kalau dilihat dari segi jumlah dana yang terkumpul; namun terbesar dalam jumlah negara yang memberikan sumbangan dan tercepat dari segi diwujudkan janji yang diajukan menjadi dana cair. Sebanyak 133 negara memberikan bantuan bagi misi kemanusiaan (Masyrafah and McKeon 2008), sebagian besar negara-negara tersebut belum pernah memberikan bantuan bagi para

Berbeda dengan yang ada di tempat lain, Multi-Donor Fund (MDF) untuk Aceh-Nias merupakan mekanisme pendanaan yang sangat efektif dengan adanya skema Co-chairmanship. Skema tersebut menempatkan Pemerintah sebagai pengambil keputusan yang sejajar dengan kelompok donor sehingga tercapai keselarasan proyek donor dengan prioritas Pemerintah. Foto: BRR/Arif Ariadi

Kondisi Ekonomi: Peringkat Standard & Poor's

Standard & Poor's (S&P) adalah penyedia informasi seputar pasar finansial. Perusahaan ini mempublikasikan penelitian finansial dan analisis terhadap peringkat kredit, indeks, riset modal, evaluasi risiko, dan data.

Beberapa hari sebelum tsunami, S&P menaikkan peringkat kredit Indonesia, S&P menyatakan kondisi ekonomi yang membaik telah meningkatkan keuntungan pemerintah dan cadangan devisa, mengurangi beban hutang negara, dan meningkatkan kemampuan negara untuk mengatasi guncangan.

S&P menaikkan peringkat kredit nilai tukar mata uang asing jangka panjang dari B ke B-plus untuk menggambarkan keberhasilan pemilihan umum serta pandangan ekonomi yang positif dengan menaikkan peringkat mata uang Indonesia dari B-plus ke BB. Peningkatan-peningkatan ini menggambarkan kemajuan yang berkesinambungan dalam stabilitas makro-ekonomi Indonesia, manajemen fiskal yang kokoh, penurunan hutang, dan likuiditas eksternal yang menjanjikan; meskipun anggaran negara juga semakin membesar. Sebagai tambahan, keberhasilan pemilihan umum serta pemilihan presiden pada 2004 bisa dijadikan gambaran kestabilan kondisi negara yang membuahkan arus penanaman modal lebih baik.

korban bencana alam sebelumnya. Patut dicatat, porsi dana bantuan dalam jumlah besar diperoleh dari tingkatan masyarakat umum. Harian *New York Times* melaporkan pada 27 November 2008, dana bantuan dari kalangan awam untuk membantu korban tsunami memecahkan rekor pengumpulan dana bagi krisis kemanusiaan internasional. Pemberian dana dari kalangan masyarakat umum (pribadi/privat) melalui LSM-LSM dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melampaui janji kerja sama dari organisasi Komite Pendukung Pembangunan pada Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (OECD DAC), yang biasanya menjadi pemberi dana terbesar di dunia. Arus dana bantuan itu begitu kuat, sampai-sampai rekor penggalangan dana yang terkumpul saat terjadi gempa di Pakistan—sebesar US\$ 73,4 juta, menurut data yang dikumpulkan Center on Philanthropy di Universitas Indiana—praktis terkesan tak berarti. Sejumlah kelompok internasional menghentikan penggalangan dana untuk hal lain dalam upaya memenuhi target bagi pemulihan akibat tsunami. Alhasil, sejumlah LSM dan organisasi seperti

Palang Merah Internasional menghasilkan dana lebih besar dibandingkan dana yang diperoleh pengelola donor atau organisasi-organisasi multilateral Tsunami Evaluation Coalition (TEC 2006).

Indonesia juga termasuk salah satu negara yang diberi keringanan oleh the Paris Club—negara-negara kreditor makmur yang memutuskan untuk menunda pembayaran hutang negara-negara yang terkena tsunami. Ada beberapa pihak yang mengkritik kebijakan kelonggaran pembayaran hutang yang juga berlaku bagi Indonesia ini, mengingat Indonesia memiliki lingkungan makroekonomi yang memadai. Dalam skala nasional, tingkat bunga, nilai tukar uang, dan inflasi relatif stabil. Indonesia menjadi salah satu negara berpenghasilan rendah-menengah dengan kondisi yang membaik di bidang ekonomi-fiskal.² Meski demikian, kebijakan keringanan pembayaran hutang tentu melegakan.³

Tampak jelas tak ada keengganan pihak mana pun untuk membantu mewujudkan pemulihan. Namun, meskipun iklim internasional bersimpati, pengalaman masa lalu menunjukkan niat baik tidak selalu berarti terwujudnya janji untuk memberikan dukungan dalam bentuk dana. Sering kali para donor menunda memberikan dana bantuan karena kurang yakin apakah dana bantuan itu akan digunakan dengan baik. Maka, amat penting menanamkan kepercayaan donor agar Indonesia memperoleh dana bantuan.

Bagian selanjutnya memperlihatkan proses rinci, bagaimana para donor diyakinkan untuk mewujudkan janji pemberian bantuan, sebuah proses yang melahirkan sejumlah pembelajaran bagi penanggulangan dampak bencana alam dan upaya penggalangan dana yang diperlukan di masa datang.

Faktor-faktor Eksternal yang Memengaruhi Lingkup dan Bentuk Bantuan

Sebelum mendiskusikan bagaimana proses janji-janji pemberian bantuan terwujud menjadi komitmen, ada baiknya dipahami sejumlah faktor eksternal yang jelas berpengaruh terhadap ukuran, lingkup, dan bentuk pemberian bantuan (donasi). Faktor-faktor ini boleh jadi mengubah peta para donor dalam berbagai skenario manajemen pengelolaan pascabencana di masa datang sehingga layak untuk mendapatkan perhatian.

(i) “Kesegaran” Donor

Saat terjadi tsunami, dunia sudah lama tidak melihat bencana alam dalam skala yang sedemikian besar. Tahun sebelumnya hanya ada satu bencana alam yang menyedot perhatian internasional sebelumnya, yaitu gempa di Bam, Iran, yang terjadi pada Desember 2003 dan memakan sekitar 28 ribu korban. Karena itu, tsunami tidak tertandingi dalam hal dana dengan bencana alam lain, dan para dermawan pun tidak berada dalam kondisi “lelah menyumbang” (Catatan: setahun setelah tsunami, terjadi bencana di New Orleans, Kashmir, dan Yogyakarta yang membahayakan terealisasinya janji-janji pemberian bantuan bagi Aceh dan Nias karena adanya komitmen di tempat lain).

(ii) Waktu dan Liputan Media

Lingkup bencana yang bersifat internasional dan terjadi pada waktu liburan serta liputan intensif media massa memainkan peranan penting dalam mewujudkan janji bantuan.

Pertama, pada saat itu tak banyak ada liputan berita lain, sehingga bencana ini diliput sangat intensif dan diputar berulang-ulang. Keterlibatan sejumlah selebritas internasional juga ikut mendorong sorotan media.

Kedua, pada 2004 kemajuan teknologi, terutama internet, berkembang pesat dan tersebar luas dengan baik, sehingga memungkinkan perolehan informasi terkini dampak bencana dalam waktu singkat. Informasi tentang meningkatnya jumlah korban dan kerusakan dengan mudah tersedia di ujung jari. Tak pelak, tsunami adalah peristiwa bencana yang paling banyak diliput hingga saat ini (TEC 2006).

Mengapa Publik Amat Dermawan?

Apa yang mendorong publik menjadi begitu dermawan? Sebuah studi yang dilakukan oleh Koalisi Evaluasi Tsunami (Tsunami Evaluation Coalition) pada 2006 yang meninjau dana bantuan dari publik Spanyol melihat adanya sejumlah alasan berikut untuk memberi penekanan pada pentingnya pengumpulan dana:

- 64,2 % - selalu menyumbang setelah bencana terjadi
- 28,7 % - liputan media
- 17,3 % - semangat Natal
- 8,7 % - adanya turis

(Sumber: TEC Funding Response/ General Public/Spain Report, 2006)

Deklarasi Paris mengenai Efektivitas Dana Bantuan

Deklarasi Paris mengenai Efektivitas Dana Bantuan yang dikeluarkan pada Maret 2005 merupakan komitmen internasional yang disepakati lebih dari 100 menteri, kepala lembaga, dan pejabat-pejabat senior. Tujuannya, memadukan dan menyatukan pengelolaan dana bantuan untuk membantu negara-negara berkembang dalam menyusun dan menerapkan rencana pembangunan di negara mereka sendiri, berdasarkan prioritas nasional masing-masing, agar negara-negara tersebut bisa membuat strategi serta menerapkan sistem yang sesuai.

Lima prinsip yang digariskan Deklarasi Paris:

- Kepemilikan — Negara-negara mitra berusaha menerapkan kepemimpinan efektif terhadap kebijakan dan strategi serta mengoordinasikan pembangunan negara mereka.
- Sinkronisasi— Para donor mendasari bantuan mereka secara keseluruhan untuk mendukung strategi pembangunan negara-negara mitra, lembaga-lembaga, dan prosedur-prosedur.
- Harmonisasi—Tindakan donor lebih terpadu, transparan, dan efektif secara keseluruhan.
- Mengelola untuk memperoleh hasil—Mengelola dan menerapkan dana bantuan dengan cara terfokus pada hasil yang diharapkan dan menggunakan informasi untuk meningkatkan kemampuan membuat keputusan.
- Tanggung jawab bersama—Donor dan para mitra memiliki tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan hasil-hasil pembangunan.

Ketiga, konteks internasional dari bencana merupakan faktor kunci. Tsunami melanda beberapa negara, dan seperti disebut di atas, juga melibatkan sejumlah pesohor yang kemudian menciptakan dimensi universal pada bencana tersebut. Tsunami menelan korban di 14 negara yang berasal dari 40 kewarganegaraan. Masyarakat di mana pun bersimpati dan merasa saling berhubungan dengan para korban, dipicu oleh liputan media yang dramatis mengenai bencana tersebut.

(iii) Pergeseran Terkini dalam Kancah Pemberian Bantuan Internasional

Dana bantuan yang diperoleh pemerintah Indonesia dipengaruhi secara positif oleh perkembangan terkini yang kebetulan terjadi di kancah pemberian bantuan internasional.

Kecenderungan global pemberian dana telah memperlihatkan pergeseran dari negara-negara berpenghasilan rendah ke arah negara-negara berpenghasilan menengah (Harford, Hadjimichael, dan Klein 2004), salah satunya Indonesia.

Lalu, tiga bulan setelah tsunami, Deklarasi Paris mengenai Efektivitas Dana Bantuan secara resmi menetapkan dasar bagi pengembangan dana bantuan sehingga dapat lebih dipengaruhi pemerintah. Pergeseran paradigma ini terjadi karena kajian terhadap faktor-faktor insentif politik dan institusi yang mengubah cara pemberian dan perolehan dana bantuan.

Menjelang Deklarasi Paris, sejumlah diskusi dalam lingkaran pembangunan fokus pada membangun rancangan pemberian dan perolehan dana bantuan yang lebih sesuai dengan konteks, serta mencakup beragam aspek yang penting pada saat itu. Perdebatan berkisar sekitar peran dana bantuan demi pembangunan yang lebih baik, mengurangi kebutuhan tanggap darurat, mengurangi risiko berulangnya dampak bencana alam, dan mendukung negara-negara yang rentan. Mereka juga memfokuskan pada peran donor baru di kawasan Asia dan Eropa. Secara umum, tujuan utama diskusi adalah berupaya agar

dana bantuan bisa menjawab kondisi darurat akibat bencana alam atau kerusakan yang diakibatkan konflik, dan dana bantuan harus sesuai dengan agenda pemerintah nasional. Demikianlah latar belakang Deklarasi Paris.

Rancangan mekanisme pendanaan yang dihasilkan menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi program-program rekonstruksi yang dilakukan pemerintah. Selain itu, hal ini juga memungkinkan terjadinya sejumlah terobosan dan pengelolaan, pada saat pemerintah Indonesia menapak ke fase pemulihan.

Terbentuknya BRR

Pemerintah Indonesia sepenuhnya memegang kepemilikan atas keseluruhan proses dan membuat keputusan penting dengan membentuk BRR. Lembaga baru ini memiliki dua peran, yaitu mengimplementasi proyek-proyeknya seraya mengoordinasikan pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan oleh pihak lain. Para donor mengapresiasi tindakan pemerintah RI menciptakan badan pemerintah yang terpisah, guna menangani proses rekonstruksi dan merasa lega dengan adanya fungsi ganda badan ini. *The Economist* melaporkan pada 26 Mei 2005, bahwa BRR adalah “sebuah lembaga baru pemerintah yang berbeda dengan yang lain, dalam arti bersih, efisien, dikelola dengan baik, dan berorientasi pada hasil”.

Pemerintah RI membuat keputusan penting dengan menunjuk Kuntoro Mangkusubroto untuk memimpin badan ini. Kuntoro punya reputasi baik dan dikenal karena sikapnya yang antikorupsi. Sebagai Kepala Badan Pelaksana BRR, kepemimpinan Kuntoro sangat inspiratif. Sejak awal, ia terbuka dalam mempertimbangkan solusi-solusi yang tidak konvensional yang sama sekali berbeda dengan “pendekatan bisnis seperti biasa” sehingga iklim kesegeraan pun terbangun, yang kemudian terasa ke seluruh tingkat manajemen.

Penunjukannya memberikan kontribusi besar pada keberhasilan lembaga ini. Di bawah Kuntoro, BRR berhasil menekan pemerintah pusat agar mengubah cara pemerintah bekerja (dijelaskan pada Bagian 3).

“Kuntoro Mangkusubroto telah menjalankan upaya penanggulangan yang terbuka, meski Indonesia memiliki sejarah serba tertutup dan korupsi di semua tingkatan pemerintah,” demikian pernyataan mantan presiden AS, Bill Clinton, saat ia mengunjungi Aceh sekitar setahun setelah tsunami, seperti dilaporkan *New York Times*, 1 Desember 2005.

Empat tahun kemudian, Pieter Smidt, Kepala Asian Development Bank (ADB)'s *Extended Mission* di Sumatera, mengutarakan pendapat senada, “Sulit membayangkan ada orang lain yang lebih baik untuk posisi tersebut.”⁴

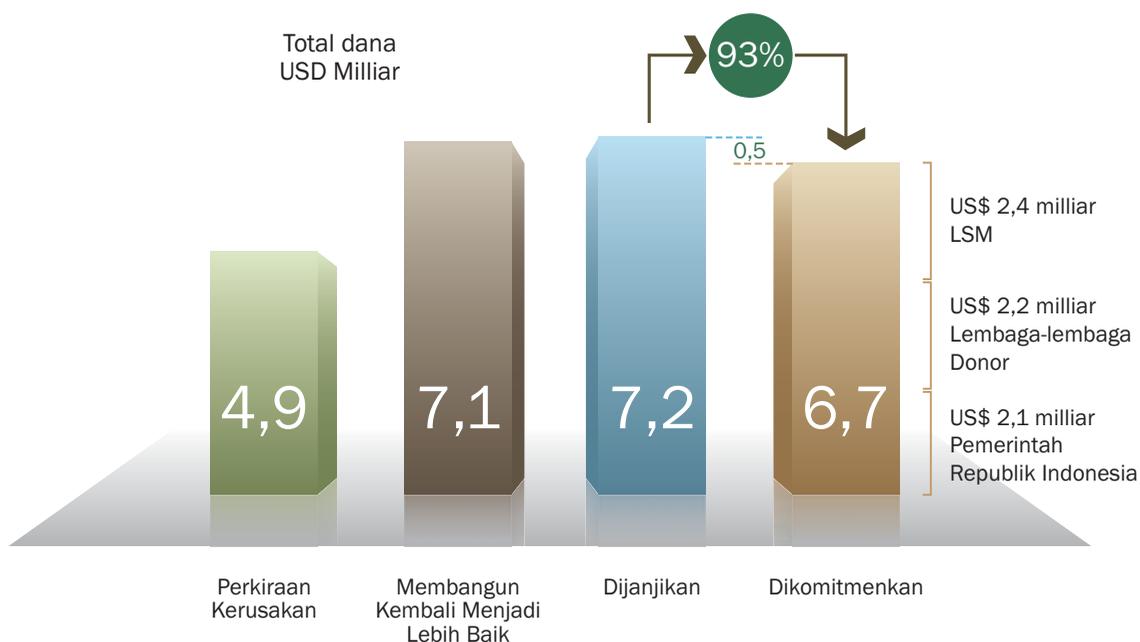
Tantangan ke Depan

Tantangan yang menghadang BRR amat besar. Seperti disebutkan di awal, tugas pertama adalah mewujudkan janji bantuan menjadi komitmen nyata. Untuk itu, BRR harus berkomitmen menjalankan tugas mereka.

Komitmen bisa didefinisikan sebagai fungsi kredibilitas dan keterlibatan. Kredibilitas itu bersandar pada dua hal kunci: kepercayaan dan kemampuan. BRR harus bisa menunjukkan mereka bisa dipercaya, memiliki kapasitas yang diperlukan, dan terlibat langsung. Hal-hal ini kemudian menjadi kunci keberhasilan BRR.

Jumlah dana yang dijanjikan menggambarkan besarnya tanggung jawab yang harus diemban. Janji pemberian dana untuk Aceh dan Nias begitu besar, sehingga jumlah minimal yang diperlukan untuk memulihkan kembali keadaan sebelum terjadinya tsunami terlampaui sebesar US\$ 1,3 miliar (Gambar 1.1.). Kelebihan dana ini memberikan ruang gerak yang leluasa terkait dengan inflasi yang meningkat cepat dan membuka peluang untuk membangun kembali menjadi lebih baik, tak hanya sekadar membangun barang dan jasa yang rusak, sehingga daerah yang telah lama tertutup ini dan pulau-pulau terpencil di sekitarnya dapat segera kembali ke fase pembangunan yang sejajar dengan daerah-daerah lain yang tak terkena bencana. Namun, proses ini harus dikelola hati-hati, antara lain karena melibatkan tanggung jawab dan risiko hukum.

Gambar 1.1. Kebutuhan Rekonstruksi Aceh dan Nias Dibandingkan Janji Pemberian Dana dan Alokasi Dana



Selain itu, konflik yang telah berlangsung selama beberapa dekade antara pemerintah pusat dan kelompok separatis juga terjadi di kawasan Aceh yang terkena dampak bencana. Untuk membangun kepercayaan dan melaksanakan tindakan pemulihan di zona bekas kawasan konflik itu tidaklah mudah.

Sementara itu, BRR harus mengatasi reputasi Indonesia yang rawan korupsi. Dari 145 negara yang diberi peringkat dalam indeks persepsi korupsi pada 2004 oleh Transparency International, Indonesia berada di posisi ke-133 dengan skor 2,0 dari 10. Di antara negara-negara di kawasan Asia Pasifik, Indonesia ada di peringkat kedua terburuk, hanya sedikit di atas Myanmar. Harian *New York Times* melaporkan pada Januari 2005, bersamaan dengan persiapan sejumlah negara mengalirkan ratusan juta dollar untuk membantu Aceh, budaya korupsi Indonesia muncul sebagai faktor utama yang mengkhawatirkan.

BRR sebagai badan pemerintah RI dalam upaya rekonstruksi harus menemukan cara untuk mengatasi berbagai kendala dan meyakinkan donor akan kredibilitas dan komitmen negara. Menghadapi faktor-faktor ini, beratnya tugas BRR menjadi semakin jelas.

Terlepas dari berbagai tantangan di atas, untuk kasus Aceh dan Nias, 93 persen dari komitmen bantuan ini perlahan-lahan dapat dialihkan menjadi dana bantuan, tingkat pengalihan ini adalah yang tertinggi dalam sejarah dan prestasi yang sangat mengesankan. Bagaimana pemerintah Indonesia, melalui BRR, mampu mencapai hal ini?

Membangun Kredibilitas

Di antara serangkaian tugas yang ada di tangan lembaga yang baru terbentuk ini, salah satunya adalah meyakinkan para mitra internasional, bahwa BRR mampu memimpin dan mengelola pendanaan. Menghadapi sumber daya yang terbatas, jangka waktu singkat, dan harapan tinggi, BRR melakukan pendekatan pada organisasi-organisasi tingkat dunia untuk memberikan bantuan. Konsultan manajemen McKinsey & Company terlibat di tahap awal dengan menyediakan jasa tanpa bayaran (*pro bono*) guna menyiapkan strategi organisasi, sementara ADB dan Ernst & Young setuju membantu pembentukan struktur manajemen pengelolaan dana. Kredibilitas BRR menguat karena keterkaitannya dengan organisasi-organisasi tersebut, sehingga menambah keyakinan dari masyarakat internasional terhadap kemampuan BRR dalam melaksanakan tugasnya.

Yang tak kalah penting adalah memperoleh kepercayaan dari rakyat Aceh. Konflik tiga dekade antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan pemerintah pusat telah menciptakan ketidakpercayaan yang mengakar. BRR dilihat sebagai perpanjangan tangan pemerintah

Hikmah di Balik Bencana

Di tengah bencana, tsunami membawa hikmah tak diduga tentang perdamaian di kawasan Aceh yang selama ini bertikai. Kericuhan mereda dengan datangnya bencana yang harus dialami bersama. Komunitas yang selama ini dikenal dengan sikapnya tertutup kini terbuka dengan datangnya bantuan dan pekerja asing. Di kawasan ini, upaya Presiden Yudhoyono untuk menciptakan rekonsiliasi di luar dugaan berhasil mendamaikan Aceh dan menghadirkan kepercayaan.

Sumber: Sengupta and Mydans, *The New York Times*,
25 Desember 2005

pusat di Jakarta daripada sebuah organisasi yang membela kepentingan penduduk setempat. Untuk meluruskan pandangan ini dan membentuk badan yang bisa dipercaya di Aceh, BRR mengambil keputusan yang belum pernah dilakukan siapa pun sebelumnya, yaitu mendesentralisasikan operasi mereka ke tingkat regional. Di Aceh, BRR menjadi badan setingkat departemen yang pertama melakukan hal ini. BRR juga terbuka terhadap penduduk setempat, termasuk para mantan anggota GAM. Langkah-langkah ini secara efektif mengubah persepsi mengenai BRR, menjadikannya sebuah badan pemerintah yang tidak berkiblat ke Jakarta.

