



# **Penanganan Pengaduan dalam Rehabilitasi Aceh dan Nias**

Pengalaman Asian Development Bank  
dan Lembaga-Lembaga Lain

Asian Development Bank

© 2009 Asian Development Bank

Hak cipta dilindungi. Diterbitkan 2009.  
Dicetak di Filipina.

ISBN 978-971-561-847-2  
Stok Publikasi No. TIM090803

Data Katalog dalam Publikasi  
Asian Development Bank

Penanganan Pengaduan dalam Rehabilitasi Aceh dan Nias: Pengalaman-Pengalaman Asian Development Bank dan Lembaga-Lembaga Lain  
Mandaluyong City, Filipina: Asian Development Bank, 2009.

1. Pengaduan            2. Keluhan            3. Aceh            4. Nias            I. Asian Development Bank.

Pandangan yang dinyatakan di dalam buku ini adalah pandangan para penulis dan tidak dengan sendirinya mencerminkan pandangan dan kebijakan Asian Development Bank (ADB) atau Dewan Gubernurnya atau pemerintah-pemerintah yang diwakilinya.

ADB tidak menjamin keakuratan data yang ada di dalam publikasi ini dan tidak bertanggung jawab atas segala konsekuensi akibat penggunaannya.

Dengan membuat penunjukan atau referensi untuk suatu wilayah atau wilayah geografis tertentu, atau dengan menggunakan istilah "negara" dalam dokumen ini, ADB tidak berniat untuk membuat penilaian mengenai status hukum atau lainnya dari setiap wilayah atau daerah.

ADB mendorong pencetakan atau penyalinan informasi secara khusus hanya untuk keperluan pribadi dan nonkomersial dengan pengakuan semestinya terhadap ADB. Para pengguna dilarang untuk menjual, mengedarkan, atau membuat karya-karya turunan dari buku ini untuk tujuan komersial tanpa ijin tertulis dari ADB.

Dokumen ini telah diterjemahkan dari Bahasa Inggris untuk menjangkau pengguna yang lebih luas. Namun, Bahasa Inggris adalah bahasa resmi Asian Development Bank (ADB) dan hanya dokumen asli yang ditulis dalam Bahasa Inggris yang merupakan teks yang otentik (resmi dan otoritatif). Segala sitiran harus mengacu ke dokumen aslinya dalam Bahasa Inggris.

Asian Development Bank  
6 ADB Avenue, Mandaluyong City  
1550 Metro Manila, Filipina  
Tel +63 2 632 4444  
Fax +63 2 636 2444  
www.adb.org

Untuk pemesanan, silahkan hubungi:  
Department of External Relations  
Fax +63 2 636 2648  
adbpub@adb.org

# Daftar Isi

Singkatan dan Akronim	v
Istilah Lokal	vii
Prakata	ix
Pendahuluan	x
Rangkuman Pelajaran dan Rekomendasi oleh Robert C. May	xi
1 Penanganan Pengaduan di Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD dan Nias oleh Zahrul Fuady, Fajri Jakfar, dan Jose T. Nicolas	1
2 Pengembangan Kapasitas untuk Penanganan Pengaduan: Pengalaman OSPF di Aceh oleh Karin Oswald	11
3 Mekanisme Pengaduan di Bawah Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami ( <i>Earthquake and Tsunami Emergency Support Project</i> ) oleh Pieter Smidt	19
4 Unit Fasilitasi Pengaduan ( <i>Grievance Facilitation Unit</i> ) ETESP: Manfaat, Tantangan dan Pelajaran yang Dipetik oleh Jose T. Nicolas dan Sofyan	23
5 Penanganan Pengaduan di Sektor Perumahan ETESP: Pengalaman Unit Pengaduan dan Keluhan Konsultan Pengawasan Perumahan oleh Herman Soesangobeng	29
6 Melibatkan Para Penerima Manfaat dalam Penanganan Pengaduan: Pengalaman German Agro Action di Pante Raja dan Simeulue oleh Hotman Ronal Purba dan Jumi Sanoprika	43
7 Manajemen Pengaduan, Satu Elemen Kunci dalam Pembangunan dan Rehabilitasi Rumah: Pengalaman Muslim Aid di Pidie oleh Muchtar Razali dan Yulia Medina	51
8 Tantangan-Tantangan dalam Penanganan Pengaduan di dalam sebuah Proyek yang Berbasis Masyarakat: Pengalaman UN-HABITAT oleh Diella Dachlan	57
9 Perundingan Masyarakat dan Nilai-Nilai Adat: Pengalaman HELP di Nias Selatan oleh Herman Soesangobeng dan Yarisman Teluambanua	67
10 Mekanisme Penanganan Pengaduan dan Keluhan di Desa-Desa yang Terkena Dampak Konflik dan Terpencil: Pengalaman Cordaid di Seunuddon oleh Saputra Liadi	75

11	Penanganan Pengaduan dalam Pendampingan Masyarakat: Pengalaman Bina Swadaya oleh Jose T. Nicolas, Ira Hermantyo, dan Agung Prasetio	87
12	Penanganan Pengaduan Dengan Melibatkan Penduduk yang Terkena Dampak Proyek: Pengalaman di Sektor Jalan dan Jembatan ETESP oleh Jose T. Nicolas dan Izziah Hasan	99
13	Peran Kantor Perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra dalam Penanganan Pengaduan untuk ETESP oleh Jose T. Nicolas dan Izziah Hasan	113
14	Penanganan Pengaduan di bawah Dana Perwalian Multidonor ( <i>Multidonor Trust Fund</i> ) untuk Aceh dan Nias oleh Dusty Geumala Yatim dan Nia Sarinastiti	121
15	Proyek Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pemukiman Berbasis Masyarakat: Pengalaman Penanganan Pengaduan oleh Lisa Anggraini	125
16	Penanganan Pengaduan dan Aktivitas-aktivitas Antikorupsi di dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat untuk Desa-Desa Mandiri di Pedesaan oleh Anthony Torrens	133
17	Penanganan Pengaduan Secara Efektif: Pengembangan Satu Mekanisme Penanganan Pengaduan Berbasis Kecamatan dan Pemantauan Independen terhadap Proyek-Proyek Rehabilitasi dan Rekonstruksi PascaTsunami di Aceh oleh Rony Iskandar dan Ikhwan Nursujoko	141
18	Penyelesaian Konflik secara Adat: Pengalaman dari Rehabilitasi dan Rekonstruksi di Aceh dan Nias oleh Herman Soesangobeng, Zahrul Fuady, dan Jose T. Nicolas	149

# Singkatan dan Akronim

ADB	–	<i>Asian Development Bank</i> (Bank Pembangunan Asia)
ANSSP	–	<i>Aceh-Nias Settlements Support Program</i> (Program Bantuan Pemukiman Aceh-Nias)
BDL	–	Bantuan Dana Lingkungan (dana hibah untuk infrastruktur masyarakat yang menjadi prioritas, berskala kecil)
BDR-T	–	Bantuan Dana Rumah Tambahan
BKM	–	Badan Keswadayaan Masyarakat
BPK	–	Badan Pemeriksa Keuangan
BPN	–	Badan Pertanahan Nasional
BRI	–	Bank Rakyat Indonesia
BRR	–	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD Nias
BRRD	–	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Desa
CGU	–	<i>Complaints and Grievance Unit</i> (Unit Pengaduan dan Keluhan)
CHM	–	<i>Complaint-Candling Mechanism</i> (mekanisme penanganan pengaduan)
CHU	–	<i>Complaint-Handling Unit</i> (unit penanganan pengaduan)
CMS	–	<i>Community Mobilization Specialist</i> (spesialis penggerak masyarakat)
CMT	–	<i>Community Mobilization Team</i> (tim penggerak masyarakat)
CNT	–	<i>Community Negotiation Team</i> (tim perundingan masyarakat)
DIU	–	<i>District Implementation Unit</i> (unit pelaksana proyek di tingkat kabupaten)
DPR	–	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	–	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
EMS	–	<i>Extended Mission in Sumatra</i> (Kantor Perwakilan ADB untuk Wilayah Sumatra)
ERM	–	<i>External Resettlement Monitoring</i> (pemantauan pemukiman kembali eksternal)
ETESP	–	<i>Earthquake and Tsunami Emergency Support Project</i> (Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami)
FPM	–	Formulir Pengaduan Masyarakat
GAA	–	Welthungerhilfe/German Agro Action
GAM	–	Gerakan Aceh Merdeka
GFU	–	<i>Grievance Facilitation Unit</i> (Unit Fasilitasi Pengaduan)
IRM	–	<i>Indonesia Resident Mission</i> (Kantor Perwakilan ADB di Indonesia)
KDP	–	<i>Kecamatan Development Project</i> (Proyek Pembangunan Kecamatan)
KPK	–	Komisi Pemberantasan Korupsi
KPR	–	Kelompok Pembangun Rumah
KTPP	–	Koordinator Tenaga Pendamping Petani
LAC	–	<i>Land Acquisition Committee</i> (Komite Pembebasan Lahan)
LARAP	–	<i>Land Acquisition and Resettlement Action Plan</i> (rencana aksi pembebasan lahan dan pemukiman kembali)
LARPPFG	–	<i>Land Acquisition and Resettlement Policy Framework and Procedural Guidelines</i> (Kerangka Kebijakan dan Pedoman Prosedural tentang Pembebasan Lahan dan Pemukiman Kembali)
LKMD	–	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LMS	–	<i>Livelihood Management Support</i> (Bantuan Pengelolaan Penghidupan)
LSM	–	Lembaga Swadaya Masyarakat
M&E	–	<i>Monitoring and Evaluation</i> (Pemantauan dan Evaluasi)
MDF	–	<i>Multidonor Trust Fund</i> (Dana Perwalian Multidonor)
MIS	–	<i>Management Information System</i> (sistem manajemen informasi)