Terakhir, BRR harus mengatasi persepsi citra Indonesia yang rawan akan praktik korupsi. Harus dibuktikan sejak awal, bahwa BRR memiliki komitmen untuk mencegah penyalahgunaan dana yang disediakan pemerintah RI dan para donor dari seluruh dunia. Setiap tanda ketidakwajaran bisa mengurangi bantuan dana di masa datang.

Badan ini lalu membentuk Satuan Antikorupsi (SAK) untuk mencegah penyalahgunaan yang bisa terjadi di BRR dan di sejumlah proyek rekonstruksi lain. BRR adalah badan pemerintah Indonesia yang pertama melakukan hal ini. Strategi SAK adalah secara simultan mengedukasi, mencegah, dan memantau korupsi dengan tujuan memastikan berlangsungnya proses rekonstruksi yang bersih dan transparan. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memberi dukungan dengan membuka kantor cabang pertamanya dengan kuasa penerapan penuh di Aceh, sementara itu BRR juga menerapkan Pakta Integritas untuk melawan korupsi. BRR berhasil mengambil sikap tegas dalam menentang korupsi melalui SAK dan kantor cabang KPK. Bagian 6 menjelaskan lebih lanjut risiko korupsi dan langkah yang diambil BRR untuk meredam risiko tersebut.

Secara menyeluruh, gabungan langkah-langkah di atas—termasuk penunjukan pimpinan yang terpercaya seperti sosok Kuntoro Mangkusubroto—meyakinkan dunia internasional untuk merealisasi janji pemberian bantuan menjadi komitmen dana kepada pihak yang memiliki kesungguhan setara untuk mewujudkan proses rekonstruksi. Ketika kepentingan menyatu, maka kepercayaan adalah suatu keniscayaan (*Hurley, 2006*). Inilah yang berlaku bagi para donor. Dengan cara inilah BRR membangun dasar kredibilitasnya.

Menjaga Hubungan dengan Para Pendonor dan Badan-badan Pelaksana

Sangatlah penting membentuk dasar kerja sama yang efektif antara para donor dan BRR, serta antardonor sendiri. Terjadinya proses yang adil sama pentingnya bagi para partisipan dengan tercapainya tujuan akhir. Kunci penting terjadinya proses yang adil ini terletak pada keterlibatan atau melibatkan semua pihak di dalam pengambilan keputusan yang berdampak pada mereka (*Kim dan Mauborgne, 1997*). Memahami hal ini, BRR merancang dengan saksama model mekanisme agar bisa memelihara kebutuhan donor sepanjang proses berlangsung serta memaksimalkan hasil dan meminimalkan biaya transaksi.

Beberapa cara penyaluran bantuan yang dibentuk BRR dibuat untuk mengakomodasi beberapa kelompok pemain yang berbeda-beda. Fokus proses ini adalah menyediakan fleksibilitas, menciptakan proses yang tidak berbelit, dan mengakomodasi beragam kebutuhan para donor. Para donor leluasa memilih saluran finansial yang ingin mereka gunakan. Tujuan utamanya adalah menciptakan mekanisme yang meyakinkan dan memungkinkan penyaluran dana dari para donor.

Dengan cara ini, pemerintah RI dan BRR menunjukkan penghargaan akan kebutuhan para partisipan yang terlibat proses rekonstruksi dan mendorong para partisipan untuk terus terlibat. Hal ini penting, mengingat besarnya jumlah janji untuk membantu Aceh dan Nias, serta jumlah partisipan yang terlibat—yaitu 992 organisasi yang berasal dari lebih 50 negara—yang membuat proses terwujudnya janji menjadi komitmen penuh dengan tantangan sejak awal.

Dana Multi-Donor

Demi meningkatkan koordinasi dan rekonstruksi, pemerintah RI dan para donor sepakat membentuk Dana Multi-Donor atau Multi-Donor Fund (MDF), menyatukan kontribusi para donor, dan Bank Dunia bertindak sebagai pengurus (*trustee*). MDF dibentuk sebagai lembaga utama untuk koordinasi dan penyaluran bantuan, sesuai dengan pendekatan praktik terbaik yang disusun dalam Deklarasi Paris bagi Efektivitas Dana. Menurut laporan Scanteam (2007), MDF dapat mengurangi biaya transaksi dan memitigasi dampak penyaluran dana dan pengaruh politik pada lingkungan pascabencana berisiko tinggi.⁵

MDF memungkinkan penyaluran para donor dengan memastikan bahwa semua prosedur disusun dengan mengikuti aturan yang ditetapkan pihak pengurus. MDF menyederhanakan tugas para aparat pemerintah untuk urusan koordinasi perencanaan, penerapan, pelaporan, dan jaminan mutu. Mengingat tingginya risiko lingkungan akibat

Tabel 1.1 Janji Bantuan Dana dan Kontribusi MDF per Desember 2008

Donor	Jumlah * (US\$ juta)	% dari Total Janji
Komisi Eropa	272,62	39%
Belanda	171,60	25%
Inggris- DFID	73,71	11%
Kanada	25,55	3,7%
Bank Dunia	25,00	3,6%
Swedia	20,72	3,0%
Norwegia	19,57	2,8%
Denmark	18,03	2,6%
Jerman	13,93	2,0%
Belgia	11,05	1,6%
Finlandia	10,13	1,5%
Bank Pembangunan Asia	10,00	1,4%
Amerika Serikat	10,00	1,4%
Selandia Baru	8,80	1,3%
Irlandia	1,20	0,2%
Total Kontribusi	691,92	100%

* Berdasarkan nilai tukar Bank Dunia Desember 2008
Sumber: MDF 2009

kondisi politik di Aceh, MDF dipandang sebagai sarana manajemen risiko yang baik dengan mengingat Bank Dunia memiliki kemampuan yang teruji untuk bekerja dalam lingkungan seperti itu.

MDF untuk Aceh-Nias diketuai bersama dengan BRR yang duduk sebagai wakil pemerintah RI, Bank Dunia sebagai pengurus, dan Komisi Eropa sebagai donor terbesar. Sampai Desember 2008, MDF mengumpulkan janji bantuan dana sebesar US\$ 692 juta dari 15 negara donor seperti yang digambarkan pada Tabel 1.1.

Tabel 1.2. merangkum preferensi para donor antara tiga pilihan pebiayaan yang tersedia. Seperti ditunjukkan dalam gambar tersebut, mereka memilih mekanisme pembiayaan yang mereka pandang paling sesuai untuk mengimplementasikan proyek-proyek mereka.

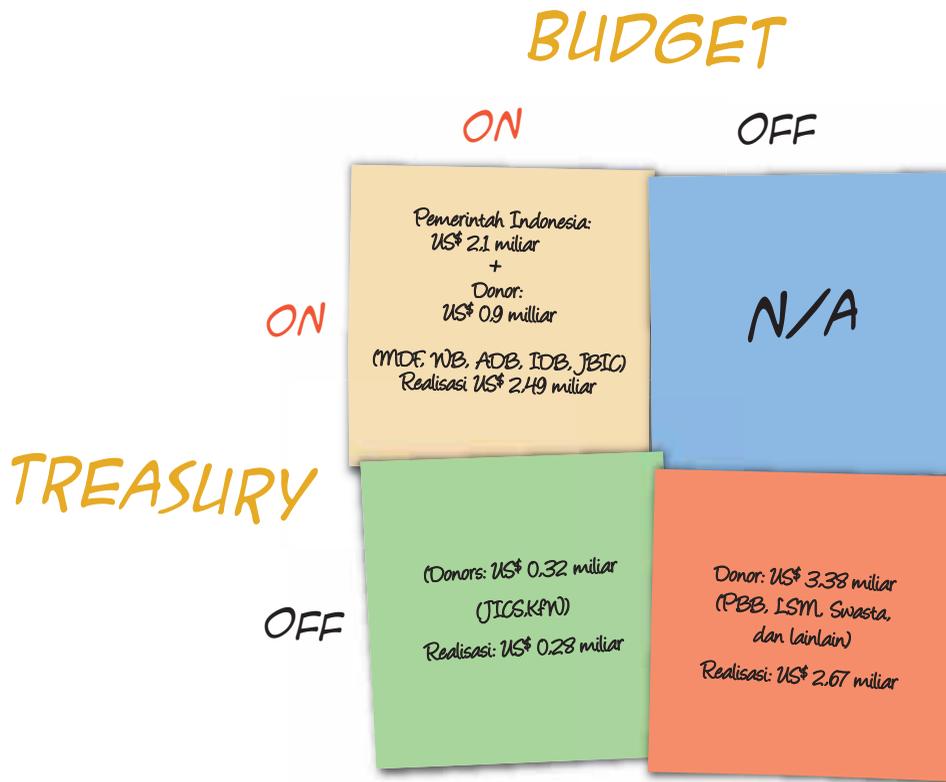
Bagi pemerintah RI dan para donor, MDF membuka peluang penyederhanaan koordinasi, arus informasi, administrasi, dan akses biaya yang berhubungan dengan upaya rekonstruksi. Selain itu, bagi para donor, MDF menciptakan forum yang menyalurkan suara mereka. Sejumlah donor utama seperti Amerika Serikat dan Jerman tetap memilih menyalurkan sebagian besar sumber dana mereka di luar MDF (misalnya, langsung ke proyek-proyek mereka atau ke lembaga-lembaga pelaksana), umumnya karena mereka ingin agenda mereka tidak dimoderasi dalam lingkup MDF. Meski demikian para donor ini terus berpartisipasi di dalam MDF, berapa pun jumlah yang mereka salurkan melalui MDF. Dalam setiap pertemuan pengurus MDF, 75 persen dari para kontributor terbesar hadir. Dengan demikian, MDF membantu terciptanya keselarasan program donor dalam memfasilitasi kesatuan dengan prioritas negara.

Tiga Pilihan Pembiayaan

Ada tiga pilihan tipe pembiayaan dibuat oleh BRR mengingat keragaman antarpembiayaan di Aceh dan Nias: *on-budget/on-treasury*, *on-budget/off-treasury*, dan *off-budget/off-treasury*. Tidak ada satu mekanisme yang lebih baik dari yang lain, setiap pilihan memiliki kelebihan dan kekurangan.

- (a) *On-budget/on-treasury*—Sejumlah donor tradisional bilateral dan multilateral menyalurkan dana mereka melalui anggaran pemerintah RI dengan menandatangani perjanjian bantuan atau pinjaman, mendukung kemitraan silang antarpemerintah. Dalam mekanisme *on-budget/on-treasury*, donor menggunakan sistem anggaran pemerintah RI berikut sejumlah peraturan terkait untuk memperoleh dana mereka. Keuntungan dari cara ini adalah akuntabilitas proyek-proyek tersebut dipertanggungjawabkan di bawah sistem anggaran nasional. Namun, proses anggaran ini pada awalnya agak lambat dalam merespons kebutuhan rekonstruksi.
- (b) *On-budget/off-treasury*—Sebagian donor yang secara terbiasa bekerja dengan pemerintah lebih suka pencairan dana bantuan mereka dilakukan di luar KPPN

Gambar 1.2. Mekanisme Penyaluran Dana



khusus. Donor-donor ini, seperti pemerintah Jerman dan Jepang, telah mengidentifikasi sejumlah sektor dan proyek untuk dikerjakan oleh lembaga-lembaga pelaksana mereka sendiri. Dalam skema ini, pertanggungjawaban proyek-proyek donor berada di dalam sistem anggaran nasional, akan tetapi BRR tidak punya otoritas penuh dalam mempengaruhi proses pelaksanaan.

- (c) *Off-budget/off-treasury*-LSM termasuk badan-badan PBB umumnya telah memiliki mekanisme pelaksanaan di lapangan. Dalam kasus seperti ini, BRR memungkinkan mereka untuk membiayai proyek-proyek mereka menggunakan mekanisme *off-budget/off-treasury*. Keuntungannya adalah proses pelaksanaan bisa segera dilangsungkan karena lembaga-lembaga ini bisa memangkas jalur mekanisme anggaran nasional yang berbelit-belit. Namun, lembaga-lembaga ini kemudian tidak akuntabel secara hukum kepada pemerintah RI, sehingga kontribusi mereka menjadi sulit untuk dipantau dan dievaluasi.

Definisi dari *on* dan *off-budget*, serta *on* and *off-treasury*

Dana *on-budget* merujuk pada penyaluran dana melalui anggaran negara, sementara dana *off-budget* merujuk pada penyaluran dana langsung ke proyek. Rincian biaya proyek *on-budget* didaftarkan pada anggaran pemerintah RI melalui daftar isian proyek anggaran (DIPA).

Tabel 1.2 Jenis Partisipan di Aceh-Nias dan Implikasi Mekanisme Pendanaan yang Lebih Disukai

JENIS	SUMBER PENDANAAN	MEKANISME PENDANAAN	IMPLIKASI
Pemerintah RI	Wajib pajak Indonesia dan penangguhan hutang Paris Club	<i>On-budget</i>	Dana disalurkan menurut peraturan pemerintah RI yang dibuat untuk kondisi normal. Sistem birokrasi dengan jangka waktu panjang menghambat penerapan.
Donor Bilateral	Dana yang diberikan oleh pemerintah dari satu negara ke pemerintah di negara lain secara langsung. Sejumlah badan bantuan milik pemerintah menyalurkan bantuan bilateral, contohnya AusAID.	<i>On and off-budget</i>	Bantuan kerap terikat pada sektor yang spesifik atau pada badan pelaksana yang spesifik untuk melayani agenda negara pemilik dana.
Donor Multilateral	Bantuan diberikan dari satu pemerintah kepada badan internasional, seperti Bank Dunia atau Bank Pembangunan Asia, yang secara bergiliran mendistribusikan dana bantuan. Badan-badan bantuan multilateral umumnya digerakkan oleh negara-negara partisipan.	<i>On and off-budget</i>	Penyederhanaan biaya transaksi dari beragam partisipan. Pertanggungjawaban kepada berbagai negara menciptakan prosedur yang menghambat kecepatan dan fleksibilitas.
LSM	LSM telah berperan lebih aktif dalam menyalurkan bantuan dari pihak swasta dan publik. Sejumlah LSM melaksanakan misi kemanusiaan internasional mereka sendiri.	<i>Off-budget</i>	Distribusi bantuan yang lebih cepat namun pengontrolan terbatas karena para partisipan berfungsi terpisah dari pemerintah.

** Istilah 'privat' mencakup badan publik maupun swasta, seperti perusahaan, kelompok keagamaan, atau perkumpulan, semua donor non-institusional.*

Saat memilih salah satu di antara mekanisme-mekanisme ini, para donor, terutama donor bilateral, menimbang antara keuntungan dan tantangan untuk mengkaji pilihan yang paling sesuai dengan strategi, kemampuan, serta agenda pembangunan mereka. Sebagian besar partisipan pada akhirnya mempertahankan mekanisme penyaluran dana yang biasa mereka terapkan. Tabel 1.2. merangkum tipe partisipan, sumber pendanaan, metode yang lebih disukai dalam menyalurkan dana, serta implikasi yang terkait pada mekanisme pendanaan yang mereka pilih.

Tabel 1.2. memperlihatkan ringkasan mana di antara tiga pilihan mekanisme pendanaan yang lebih disukai donor. Seperti diperlihatkan, donor memilih mekanisme penyaluran dana yang mereka anggap paling tepat untuk pelaksanaan proyek mereka.

Tentu saja, BRR sejak awal diharap bisa mengoordinasikan serta memantau seluruh upaya rekonstruksi ini. Namun, fleksibilitas mekanisme pendanaan ini membuat donor dapat menyalurkan bantuan mereka dengan menggunakan cara yang mereka anggap nyaman dan menggunakan proses yang mereka pandang aman. Mekanisme ini juga memungkinkan mereka untuk mengimplementasikan proyek-proyek mereka berdasarkan prosedur dan sistem yang dianggap sesuai. Dengan begitu donor, LSM dan mitra kerja lain dapat mempertahankan bagaimana mereka mengelola diri sendiri dengan cara yang biasa mereka lakukan.

Bekerja dengan Badan-badan Pelaksana

BRR tidak berhenti pada pembentukan landasan kerja sama bagi para donor. Badan ini mengembangkan bentuk baru dari landasan yang sudah ada untuk memfasilitasi koordinasi dengan para mitra pelaksana.

United Nation Office of the Recovery Coordinator (UNORC) adalah salah satu dari dasar itu. UNORC adalah fasilitas dari sistem Perserikatan Bangsa-Bangsa yang memiliki fungsi utama untuk mengoordinasikan lembaga-lembaga PBB serta badan-badan pemberi dana dan juga menyediakan usulan kebijakan strategis kepada BRR dan pemerintah setempat.

Landasan lain yang serupa adalah Federasi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah (IFRC). Senada dengan hubungan antara UNORC dan badan-badan PBB, IFRC bekerja dalam mendampingi koordinasi antarlembaga Palang Merah yang aktif dalam upaya pemulihan di Aceh serta Nias. Sebanyak 17 dari 27 Organisasi Palang Merah bergabung di bawah payung organisasi IFRC, sehingga membantu menyederhanakan upaya koordinasi.

Proses DIPA

Proses proyek pemerintah RI dimulai dengan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga (RKA-KL) tahunan, yang tecermin pada rencana kerja pemerintah (RKP) serta besarnya anggaran. Badan-badan pelaksana menyerahkan usulan rencana anggaran kepada Menteri Keuangan untuk ditinjau dan disetujui. Setelah disetujui, badan pelaksana menyiapkan dokumen pelaksanaan, DIPA, dan seluruh pencairan dana diotorisasi dan diproses melalui Kantor Pelayanan dan Perbendaharaan Negara (KPPN).

Proyek-proyek *on-budget* diotorisasi melalui KPPN, sementara proyek-proyek *on treasury* diproses melalui Kantor Pelayanan dan Perbendaharaan Negara-Khusus (KPPN-K) di Aceh.



Lebih jauh lagi, BRR menggunakan wewenang yang dilimpahkan melalui dekret presiden dalam menyediakan jalur alternatif pendanaan dalam bentuk aliran dana *on-budget* dan MDF. Alternatif aliran dana ini dinamakan Dana Perwalian Pemulihan Aceh-Nias atau Recovery Aceh and Nias Trust Fund (RANTF). RANTF dirancang untuk memungkinkan pelaksanaan yang fleksibel, dengan penekanan pada reaksi cepat terhadap kepentingan program. Cara ini dimaksudkan untuk mengakomodasikan donor nontradisional serta donor-donor yang lebih kecil, baik publik maupun perorangan. RANTF terdiri atas dana “bebas” yang dapat dialokasikan oleh BRR ke program-program yang paling memerlukan bantuan serta dana “terikat” yang diberikan para pendonor untuk proyek-proyek tertentu. BRR memiliki gambaran menyeluruh dari program serta alokasi dana, sementara RANTF bertanggung jawab atas semua aspek dari manajemen finansial termasuk akuntansi dan pengelolaan dana. Sebuah lembaga pengadaan dilibatkan untuk mengatur pelayanan pengadaan serta memastikan terjadinya proses yang transparan dari kegiatan-kegiatan proyek.

Kesimpulan dan Observasi

Reaksi berupa kemurahan hati terhadap korban bencana menunjukkan keinginan komunitas internasional untuk memberi mengungkapkan sisi terbaik dari semangat kemanusiaan. Pemerintah RI menerima beragam bentuk bantuan dengan tangan terbuka, dengan membuka pintu bagi datangnya kontribusi dari seluruh dunia tanpa memandang asal negara. Keputusan ini tidaklah tanpa kekurangan karena jumlah lembaga yang menjamur menimbulkan tantangan dalam koordinasi serta menambah fragmentasi dana bantuan. Sebagian besar dana datang dari para pembayar pajak Indonesia, karena itu pemerintah RI punya kewenangan menentukan alokasi dana. Namun, dana masyarakat yang disalurkan melalui LSM dan Palang Merah juga mempengaruhi alokasi dana.

Sejak awal, BRR mengalokasikan upaya dan waktu bagi para pendonor skala besar maupun skala kecil dan pada pihak-pihak yang tak biasa berperan sebagai donor, agar memiliki cara pandang yang utuh tentang kepentingan donor. Upaya ini memakan waktu dan tenaga yang besar. Secara umum dapat dikatakan bahwa jumlah waktu dan energi yang digunakan bagi para donor seharusnya lebih berimbang guna meningkatkan efisiensi secara keseluruhan. Tentu, hubungan yang baik dengan para donor baik besar maupun kecil harus dipertahankan. Keseimbangan yang ideal adalah alokasi waktu serta sumber daya yang bisa merangkul semua pihak namun tetap strategis untuk memenuhi kebutuhan para pendonor.

Selama masa rekonstruksi, BRR harus memastikan komitmen dan penyerapan terjaga serta terus ditingkatkan. Untuk memastikan hal ini, BRR menyediakan laporan berkala memuat data konkret yang memperlihatkan kemajuan rekonstruksi yang dicapai di lapangan serta bagaimana para penerima manfaat memetik manfaat dari kontribusi para

*Eddy Purwanto, Deputi Bidang Operasi, sedang berdiskusi dengan beberapa staf JICA dalam kunjungan lapangan ke lokasi Tempat Pembuangan Akhir yang diusulkan.
Foto: BRR/Arif Ariadi*

donor. Transparansi seperti ini meyakinkan para donor untuk memberikan dana lebih besar daripada apa yang mereka janjikan di awal. Bahkan, sejumlah donor mengalihkan komitmen dari wilayah-wilayah lain yang terkena dampak tsunami ke Aceh dan Nias.

Hal yang layak diingat adalah dana dalam jumlah signifikan haruslah dialirkan melalui APBN. Mendatangkan dana donor *on-budget* bisa membantu koordinasi serta implementasi yang efektif bagi strategi pemulihan (TEC, 2006). Sebagaimana dinyatakan Deklarasi Paris, penting bagi negara-negara mitra untuk menerapkan kepemimpinan dalam menjalankan kebijakan-kebijakan serta strategi pembangunan, sekalipun demikian peran dana terhadap kapasitas pemerintah penerima untuk menyerap dana tersebut tetap diperdebatkan.⁶ Penting untuk memastikan adanya kepemilikan yang kuat atas pengelolaan aliran dana, serta koordinasi yang efektif antardonor yang selaras dengan rencana pemulihan dan rencana anggaran. Kesimpulan ini didukung oleh negara-negara yang berpengalaman menerima bantuan dalam jumlah besar; pengalaman semacam ini secara umum telah membuktikan pentingnya kepemilikan, koordinasi, serta perlunya penguatan pada anggaran dan sistem akuntansi pemerintah.

Sebaliknya, pengalaman dengan dukungan dana *off-budget* justru bermasalah karena setiap proyek melakukan perakuntansian, manajemen finansial, pengadaan tersendiri, mengakibatkan upaya pemulihan yang terfragmentasi. Karena LSM beroperasi di luar otoritas pemerintah, maka tak ada akuntabilitas politik formal yang, dalam kasus Aceh, boleh dikatakan berdampak kepada terealisasinya komitmen dana: kurangnya akuntabilitas politik ini mengakibatkan kemungkinan janji LSM tidak terealisasi. Hal ini menjadi faktor yang dipertimbangkan oleh LSM dibandingkan dengan kalangan donor tradisional bilateral maupun multilateral.

Dalam kasus Indonesia, sudah ada struktur manajemen pemerintah yang bisa mengkaji program-program bilateral, mendanai program-program multilateral secara bersama dan mengkaji keputusan MDF agar senantiasa konsisten dengan rencana pemulihan dan skala prioritas yang dibuat Indonesia sendiri (TEC, 2006). Namun, pemerintah RI memutuskan untuk tidak memaksakan suatu sistem manajemen serta struktur yang dipimpin pemerintah. Juga sudah diputuskan untuk tidak memaksa donor menyalurkan dana melalui APBN. Sebaliknya, diciptakan BRR sebagai badan terpisah guna mengambil alih kepemimpinan serta membantu koordinasi.

Peran BRR dalam memimpin proses rekonstruksi tidak mudah. Lembaga ini harus terlebih dahulu meyakinkan para donor, mitra, dan masyarakat akan kemampuan serta kredibilitas yang dimiliki. Langkah-langkah seperti pembentukan unit antikorupsi dan penunjukan pimpinan yang disegani membantu proses membangun kepercayaan tersebut. Selain itu, BRR menyewa sejumlah konsultan bereputasi untuk menunjang kerja lembaga ini. Pengalaman mereka diharapkan memperkuat lembaga yang masih baru ini dalam membangun kredibilitas.

Menyadari bahwa para donor dan LSM memiliki tujuan rekonstruksi yang berbeda-beda, prosedur yang beragam, serta terkadang memiliki lembaga-lembaga pelaksana masing-masing, BRR membuat tiga pilihan jalur mekanisme dana. Dengan cara ini BRR menerima adanya keragaman kebutuhan donor serta mitra pelaksana, memfasilitasi keterlibatan donor dalam proses finansial, serta mempersilakan donor untuk memilih cara yang paling nyaman bagi mereka. Terbentuknya MDF dan RANTF sebagai alat bantu koordinasi memperlihatkan komitmen dan apresiasi pemerintah RI terhadap bantuan dalam upaya rekonstruksi dari komunitas internasional. Langkah yang diambil BRR ini membentuk lingkungan yang kondusif bagi penyaluran dana bantuan serta pelaksanaan proyek-proyek rekonstruksi.

Melirik ke belakang, keberhasilan BRR dan efektivitas langkah dan proses yang digunakannya untuk membangun kredibilitas barangkali paling baik diukur berdasarkan besarnya jumlah komitmen yang terealisasi, yang belum pernah terjadi sebelumnya. ■



Memadukan Alokasi dengan Kebutuhan Nyata

Kerusakan Skala Besar dan Respons Skala Besar

SATU hal nyata dari melimpahnya niat baik dalam waktu singkat: Indonesia tidak sendirian dalam upaya pemulihan dan rekonstruksi tempat-tempat yang dihempaskan oleh bencana alam. Membanjirnya kemurahan hati para warga di seluruh dunia membawa sejumlah besar LSM, badan-badan, serta institusi ke area yang terkena dampak tsunami. Komitmen yang tinggi memperlihatkan semangat universal untuk kemanusiaan.

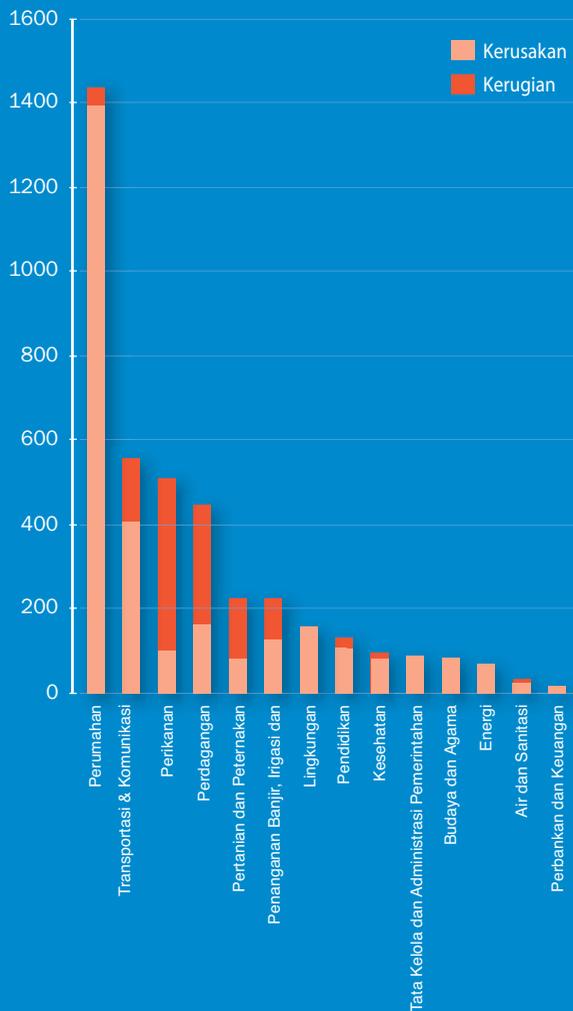
BRR menghadapi tantangan yang jelas. Kehidupan harus dibangun kembali, komunitas harus dilindungi, ekonomi harus dipulihkan, arus masuknya dana bantuan, rehabilitasi, rekonstruksi harus dikelola dengan transparan serta tanggung jawab untuk mewujudkan tatanan sumber daya serta administrasi yang modern. Selain itu, tugas ini juga diperumit dengan perlunya koordinasi terhadap sejumlah besar partisipan beserta jumlah dana yang besar dan bersifat *off-budget* (di luar APBN) serta di luar arus pembangunan resmi.

Bab ini mengulas bagaimana BRR dalam membangun rencana pembangunan juga mengupayakan keimbangan antara bereaksi secara cepat dalam menanggapi kebutuhan masyarakat dan mengoordinasikan sejumlah partisipan internasional. Sebagaimana waktu membuktikan, BRR beraksi sesuai dengan dinamika yang terjadi pada lingkungan.

Tari Saman merupakan tari tradisional Aceh yang melambangkan harmonisnya hubungan sesama manusia. Dalam ritme yang cepat dan irama yang tegas, para penarinya membentuk kesatuan gerak yang mengagumkan.
Foto: BRR/Arif Ariadi

Tsunami menimbulkan dampak kerusakan yang belum pernah terjadi sepanjang sejarah modern. Bencana itu menewaskan manusia dari 14 negara. Di Aceh, gelombang mencapai satu hingga enam kilometer di daratan dan merusakkan hingga 800 kilometer tepian pantai, jangkauan ini lebih luas daripada jarak dari Jakarta ke Surabaya atau dari San Francisco ke San Diego. Sebelum Januari 2005, tercatat sejumlah 126.741 orang tewas dan 93.285 orang hilang.

Gambar 2.1 Perkiraan Kerusakan dan Kerugian



Sumber: Bappenas and International Community, 2005

Penilaian Kerusakan dan Kerugian

Segera setelah terjadinya tsunami, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), bersama dengan sejumlah mitra internasional mengadakan penilaian kehilangan dan kerusakan yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran awal dari akibat dampak tsunami. Penilaian ini dibuat berdasarkan metodologi berstandar internasional yang dikembangkan oleh Komisi PBB untuk Amerika Latin dan Karibia.

Kerusakan (dampak langsung) merujuk pada akibat terhadap aset, simpanan, atau properti dan dinilai pada harga penggantian per unit yang disepakati (bukan biaya yang diperlukan untuk rekonstruksi). Tingkat kerusakan juga dipertimbangkan, misalnya, apakah sebuah aset bisa direhabilitasi atau diperbaiki, atau rusak sama sekali. Kerusakan memberikan gagasan mengenai aset yang hancur dan juga landasan untuk menentukan program rekonstruksi.

Kerugian (dampak tidak langsung) mengacu pada serangkaian dampak yang mungkin terjadi seperti pemasukan serta pengeluaran publik dan pribadi hingga semua aset dipulihkan.

Sektor swasta merujuk pada bagian dari ekonomi yang dijalankan untuk keuntungan pribadi dan tidak dikontrol oleh negara. Perumahan, pertanian, dan pemilikan ternak adalah bagian dari sektor swasta.

Perkiraan kerusakan serta kehilangan akibat tsunami di Aceh saja mencapai US\$ 4,45 juta, atau setara dengan 80 persen produk domestik bruto (PDB) di Aceh. Dari total tersebut, 66 persen rusak, sementara 34 persen dianggap hilang dalam arti kerugian aliran pemasukan. Sektor swasta terkena dampak bencana yang luar biasa, mencapai nilai 78 persen dari total kehilangan dan kerusakan, sedangkan 22 persen dari kerusakan dan kehilangan dialami oleh sektor publik (Bappenas dan Komunitas Internasional, 2005). Kematian serta kerusakan dalam jumlah besar yang dialami oleh sektor swasta berarti kehilangan atau dampak yang mempengaruhi kehidupan (Bappenas dan Komunitas Internasional 2005). Di Nias, total kerusakan dan kehilangan mencapai US\$ 400 juta.

Dalam merancang strategi rekonstruksi, penilaian mengenai kerusakan dan kehilangan ini memberikan data bagi BRR dalam menentukan prioritas serta tindakan mereka. Gambaran tentang kerusakan dan kehilangan tersebut memberi arahan bagi BRR dalam menentukan prioritas (penting vs darurat) serta urutan (jangka waktu untuk proses rekonstruksi) dalam setiap sektor serta kawasan geografis. Kerusakan di Aceh luar biasa besar, mempengaruhi hampir semua sektor dan semua wilayah. Hal ini membedakannya dengan bencana lain yang hanya memerlukan pembangunan kembali sejumlah sektor tertentu, seperti sektor perumahan setelah terjadinya gempa bumi di Bam, Iran. Lingkup kerja rekonstruksi pun menjadi besar. Kehidupan harus dibangun kembali bersama dengan jaringan sosial sementara rekonstruksi fisik dari perumahan, produksi, dan infrastruktur berlangsung.

Sejumlah partisipan melimpah ke Aceh dalam hitungan beberapa hari setelah terjadinya tsunami. Provinsi yang tadinya tertutup itu tiba-tiba dipenuhi pihak-pihak dari luar kawasanya. Sejumlah badan dari 133 negara menjalankan 200 proyek pada fase darurat (Masyrafah dan McKeon, 2008). Dukungan domestik dan internasional dari sejumlah LSM lokal dan internasional, pelaku sektor swasta, badan donor resmi, institusi multilateral berdatangan untuk menyediakan bantuan. Organisasi kemanusiaan "tradisional", terutama LSM, berada dalam situasi yang tidak biasa-kemurahan hati berupa kontribusi yang diberikan kepada mereka dari sumber-sumber mereka di luar badan pemerintah memungkinkan badan-badan ini melakukan lebih banyak daripada apa yang mereka biasa lakukan-termasuk juga memungkinkan mereka tetap berada di kawasan Aceh dan Nias setelah fase penyelamatan. Banyak dari mereka yang terus tinggal dan menurut Pusat Data dan Informasi (Pusdatin) BRR, tercatat sebanyak 992 donor dan badan pelaksana yang terlibat sepanjang fase rekonstruksi.

Keterbukaan pemerintah RI yang mau menerima para partisipan dalam jumlah besar ini juga ada dampak negatifnya. Dengan begitu banyak badan yang ada di kawasan Aceh dan Nias, setiap badan memiliki struktur manajemen dan dukungan pelayanan masing-masing, upaya-upaya yang tumpang tindih menjadi tidak terhindarkan. Dengan bertambahnya jumlah badan, beban koordinasi BRR juga ikut bertambah.

Mengoordinasikan seluruh organisasi yang ada seraya mendukung kepentingan komunitas lokal sama sekali bukan tugas yang mudah bagi BRR. BRR berupaya mengoordinasikan para mitra yang tidak didanai oleh APBN, yaitu proyek-proyek *off-budget*, melalui sektor kelompok kerja. Dalam pertemuan-pertemuan ini, para mitra berkumpul untuk mendiskusikan masalah di lapangan dan mencari kesempatan berkolaborasi guna membahas hal-hal yang tumpang tindih. Peran BRR adalah untuk memfasilitasi diskusi dan memberikan arahan bila diperlukan. Namun, sejumlah isu kerap tidak terselesaikan karena para mitra menggunakan forum guna mempromosikan atau membela kepentingan sendiri. Apa yang awalnya berlangsung sebagai forum tingkatan manajerial yang menjanjikan dialog dan koordinasi berubah menjadi forum pelaporan status proyek yang disampaikan oleh personel tingkatan rendah, dan baru belakangan dilakukan perubahan pendekatan yang memulihkan efektivitasnya.

Sebagaimana disebutkan di dalam Bab 1, dalam bulan-bulan awal rekonstruksi, BRR adalah lembaga baru yang mencoba untuk membangun kredibilitas dan format struktur baik internal maupun eksternal yang memadai bagi peran gandanya. BRR belum mencapai tingkat kredibilitas-mitra bisa menerima kontrol yang ketat dari BRR terhadap program-program atau manajemen pelaksanaan amanah mereka. BRR masih terus mencoba mengembangkan strategi perencanaan yang terpadu, kerangka kerja anggaran, serta struktur koordinasi yang bisa dihormati oleh semua partisipan internasional. Lembaga ini memiliki sumber yang terbatas untuk bisa mengawasi tanggung jawab sebesar ini. Mekanisme koordinasi BRR belumlah memadai dalam hal kualitas dan ketepatan untuk mengatasi kerusakan dalam skala besar yang melibatkan beragam partisipan. Oleh karena itu, perlu ada strategi yang terus-menerus dikembangkan.

Strategi Awal

Baik partisipan lokal, nasional, maupun internasional dihadapi dengan tugas besar, ditambah lagi dengan situasi yang rumit serta sejumlah rintangan dalam skala besar. BRR dibentuk untuk menyaring situasi rumit dan membentuk respons nasional, memastikan sumber daya dialokasikan dengan efektif untuk memenuhi kebutuhan rekonstruksi.

Dalam melaksanakan strategi untuk mengarahkan proses rekonstruksi yang telah digariskan Bappenas dan mitranya (2005), pembuat keputusan harus: memadukan penilaian yang komprehensif mengenai kerusakan dan kebutuhan, memobilisasi dana dan kegiatan rekonstruksi, menetapkan fokus pada kebutuhan penduduk lokal, menentukan jalan untuk pelaporan dan pengawasan kebutuhan serta hasilnya. Setiap tahap strategi haruslah dibentuk oleh kebutuhan dari penduduk setempat. Sebagaimana yang telah kita pelajari dari pengalaman global pengelolaan pascabencana, komunitas lokal harus termasuk dalam salah satu pembuat keputusan utama dalam proses rekonstruksi.

Rencana Induk

Sejalan dengan perkiraan kerusakan dan kebutuhan, Bappenas bekerja sama dengan mitra internasional membuat Rencana Induk (*masterplan*). Rencana Induk ini menekankan perlunya mendirikan badan rekonstruksi yang terpisah dan meletakkan arahan rincian target rekonstruksi di Aceh. Di hari berikutnya, Presiden RI menetapkan pembentukan BRR melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2/2005. Berikutnya, setelah peraturan ini disetujui oleh DPR, peraturan darurat ini menjadi Undang-Undang No. 10/2005.

Penerapan Rencana Induk diperkirakan akan memakan waktu antara tiga hingga lima tahun, hasil-hasil penerapan tersebut diharapkan dapat menjadi program-program yang berkesinambungan-rencana jangka panjang dan menengah daerah (RJPMD). Sebagaimana ditetapkan oleh hukum, dalam melaksanakan Rencana Induk, BRR memiliki peran ganda dalam rekonstruksi: melaksanakan proyek rekonstruksi secara langsung dengan anggaran pemerintah (APBN), dan mengoordinasikan penerapan rehabilitas serta rekonstruksi oleh jajaran kementerian/lembaga, pemerintah daerah, dan donor/LSM.

Rencana Induk yang asli menyediakan target-target penting untuk rekonstruksi guna dilaksanakan dan dikoordinasikan oleh BRR. Namun, di dalam versi ini tidak ada rencana strategis ataupun keputusan-keputusan kunci untuk memandu proses. Rencana Induk ini disusun secara tergesa-gesa guna menyediakan tolok ukur bagi kemajuan dan target BRR. Menghadapi tuntutan tentang adanya hasil yang nyata dari masyarakat lokal dan internasional, dan di bawah tekanan untuk bertindak cepat, pemerintah RI mengabaikan perlunya menggunakan waktu untuk merancang dasar yang kokoh yang dapat dijadikan landasan untuk membangun strategi implementasi dan koordinasi. Jadi, meski Rencana Induk asli sudah menetapkan tujuan serta ukuran-ukuran kuantitatif pencapaian, Rencana Induk itu tidak menciptakan strategi yang komprehensif bagi BRR.

Dengan kata lain: tujuan-tujuan yang coba dicapai oleh BRR beragam, dan langkah untuk mencapai tujuan-tujuan itu dihadap sejumlah halangan, sementara petunjuk untuk meraih target sebetulnya tak ada.

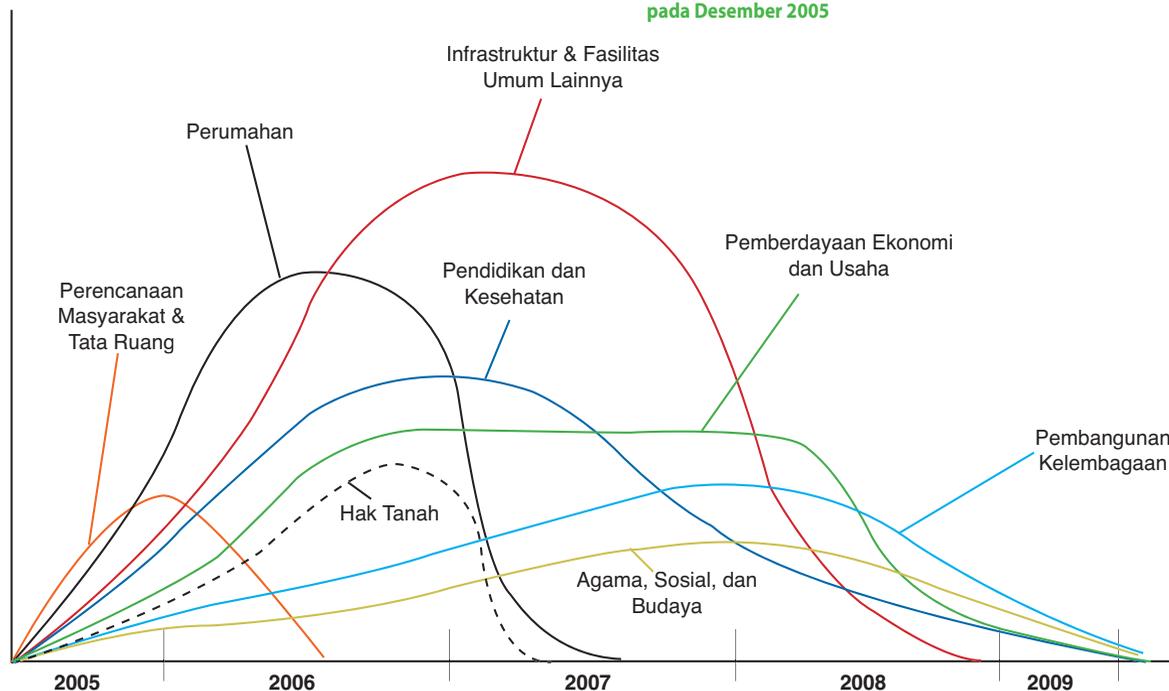
Dalam ketiadaan rencana rekonstruksi yang jelas di dalam Rencana Induk, BRR merancang strategi besar untuk mengarahkan fokus kegiatan-kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksinya (Gambar 2.2.). Meski tidak spesifik, strategi

Tujuan Rencana Induk

- i) Membentuk konsensus dan komitmen di antara pemerintah pusat dan daerah, donor, dan para pemangku kepentingan yang terlibat di dalam rekonstruksi.
- ii) Mengoordinasikan serta memadukan beragam rencana dari berbagai sektor serta pemangku kepentingan guna menciptakan rencana kerja yang terintegrasi dan menetapkan jangka waktu kerja, lokasi, identifikasi sumber dana, serta delegasi pelaksanaan tanggung jawab.
- iii) Menyosialisasikan dan menyebarkan data serta informasi kepada pihak lokal, nasional dan internasional mengenai kerusakan, kehilangan, dan perlunya peninjauan/penilaian.
- iv) Membangun sistem yang efektif, transparan, dan ada pertanggungjawaban bersama dengan mekanisme untuk memobilisasi dana dari APBN, APBD, dan donor sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik

Sumber: Bappenas 2005

Gambar 2.2 Pergeseran Fokus Kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi seperti Digambarkan pada Desember 2005



ini menyediakan rancangan luas tentang sektor mana saja yang akan diprioritaskan pada beragam periode rekonstruksi. Intensitas dan jangka waktu yang harus diberikan pada tiap sektor juga diperlihatkan di dalam strategi.