NAD	–	Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam
NGO	–	<i>Non Government Organization</i> (organisasi non pemerintah/ORNOP atau Lembaga Swadaya Masyarakat/LSM)
NMC	–	<i>National Management Consultant</i> (konsultan manajemen nasional)
NSSP	–	<i>Nias Settlements Support Program</i> (Program Bantuan Pemukiman Nias)
OSPF	–	<i>Office of the Special Project Facilitator</i> (Kantor Fasilitator Proyek Khusus)
Oxfam	–	Oxford Committee for Famine Relief
P2KP	–	Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan
PDAM	–	Perusahaan Daerah Air Minum
PIC	–	<i>Project Implementation Consultant</i> (konsultan pelaksana proyek)
PIU	–	<i>Project Implementation Unit</i> (unit pelaksana proyek)
PJOK	–	Penanggung Jawab Operasional Kegiatan
PMC	–	<i>Provincial Management Consultant</i> (konsultan manajemen di tingkat propinsi)
PMD	–	Direktorat Jendral Pembangunan Masyarakat Desa
PNPM-Perdesaan	–	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pendesaan
PP	–	Penyuluh Pendamping
PPC	–	<i>Project Preparation Consultant</i> (konsultan persiapan proyek)
PPK	–	Pejabat Pembuat Komitmen
PPRG	–	Panitia Pembangunan Rumah Gampong
RALAS	–	<i>Reconstruction of Aceh Land Administration System</i> (Rekonstruksi Sistem Administrasi Pertanahan Aceh)
S3P	–	<i>Simeleu Settlements Support Program</i> (Program Bantuan Pemukiman Simeleu)
SAK	–	Satuan Anti Korupsi
SERD	–	<i>Southeast Asia Department</i> (Departemen Asia Tenggara)
SHG	–	<i>Self-Help Group</i> (kelompok swadaya)
SMS	–	<i>Short Message Service</i> (layanan pesan singkat)
Sorak	–	Solidaritas Rakyat Anti Korupsi
SP4	–	<i>ETESP Roads and Bridges subproject 4 (Ulee Lheue Road Subproject)</i> (Subproyek 4 Jalan dan Jembatan ETESP - Subproyek Jalan Ulee Lheue)
SPADA	–	<i>Support for Poor and Disadvantaged Areas</i> (Bantuan untuk Daerah Miskin dan Tertinggal)
SPPR	–	<i>Subproject Preparation Report</i> (laporan persiapan subproyek)
TI-I	–	Transparency International Indonesia
TNI	–	Tentara Nasional Indonesia
TOR	–	<i>Terms of Reference</i> (kerangka acuan)
TPK	–	Tim Pelaksana Kegiatan
TPP	–	Tenaga Pendamping Petani
UEP	–	<i>Mixed Microcredit Group</i> (kelompok kredit mikro gabungan)
ULR	–	<i>Ulee Lheue Road</i> (Jalan Ulee Lheue)
UNORC	–	<i>United Nations Office of the Recovery Coordinator for Aceh and Nias</i> (Kantor PBB untuk Koordinator Pemulihan untuk Aceh dan Nias)
UNSYIAH	–	Universitas Syiah Kuala
UPK	–	Unit Pelaksana Kecamatan
VDF	–	<i>Village Development Forum</i> (Forum Pengembangan Desa)
VMF	–	<i>Village Mobilization Facilitator</i> (fasilitator penggerak desa)
WUA	–	<i>water user association</i> (perkumpulan pemakai air)
WUAF	–	<i>Water User Association Federation</i> (federasi perkumpulan pemakai air)

# Istilah Lokal



adat	– bentuk hukum dan adat kebiasaan khusus secara budaya dan etnis
bappeda	– badan perencanaan pembangunan daerah
bawasda	– badan pengawasan daerah
berita acara rapat	– notulensi
bupati	– kepala kabupaten
camat	– kepala kecamatan
Cipta Karya	– Pemukiman Manusia
Dewan Pengawas	– Dewan Pengawas BRR
dusun	– sub desa
femanga zato	– ritual makan dan minum bersama
gampong	– desa
Gerakan Aceh Merdeka	– GAM
	geuchik
	atau
keucik	– kepala desa
gowasa	– ritual adat untuk memulihkan perdamaian
hukom adat	– hukum adat
imeum mukim	– kepala kelompok desa
kabupaten	– distrik
kecamatan	– sub-distrik
kelompok pembangun rumah	– house reconstruction cluster
kepala desa	– village head
keplor	– kepala sub dusun
Ketua	– ketua
keujreun	– lembaga tradisional di Aceh
koordinator tenaga pendamping petani	– koordinator pendamping petani untuk masalah irigasi
	– koordinator kabupaten
	– koordinator kota
	– koordinator wilayah
	– kota
	– lembaga ketahanan masyarakat desa
	– mesjid desa kecil
	– kelompok desa-desa
	– diskusi untuk mencapai mufakat (consensus)
	– tetua di desa
	– panglima laut
	– penyuluh pendamping
	– ritual adat penyucian
	– satuan kerja
	– para pemuka adat yang sangat dihormati
	– sekretaris desa

syariah  
teungku  
tuha peut

ujong kafan  
Wanrah  
Wanwas  
warong

- hukum Islam
- pemuka Islam
- pemuka adat atau pemuka masyarakat, atau para tetua desa
- forum khusus adat
- Dewan Pengarah
- Dewan Pengawas
- warung

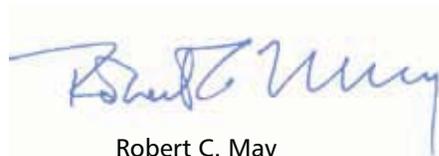
# Prakata

Akuntabilitas dalam proyek-proyek pembangunan memerlukan upaya untuk mendapatkan serta menanggapi umpan balik dari para penerima manfaat, para pemangku kepentingan utama dan masyarakat umum. Para perencana dan pelaksana proyek berkewajiban untuk memberikan informasi kepada, berkonsultasi dengan, dan menanggapi penduduk yang mungkin mendapatkan manfaat atau terkena dampak merugikan dari aktivitas-aktivitas dan hasil-hasil proyek. Pada saat yang sama, umpan balik dan pengaduan dapat membantu untuk mengurangi kesenjangan, menghemat biaya, dan meningkatkan hasil dan efektivitas pembangunan dari proyek.

Sistem penanganan pengaduan yang efektif merupakan salah satu unsur utama dalam satu proyek pembangunan yang baik, khususnya jika proyek tersebut rumit dan mempunyai dampak-dampak sosial dan lingkungan yang luas. Mengakui dan menangani pengaduan secara semestinya bisa menjadi salah satu cara yang paling efektif untuk menyelesaikan masalah-masalah dalam proyek-proyek pembangunan. Namun demikian, pengalaman dan kapasitas dalam penanganan pengaduan di proyek-proyek bantuan Asian Development Bank secara umum masih terbatas.

Kantor Fasilitator Proyek Khusus (*Office of the Special Project Facilitator/OSPF*) menangani pengaduan-pengaduan resmi dari para penduduk yang terkena dampak proyek dan juga mempunyai mandat untuk memberikan dukungan yang bersifat umum dan saran pada departemen-departemen operasional ADB dalam aktivitas-aktivitas penyelesaian masalah mereka. Dalam memberikan dukungan secara umum, kami telah mengupayakan untuk mendorong dan mengarahkan terbentuknya mekanisme-mekanisme pengaduan di dalam proyek-proyek. Untuk itu melalui buku ini kami menyediakan pengalaman-pengalaman dan pelajaran-pelajaran yang dipetik dalam penanganan pengaduan di bawah Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*) yang didanai ADB di Indonesia, dan prakarsa-prakarsa serupa yang didukung oleh lembaga-lembaga lain dalam rehabilitasi Aceh dan Nias setelah gempa bumi dan tsunami pada Desember 2004 dan Maret 2005. Terkait dengan upaya besar dan rumit yang dilakukan oleh ETESP, menarik untuk dicatat bagaimana OSPF tidak menerima satu pun pengaduan resmi. Upaya-upaya yang luas untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan segera masalah-masalah yang timbul di tingkat proyek begitu masalah-masalah tersebut muncul tak pelak lagi berperan dalam hal ini.

Artikel-artikel dalam buku ini menggambarkan beragam pengalaman yang luas dalam menangani pengaduan di dalam situasi yang sulit menyusul terjadinya satu bencana besar. Sejalan dengan tujuan praktis dari kompilasi ini, hampir semua sumbangan tulisan menyertakan satu bagian tentang pelajaran-pelajaran yang dipetik atau rekomendasi-rekomendasi yang dapat diterapkan dalam konteks-konteks lain. Kami berharap dengan menyediakan informasi ini akan meningkatkan pemahaman dan penghargaan tentang pentingnya dan manfaat menangani pengaduan secara tepat dan berperan dalam mengembangkan kapasitas untuk merancang dan melaksanakan sistem-sistem penanganan pengaduan di masa mendatang.