Sebuah Pendekatan Pasar Bebas

Dalam abad keempat sebelum Masehi, seorang filsuf Tao bernama Zhuangzi berkata, "Keteraturan akan tercipta secara spontan bila segala hal dibiarkan sebagaimana adanya." Pandangan ini adalah cikal-bakal bagi pemikiran ekonom Austria, Friedrich Hayek, yang menyebut adanya "keteraturan spontan". Hayek mengikuti pandangan klasik liberal bahwa dalam ekonomi pasar, keteraturan akan muncul secara spontan dari apa yang terlihat sebagai kekacauan. Keteraturan ini lebih mungkin muncul dalam keadaan tersebut dari kondisi ekonomi yang sengaja dikontrol atau dikelola (Hayek seperti dikutip dari Petsoulas, 2001: 2). Hayek percaya munculnya sumber-sumber daya secara organik akan mengarah pada alokasi yang lebih efisien dibanding apa yang bisa dicapai melalui ciptaan manusia.

Kedua upaya pemulihan di Aceh boleh dibilang kacau saat pertama kali BRR datang. Kerusakan terjadi di semua sektor sementara sejumlah lembaga telah menapak masuk. Daripada mencoba mengontrol badan-badan ini, BRR memutuskan untuk mengadopsi pendekatan "pasar bebas" yang dibatasi dengan peraturan yang sesuai.

Cara ini menghindari relasi antara BRR dan para mitra rekonstruksi bergaya komando dan kontrol tradisional, sehingga gagasan dan para partisipan bisa bergerak secara leluasa. Berdasarkan argumen Hayek, dengan berjalannya waktu, "tuntutan" dari penduduk setempat, pemerintah daerah, dan BRR akan disesuaikan dengan "pasokan" dari para donor dan LSM, dan sebuah jejaring bisnis yang apik akan muncul secara organik di antara para mitra.

Pendekatan pasar bebas juga memberikan kebebasan bergerak bagi para LSM. Dana privat mereka dapat dicairkan lebih cepat daripada dana yang berasal donor atau pemerintah RI. Sebagai hasilnya, mereka bisa memenuhi kebutuhan darurat secara lebih cepat dibanding para pelaku rekonstruksi lainnya. Hal ini berarti program-program pemulihan tertentu yang memerlukan tindakan segera, seperti dukungan bagi penderita trauma, mengembalikan anak-anak ke sekolah dan menyediakan tempat tinggal sementara, bisa diatasi dengan cepat.

Dihadapkan pada kebutuhan yang beragam di hampir semua sektor, sejumlah LSM mengambil kesempatan dari keleluasaan yang diberikan kepada mereka untuk menjelajahi area di luar keahlian mereka yang biasa. Sebagai contoh, banyak organisasi yang tidak memiliki latar belakang dalam membangun rumah menyewa kontraktor untuk membangun rumah kembali di Aceh dan Nias. Kapasitas mereka untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan pemulihan yang senantiasa melebar pun diuji. Melalui proses yang alami, kemampuan serta kapasitas yang beragam di antara para mitra menjadi semakin nyata.

BRR secara strategis membantu munculnya keunggulan komparatif saat keuntungan ini mulai tampak. Sebagai contoh, BRR mendorong para mitra yang sudah memiliki rancangan strategis, anggaran, dan struktur untuk mewujudkan hasil kerja secepat mungkin, mendukung kebutuhan akan adanya respons cepat namun terarah.

Peran kelompok-kelompok pemangku kepentingan menjadi lebih jelas menurut kebutuhan rekonstruksi serta jenis-jenis proyek. Donor bilateral dan multilateral sebagian besar mencakup proyek skala besar, sementara LSM mengerjakan proyek skala kecil lingkup setempat. Seiring waktu, sebagaimana teori Hayek, sumber daya teralokasi dengan baik, dan para badan juga mencocokkan keahlian mereka, baik baru maupun lama, dengan kebutuhan di lapangan.

Kesenjangan yang Senantiasa Ada

Pada awalnya membiarkan aliran niat baik tanpa beban kontrol manajemen dari BRR memberikan keuntungan komparatif kepada lembaga-lembaga berbeda yang muncul secara organik. Hal ini juga memungkinkan para pelaku rekonstruksi untuk beroperasi sesuai dengan kecepatan masing-masing. Seiring dengan perjalanan waktu, model pasar bebas ini terbukti kurang tepat dalam mengelola aliran datangnya para partisipan.

Jumlah lembaga yang terus bertambah serta besarnya dana yang bisa diakses banyak pihak menyulitkan koordinasi para mitra. Hal negatif yang muncul dari fleksibilitas lembaga-lembaga tersebut serta pendanaan yang otonom adalah lembaga-lembaga memiliki kebebasan untuk melakukan implementasi secara independen. Sementara itu, lembaga penerima tidak terikat kewajiban kepada para donor resmi termasuk pemerintah pusat (TEC, 2006). Faktor-faktor ini mempertinggi keleluasaan dari LSM dan Gerakan Palang Merah dan juga meningkatkan pengaruh bagi para pelaku nonpemerintah terhadap upaya rekonstruksi, serta lebih jauh lagi mengurangi kebutuhan mereka untuk berkoordinasi dengan sesama pelaku multilateral dan bilateral.

Tanpa koordinasi yang ketat, muncul situasi saling tumpang tindih sehingga sebagian kebutuhan tidak terpenuhi. BRR berupaya sebaik-baiknya untuk memenuhi kebutuhan yang tidak terpenuhi, menggunakan dana yang besar serta fleksibel untuk memperkecil kesenjangan. BRR memiliki keleluasaan penggunaan dana rekonstruksi *on-budget* dari pemerintah RI. Patut dicatat, APBN adalah sumber dana terbesar bagi proses rekonstruksi. Masyarafah dan McKeon (2008) melaporkan bahwa adanya satu lembaga yang mengatur penggunaan dana di Aceh berhasil mengurangi penggunaan dana yang terpecah-pecah dalam jumlah kecil secara signifikan. Walau demikian, meski telah berupaya sebaik mungkin, ada sejumlah kesenjangan yang tak juga bisa dijembatani. Mekanisme koordinasi yang lebih efektif pun diperlukan.

Biaya dari Bertambahnya Organisasi-organisasi Pemberi Bantuan

Dana yang besar menyebabkan meningkatnya jumlah pelaku baru yang belum berpengalaman, dan membuat para pelaku tersebut memasuki ranah-ranah kegiatan di luar bidang keahlian mereka (TEC, 2006). Banyaknya pelaku yang masuk ke kawasan yang serupa seperti kehidupan ekonomi dan kesehatan, menyebabkan kelebihan pasokan di sederetan sektor sementara sektor-sektor lainnya tidak mendapatkan dana yang cukup.

Situasi ini menggambarkan bagaimana peningkatan sumber dana dalam jumlah besar membebani kapasitas pemerintah penerima dalam mengelola dan menyalurkan aliran bantuan yang masuk. Sebagai akibatnya, pemerintah tidak dapat menghindari adanya sejumlah sektor yang kelebihan atau sebaliknya, kekurangan dana.

Perkembangan sumber dana, sebagaimana terjadi di Aceh, terjadi secara berkesinambungan dalam skala global sejak 1975 dan menyebabkan timbulnya biaya. Sumber-sumber dan saluran dana bertambah secara cepat seiring dengan organisasi-organisasi multilateral seperti badan-badan PBB dan semakin banyak negara yang membangun program-program dana bilateral dan independen mereka masing-masing. Bagi sejumlah negara, program-program tersebut memungkinkan mereka menyandang status semu sebagai negara berkembang (Acharya, Fuzzo, dan Moore, 2004).

Berkembangnya jumlah donor membawa implikasi penting bagi kualitas dan biaya respons. Dalam katalognya mengenai "tujuh dosa mematikan" tentang pemberian dana,

Birdsall (2005, dikutip oleh Roodman, 2006) mengelompokkan peningkatan sumber dana ke dalam kategori "iri", dengan mengacu pada kegagalan donor melakukan koordinasi. Setiap donor tentu saja menginginkan proyek seperti pembangunan sekolah dan kampanye pencegahan Human Immunodeficiency Virus (HIV) milik mereka sendiri.

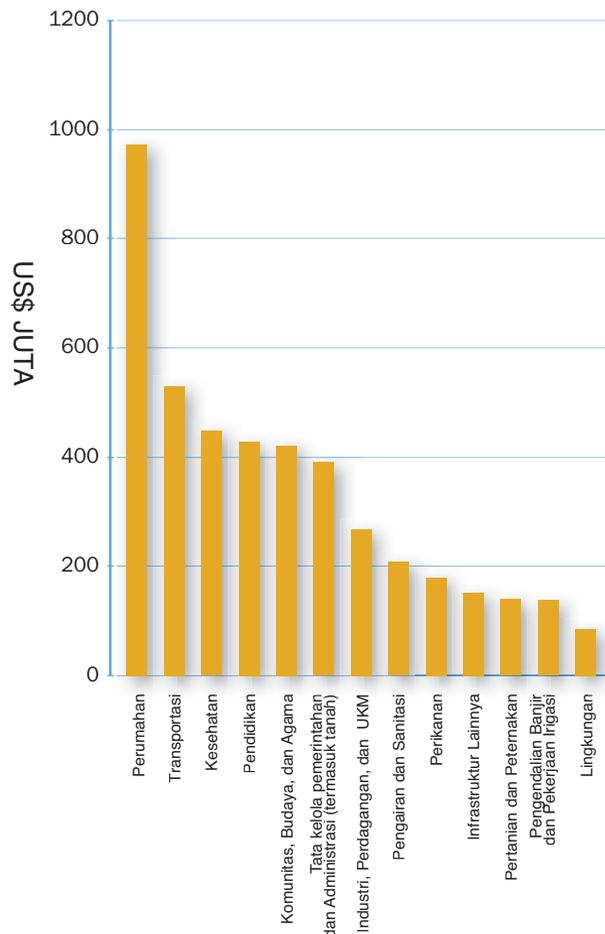
Konsekuensi langsung atas pertambahan dana adalah pertambahan biaya transaksi yang ditanggung oleh pemerintah penerima saat mereka menyerap dana dari luar negeri (Acharya, *et.all.*, 2006). Biaya ini bisa merupakan biaya langsung maupun tidak langsung (Acharya, Fuzzo, dan Moore, 2004). Biaya transaksi langsung menyerap energi pemerintah penerima yang dibebankan melalui, misalnya, biaya pelaporan yang bertambah beserta biaya administratif lainnya, mengalihkan sumber daya penerima seperti pemasukan pajak dan waktu para pejabat pemerintah yang memiliki keahlian yang seharusnya bisa lebih produktif (Roodman, 2006). Lebih jauh lagi, ada beban yang bertambah bagi pejabat setempat dan struktur koordinasi. Biaya transaksi tidak langsung muncul dalam bentuk birokrasi serta perilaku politik tak beretika yang dipicu oleh meningkatnya jumlah dana bantuan (Masyrafah dan McKeon, 2008).

Semula, dengan membuka pintu seluas-luasnya, BRR memberikan lembaga itu sendiri kesempatan untuk memahami kondisi kekacauan ini sebagaimana pendekatan pasar bebas mengungkapkan kebutuhan nyata dan keragaman keahlian yang dimiliki oleh pelaku-pelaku yang berbeda. Seiring dengan perjalanan waktu, berbagai masalah muncul. Koordinasi menjadi terpecah-pecah dan masalah diatasi secara kasus per kasus, sedangkan sederetan organisasi beroperasi di kawasan serta sektor yang sama dan tidak saling berbagi informasi. Biaya pasar bebas dari berkembangnya lembaga-lembaga tersebut semakin nyata saat alokasi dana antarsektor mulai menjadi tidak stabil.

Alokasi Dana yang Kurang Tepat

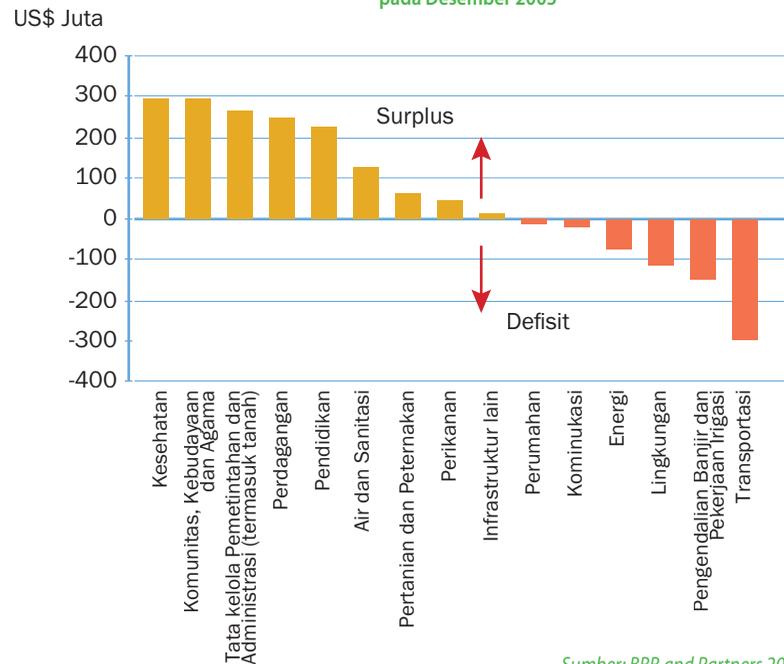
Biaya program rekonstruksi total senilai US\$ 7,2 miliar di Aceh dan Nias adalah yang terbesar yang pernah terjadi di dunia berkembang saat ini. Sebelum Desember 2005, US\$ 4,4 miliar telah diwujudkan dalam program-program konkret yang berfungsi sebagai tulang punggung dari tahun pertama rekonstruksi (BRR dan Mitra, 2005). Hampir setengah dari dana telah dialokasikan ke sektor perumahan

Gambar 2.3 Alokasi Sektoral pada Desember 2005



Sumber: BRR and Partners 2005

Gambar 2.4 Perbandingan Alokasi Sektoral terhadap Kebutuhan Dasar Minimal pada Desember 2005



Sumber: BRR and Partners 2005

Catatan Mengenai Definisi Proyek

Definisi proyek sesungguhnya masih belum jelas mengingat ukuran-ukuran yang beragam yang digunakan oleh mitra yang beragam pula serta peralatan yang beragam bagi pencatatan kegiatan rekonstruksi. Bagi kegiatan *off-budget*, BRR menggunakan catatan konsep proyek (*project concept notes-PCNs*) sebagai indikator. Per Desember 2008, 1.658 PCN telah disetujui oleh BRR (proses persetujuan PCN dirinci di bawah ini). Meski demikian, sebuah PCN bisa mewakili program sektoral dengan koleksi komponen proyek, mengakibatkan jumlah proyek *off-budget* lebih besar daripada jumlah PCN.

Sementara itu, bagi proyek *on-budget*, BRR memiliki lebih dari 900 satuan kerja yang berlaku sepanjang masa kerja BRR. Setiap satuan kerja menerapkan sejumlah paket yang terdiri atas jumlah kontrak yang beragam. Sebagaimana halnya dengan sebuah PCN, setiap paket dan kontrak dapat terdiri atas satu proyek atau satu kelompok proyek. Sepanjang 2005-2008, terdapat lebih dari 20 ribu paket. Tak pelak lagi bila keragaman alat ukur menjadikannya sulit untuk menghasilkan satu angka bagi jumlah proyek yang dikelola di masa rekonstruksi.

dan infrastruktur, diikuti oleh transportasi, kesehatan, pendidikan, dukungan komunitas serta sektor-sektor pemerintahan (Gambar 2.3.). Bagian ini menggambarkan kesenjangan dalam rekonstruksi yang timbul seiring waktu berikut implikasinya.

Jumlah bantuan awal US\$ 4,4 miliar cukup untuk menutupi biaya penilaian kerusakan dan kehilangan awal, namun belum mencukupi untuk kebutuhan minimal di beberapa sektor, atau untuk membangun kembali dengan lebih baik, atau untuk menanggung biaya yang terus bertambah. Lebih jauh lagi, alokasi ini hanya berhubungan secara garis besar dengan kebutuhan sektoral. Sehubungan dengan kebutuhan sektor yang beragam dan adanya bantuan yang terikat pada proyek-proyek tertentu, satu tahun setelah tsunami, dana dari beberapa sektor telah melampaui kebutuhan sejumlah sektor sementara sektor-sektor

Gambar 2.5 Kesenjangan Regional dalam Pembiayaan pada Desember 2005



Sumber: BRR dan Partners 2005

lainnya tetap kekurangan dana (Gambar 2.4.). Lebih jauh lagi, meningkatnya tingkat inflasi memancing menguapnya dana di Aceh dan membawa akibat langsung terhadap kemampuan badan-badan internasional dalam mewujudkan janji-janji yang telah mereka rencanakan (Masyrafah dan McKeon, 2008).

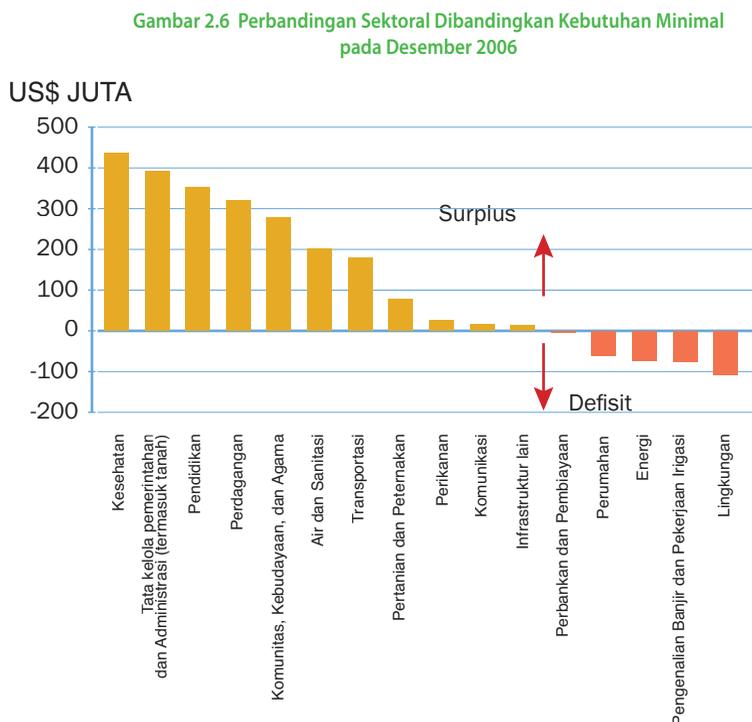
Menurut Masyrafah dan McKeon (2008), Aceh menjadi tuan rumah bagi sekitar 2.200 proyek yang diterapkan oleh lebih dari 500 badan dalam tahap rekonstruksi saja. Dari proyek-proyek ini, LSM mengelola 80 persen, sementara lembaga donor dan pemerintah RI masing-masing menerapkan 18 persen dan 7 persen. Secara rata-rata ukuran proyek LSM jauh lebih kecil daripada program pemerintah RI. Jumlah proyek yang terbesar serta partisipan yang terbanyak dalam proses rekonstruksi bisa ditemukan di sektor sosial, meskipun alokasi pada di sektor ini bukanlah yang tertinggi. Dalam sektor infrastruktur dan perumahan-sektor yang paling dipengaruhi bencana- jumlah proyek dan peserta lebih rendah.

Alokasi dana berkaitan erat dengan kerusakan spasial, dengan konsentrasi yang jelas di kawasan sekitar Lhokseumawe. Kawasan-kawasan yang mengalami kerusakan paling parah, Aceh Jaya dan Aceh Barat diikuti oleh Nias, Aceh Besar dan Banda Aceh, menerima jumlah dana terbanyak selain Nias. Dalam kasus Banda Aceh dan Aceh Besar, jumlah dana tampaknya melampaui nilai kerusakan dan kerugian. Sebaliknya, bagian-bagian lain dari Aceh terutama selatan dan utara-timur Aceh, sebagaimana Nias, masih belum menerima dana yang layak. Bagaimanapun, sebagian besar kesenjangan ini terjadi sebagai hasil dari kesulitan akses sepanjang bulan-bulan awal rekonstruksi di wilayah luar Banda Aceh dan Aceh Besar. Ketika area-area yang lebih terpencil di provinsi itu menjadi lebih bisa dijangkau, aliran dana menuju area-area tersebut meningkat.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, satu tahun setelah tsunami, jelas bagi BRR bahwa dana *on-budget* belum berhasil menjembatani alokasi yang tidak tepat ini secara memadai. Pertambahan jumlah lembaga memerlukan pendekatan manajemen yang lebih ketat dan terkoordinasi untuk memastikan agar alokasi dana sesuai dengan kebutuhan dibandingkan dengan pendekatan pasar bebas. Perubahan pun dibutuhkan.

Pergeseran ke Arah Model Fasilitas Terarah

Seiring dengan semakin matangnya BRR dan munculnya gambaran yang lebih jelas dari kebutuhan di lokasi serta asupan yang mampu disediakan para partisipan, BRR bergeser ke arah pendekatan “pasar terarah”. Pendekatan yang longgar (bebas) telah



Sumber: Bank Dunia 2007

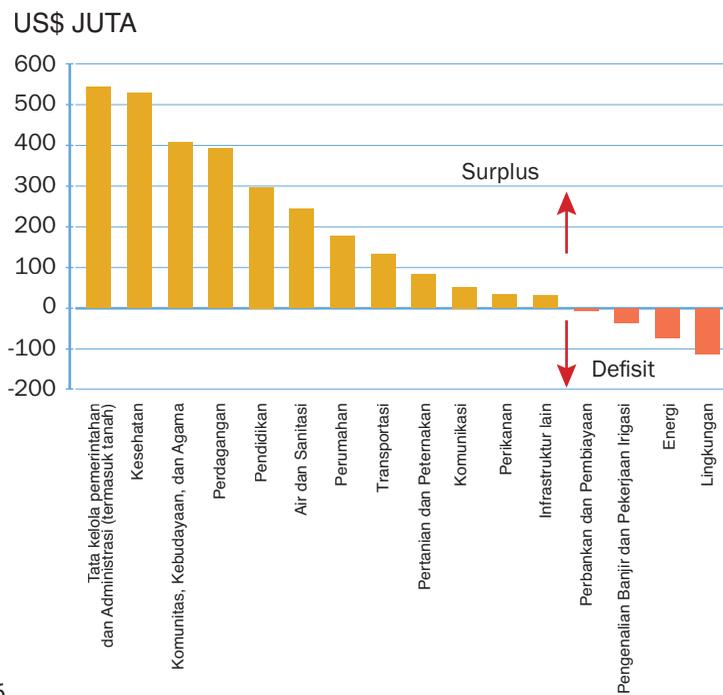
memungkinkan keteraturan muncul dengan sendirinya, namun cara itu memiliki kekurangan dalam situasi dengan skala sebesar ini. Secara ideal sebuah kerangka kerja yang umum dibentuk pada tempat penerapan dan pendampingan operasi administrasi, menciptakan standar yang konsisten dan arahan antarproyek. Menyediakan peraturan bersama bagi manajemen fidusia (*fiduciary management*) dan pelaporan pekerjaan juga akan bermanfaat guna memastikan efektivitas, efisiensi, serta integritas dalam penggunaan dana. Struktur pemulihan dan rekonstruksi dana bisa dirancang sedemikian rupa untuk menyediakan koordinasi, dengan catatan tetap diperlukannya ketelitian untuk menghindari birokrasi yang berbelit pada saat kebutuhan pencairan dana cepat menjadi meningkat.

Kini, BRR mulai mengarahkan mitra untuk menerapkan proyek-proyek di sektor-sektor yang kekurangan dana, mengisi kesenjangan kebutuhan di lokasi, dan kekurangan lain yang terjadi akibat pendekatan pasar bebas. Sepanjang masa rekonstruksi, pendekatan fasilitasi yang terarah membuahkan hasil yang nyata di lokasi.

Gambar 2.6. dan Gambar 2.7. memperlihatkan perbandingan kesenjangan alokasi dana berdasarkan sektor dibandingkan dengan kebutuhan dasar pada Desember 2006 vs Desember 2007 (Bank Dunia, 2007 dan 2008), memperlihatkan kemajuan secara umum antara dana dan sektor alokasi.

Harus diperhatikan, kebutuhan dana sektoral berubah dari waktu ke waktu; sebagai contoh penilaian atas alokasi dana Desember 2006 memperlihatkan sudah tidak ada lagi defisit dalam dana di sektor transportasi, sementara ada kebutuhan dana yang lebih besar di sektor perumahan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Sebelum Desember 2007, perumahan menerima alokasi dana yang cukup dari BRR dan mitranya untuk melampaui kebutuhan dana minimal. Namun demikian, sektor lingkungan dan energi masih juga kurang memperoleh dana. Secara umum, jenjang di dalam sektor-sektor yang berbeda mengecil saat BRR mendekati tahun terakhirnya.

Gambar 2.7 Perbandingan Alokasi Sektoral Dibandingkan Kebutuhan Pokok Minimal pada Desember 2007



Sumber: Bank Dunia 2007

Komponen dari Pendekatan Fasilitasi Terarah

Memadukan alokasi dengan kebutuhan adalah sebuah fungsi dari informasi yang simetris, persuasif, dan berkepemimpinan. Bagian ini membahas bagaimana BRR menurunkan ketiga elemen ke dalam realitas dan membuat pendekatan fasilitasi terarah berhasil.

Pengumpulan Informasi dan Dimungkinkannya Pergeseran ke Manajemen Portofolio

1. Pengumpulan Data: *Database Pemulihan Aceh-Nias (RAN)*

Informasi adalah sumber kekuatan. Salah satu alat kunci yang memungkinkan pergeseran di dalam pendekatan adalah dibanggunya sistem teknologi informasi

Nota Konsep Proyek

Nota Konsep Proyek (PCN) adalah bagian penting dari proses pengumpulan data RANdatabase. Setiap PCN memuat informasi tentang tujuan dan sasaran proyek, sumber pendanaan, badan pelaksana, jadwal, lokasi, dan Indikator Kinerja Utama (KPI) dari proyek. PCN memberi landasan bagi BRR untuk menelusuri penerapan proyek melalui mekanisme *off-budget*, karena PCN yang telah disetujui didaftarkan pada RANdatabase.

Proses persetujuan PCN mengganti pengendalian langsung terhadap LSM. BRR mengadakan Lokakarya Persetujuan PCN secara rutin di mana para ahli sektor BRR, pemerintah daerah, dan para pemangku kepentingan eksternal yang relevan diundang untuk mengevaluasi sekumpulan PCN yang diserahkan secara transparan. PCN diberi peringkat sebagai berikut: persetujuan tidak bersyarat, persetujuan dengan syarat, ditunda, atau ditolak. Kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi proyek mencakup keterkaitan dengan Rencana Induk dan visi sektor, keterlibatan masyarakat setempat dan keberlanjutan proyek. Proses persetujuan tunggal ini memungkinkan koordinasi yang maksimal antara pemerintah dan proyek non-pemerintah serta menghindari penerapan yang tumpang tindih.

Lokakarya Persetujuan PCN menyediakan forum di mana BRR dapat memadukan proyek-proyek yang diusulkan dan keterampilan mitra dengan kebutuhan sektoral dan regional di lapangan. Proses ini membantu mengarahkan pendanaan ke kebutuhan nyata sambil mempertahankan minat donor dan LSM.

Per Desember 2008, telah diselenggarakan 46 Lokakarya Persetujuan PCN. Dari 1.859 PCN yang diusulkan, 1.658 telah disetujui.

yang mengumpulkan/menyimpan dan melaporkan komitmen serta penyebaran dana pembiayaan. Inilah *database* pemulihan Aceh-Nias (RANdatabase) berbasis teknologi internet.

RANdatabase berdasarkan pada sistem *development assistance database (DAD)*, yang digunakan untuk melacak dana bantuan di Afghanistan sejak 2003. Pada 2004, Program Pembangunan PBB (United Nations Development Programme, UNDP) memulai penggunaan DAD di seluruh negara yang terkena dampak tsunami untuk menyediakan informasi bagi aliran dana. Pemerintah RI memutuskan untuk menyesuaikan serta menghidupkan DAD untuk menciptakan RANdatabase.

Pertama kali digunakan pada Oktober, RANdatabase mengalami sejumlah penyesuaian. Cara ini melacak ke mana dana *off-budget* dialokasikan atau tidak dialokasikan, dan juga melacak kemajuan fisik dari proyek sebagaimana dilaporkan oleh nota konsep proyek (*Project Concept Note, PCN*). Data ini lalu digunakan untuk mengarahkan mitra secara lebih akurat guna menyelesaikan kebutuhan yang riil.⁷

2. Kehadiran di Lokasi: Kantor-kantor Regional BRR Regional

Data RANdatabase ditingkatkan dengan informasi dari kantor-kantor BRR regional di lapangan. BRR telah mendirikan kantor regional sepanjang Aceh dan Nias untuk mengawasi pelaksanaan di tempat berlangsungnya proyek dan membimbing partisipasi aktif anggota-anggota komunitas dan pemerintah setempat dalam membuat perencanaan serta menjalankan proyek-proyek tersebut. Adanya kehadiran di lokasi memperkuat pendekatan dari bawah ke atas untuk terjadinya rekonstruksi dan memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai apa yang sesungguhnya terjadi di lapangan.

Informasi dari RANdatabase dan kantor-kantor regional BRR amatlah penting dalam memberikan gambaran yang lebih akurat dari bagian-bagian individu sebagaimana halnya juga berfungsi dalam membangun pemahaman kolektif.

Dilengkapi dengan informasi, BRR mampu menetapkan prioritas dengan lebih baik. BRR mampu memilah melalui banyaknya badan dan proyek dan membuat keputusan berdasarkan alokasi dana sehingga memaksimalkan hasil akhir.

Sebagai hasilnya BRR berhasil untuk menyesuaikan pendekatan manajemennya untuk fokus pada pengelolaan di tingkatan "gambaran besar" portofolio rekonstruksi. Manajemen tingkat portofolio diterapkan melalui pengelolaan kekuatan dan kelemahan, kesempatan dan ancaman, beserta hal ini dalam upaya mencapai hasil yang maksimal dari upaya-upaya pemulihan. Sebelumnya BRR sudah menempatkan fokus pada manajemen tingkat proyek, tugas besar yang berkaitan dengan adanya ribuan proyek yang berlangsung. Cara ini adalah penerapan yang lebih dianjurkan dalam situasi sumber daya yang terbatas.

Bekerja dengan Partisipan Rekonstruksi-Seni Persuasi

Setiap mitra memiliki agenda rekonstruksi mereka sendiri-sendiri dan banyak yang telah menetapkan dana bantuan mereka untuk tujuan-tujuan yang spesifik. Namun, agar sumber daya bisa berjalan dengan efektif pada masa pemulihan, pemerintah RI melalui BRR harus mempunyai kepemilikan atas rekonstruksi dan membujuk para pelaku untuk bergabung dengan strategi BRR dan pemerintah RI. Hal ini sesuai dengan prinsip Deklarasi Paris.

Tugas menjadi semakin rumit ketika sejumlah dana bantuan donor sebelumnya telah ditujukan oleh para donor untuk tujuan-tujuan yang spesifik. Dana yang tujuannya sudah ditentukan, membatasi koordinator nasional dalam menyalurkannya. Badan-badan bilateral cenderung terfokus pada kebutuhan yang didorong oleh motif politis, sementara badan-badan multilateral secara umum mengambil proyek-proyek jangka panjang di dalam lingkup agenda pembangunan mereka. Meskipun dana terikat ini sudah dihubungkan dengan prioritas negara penerima, masih ada tingkat kesulitan pada tingkatan sektor-donor mengikat bantuan mereka hanya pada kegiatan-kegiatan yang spesifik.

Sedangkan dana yang belum terikat juga memiliki implikasi tersendiri. Semua negara yang terkena dampak tsunami mengerahkan dana tak terikat dalam jumlah besar, menurut laporan TEC (2006), lebih dari setengah bantuan dana yang terkumpul sebagai hasil imbauan PBB (*UN Appeal*) adalah dana tak terikat. Hanya porsi kecil IFRC (kurang dari 10 persen) yang sudah terikat. Kurangnya keterikatan awal berarti badan-badan dapat sangat fleksibel dalam menggunakan dana, terutama karena standar laporan sumbangan dari masyarakat umum tidak seketat yang berlaku bagi standar laporan untuk dana dari donor-donor yang berasal dari lembaga pemerintahan. Walau begitu, tekanan bagi pemberi dana privat agar hasil pencapaian segera terlihat, mendorong sejumlah badan untuk memilih proyek yang secara jelas memperlihatkan kontribusi produk, meskipun proyek itu sendiri mungkin berada di luar keahlian mereka.

Dalam ketiadaan pengontrolan langsung, BRR harus bersikap persuasif. Cara persuasi membawa dampak positif yang lebih besar pada proses pengambilan keputusan dari mitra yang didukung dana independen daripada struktur yang hierarkis dan kaku. Untungnya, BRR sudah bersusah payah membangun kredibilitas mereka selama fase pasar bebas sebelum lembaga ini mencoba mempengaruhi siapa pun. Sebagaimana pernyataan Cialdini (2001) persuasi bisa sangat efektif bila datang dari jajaran yang setara karena pengaruh lebih baik disebarkan secara horizontal daripada vertikal. Sebagai tambahan, BRR memahami kawasan itu serta tantangan yang dihadapi partisipan di lokasi berkat adanya RANdatabase dan diperkuat oleh informasi yang disediakan oleh kantor regional BRR. Sebagaimana pernyataan seorang pengusaha Amerika Serikat Victor Kiam, "Informasi adalah senjata terbaik bagi seorang negosiator," dan BRR punya banyak informasi.

Ketika BRR telah mencapai posisi untuk bernegosiasi, lembaga itu dengan elegan mengajukan argumen kepada para donor tentang ke mana bantuan perlu dialirkan. Conger (1998) menyatakan bahwa persuasi yang efektif "menjari" proses negosiasi dan pembelajaran, yang pelaku persuasi mengarahkan rekan-rekannya menuju solusi bersama. BRR menggabungkan pengetahuannya dalam alokasi sektor dari RANdatabase dengan kapasitasnya memandu komunitas internasional dalam upaya bersama untuk menjembatani kesenjangan rekonstruksi.

Kepemimpinan

Memiliki satu badan yang memimpin dalam bentuk BRR adalah persyaratan awal untuk mengarahkan fasilitasi. Donor pada umumnya ingin melihat negara-negara penerima mengambil posisi sebagai pimpinan dan mampu mengutarakan apa yang mereka inginkan di tahap pembuatan strategi, dengan kelompok yang solid di tingkatan operasional. BRR memiliki sumber daya untuk bernegosiasi dengan mumpuni dan membuat keputusan sulit berdasarkan informasi rinci yang dimilikinya. Hal inilah yang membedakannya dengan jajaran kementerian/departemen pada saat itu. Kepemimpinan, informasi yang komprehensif dan dilakukan melalui persuasi, secara efektif merealisasikan model fasilitasi terarah.

Evaluasi Paruh Waktu

Dengan model koordinasi yang berbeda, setengah perjalanan dari mandatnya, BRR mengadakan evaluasi paruh waktu (*mid-term review, MTR*) pada April 2007 untuk mengukur keberhasilan dalam dua tahun terakhir dan memutuskan bagaimana pelaksanaan harus bergerak maju. Sebagaimana disebutkan, Rencana Induk asli dibuat sebagai tanggapan bagi tuntutan darurat untuk implementasi yang segera, dan akibatnya tidak berhasil menciptakan rencana yang jelas serta strategi bagi rekonstruksi. Di awal 2007, saat target bagi sejumlah fasilitas melewati persyaratan awal (lebih banyak sekolah dan pusat kesehatan daripada yang diperlukan), yang lain belum layak (contoh

jalan kereta dari Aceh ke Medan), dan keperluan kehidupan perlu dicarikan solusi di sejumlah komunitas di Aceh juga Nias (penanaman *micro-hydropower*, rehabilitasi sawah). Evaluasi paruh waktu membuka peluang untuk meninjau kemajuan terkini dan membandingkannya dengan target dari Rencana Induk. Selain itu evaluasi paruh waktu juga membuka kesempatan untuk merevisi kebijakan-kebijakan, strategi-strategi, target sehubungan dengan evaluasi dinamika kebutuhan nyata, merekapitulasikan program rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh dan Nias sepanjang 2005-2007.

Evaluasi paruh waktu bertujuan untuk mengusulkan strategi dan kebijakan untuk implementasi atas proyek rehabilitasi dan rekonstruksi, menyediakan arahan terhadap rencana kerja bagi periode rekonstruksi yang masih tersisa, dan memberikan rekomendasi bagi pengakhiran tugas BRR serta transisi kepada jajaran kementerian dan pemerintah daerah. Secara umum Rencana Induk yang direvisi dimaksudkan untuk menyempurnakan tujuan-tujuan kegiatan pemulihan serta menyediakan dasar hukum bagi implementasi rehabilitasi dan rekonstruksi oleh BRR sepanjang 2005-2008 sebagaimana bagi sisa pekerjaan untuk jajaran kementerian dan pemerintah daerah pada 2009.

Evaluasi paruh waktu menerapkan sistem empat kuadran untuk mengategorikan progres oleh BRR dan mitra-mitranya (Gambar 2.8.). Kuadran pertama digunakan untuk proyek-proyek yang sudah melampaui target dari Rencana Induk yang asli. Rekonstruksi kesehatan dan pendidikan ada di dalam kategori ini. Kuadran yang kedua terdiri atas proyek-proyek yang belum memenuhi target Rencana Induk. Proyek-proyek ini, sebagaimana pengadaan perahu-perahu memancing, telah diturunkan tingkat prioritasnya dan diganti dengan yang lain, berupa kepentingan darurat di lapangan. Kuadran ketiga adalah proyek-proyek yang telah diimplementasikan meskipun tidak disebut di dalam Rencana Induk, sebagai wujud respons terhadap permintaan/kebutuhan. Kuadran terakhir berisi target-target dari Rencana Induk yang belum dilaksanakan sama sekali karena situasi di lapangan memperlihatkan kurangnya efisiensi dalam implementasi atau kurangnya kebutuhan. Kategori-kategori ini dengan jelas memperlihatkan sektor-sektor yang paling memerlukan tambahan dana dibandingkan dengan sektor yang telah memenuhi target mereka secara cukup.

Gambar 2.8 Empat Kuadran Evaluasi Paruh Waktu





Konsultasi Publik dengan Bappenas di Jakarta menyangkut revisi Rencana Induk, 19 Juli 2007. Foto: BRR/Arif Ariadi

Dengan terus mengukur progres secara teliti selama dua tahun terakhir, BRR memperoleh informasi penting untuk terus memperbaiki hasil rekonstruksi. Fitur utama revisi termasuk menambah alokasi untuk perumahan dan pembangunan ekonomi dan revisi dari target program berdasarkan konsultasi dengan penerima keuntungan, pemerintah daerah, dan para mitra. Evaluasi paruh waktu menimbang fluktuasi nilai tukar terhadap dollar AS di seluruh dunia yang juga mempengaruhi harga dari materi-materi impor, krisis bahan bakar juga menaikkan harga minyak dan secara tidak langsung meningkatkan biaya transportasi, isu-isu keamanan dan sosial, kapasitas komunitas dan kontraktor, dan kondisi cuaca untuk menetapkan target yang realistis.

Rekomendasi dalam evaluasi paruh waktu menjadi dasar bagi revisi Rencana Induk berisikan penyesuaian bagi target-target program dan alokasi anggaran, juga termasuk pembuatan kebijakan yang lebih komprehensif dan strategis untuk dilaksanakan selama sisa jangka waktu kerja BRR. Sejumlah kebijakan disederhanakan sementara lainnya dipecah menjadi komponen yang lebih efektif dan efisien. Rencana anggaran juga direvisi sebagai respons dari kebutuhan lapangan yang berubah. Penyesuaian terhadap Rencana Induk ini menghasilkan percepatan proses dan tujuan-tujuan yang lebih akurat. Peraturan presiden mengenai revisi tentang Rencana Induk, diresmikan Presiden RI pada Juli 2008.

Evaluasi paruh waktu dan revisi Rencana Induk adalah dua titik penting dalam rekonstruksi. Saat berurusan dengan tugas besar dalam menerapkan dan

mengoordinasikan rekonstruksi, amatlah penting untuk menetapkan rencana dan target yang jelas pada tingkatan strategis dan operasional, menjaga terlihatnya hasil yang segera tanpa kompromi. Bersikap fleksibel dan menyediakan ruang untuk penyesuaian adalah sama pentingnya bila diperlukan perubahan. Akhirnya, pengukuran diperlukan untuk menilai efektivitas rencana dalam mewujudkan perubahan yang diperlukan. Tinjauan rekonstruksi secara menyeluruh adalah kunci yang memastikan segala sesuatu berjalan di jalur yang benar. Evaluasi paruh waktu memungkinkan kelancaran rekonstruksi dan Rencana Induk dimodifikasi sesuai dengan perubahan kebutuhan.

Mekanisme Koordinasi

Skala rekonstruksi Aceh dan Nias memerlukan mekanisme koordinasi yang signifikan untuk mengurangi tumpang tindih serta duplikasi, meminimalisasi kesenjangan dan hal-hal yang tidak efisien, serta memastikan proyek-proyek selaras dengan kebutuhan penduduk Aceh dan Nias. BRR dibangun untuk melakukan tanggung jawab koordinasi, mengkonsolidasikan, dan menyederhanakan pekerjaan rekonstruksi oleh pemerintah RI melalui satu lembaga. Sementara bagi donor, Dana Multi-Donor untuk Aceh dan Nias (Multi-Donor Fund for Aceh and Nias, MDF) menyediakan kerangka kerja bagi koordinasi dan bertindak sebagai forum dialog. Badan-badan PBB dan Palang Merah Internasional juga memiliki forum koordinasi mereka sendiri.

Forum Koordinasi untuk Aceh dan Nias (CFAN) dan Pertemuan Pemangku Kepentingan Kepulauan NIAS (NISM)

Dipimpin oleh BRR, Forum Koordinasi Tahunan untuk Aceh dan Nias (Coordination Forum for Aceh and Nias-CFAN) dan Pertemuan Pemangku Kepentingan Kepulauan Nias (NISM) dimaksudkan sebagai sarana untuk mempertemukan mitra-mitra dalam satu ruangan, menerima rekomendasi dari mitra, dan menciptakan dialog terbuka untuk mengenali kesenjangan, kebutuhan, dan solusi. Setiap tahun, CFAN dan NISM menitikberatkan fokus pada tema yang berbeda dan relevan bagi perubahan kebutuhan dan proses rekonstruksi. BRR juga menggunakan forum ini untuk mempublikasikan serta meningkatkan kesadaran mengenai ke mana perginya dana, terutama alokasi dana menurut sektor.

Sebagaimana dilaporkan oleh Masyrafah dan McKeon (2008), pandangan terhadap keberhasilan tentang forum-forum ini amatlah beragam. Menurut beberapa pihak, forum-forum ini hanyalah latihan aktivitas hubungan masyarakat (*public relations*). CFAN dan NISM menyediakan landasan bagi diskusi mengenai progres dan tantangan. Namun, sebagaimana disiratkan pada judul, ada harapan bahwa forum akan mengoordinasikan badan-badan, membantu partisipan rekonstruksi untuk menetapkan strategi, dan membentuk rencana pembangunan jangka panjang. Harapan-harapan ini, hingga titik tertentu, tidak dapat dipenuhi (Masyrafah dan McKeon, 2008).

Sementara itu, forum bagi koordinasi partisipan terbukti efektif dalam menyatukan prioritas. Sebagai contoh, pendekatan secara regional didiskusikan dan disanjung pada pertemuan kedua CFAN.

Mendekati akhir masa tugasnya, pertemuan terakhir antara CFAN dan BRR dimaksudkan untuk fokus pada tiga hal: mengenali pencapaian, konsolidasi terhadap apa yang dipelajari, dan kelanjutan koordinasi sepanjang masa transisi dari fase rekonstruksi menuju pembangunan yang berkesinambungan.