Robert C. May  
Fasilitator Proyek Khusus  
Asian Development Bank



# Pendahuluan

Buku ini dimaksudkan sebagai landasan bagi pengembangan kapasitas pemerintah-pemerintah daerah di Aceh dan Nias secara lebih lanjut dalam pengarusutamaan dan memasukkan penanganan pengaduan ke dalam prosedur tata kelola pemerintahan mereka yang tetap. Lebih dari itu, kompilasi pendekatan-pendekatan, pembelajaran, umpan balik, dan dampak yang muncul karena pengenalan mekanisme penanganan pengaduan oleh berbagai lembaga yang berbeda berupaya untuk mendukung pertukaran pengalaman yang lebih luas dengan lembaga-lembaga pemerintah dan non-pemerintah di dalam dan di luar Indonesia.

Buku ini bertujuan untuk mencerminkan

- pengalaman-pengalaman berbagai pelaksana Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project /ETESP*), Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Nias, dan badan-badan lain yang terlibat dalam rehabilitasi Aceh dan Nias, termasuk pelajaran-pelajaran yang mereka petik serta rekomendasi-rekomendasi untuk lembaga-lembaga lain;
- Pengalaman Kantor Fasilitator Proyek Khusus (OSPF) dalam pengembangan kapasitas untuk penanganan pengaduan di Aceh; dan
- pengalaman dengan sistem-sistem penanganan pengaduan secara tradisional (adat) di NAD dan Nias.

Isi buku ini berdasarkan artikel-artikel yang ditulis oleh mereka yang terlibat dalam penanganan pengaduan, pelajaran-pelajaran yang dipetik dari serangkaian lokakarya di Aceh yang diselenggarakan oleh OSPF dari 2006 hingga 2008, tinjauan tentang riset dan kajian-kajian serupa terkini; dan wawancara pelengkap dengan para penerima manfaat, pelaksana proyek, dan pemuka adat di Aceh dan Nias.

Seorang konsultan ditugaskan untuk melakukan pendekatan dan lakukan tindak lanjut dengan berbagai kelompok dan perorangan dalam penyusunan artikel tentang pengalaman-pengalaman khusus lembaga atau kelompok mereka dalam penanganan pengaduan. Sejumlah artikel yang ditulis dalam Bahasa Indonesia diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dan dikirimkan kembali kepada para penulis untuk mengisi yang kurang dan memeriksa keakuratan. Sebuah tim pewawancara dan penulis di bawah konsultan digerakkan untuk membantu menyusun draf artikel untuk pengalaman-pengalaman tertentu, termasuk yang berkaitan dengan penanganan pengaduan secara adat. Diskusi-diskusi dengan para calon penulis tentang penyusunan artikel dimulai pada Desember 2008 dan sumbangan tulisan diterjemahkan dan direvisi mulai Februari hingga April 2009.

Dengan demikian buku ini merupakan kerja banyak orang yang terlibat secara mendalam dalam praktik penanganan pengaduan dan ADB berterima kasih atas dedikasi dan ketekunan mereka.



Pieter M. Smidt  
Kepala  
ADB Extended Mission in Sumatra

# Rangkuman Pelajaran dan Rekomendasi

oleh Robert C. May<sup>1</sup>

Hampir setiap tulisan di buku ini menyertakan satu bagian tentang pelajaran yang dipetik atau rekomendasi, kadang-kadang keduanya, yang berisi rangkuman pengalaman-pengalaman yang paling bermanfaat dan pedoman-pedoman tentang penanganan pengaduan yang muncul dari upaya-upaya rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh dan Nias. Ini menjadi satu kompilasi pengetahuan dan gagasan yang sangat luas yang akan berharga bagi siapapun yang berminat untuk merancang dan melaksanakan sistem-sistem untuk mengidentifikasi dan menanggapi pengaduan dan memecahkan masalah sebelum menjadi besar. Para pembaca yang tertarik bisa merujuk ke bagian-bagian tersebut untuk mendapatkan rincian tentang usulan-usulan praktis yang termaktub di masing-masing artikel. Selain itu, banyak tulisan yang juga menyertakan studi kasus-studi kasus (disajikan dalam Kotak ) yang memberikan gambaran tentang situasi lapangan yang sesungguhnya dan menggambarkan jenis-jenis masalah-masalah konkret yang ditemui dalam pelaksanaan upaya rehabilitasi yang besar ini.

Rangkuman berikut menarik benang merah dari semua pelajaran dan rekomendasi yang ada dalam 18 makalah yang termuat di dalam publikasi ini serta menggarisbawahi hal-hal yang menarik perhatian dan yang dapat diterapkan secara umum. Semua pelajaran dan rekomendasi yang disampaikan pada dasarnya sejalanan dan bahkan merinci lebih jauh pelajaran dan rekomendasi yang dimuat dalam publikasi-publikasi yang diterbitkan sebelumnya<sup>2</sup> yang terpusat pada pengalaman-pengalaman Asian Development Bank (ADB).

## Mulai Secara Dini dan Siapkan dengan Baik

Satu pelajaran yang jelas dapat ditarik dari semua pengalaman yang ada adalah pentingnya melaksanakan sistem penanganan pengaduan secara dini (5, 8).<sup>3</sup> Unit penanganan pengaduan juga sudah harus terbentuk ketika proyek dimulai (9). Penerbitan dan penyebarluasan standar dan panduan tentang konstruksi secara dini kepada organisasi mitra dan masyarakat dapat membantu menghindari terjadinya pengaduan tentang ketidakseragaman mutu konstruksi (1). Sistem penanganan pengaduan perlu dijadikan bagian dari prosedur tetap (protap) dan bagian yang tak terpisahkan dari pedoman lapangan proyek (10).

---

<sup>1</sup> Robert C. May adalah fasilitator proyek khusus (*special project facilitator*) Asian Development Bank.

<sup>2</sup> Pada 2008, *Office of the Special Project Facilitator* (OSPF) menerbitkan sebuah laporan tentang mekanisme pengaduan dalam proyek ETESP yang berjudul: *ETESP Grievance Mechanism* (Mekanisme Pengaduan ETESP) yang disusun oleh Hasan, Izziah, and Jose Tiburcio Nicolas. Berdasarkan laporan ini, OSPF menerbitkan brosur yang memuat pelajaran yang didapat dari pengalaman tersebut: *Handling Complaints Efficiently. Lessons from the Earthquake and Tsunami Emergency Support Project in Indonesia* (Menangani Pengaduan Secara Efisien. Pelajaran yang Didapat dari Proyek Bantuan Darurat Bencana Gempa Bumi dan Tsunami di Indonesia), ADB 2008, Manila. Brosur ini dapat diperoleh di [www.adb.org/Documents/Brochures/ETESP-Indonesia/brochure.pdf](http://www.adb.org/Documents/Brochures/ETESP-Indonesia/brochure.pdf). Selain itu OSPF juga membuat video dengan tema yang sama yang berjudul *Handling Complaints Efficiently* (Menangani Pengaduan dengan Efisien) yang dapat diakses di [www.youtube.com/v/OUk2eunusi4&hl=en&fs=1&rel=0](http://www.youtube.com/v/OUk2eunusi4&hl=en&fs=1&rel=0). Kedua publikasi tersebut diatas juga tersedia dalam versi Bahasa Indonesia.

<sup>3</sup> Angka-angka di dalam kurung mengacu kepada nomor bab (lihat Daftar Isi).

Perencanaan dengan hati-hati sangat penting: perencanaan dan persiapan sosial secara terbatas di beberapa sektor memang memungkinkan proyek dimulai lebih awal, namun pada akhirnya menyebabkan keterlambatan dan konflik yang berkepanjangan selama pelaksanaan (1). Perencanaan yang berbasis masyarakat akan mendukung keberhasilan proyek. Ketika masyarakat dilibatkan dalam penyusunan desain dan pemantauan konstruksi rumah, mereka lebih mempunyai rasa memiliki, dan selain itu konflik dan masalah pun lebih bisa diperkecil. Memilih kegiatan rehabilitasi yang diidentifikasi sebagai prioritas kebutuhan dalam masyarakat menciptakan itikad baik, yang merupakan modal awal yang sangat berharga, serta membantu membangun hubungan dengan para pemangku kepentingan. (10). Perencanaan sebaiknya dilandasi oleh pemahaman tentang interaksi sosial dan hubungan antar anggota masyarakat yang tinggal di desa atau wilayah proyek; sebuah sistem penanganan pengaduan dapat memberdayakan masyarakat dan mendorong anggotanya untuk berani bertanya dan bersikap lebih kritis (10).

*“Pengaduan tidak seharusnya dihindari karena itu adalah bagian dari manusia dan kehidupan. Pengaduan seharusnya ditangani dengan mempertimbangkan modal sumber daya manusia yang ada, nilai-nilai yang dianut, dinamika sosial, dan konteks sebuah wilayah.” (10)*

Perhatian dan dukungan dari lembaga penyandang dana proyek merupakan satu persyaratan penting dalam penanganan pengaduan. Lembaga-lembaga pelaksana dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM) lebih tanggap terhadap masukan dan pengaduan masyarakat ketika lembaga penyandang dana juga dipandang berkepentingan agar masalah-masalah tersebut ditangani dan diselesaikan (1). Dalam kasus Proyek Bantuan Darurat Bencana Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*), komitmen dari staf dan manajemen benar-benar membantu terlaksananya sistem penanganan pengaduan dengan lancar (2). Dukungan dan arahan yang jelas dari kepala instansi akan memastikan bahwa sistem penanganan pengaduan diterima dan didukung oleh konsultan dan staf proyek (13).