Dana Multi-Donor untuk Aceh dan Nias (MDF)

MDF adalah upaya bersama antara pemerintah RI dan para donor untuk menyatukan dana bagi rekonstruksi. Hal ini membuka peluang bagi para partisipan termasuk pemerintah RI untuk mengurangi biaya informasi, koordinasi, administrasi serta beragam transaksi.

MDF awalnya menerapkan proyek-proyek sebagai respons terhadap kebutuhan yang tinggi. Ia bermitra dengan badan seperti Bank Dunia yang memiliki reputasi dalam menerapkan proyek-proyek di mana pun di negara ini. Ketika kebutuhan-kebutuhan lain tampak semakin jelas, BRR memanfaatkan posisinya sebagai pimpinan bersama dan sebagai otoritas nasional terkemuka dalam rekonstruksi untuk mengambil peran dalam menentukan program dana. BRR menyalurkan dana sedapat mungkin agar target yang telah ditetapkan oleh Rencana Induk tercapai sedangkan tumpang tindih dengan proyek-proyek lain dan dana lain dapat dihindari. Sebagai contoh, dana dialokasikan untuk menyediakan bantuan teknis bagi BRR dan bagi proyek-proyek infrastruktur skala kecil dan besar yang bisa menjadi strategis dalam rekonstruksi, menetapkan dasar bagi kapasitas badan yang lebih baik dan menarik sumber daya lokal dalam membangun infrastruktur lokal. Dana hampir US\$ 700 juta di MDF, yang mencapai hampir 10 persen dari total dana, memiliki halangan yang relatif lebih rendah dan karenanya bisa digunakan untuk menjembatani kesenjangan antara dana dan sektor yang membutuhkan.

Kepemimpinan BRR adalah kunci yang memastikan penyatuan dana MDF bisa dioptimalkan. Di dalam ulasan mereka terhadap 18 MDF, Scanteam menemukan, meskipun pemerintah pusat memiliki cara formal dan informal dalam mempengaruhi MDFs, peran formal kerap lebih lemah (2007). Secara umum, donor cenderung memiliki peran formal yang dominan dalam mengalokasikan dana dan mempengaruhi keputusan. Kasus Aceh dan Nias memperlihatkan realitas yang berbeda, BRR menggunakan kesempatan untuk menyamakan program donor dengan agenda rekonstruksi pemerintah.

Perpanjangan Tangan Koordinasi

Seperti telah disebut, BRR memanfaatkan mekanisme dan landasan yang sudah tersedia dari badan-badan lain, untuk memperpanjang peran koordinasi serta mengurangi beban biaya terkait.

- (a) Koordinasi Pemulihan PBB (UNORC)–dilakukan atas permintaan pemerintah RI melalui sebuah nota kesepahaman pada 2005, UNORC adalah fasilitator dari Sistem Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations System*) yang berperan utama dalam memfasilitasi dialog kebijakan antara para pemangku kepentingan pemulihan. UNORC menyediakan satu jalur akses bagi BRR ke sistem PBB.
- (b) International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)–sama dengan fungsi dari UNORC ke badan-badan PBB, peran IFRC di Aceh adalah untuk mendampingi koordinasi dari Palang Merah dan Red Crescent Societies yang aktif di dalam upaya rekonstruksi di Aceh dan Nias. Dari 23 Organisasi Palang Merah, 18 di antaranya telah bergabung dalam koordinasi dari IRFC. Kehadiran organisasi ini mendampingi upaya BRR dalam mengoordinasikan sejumlah organisasi pemberi bantuan di Aceh dan Nias.

Kesimpulan

Dana internasional yang luar biasa jumlahnya membuka peluang bagi respons internasional yang luar biasa pula. Pemerintah RI menyambut baik komitmen dari seluruh dunia. Untuk segera menjawab kebutuhan di semua sektor, BRR memungkinkan para pelaku untuk menjalankan proyek dengan intervensi yang minimal. Melonggarkan pengawasan pada tahap awal, memberikan BRR peluang untuk menemukan cara pandang yang bernilai yang hanya bisa diberikan oleh berjalannya waktu.

Proyek-proyek rekonstruksi secara mendasar amatlah berbeda dengan proyek-proyek pembangunan yang lain. Kesenjangan tetap ada di dalam proses rekonstruksi. Perubahan lingkungan terjadi lebih cepat, memerlukan adanya respons yang bisa disesuaikan dengan keadaan. Kecepatan pelaksanaan harus berbeda karena keadaan darurat. Karena itu, perlu adanya keseimbangan antara perencanaan dan pelaksanaan, serta tindakan, sedangkan dana yang fleksibel diperlukan oleh pihak pemerintah nasional dan juga donor. Fleksibilitas ini harus tecermin oleh Rencana Induk pemerintah dan rencana-rencana lain.

BRR menangkap sinyal adanya alokasi yang tidak tepat di tahap awal, namun menerapkan pengawasan yang berlebihan di tahap awal akan melahirkan dampak yang kontraproduktif. Dalam waktu yang tepat keteraturan muncul dari keadaan kacau dan menyingkapkan kekuatan juga kelemahan dari setiap mitra dan juga BRR. Pergeseran ke pendekatan terarah di waktu yang tepat dapat diterapkan di Aceh dan Nias untuk mengatasi kawasan yang kacau, sementara meningkatnya jumlah lembaga, dengan dana mereka masing-masing, menimbulkan tantangan dalam koordinasi. Pendekatan fasilitasi terarah membuahkan hasil yang positif dengan adanya alokasi dana yang tepat bagi sektor-sektor yang tepat. ■



Mengatasi Hambatan Pencairan Dana

Kelambanan Awal yang Berbuntut Kekecewaan

MASA bulan madu segera berlalu. Pada akhir 2005 sampai 2006, BRR memasuki masa yang penuh kekecewaan. Kepercayaan atas kemampuannya untuk melaksanakan proses pemulihan terus menurun. Masyarakat dan lembaga-lembaga masyarakat madani di Aceh dan Nias mengkritik BRR secara terbuka karena dinilai terlalu lamban bertindak. Sedangkan pemerintah setempat dan masyarakat donor juga menunjukkan ketidaksabaran mereka, walaupun dengan cara yang lebih sopan.

Sebuah perusahaan konsultan yang diminta oleh BRR untuk melakukan studi media (Emerson, 2006) menemukan bahwa 18 persen dari 113 berita nasional dan internasional dari 17 Desember 2005 sampai 3 Januari 2006 melaporkan kelambanan BRR. Dari 22 artikel hanya satu yang bernada positif. Artikel opini yang dimuat di surat kabar lokal lebih parah lagi. Tiga minggu setelah surat kabar nasional terkemuka *Kompas* menurunkan berita berjudul "BRR Bekerja Lamban" pada 17 Desember 2005 mengenai kunjungan Ketua Badan Pelaksana BRR Kuntoro Mangkusubroto pada wakil presiden untuk melaporkan perkembangan terakhir, koran lokal *Serambi Indonesia* menurunkan berita dengan judul "BRR Kurang Profesional" pada 11 Januari 2006. *Serambi Indonesia* mengatakan BRR kurang koordinasi dan mempekerjakan staf yang kurang kompeten. Kritik yang lebih keras datang dari seorang pemimpin informal terkemuka di Nias yang secara terbuka mengemukakan bahwa BRR telah gagal melaksanakan program

*Program pendampingan perusahaan dan peningkatan keterampilan pekerjanya merupakan bagian penting dari upaya pengembangan ekonomi dan bisnis. Salah satu bidang utama yang digarap adalah perusahaan konveksi.
Foto: BRR/Arif Ariadi*

rehabilitasi dan rekonstruksi: “Boleh dikatakan, selama 2005 BRR tampaknya tidak tahu apa yang harus dikerjakan. Bahkan, dana anggaran tidak dimanfaatkan karena mereka tidak tahu apa yang harus dilakukan dengan uang tersebut.”⁸

Frustrasi terhadap kelambanan proses rehabilitasi dan rekonstruksi itu dapat dimengerti. Pada akhir 2005, hanya 10 persen dari anggaran sebesar Rp 3,9 triliun yang dapat disalurkan. Setahun setelah tsunami, sebagian terbesar tanah perkotaan di Aceh dan Nias masih dipenuhi reruntuhan dan 67.500 orang masih tinggal di tenda-tenda, banyak di antaranya sudah mulai lapuk. Ratusan ribu orang berharap dapat segera pindah ke rumah permanen dan kembali hidup normal namun masih harus bergantung pada bantuan pangan dan program darurat untuk mendapat penghidupan (BRR and International Partners 2005). Tidak ada yang berharap BRR dapat menyelesaikan pembangunan kembali dalam semalam, tetapi diyakini bahwa BRR seharusnya dapat bergerak lebih cepat. Masyarakat mulai kehilangan kesabaran.

Kelemahan dari Harapan yang Terlalu Tinggi

Bahwa manusia akan kecewa bila mereka menerima lebih sedikit dari apa yang diharapkan, hal itu merupakan suatu kebenaran. Makin besar jurang perbedaan itu makin besar pula kekecewaan mereka. Seperti dikatakan Zeithaml dan rekan-rekannya (1993), “Kekecewaan pelanggan terjadi bila harapan awal terhadap sebuah produk atau jasa lebih tinggi daripada persepsi terhadap produk atau jasa tersebut setelah dibeli.” Fenomena ini menjadi kenyataan dalam konteks pascagempa Aceh-Nias.

Kenyataan bahwa BRR telah menjadi tumpuan harapan yang terlalu tinggi sejak awal tidak membantu. Penduduk Aceh dan Nias, para donor dan LSM, menyambut pembentukan BRR pada April 2005 dengan penuh gairah, dan yakin bahwa lembaga yang baru ini dapat memperbaiki dan mempercepat proses pemulihan. Tapi lima bulan setelah tsunami, kemajuan yang dicapai dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi masih terbatas. Operasi tanggap darurat pada dasarnya telah memberikan hasil-hasil yang menggembirakan tanpa menelan korban dan berhasil mencegah wabah penyakit, tetapi para donor dan LSM berhati-hati dalam mengambil tindakan jangka panjang karena khawatir bahwa bantuan mereka akan salah arah atau tumpang-tindih dengan yang lain, sedangkan pemerintah lamban melakukan koordinasi.⁹ Setelah pemerintah mengumumkan berakhirnya operasi tanggap darurat pada Maret 2005 barulah fokus perhatian bergeser pada kegiatan pemulihan. Dengan berakhirnya kegiatan bantuan tanggap darurat, perhatian beralih pada BRR sebagai badan yang ditunjuk untuk memimpin usaha pemulihan.

Kegairahan ini tecermin dan dipertegas oleh gencarnya peliputan media yang bernada positif sejak awal, dengan mengutip harapan dan simpati dari pemimpin terkemuka seperti Utusan Khusus PBB untuk Pemulihan Tsunami Bill Clinton, para pejabat Bank Dunia, dan ekonom Faisal Basri. Koran setempat *Serambi Indonesia* bernada lebih

Gambar 3.1 Hambatan-hambatan yang Memengaruhi Pencairan Dana

antusias lagi ketika pada 6 Mei 2005 dalam tajuknya mengharapkan BRR bertindak sebagai motivator bagi pemerintah lokal dan masyarakat Aceh.

Seperti telah dikatakan, skala kerusakan yang dahsyat serta kompleksitas permasalahan usaha pemulihan pascabencana yang melibatkan ratusan pelaku bukanlah tantangan yang mudah bagi organisasi yang baru lahir dan baru belajar merangkak. Waktu tujuh bulan terlalu singkat untuk mengembangkan kemampuan organisasi dan menjangkau para pemangku kepentingan yang utama—pimpinan departemen, pemerintah lokal, donor bilateral dan multilateral, dan LSM—untuk menyetujui mekanisme kerja, menetapkan program kerja, dan prioritas-prioritas bersama.

BRR membutuhkan waktu dua bulan untuk menyiapkan dan menyusun kembali daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) yang akhirnya selesai pada Juli 2005. BRR juga mengadakan serangkaian lokakarya untuk konsep proyek dengan menyetujui 180 proyek seharga US\$ 1,78 miliar. Dari Oktober sampai Desember 2005, 101 satuan kerja (Satker) didirikan untuk melaksanakan 945 proyek yang dibiayai oleh anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Mengingat besarnya rencana dan persiapan yang dilakukan, tidaklah mengherankan bahwa sampai akhir 2005 pencairan dana bantuan secara rata-rata masih sangat rendah. Tidak heran bila masyarakat Aceh dan Nias melihat BRR baru menghasilkan sedikit kemajuan dalam tujuh bulan itu. Sebagai ekspresi kekecewaan mereka, BRR diplesetkan menjadi "Baru Rapat-Rapat".

Dua Jenis Hambatan Kemajuan

Sebagai koordinator pemulihan dan pelaksana utama proyek *on-budget* pemerintah, BRR dihadapkan pada beragam tantangan yang luar biasa dalam hal pemanfaatan dana. Tantangan ini terjadi pada tingkat hukum/kebijakan dan tahap pelaksanaan

Hambatan-hambatan Hukum dan Kebijakan

Sejak awal hambatan-hambatan pada tingkat hukum/kebijakan menjadi masalah utama, dan harus diselesaikan sebelum tantangan-tantangan pelaksanaan menghadang. Hal ini terkait dengan hukum dan peraturan perundangan di Indonesia, yang menentukan aturan main dan lingkup kerja tempat BRR beroperasi. Hambatan-hambatan berikut dijumpai dalam konteks perundang-undangan Indonesia (patut dicatat bahwa dua hambatan pertama ini termasuk hambatan legal/kebijakan soal keuangan,



Hambatan Pelaksanaan

- Kurangnya Kapasitas Awal BRR
- Masalah-masalah Koordinasi
- Kapasitas Penyerapan Ekonomi yang Terbatas

Hambatan Hukum & Kebijakan

- Peraturan Pengadaan Barang & Jasa yang Tidak Sesuai
- Proses Operasional & Izin Kerja yang Rumit
- Kebijakan Bebas Pajak yang Lambat
- Alokasi Anggaran yang Sangat Spesifik

Tingkat Penyerapan Dana



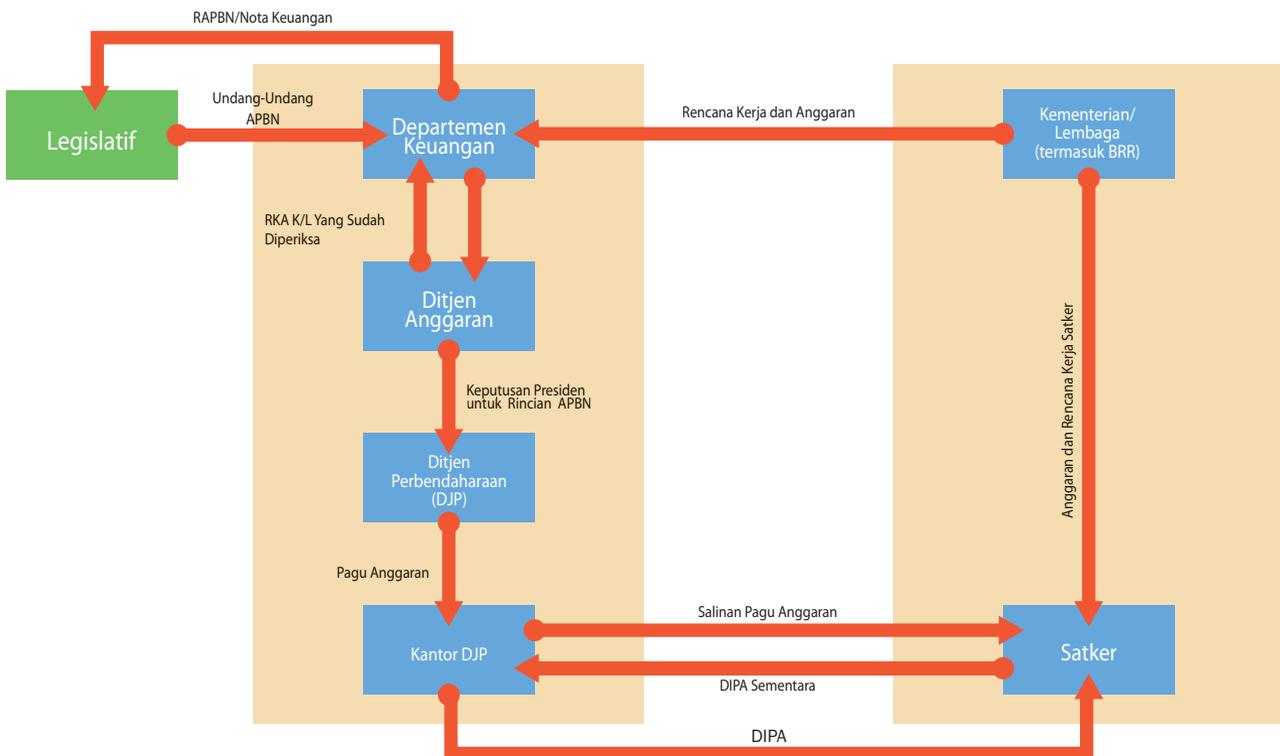
sedangkan tiga hambatan lainnya adalah hambatan yang bersifat nonfinansial namun berdampak secara langsung terhadap cepatnya penyaluran dana rekonstruksi).

(i) Alokasi Anggaran yang Sangat Spesifik

Sebagai lembaga pemerintah, BRR harus mengikuti siklus anggaran nasional, rencana kerja dan anggaran diajukan pada kuartal pertama tahun berjalan. Finalisasi anggaran untuk tahun fiskal berikutnya dilakukan pada November setelah serangkaian rapat perencanaan anggaran pemerintah yang dilakukan secara internal dan bersama dengan DPR.

Tidak seperti kantor-kantor departemen dan badan-badan permanen pemerintah lain yang bekerja dalam lingkup pembangunan yang relatif stabil, BRR mengoperasikan usaha rekonstruksi darurat yang sangat dinamik dan berubah-ubah. Situasi di lapangan bisa berubah sewaktu-waktu karena banyaknya pihak yang terlibat—termasuk LSM yang mengelola kira-kira sepertiga dana rekonstruksi tetapi hanya bisa diawasi secara tidak langsung oleh BRR—dan kondisi sosial ekonomi yang labil pascabencana Aceh-Nias. Detail anggaran yang tampaknya bagus dalam tahap perencanaan belum tentu bisa dilaksanakan di lapangan karena mungkin tumpang-tindih dengan pekerjaan yang dilakukan oleh LSM, atau adanya prioritas lain yang baru, perubahan-perubahan kebutuhan, atau kenaikan mendadak harga-harga material rekonstruksi yang akan secara drastis memperkecil skala proyek tersebut.

Gambar 3.2 Mekanisme Anggaran Pemerintah Indonesia



Gambar 3.3 Jadwal Anggaran Pemerintah Indonesia

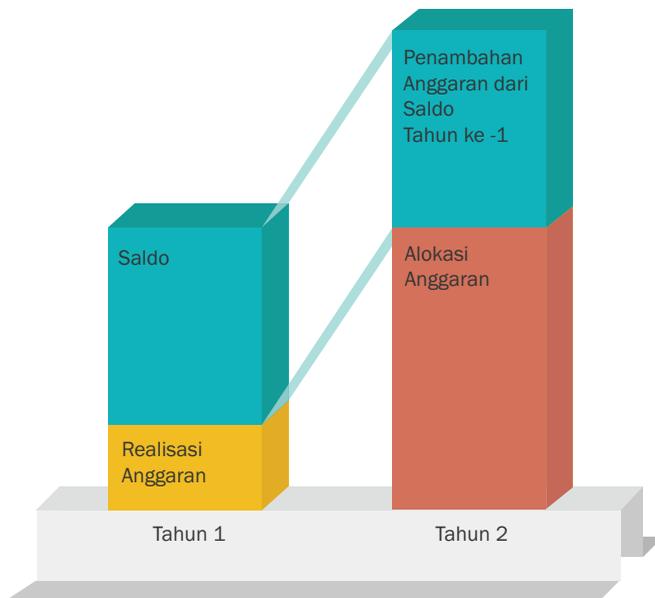
JADWAL ANGGARAN PEMERINTAH INDONESIA	
Januari - April	Rencana Tahunan Strategis Nasional
Awal April	Memperbarui dan Meramal Makro ekonomi dan Fiskal, termasuk Pemasukan, Pengeluaran dan Perkiraan Defisit (BAPEKKI), Perkiraan ke Depan (Direktorat Jenderal Anggaran dan Saldo Fiskal)
April - Mei	Persiapan Keputusan Kebijakan Fiskal dan Keputusan Kebijakan Anggaran (DGBFB)
Mei 15	Keputusan Kebijakan Fiskal Disampaikan ke DPR (Depkeu)
Pertengahan Mei	Sirkuler Anggaran: Keputusan Kebijakan Anggaran dan Plafon Departemen Terkait (DGBFB)
Juni	Rencana Strategis Departemen dan Proposal Anggaran disampaikan ke Departemen Keuangan (Depkeu)
Juni	Diskusi Awal Anggaran antara Departemen Terkait dan Panitia Sektoral
Juli	Negosiasi Anggaran dan konsolidasi antara Departemen Terkait dan Depkeu (DGBFB)
Juli	Nota Keuangan (MEFUO) Semester Pertama (DGBFB)
Minggu Pertama Agustus	Diperiksa oleh Kabinet dan Persetujuan Anggaran Pemerintah (DGBFB)
18 Agustus	Undang-Undang Anggaran disampaikan ke DPR
Sept - Okt	Diskusi Anggaran di DPR (DGBFB, Panitia Anggaran)
31 Oktober	Undang-Undang Anggaran Disetujui DPR
November	Dokumen Penjatahan Diberikan (DG Bendahara)

Aturan yang berlaku yang mengharuskan persetujuan Departemen Keuangan dan Badan Perencanaan Nasional (Bappenas) sampai ke tingkat satuan kerja dan proyek untuk mendapat anggaran ternyata kurang fleksibel bagi pekerjaan yang sering berubah-ubah. Peraturan ini perlu diubah dan dibuat lebih fleksibel dengan mekanisme alokasi anggaran yang memungkinkan alokasi dana dipindahkan dari satu proyek ke proyek lain “sambil berjalan”.