Demikian pula halnya, sikap dan kemauan politik pemerintah juga sangat penting (2). Sebagian staf pemerintah bersikap hati-hati terhadap para petugas lapangan LSM yang menerima dan memfasilitasi pengaduan dari masyarakat penerima manfaat (11). Pemantauan ketat oleh konsultan pelaksana diperlukan untuk memastikan agar staf pemerintah kabupaten dan staf Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD Nias (BRR) mengikuti ketentuan-ketentuan kebijakan lembaga penyandang dana tentang pembebasan lahan dan pemukiman kembali yang telah disepakati; jika tidak, mereka hanya akan terus menerapkan peraturan pemerintah Indonesia saja (12). Tanggapan dari instansi-instansi terhadap mekanisme penanganan pengaduan cukup baik dan mereka merasa terbantu dengan adanya program tersebut. Kehadiran wakil-wakil pemerintah dalam musyawarah publik dan mediasi memberi dampak yang positif. Salah satu syarat utama agar mekanisme penanganan pengaduan dapat diterapkan adalah adanya itikad baik semua pihak untuk terlibat dalam proses musyawarah masyarakat dan mediasi (17). Setiap organisasi dan unit yang ada perlu memiliki peran yang jelas yang tercantum dalam kerangka acuan kerja masing-masing. Selain itu juga perlu ada pembagian peran yang jelas tentang unit mana yang memimpin dan bertanggung jawab untuk memantau dan memfasilitasi ketika sistem penanganan pengaduan menghadapi kendala (11).

Analisis pemangku kepentingan diperlukan untuk mengidentifikasi kepentingan masing-masing pihak, pemimpin, dan orang-orang yang memiliki peran kunci. Namun, tidak baik hanya mengandalkan para pemuka desa dan tokoh berpengaruh saja—masukan dari anggota masyarakat lainnya termasuk kelompok-kelompok rentan juga penting (6). Pengkajian sosial yang dilakukan selama persiapan proyek harus mengidentifikasi dan mengkaji siapa saja yang menjadi pemangku kepentingan utama termasuk para pemuka adat dan tokoh masyarakat yang mungkin mempengaruhi pelaksanaan proyek (18).

Instansi-instansi pemerintah seperti satuan kerja proyek dan pengelola proyek di daerah perlu mendapatkan pelatihan dan pengarahan agar mereka dapat memahami tugas, tanggung jawab dan fungsi mereka dengan lebih baik. (15) Sebagian staf mungkin tidak memiliki ketrampilan yang memadai dalam penanganan pengaduan atau merasa takut untuk memfasilitasi dan melaporkan



pengaduan karena kekhawatiran ditegur atasan (11); hal ini perlu diatasi dengan memberikan orientasi dan pelatihan. Dengan komitmen dari pengelola proyek, pelatihan dapat dirancang, disesuaikan, dan diubah ketika modul pelatihan direplikasi. Pelatihan harus mengklarifikasi peran dan tanggung jawab masing-masing pelaksana dan pentingnya menyediakan informasi kepada masyarakat (2). Petugas lapangan sebaiknya diberi pelatihan tentang ketrampilan komunikasi di awal proyek dan secara berkala selama masa proyek berlangsung (10). Fasilitator harus diberi pelatihan yang memadai agar mereka dapat memahami visi dan misi proyek dan menjalankan fungsi mereka secara efektif. (15).

Untuk membentuk dan melaksanakan sistem penanganan pengaduan yang efektif memang diperlukan waktu dan sumberdaya. Anggaran harus disusun dan tersedia untuk aktivitas-aktivitas sosialisasi kepada masyarakat dan khalayak umum tentang hak mereka untuk bertanya dan memberikan masukan serta bagaimana cara menyampaikan pengaduan (11). Selain itu perlu ada alokasi sumber daya dan staf tambahan untuk pemasangan iklan di media, pembuatan selebaran dan pamflet, terutama jika masyarakat sulit dijangkau (12).

Harus tersedia sumber daya untuk memberikan pengarahan tentang sistem penanganan pengaduan kepada para konsultan dan staf proyek (13). Sistem pembayaran honor petugas lapangan perlu diperhatikan dengan seksama: sistem yang rumit dalam pembayaran honor, tunjangan transportasi, dll. terbukti mempengaruhi kinerja, terutama jika wilayah kerja yang dicakup terlalu luas (15). Di samping itu juga perlu dibuat anggaran untuk biaya sosial dan budaya (9). Jika masyarakat di lokasi proyek masih memegang teguh sistem adat, sebaiknya ada anggaran khusus yang dialokasikan untuk memanfaatkan dan mendukung proses-proses adat yang dapat memberi manfaat bagi pelaksanaan proyek. Hal ini akan mengurangi beban finansial yang harus ditanggung staf proyek dan masyarakat penerima manfaat serta mempercepat penyelesaian konflik (18).