(ii) Pengembalian Dana yang Tak Terpakai

Pada waktu rekonstruksi mulai berjalan, halangan lain menghadang. Peraturan anggaran negara pemerintah mengharuskan bahwa anggaran yang belum terpakai harus dikembalikan ke Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) pada akhir tahun fiskal.¹⁰ Peraturan ini bagus untuk disiplin tepat waktu, tetapi bagi BRR kurang menguntungkan karena pada akhir 2005, seperti sudah disebutkan, 90 persen dari dana yang dialokasikan dari DIPA belum terpakai. Saldo anggaran yang luar biasa besarnya ini disebabkan karena BRR dibentuk pada pertengahan tahun fiskal disusul dengan proses persiapan anggaran serta persetujuannya yang memakan waktu tiga bulan. Oleh karena itu, ketika DIPA selesai pada Juli 2005, BRR hanya punya waktu lima bulan untuk menyerap dana. Karena dibuat dengan tergesa-gesa, beberapa perincian proyek

Gambar 3.4 Realokasi Anggaran yang Tak Terpakai pada Tahun-tahun Berikut



dalam DIPA kurang akurat dan kurang lengkap serta menghambat pelaksanaan yang pada gilirannya mengakibatkan rendahnya pencairan dana.

Untuk melanjutkan proyek-proyek tersebut, diperlukan kebijakan khusus supaya BRR dapat menyalurkan dana yang belum terpakai sejak 2005, namun sekaligus tetap bisa menerima seluruh dana anggaran 2006. Bila tidak, BRR terpaksa mengembalikan dana yang belum terpakai kepada KPPN dan sebagai akibatnya akan menerima pengurangan pagu anggaran pada 2006, berdasarkan rendahnya penyerapan dana pada 2005. Akibatnya anggaran 2006 hanya akan sedikit lebih besar dari jumlah anggaran yang belum terpakai pada 2005 (Gambar 3.4.). Bagi BRR ini tak masuk akal; rendahnya penyerapan dana pada 2005 sama sekali tidak mencerminkan kemampuan BRR secara utuh. Kemampuan pelaksanaan BRR yang sebenarnya jauh lebih besar.

(iii) Proses Pengadaan

Menurut peraturan pemerintah, untuk pengadaan barang dan jasa dengan nilai di atas Rp 50 juta (sekitar US\$ 4.500) harus dilakukan melalui pelelangan umum. Proses lelang proyek biasanya—sejak mempersiapkan dokumen, membuat pengumuman, dan melakukan seleksi pemenang sampai penandatanganan kontrak—memakan waktu sedikitnya 59 hari untuk tiap transaksi. Perlu hampir dua bulan sebelum pelaksanaan sebuah proyek dapat dimulai secara fisik. Ini terlalu lama bagi ribuan korban pengungsi yang masih tinggal di tenda-tenda dan barak-barak setahun sesudah tsunami. Setiap tambahan hari memperburuk masalah-masalah yang sudah diderita korban yang tergusur secara masif dari tempat tinggalnya, dan tidaklah sulit untuk memprediksi bahwa biaya sosial yang makin tinggi akan membuat pemerintah tak berdaya menanganinya. Amatlah penting untuk memulai sebuah proyek dengan cepat.

(iv) Izin Beroperasi dan Izin Bekerja

Hambatan hukum/kebijakan juga mengganggu prosedur administrasi untuk pendaftaran dan imigrasi. Dahsyatnya bencana telah mendorong ratusan lembaga internasional untuk mengirim ribuan orang, nyaris dari seluruh dunia, ke Aceh dan Nias. Mereka perlu mengesahkan keberadaan mereka secara hukum di Indonesia dengan segera supaya dapat membuka rekening bank, merekrut pegawai lokal sesuai peraturan yang berlaku, mengurus visa untuk staf asing mereka, mendapatkan pembebasan pajak, izin masuk melalui pabean serta memperoleh keringanan lain yang hanya diberikan

kepada organisasi yang terdaftar. Namun, proses pendaftaran ternyata sangat rumit. Mereka perlu mendatangi instansi pemerintah yang berbeda-beda untuk memperoleh berbagai macam dokumen. Tambahan beban kerja yang mendadak menyebabkan kemacetan administrasi luar biasa hampir di setiap unit kerja pemerintah yang terkait. Antrean panjang terbentuk dan pemberian izin beroperasi dan izin bekerja yang amat diperlukan memakan waktu terlalu lama. Kemacetan administrasi dan penundaan ini menghambat tenaga ahli asing yang sangat dibutuhkan untuk memulai proses pemulihan. Pelayanan administrasi yang rumit dan lamban telah mencoreng wajah pemerintah Indonesia di mata internasional.

(v) Pembebasan Pajak

Kebutuhan material dan alat-alat dalam jumlah besar untuk rekonstruksi memerlukan proses kepabeanan yang lebih fleksibel. Sedangkan peraturan yang berlaku mengharuskan adanya bukti yang menunjukkan bahwa pajak dan bea impor telah dibayar sebelum boleh melewati pabean. Hal ini menimbulkan kemacetan serius dalam penyediaan materi impor sebab sebagian besar merupakan bantuan dan karena itu bebas pajak.¹¹ Diperlukan surat rekomendasi untuk pembebasan pajak sebagai pengganti bukti tanda terima pajak untuk melalui pabean.

Karena BRR bertanggung jawab atas keseluruhan proses pemulihan, sangatlah tepat bila lembaga ini juga yang mengeluarkan surat rekomendasi tersebut. Akan tetapi, kerja sama dengan lembaga-lembaga pemerintah yang lain diperlukan untuk menguji fakta di lapangan dan memastikan sah tidaknya dokumen-dokumen yang diterima sebelum surat rekomendasi dapat diberikan.

Peraturan bermasalah yang lain terkait dengan pajak pertambahan nilai (PPN) dan pajak penjualan barang mewah atas barang dan jasa yang dibeli oleh LSM asing. Undang-undang yang berlaku tidak memberikan pembebasan pajak untuk bantuan oleh LSM asing. Pembebasan pajak hanya diberikan pada proyek-proyek hibah yang disalurkan melalui mekanisme *on-budget* pemerintah. Diperlukan kebijakan pajak khusus untuk meluruskan ketimpangan perlakuan bagi hibah *on-budget* dan *off-budget*.

Hambatan-hambatan Pelaksanaan

Berbeda dengan hambatan-hambatan hukum/kebijakan, hambatan-hambatan pada tahap pelaksanaan mulai muncul pada bulan-bulan berikutnya ketika BRR menghadapi persoalan-persoalan di lapangan. Hambatan-hambatan berikut menghadang BRR:

(i) Tantangan Umum pada Tahap Awal

Sebagai badan pemerintah yang baru, BRR menghadapi sejumlah tantangan dalam bulan-bulan pertama. Seperti telah dikatakan, BRR harus mengoordinasi sedemikian banyak proyek yang teramat besar. Dengan dana proyek sebesar US\$ 6,7 miliar yang terbagi kedalam 16 sektor publik dan swasta yang hancur oleh bencana ganda– tsunami

di Aceh yang diikuti oleh gempa di Nias—proyek ini termasuk satu di antara proyek pascabencana yang terbesar di dunia. Dengan kapasitas awal yang terbatas, BRR tidak mungkin menangani tugas berskala raksasa ini dengan cepat.

Dengan demikian, kinerja rekonstruksi pada bulan-bulan pertama lebih lamban dibandingkan bila dilakukan oleh lembaga pemerintah yang lebih matang. Koordinasi dan kapasitas internal yang lemah tampak sejak awal ketika BRR masih dalam proses memperoleh dan mengembangkan kapasitas sumber daya manusia, sistem organisasi, dan prosedur kerjanya. BRR dimulai dengan hanya 12 orang staf tetapi kemudian membengkak menjadi 326 personel dalam waktu setahun.¹² Anggota staf baru yang dikumpulkan bersama-direkrut perusahaan swasta atau “dipinjamkan” dari berbagai kantor-kantor pemerintah dan kantor swasta—perlu waktu untuk menyesuaikan diri dalam peranan mereka yang baru dan untuk membangkitkan perasaan kolektif sebelum menunjukkan kemampuan mereka. Koordinasi internal dan mekanisme pelaporan dari Kepala Badan Pelaksana BRR ke bawah masih dalam proses pembentukan dan penyesuaian untuk menjawab tantangan-tantangan strategis dan operasional.

(ii) Masalah-masalah Koordinasi

Pada mulanya, koordinasi BRR dengan pemerintah setempat masih agak lemah. Pemerintah setempat tampaknya mengharap BRR membantu mereka melaksanakan prioritas lokal. Akan tetapi, melihat rencana rehabilitasi pemerintah setempat yang kurang menyeluruh, BRR membuat strategi baru dengan membuka kantor-kantor cabang untuk menangani masalah-masalah lokal. Pendekatan ini kurang berhasil. Pemerintah lokal merasa mereka lebih tahu mengenai keluhan masyarakat di daerah mereka dan kecewa terhadap langkah BRR yang mereka anggap lamban.

Koordinasi yang lemah antara BRR dan pemerintah setempat bukan disebabkan oleh kurangnya usaha. Banyak rapat dan diskusi yang dilakukan. Organisasi yang berbeda-beda tidak berhubungan dengan baik pada awalnya. Seperti ditulis di terbitan *BRR and International Partners* (2005): “Hampir semua rapat yang seharusnya untuk berkoordinasi, menjadi sekadar tukar-menukar informasi dan bukan membuat rencana strategis (dan) ... karena terlalu sibuk dengan programnya sendiri, pejabat BRR menjadi sangat frustrasi kalau harus mengikuti rapat yang tidak terlalu berguna... (karena itu) di waktu mendatang mereka lebih sering mengirim staf mereka yang lebih junior, sehingga penekanan pada informasi lebih besar di dalam rapat dibanding pembicaraan strategi.” (Nazara dan Resosudarmo, 2007)

Kurangnya koordinasi melahirkan sejumlah masalah dalam pelaksanaan seperti pekerjaan yang tumpah-tindih dengan proyek yang dikerjakan oleh pemerintah lokal, terlambatnya pelaksanaan proyek karena kurangnya dukungan lokal, dan keputusan yang keliru karena masalah komunikasi. Bahwa sebagian besar staf BRR berada di kantor pusat menimbulkan tanda tanya apakah mereka mengerti betul situasi dan aspirasi lokal. Nyata bahwa desentralisasi perlu dilakukan BRR untuk memperbaiki koordinasi di lapangan.



Koordinasi dengan departemen terkait seperti Departemen Keuangan, Bappenas, Departemen Pekerjaan Umum, dan Departemen Luar Negeri tidak terlalu bermasalah. Peranan dan tanggung jawab BRR sebagai badan yang baru, walaupun sudah dijabarkan dengan jelas dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2/2005, belum tentu dimengerti dan dilaksanakan dalam tingkat operasional, terutama oleh mereka yang bekerja di lapangan. *The Jakarta Post* melaporkan pada 9 November 2005 bahwa perang antarbirokrasi kadang terjadi antara berbagai badan pemerintah yang berusaha untuk menjalin hubungan kerja sama yang serasi. Hal yang sama terjadi antara BRR dan donor serta LSM, yang semuanya mempunyai kepentingan dan prioritas sendiri-sendiri.

(iii) Keterbatasan Daya untuk Rekonstruksi

Tingkat kegiatan rekonstruksi di suatu tempat tergantung pada tenaga kerja yang tersedia, mesin, material dan lain-lain yang bisa dimobilisasi oleh pelaksana di lapangan. Tanpa jumlah kontraktor yang cukup untuk menangani proyek dan tenaga teknik untuk melaksanakan dan mengelola pekerjaan rekonstruksi, laju kemajuan akan terbatas.

Juga ada tarik ulur antara faktor-faktor seperti waktu, biaya, kualitas, dan kuantitas dari sebuah proyek yang dihasilkan. Sukar bahkan tidak mungkin mengurangi waktu untuk menyelesaikan proyek tanpa berdampak pada biaya, kualitas atau kuantitas dari yang dihasilkan.

*Said Faisal, Deputy Pendidikan, Perempuan dan Anak, berbicara di depan para perwakilan LSM dan donor dalam pertemuan koordinasi di Universitas Syiah Kuala. Banda Aceh, 13 Mei 2005.
Foto: BRR/Arif Ariadi*

Membangkitkan Semangat Tim

Menengok ke belakang, masalah yang dihadapi BRR sebagai pimpinan dalam usaha rehabilitasi dan rekonstruksi, mengikuti pola model perkembangan kelompok yang pertama kali diutarakan oleh Bruce Tuckman (1965), yang berpendapat bahwa fase *forming-storming-norming-performing-adjourning* perlu dan tak terhindarkan bagi sebuah tim untuk berkembang, menangani masalah, mencari penyelesaian, membuat rencana, dan memberikan hasil. BRR dan semua pemangku kepentingan yang bekerja sama dalam satu tim pada mulanya berada dalam tahap *forming* (pembentukan). Mereka bertemu dan melihat kesempatan dan tantangan yang ada, kemudian menyetujui sasaran bersama dan mulai menangani tugas-tugas mereka. Anggota tim pada tahap ini cenderung untuk bertindak cukup independen. Mereka bisa saja termotivasi tetapi biasanya kurang informasi mengenai masalah dan tujuan bersama tim rekonstruksi.

Kemudian tim masuk ke tahap *storming* (penggempuran) ketika pikiran-pikiran mereka berbenturan dalam mencari pertimbangan. Tim menjawab permasalahan seperti persoalan apa sebenarnya yang mereka harus selesaikan, bagaimana mereka bekerja secara independen dan bersama serta kepemimpinan model apa yang mereka harapkan. Anggota tim membuka diri satu sama lain dan saling membenturkan pikiran dan perspektif masing-masing.

Beberapa bulan kemudian, tim pemangku kepentingan memasuki tahap *norming* (pengaturan). Anggota tim menelaraskan tingkah laku mereka, menyetujui aturan-aturan, membagi bersama cara-cara dan peralatan kerja. Dalam fase ini, anggota tim mulai saling mempercayai. Motivasi meningkat ketika tim mulai lebih mengenal tugas-tugas mereka.

Tim akhirnya sampai pada tahap *performing* (berkarya), ketika mereka tahu bagaimana melakukan pekerjaan mereka dengan baik, efektif dan tanpa konflik yang berarti. Anggota tim menjadi saling bergantung satu sama lain, termotivasi dan cakup.

Pada tahap *adjourning* (pembubaran), tim menyelesaikan tugasnya dan BRR perlahan-lahan mengalihkan tanggung jawabnya dan asetnya kepada badan-badan pemerintah utama yang permanen. Bagi BRR, tahap ini adalah juga masa berkabung karena semua cemas akan ditutupnya BRR sesudah mereka bekerja bersama, bahu-membahu, membagi “suka dan duka” dalam menangani proyek rekonstruksi yang berskala kolosal.

Sebelum datangnya bencana, kehidupan ekonomi di Aceh dan Nias memang kurang bergairah. Ekonomi Nias terbelakang karena letaknya yang terpencil. Sedangkan pertumbuhan ekonomi Aceh, walaupun kaya hasil alam, lebih kecil ketimbang daerah-daerah lain di Indonesia sebagai akibat konflik dengan pemerintah pusat yang sudah berjalan 30 tahun. Aceh berada di urutan keempat termiskin di Indonesia sebelum tsunami menyusutkan ekonominya sebesar 10 persen pada 2005 (Bank Dunia, BRR, dan Bappeda 2008). Total pengeluaran pemerintah di Aceh dan Nias—penggerak ekonomi utama di wilayah sektor swasta di luar pertambangan dan kekayaan alam nyaris tidak ada—rata-rata kurang dari Rp 10 triliun setahunnya sebelum bencana, sedangkan total produk domestik regional bruto (PDRB) hanya mencapai Rp 37 triliun pada 2005.

Akibatnya, aliran dana yang tiba-tiba masuk sesudah bencana jauh di atas daya serapnya.¹³ Lagi pula, parahnya kerusakan infrastruktur transportasi sangat menghambat transportasi material yang sangat diperlukan. Keadaan ini terlihat dari terlambatnya berbagai proyek karena tidak tersedianya material dan tenaga terampil.

Menjamurnya organisasi bantuan juga memperparah keadaan yang serba minim ketika mereka berebut bahan baku dan tenaga terampil yang tersedia. Pemain baru, tetapi belum tentu berpengalaman atau kompeten, ikut mengambil bagian. Di antara mereka adalah mantan GAM yang kembali membaur dengan masyarakat dan ingin ikut dalam program rekonstruksi. Sementara itu, pemain lama mencoba ikut ambil bagian dalam aktivitas yang di luar bidang keahlian mereka.

Kesemuanya ini membuat masalah lebih rumit karena memang terjadi ketidakcukupan kontraktor dan material yang tersedia.

Secara teori, BRR dan pelaksana lain bisa “mengimpor” kontraktor luar. Tapi, kebijakan BRR adalah sejauh mungkin memakai tenaga lokal dalam membangun kembali Aceh dan Nias, meskipun material bangunan dan beberapa pekerja ahli terpaksa dibawa dari luar. Kebijakan ini bertujuan untuk mengembangkan kemampuan lokal dan mendorong rasa memiliki atas hasil proyek dalam jangka panjang. Dari aspek sosial-politik sensitivitas sosial akibat konflik berkepanjangan dengan pemerintah mengharuskan pemberian peran yang lebih aktif kepada masyarakat Aceh. BRR harus dengan sadar menghindari kesan bahwa badan ini ikut mendorong— seperti kata pepatah Aceh—*buya krueng teudong-dong, buya tamong meuraseuki* (pendatang baru mengumpulkan kekayaan, sedangkan penduduk asli hanya bisa menonton).

Namun, kebijakan ini berakibat pada derap kemajuan yang lebih lamban. Mitra pelaksana lokal perlu waktu untuk mengembangkan kemampuannya, kadang melalui proses coba-coba yang memakan biaya selama masa pembelajaran. Beberapa proyek dikerjakan oleh kontraktor kecil lokal, yang banyak di antaranya hanya mampu membangun satu atau dua rumah sekaligus. Sebagian hasilnya berkualitas rendah sehingga diperlukan perbaikan pada tahun berikutnya. Meskipun pengkritik BRR menunjuk hal ini sebagai contoh kegagalan kendali mutu, dilihat dari perspektif lebih luas, jumlah uang Rp 2,3 miliar yang digunakan untuk memperbaiki rumah relatif sangat kecil bila dibandingkan dengan total pengeluaran untuk proyek perumahan, yaitu hanya 0,36 persen dari total Rp 4,7 triliun. Bagi BRR, ini adalah ongkos yang dapat diterima untuk mengajak penduduk setempat berpartisipasi.

Terobosan dan Jalan Keluar

BRR mendorong perubahan sejumlah peraturan, kebijakan, dan melakukan langkah-langkah terobosan untuk mengatasi keterbatasan dan hambatan kinerja seperti yang dibicarakan di atas:

(i) Alokasi Blok

Untuk membuat anggaran lebih fleksibel, BRR mengusulkan sistem alokasi blok. DPR menyetujui alokasi anggaran menyeluruh berdasarkan sektor atau distrik yang berbeda dengan alokasi dana dengan rincian per proyek. Dengan sistem alokasi blok, pelaksanaan proyek berjalan sebagai berikut. Proposal proyek disampaikan oleh satuan kerja ke BRR, BRR mempelajari dan menyetujui proyek berdasarkan pengalaman kegiatan rekonstruksi, dan dana kemudian ditransfer dari alokasi blok menyeluruh ke individual proyek yang siap dijalankan. Pendekatan ini mempunyai beberapa keuntungan dibanding dengan proses anggaran yang normal:

- Memungkinkan BRR membandingkan proposal proyek individual, terutama proyek yang tidak didanai oleh pemerintah dengan katalog proyek yang sedang berjalan. Hal ini memperbaiki koordinasi.
- Memberikan BRR waktu untuk mempelajari proposal dengan lebih saksama dan memastikan bahwa mereka mengikuti pedoman BRR, dengan kata lain proyek-proyek tersebut digerakkan oleh masyarakat, mengambil manfaat dari masukan para ahli, diikuti dengan standar profesional yang paling tinggi.
- Memberikan BRR fleksibilitas untuk mengalokasi daya dan dana sesuai kebutuhan tanpa harus menghentikan semua kegiatan tahun itu pada pertengahan tahun sebelumnya, seperti halnya pada siklus anggaran standar.
- Mempertahankan agar semuanya lebih transparan bagi pemangku kepentingan dalam keseluruhan prosesnya.

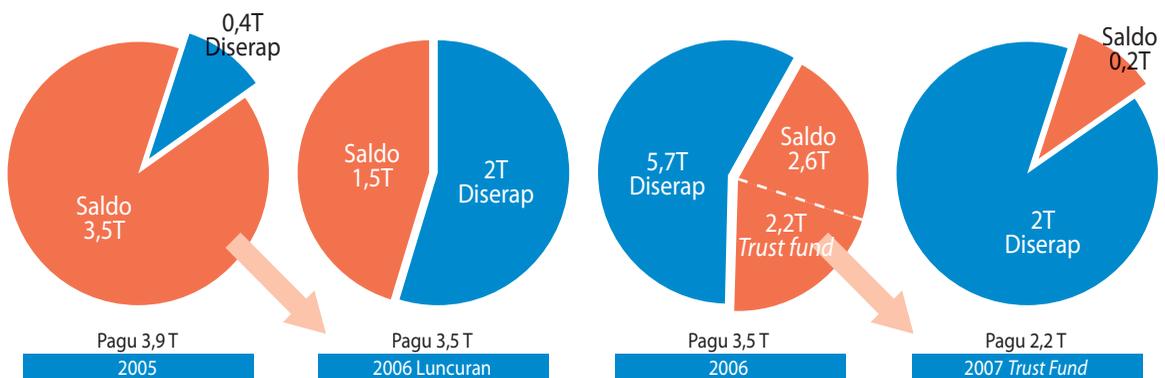
Ringkasnya, mengelompokkan alokasi anggaran berdasarkan sektor memungkinkan semuanya menjadi lebih fleksibel, membuat beban administrasi lebih ringan, dan mempercepat pelaksanaan. Sistem anggaran alokasi blok terbukti menjadi mekanisme terobosan yang efektif.

(ii) Anggaran Luncuran dan *Trust Fund*

Seperti sudah disebutkan, untuk meneruskan pemulihan yang sudah mendapat momentumnya, tidak masuk akal bagi BRR untuk mengikuti prosedur standar dengan mengembalikan sisa anggaran ke KPPN pada tutup tahun. Karena itu, BRR meminta persetujuan pemerintah, dan diperbolehkan untuk meluncurkan hampir semua sisa anggaran ke tahun berikutnya.¹⁴ Akibatnya, pada 2006 BRR mempunyai dua anggaran yang berjalan bersama, DIPA 2006 Luncuran dan DIPA 2006.

Adanya dua anggaran sekaligus bukannya tanpa dampak. Perbedaan antara Anggaran Luncuran 2005 yang Rp 3,5 triliun dan Anggaran 2006 yang Rp 10,5 triliun memaksakan kemampuan operasional BRR di luar batas. Staf BRR bekerja tujuh hari seminggu, namun pada akhir tahun masih banyak pekerjaan yang belum selesai dan masih ada dana yang

Gambar 3.5 Anggaran Luncuran BRR dan *Trust Fund*





tersisa. Dari sebanyak Rp 3,5 triliun yang tersedia pada Anggaran Luncuran 2006, hanya Rp 2,0 triliun yang terpakai. Untuk Anggaran 2006, realisasi akhir tahun adalah Rp 5,6 triliun, dengan saldo Rp 4,9 triliun.

Tidak seperti permintaan untuk mengalihkan dana tak terpakai pada 2005, permohonan BRR untuk perpanjangan pada akhir 2006 tidak dipenuhi. Pemerintah Indonesia merasa bahwa memberikan pengalihan akan memberikan sinyal pada kantor-kantor pemerintah bahwa perpanjangan anggaran dimungkinkan. Disiplin waktu anggaran akan sangat terancam. Karena itu, mekanisme lain diciptakan untuk dapat membelanjakan dana yang tersisa.

Dana Perwalian BRR dengan demikian dibentuk untuk mewadahi dana yang belum terpakai. Hal ini terlaksana melalui surat pengesahan dari Direktur Jenderal Bendahara Negara dari Departemen Keuangan pada 2006 dan surat lain dari Direktur Jenderal Peraturan Bendahara Negara pada 2007.¹⁵ Dua surat keputusan ini memuat pedoman teknis tentang pemakaian dana Dana Perwalian BRR. Belakangan, penutupan Dana Perwalian BRR dilakukan oleh Peraturan Direktur Jenderal Peraturan Bendahara Negara yang dikeluarkan pada September 2007.¹⁶

Pembentukan Dana Perwalian menggeser fungsi Bendahara Negara kepada BRR sesuai dengan pedoman khusus yang dimuat didalam surat-surat keputusan tersebut. Sama dengan dana pindahan, Dana Perwalian BRR memungkinkan pengeluaran dana

*Sejumlah personel Satuan Kerja (Satker) mengantre untuk mengambil Surat Perintah Pencairan Dana) atau SPPD di KPPN-K, Banda Aceh, 16 Desember 2008.
Foto: BRR/Arif Ariadi*

tak terpakai dari APBN 2006 di tahun berikutnya, asalkan dana itu terkait dengan proyek yang belum selesai. Total pagu Dana Perwalian BRR ditetapkan sebesar Rp 2,2 triliun. Pada saat penutupan dana tersebut, hampir semua uang sudah terpakai dengan tingkat penyerapan mencapai 91 persen.

(iii) Penunjukan Langsung Kontraktor Perumahan

Untuk mempercepat proyek pembangunan rumah, diperlukan penyimpangan dari peraturan pemerintah mengenai pengadaan barang dan jasa. Oleh karena itu, pada pertemuan kabinet Juli 2005, Kepala Badan Pelaksana BRR secara resmi meminta

pada presiden untuk mengamendemen peraturan pengadaan barang/jasa. Sebagai jawabannya, sebuah peraturan presiden dikeluarkan pada November 2005 yang memperbolehkan BRR menunjuk kontraktor perumahan secara langsung.¹⁷ Amendemen ini mulanya berlaku sampai 1 Juli 2006 tetapi kemudian diperpanjang sampai 31 Desember 2006. Setelah amendemen dikeluarkan, BRR bergerak cepat untuk memilih kontraktor dari sekitar 3.000 yang telah mendaftar untuk prakualifikasi. BRR langsung menunjuk mereka yang dinilai mampu untuk membangun tempat hunian untuk rakyat Aceh dan Nias. Setelah melalui proses yang fair dan transparan, sebagian besar kontrak sudah diberikan pada akhir Mei 2006.

Selain mempercepat proyek kontrak, penunjukan langsung juga memberikan keleluasaan untuk mencocokkan proyek dan kontraktor satu persatu, yang sangat berguna dalam kondisi aspirasi dan preferensi lokal harus diperhitungkan. Kemampuan membangun yang tinggi dan latar belakang sejarah konflik mengharuskan pembagian proyek yang adil di antara para kontraktor, dengan penekanan pada pemakaian material lokal sebanyak mungkin.

(iv) Pelayanan Pemerintah Terpadu

Satu lagi inovasi terobosan dibuat untuk memperbaiki pelayanan pemerintah dalam hal pendaftaran badan-bantuan asing, dan izin

BRR plans to change tendering processes

Duncan Wilson

The Jakarta Post/Banda Aceh

The Aceh and Nias Reconstruction and Rehabilitation Agency (BRR) is changing its tendering processes to improve efficiency, amid growing donor concern over uncontested contracts and the thousands of people that remain homeless.

During the recent multi-donor conference in Jakarta, several delegates privately expressed concerns with the special dispensation that permits direct appointment of housing contracts, rather than tendering.

Some also registered disappointment with the delay in moving tens of thousands of survivors of the 2004 and 2005 natural disasters from tents and into homes.

Kevin Evans, the head of BRR's anticorruption unit, said the intended changes would minimize corruption and hasten regional recovery.

These include ensuring conflicts of interest are "more rigorously transparent," "minimizing middlemen and encouraging subcontractors to directly deal with the BRR."

"We want to slow that

direct appointment process, but through a rigorous transparency the tendering committee can show there is no conflict," Evans said.

He said the BRR had yet not decided whether a company banned by the tendering committee, could challenge that ruling.

Larger companies would need to clearly list the subcontractors they intended to use, and Evans said BRR could also deal with them directly to minimize middlemen.

"This would ensure that small businesses are not locked into a state of perpetual dependency. It allows them to grow and can also decrease costs by cutting out the middleman and increasing competition," Evans said.

Just last month, state-owned company Waskita Karya was blacklisted by the BRR for subcontracting its core business, and banned from tendering for two years.

BRR head Kuntoro Mangkusubroto said that Waskita Karya's actions delayed the region's recovery.

"They subcontracted and subcontracted and the situation got out of hand and badly affected other projects," Kuntoro said



beroperasi dan bekerja termasuk surat rekomendasi yang diperlukan untuk pembebasan pajak. Melalui Peraturan Presiden No. 69/2005, pada November 2005 BRR mendirikan fasilitas pelayanan terpadu (Tim Terpadu) dengan menghimpun kantor-kantor pemerintah terkait di bawah satu atap.

Termasuk dalam Tim Terpadu adalah Direktorat Jenderal Imigrasi (dari Departemen Hukum dan Hak Asasi), Direktorat Jenderal Perpajakan dan Direktur Jenderal Bea dan Cukai (dari Departemen Keuangan), Direktorat Jenderal Logam, Mesin, Tekstil & Aneka (dari Departemen Industri), Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri (dari Departemen Perdagangan), Kepolisian Daerah Tingkat Provinsi, dan Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler (dari Departemen Luar Negeri).

Walaupun, kalau melihat ke belakang, pelayanan satu atap adalah ide yang bagus karena mempercepat proses administrasi, benar-benar suatu perjuangan yang amat berat waktu menjual ide ini ke kantor-kantor pemerintah sebelum mendapat persetujuan. Badan-badan pemerintah khawatir bahwa “pelayanan khusus” ini akan menjadi preseden buruk bagi yang lain yang akan mengharapkan pelayanan yang sama di kemudian hari. Takut kehilangan kendali atas proses pengurusan untuk kepentingan BRR adalah sebab lain (yang tidak diucapkan) mengapa pada awalnya perjuangan harus di lakukan. Memahami kekhawatiran mereka, BRR berulang-ulang menekankan bahwa pelayanan satu atap bukanlah perlakuan khusus. Semua syarat untuk memperoleh izin tetap sama,

Tumpukan kayu diimpor dari Selandia Baru digunakan untuk rekonstruksi perumahan di Teunom, Aceh Jaya, menjalani pemeriksaan pajak impor, 23 Maret 2007.

Foto: BRR/Arif Ariadi

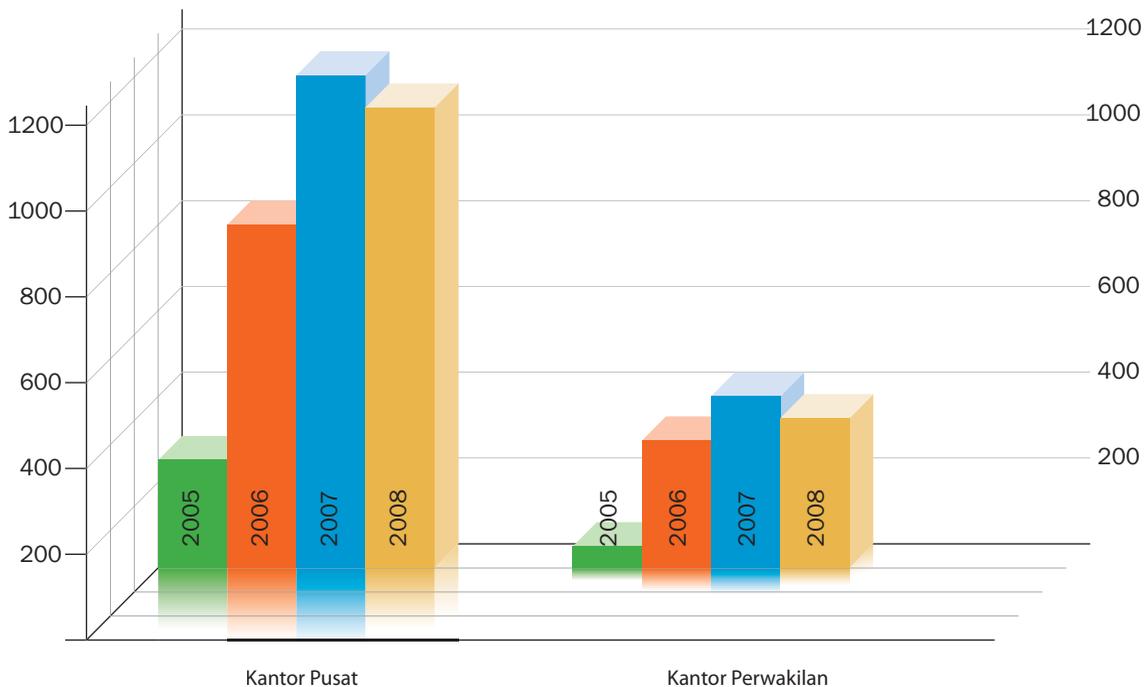
perbedaannya hanya bahwa kantor-kantor pemerintah itu berada pada satu tempat untuk mempercepat pelayanan. Terlebih lagi, BRR tidak akan mengambil tanggung jawab dan kewenangan kantor-kantor pemerintah tersebut. Tidak ada perubahan pada rantai komando. Staf Tim Terpadu masih melapor kepada atasan mereka di departemen-departemen terkait dan BRR tidak akan melakukan intervensi terhadap proses pengambilan keputusan mereka. Sesudah melalui pertemuan berkali-kali, pelayanan satu atap akhirnya disetujui.

Sesudah menggabungkan dan memodifikasi prosedur administrasi, Tim Terpadu mempersingkat proses pendaftaran untuk badan bantuan internasional dan pemberian visa bagi orang asing dan izin kerja. Dengan surat rekomendasi untuk pabean dan cukai dan pembebasan pajak nilai tambah (VAT) tingkat satu, Tim Terpadu juga mempercepat impor material bantuan dan memfasilitasi kegiatan proyek yang dibiayai bantuan asing.¹⁸

(v) Pembebasan Pajak

Untuk memberi dasar hukum pada pembebasan pajak terhadap barang dan layanan yang dibiayai bantuan tidak mengikat yang diberikan oleh LSM, atas permintaan BRR, Departemen Keuangan (Depkeu) mengeluarkan Peraturan Depkeu No. 43/2007 untuk keperluan tersebut. Peraturan baru ini sangat bermanfaat bagi 68 LSM yang mendapat pembebasan pajak untuk berbagai proyek mereka, menghasilkan bermiliar rupiah penghematan pajak, dan meningkatkan jumlah dana proyek. Manfaat kebijakan ini dinikmati oleh rakyat Aceh dan Nias.

Gambar 3.7 Personel BRR 2005-2008



(vi) Desentralisasi Kantor

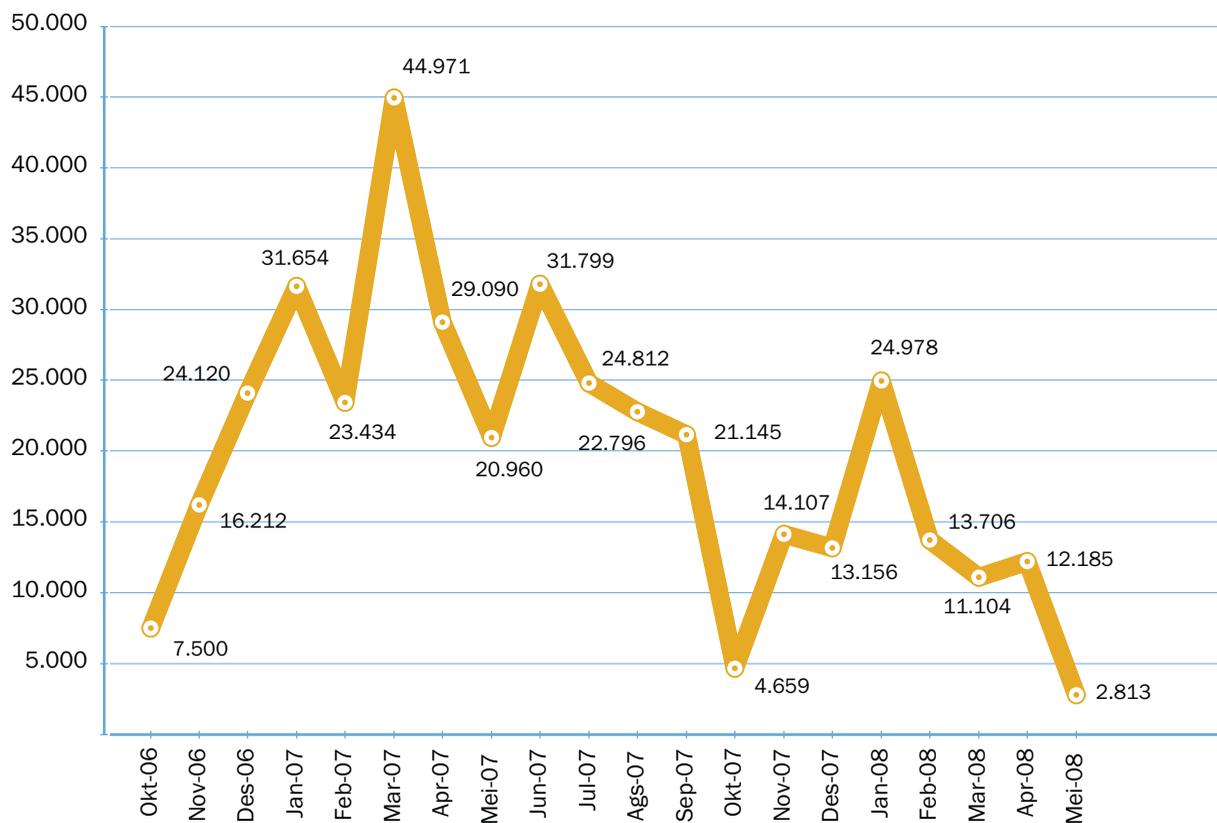
Untuk mendapatkan hasil dengan cepat sambil mengembangkan kemampuannya, strategi awal BRR adalah mengoordinasi pekerjaan rekonstruksi, memberi perhatian, menyetujui tapi tidak melaksanakan proyek. Tapi lambatlaunya kemajuan pada tahap-tahap awal mendorong pemerintah untuk meluaskan fungsi BRR dengan harapan mempercepat tugas-tugasnya termasuk melaksanakan proyek yang dibiayai oleh pemerintah. Untuk dapat melaksanakan fungsi yang diperluas ini, BRR memperbesar dan melakukan restrukturisasi operasi. Jumlah staf membengkak dari 271 pada akhir 2005 menjadi 1.073 pada Desember 2006 dan mencapai puncaknya dengan 1.576 pada Desember 2007. Anggota staf mendapat pelatihan yang relevan di bidang keuangan, manajemen proyek, kontrak proyek, dan topik-topik yang tepat untuk meningkatkan keahlian dan pengetahuannya. Spesialis dalam sektor tertentu juga bertambah dengan bantuan dana dari donor, direkrut untuk mendongkrak kapabilitas teknik BRR.

Untuk memperbaiki koordinasi dengan pemerintah setempat dan pemangku kepentingan lokal yang lain, BRR beralih dari model sentralisasi ke model desentralisasi regional. Model sentralisasi pada mulanya perlu untuk mengoordinasi pengiriman kebutuhan vital pada bulan-bulan pertama, tetapi ketika pekerjaan rekonstruksi sudah berjalan dirasakan perlunya kewenangan mengambil keputusan dan memikul tanggung jawab di lapangan. Ada enam kantor regional BRR dibuka di seluruh Aceh dan Nias pada pertengahan 2006. Karena sifat organisasi yang dinamis dan kebutuhan

Gambar 3.8 Fungsi-fungsi Kantor Regional

<h3>Administrasi</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Membuka Kantor • Mencatat dan melaporkan masalah-masalah yang dibicarakan dalam rapat-rapat pemangku kepentingan • Mewakili BRR dalam hubungannya dengan pemangku kepentingan di daerah • Memberikan informasi mengenai BRR 	<h3>Koordinasi</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Mengkomunikasikan program rekonstruksi kepada pemangku kepentingan • Memimpin rapat-rapat koordinasi • Membantu dalam mencegah terjadinya tumpang-tindih dan mengisi kekosongan • mengerti dan mengkomunikasikan kebutuhan-kebutuhan rekonstruksi
<h3>Operasi</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Mengomunikasikan pencairan dana BRR • Memonitor dan mengevaluasi Satker • Menyelesaikan masalah-masalah dalam proyek BRR • Memfasilitasi pembebasan tanah yang dapat dipakai • Memimpin unit pusat operasi di daerah • Mempersiapkan program kerja daerah untuk anggaran tahun berikutnya 	<h3>Pengembangan Kemampuan</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Membantu pemerintah lokal dalam membuat kebijakan dan program kerja • Bekerja untuk mencegah kolusi, korupsi, dan nepotisme • Bekerja untuk memperkuat masyarakat madani • Bekerja sama dengan pemerintah setempat dalam mengoordinasi dan melaksanakan program pelaksanaan • Menyiapkan strategi ketika BRR berhenti beroperasi

Gambar 3.9 Pengangkutan Laut yang Dilakukan oleh Operator Komersial dibawah Koordinasi World Food Programme Shipping Service (WFPSS)



Sumber: WFP Logistic Support Unit "Buletin Bulanan," 12 Mei 2008.

pemangku kepentingan yang selalu berubah, kantor-kantor regional mengalami tiga kali restrukturisasi pada 2006-2007.

(vii) Pelayaran Perkapalan

Untuk menyelesaikan masalah kekurangan material, terobosan baru dibuat pada Oktober 2005 dengan dibentuknya *World Food Program Shipping Service*, sebuah modul dari organisasi WFP Global Logistics. Pelayanan ini memungkinkan pengangkutan material bahan bangunan seperti semen, kayu, dan barang untuk keperluan perumahan ke pantai Aceh timur dan barat serta Kepulauan Simeulue dan Nias yang transportasi daratnya buruk, bahkan tak mungkin dilalui, setelah tsunami. Dengan armada sembilan kapal pendarat dan tiga kapal biasa, *Shipping Service* membantu 80 organisasi pelaksana yang turut dalam pekerjaan rekonstruksi.¹⁹

Keputusan untuk mendirikan pelayanan ini didorong oleh kegagalan pasar karena para pemain di sektor swasta tidak berhasil mengatasi kekosongan pelayanan transportasi

laut. Hal ini menimbulkan kekosongan besar pada mata rantai pemasokan barang untuk rekonstruksi, yang berujung pada harga-harga yang naik secara drastis karena kelangkaan material yang pada gilirannya sangat mengganggu program rekonstruksi. Inflasi tahunan naik setinggi 42 persen di Aceh dan Nias pada 2006 dan bisa jauh lebih tinggi lagi di daerah yang sulit dijangkau. Dengan bantuan subsidi MDF, pelayanan yang diberikan oleh *WFP Shipping Service* sangat krusial dalam mendukung keberhasilan program rekonstruksi di daerah yang paling sulit dijangkau.

Hasil Akhir Pencairan Dana

Kecepatan pekerjaan rekonstruksi meningkat dengan mantap setelah beragam terobosan dan jalan keluar yang dibicarakan di atas berhasil menyingkirkan atau mengurangi hambatan-hambatan. Peningkatan pencairan dana dari November 2005 ke Desember 2008 mencerminkan momentum ini.

BRR memulai pekerjaannya dengan lambat pada 2005 tetapi pencairan dana meningkat secara signifikan sepanjang tahun tersebut, melampaui kinerja LSM pada 2007 dan 2008. Ketika BRR ditutup pada April 2009, lebih dari 140 ribu rumah baru telah dibangun dan kehidupan di beberapa daerah bahkan lebih baik daripada sebelum bencana datang. ■

Gambar 3.10 Pencairan Dana oleh Mereka yang Terlibat dalam Rekonstruksi