## Membentuk Mekanisme Penanganan Pengaduan yang Efektif

Satu ciri menonjol dalam upaya rehabilitasi di Aceh dan Nias adalah tersedianya berbagai macam sarana untuk menyalurkan pengaduan. Pemerintah dan banyak lembaga yang terlibat dalam upaya rehabilitasi mengakui pentingnya mekanisme pengaduan dan membentuk sistem pengaduan mereka sendiri untuk kegiatan-kegiatan yang mereka awasi (1, 3, 4, 14, 15, 16, 17). Mekanisme pengaduan yang terkait dengan ETESP terbagi menjadi tiga kategori yakni: mekanisme yang khusus terkait dengan sektor-sektor utama, Unit Fasilitasi Pengaduan (*Grievance Facilitation Unit/ GFU*) dalam lingkup Dewan Pengawas BRR, dan sistem pengaduan di kantor perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra (3). Mekanisme pengaduan masing-masing sektor menangani sebagian besar pengaduan sedangkan Unit Fasilitasi Pengaduan menyediakan jalan alternatif bagi masyarakat untuk menyampaikan keprihatinan mereka dan menunjukkan pentingnya mekanisme penanganan pengaduan tambahan yang berdiri sendiri (4). Sistem penanganan pengaduan yang dimiliki oleh kantor perwakilan ADB untuk wilayah Sumatera merupakan jalur alternatif yang berfungsi sebagai pelengkap mekanisme pengaduan masing-masing sektor. Sistem ini secara khusus sangat berharga ketika tanggapan dari sistem-sistem lain dianggap kurang memadai. Tersedianya beberapa alternatif mekanisme pengaduan meningkatkan peluang bahwa pengaduan dapat diidentifikasi dan diatasi tepat pada waktunya. Jika alternatif mekanisme tersebut tidak ada, pemerintah daerah kemungkinan besar hanya akan sekedar menerapkan pedoman nasional (bukan pedoman dari lembaga penyandang dana)—misalnya dalam pembayaran ganti rugi (12). Namun demikian, hasil pengamatan

*“Tidak ada satu pun metodologi efektif yang dapat diterapkan secara universal. Misalnya, pelibatan para pemimpin adat, desa, dan kecamatan juga harus disesuaikan berdasarkan sifat konflik, latar belakang terjadinya konflik, dan orang-orang yang terlibat.” (9)*

menunjukkan bahwa sebagian masyarakat bahkan ada yang “belanja mekanisme” (memilih-milih mekanisme pengaduan mana yang kemungkinan besar akan mengambil tindakan yang akan menguntungkan kasus mereka) (11).

Sebagian besar sistem penanganan pengaduan yang diterapkan oleh lembaga-lembaga yang bekerja dalam upaya rehabilitasi terdiri dari beberapa tingkat. Dengan demikian, apabila persoalan tidak dapat diselesaikan di satu tingkat, persoalan tersebut dapat diteruskan ke tingkat di atasnya untuk ditangani lebih lanjut (3, 5, 6, 7, 8, 11, 15). Secara umum, pengaduan yang masuk sedapat mungkin diselesaikan di tingkat paling bawah. Organisasi Muslim Aid (7) memberi wewenang kepada petugas pemantau lapangan dan insinyur pelaksana di lapangan (*site engineer*) untuk menangani pengaduan, dan cara ini terbukti ampuh mengatasi pengaduan. Sekitar 60% pengaduan yang mereka terima berhasil diselesaikan di tingkat lapangan. Sementara itu, German Agro-Action menyatakan bahwa 70% pengaduan dan pertanyaan dapat diklarifikasi atau diselesaikan di dua tingkat terbawah (6), sedangkan dalam kerja UN-HABITAT, 80% masalah di lapangan ditangani langsung di lapangan atau melalui pertemuan-pertemuan masyarakat (8).

Masing-masing organisasi menempatkan fungsi penanganan pengaduan di posisi yang berbeda dalam susunan organisasi mereka. Berdasarkan hasil pengamatan kantor perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra (ADB-EMS), mekanisme pengaduan perlu memiliki seorang *focal point* atau staf penghubung yang bekerja penuh waktu untuk penanganan pengaduan, yakni seseorang yang memahami norma yang berlaku di daerah setempat dan lembaga-lembaga yang ada, serta memiliki kemampuan berbicara bahasa setempat, untuk mendukung unit-unit yang terlibat dalam penanganan pengaduan dan menindak-lanjuti kasus-kasus yang dirujuk ke lembaga-lembaga penanggung jawab dan pelaksana (13). Dana Perwalian Multidonor (*Multi-Donor Trust Fund/MDF*) menjadikan mekanisme pengaduan sebagai bagian yang tak terpisahkan dari keseluruhan strategi komunikasinya untuk mensosialisasikan kepada masyarakat tentang proyek-proyek MDF dan para pihak yang dapat dihubungi jika mereka memiliki pertanyaan atau pengaduan. Staf penyuluhan (*outreach officer*) bertindak sebagai staf penghubung untuk komunikasi dan pengaduan (14). Sedangkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM Pedesaan) (16) memasukkan mekanisme pengaduan ke dalam sistem pemantauan dan evaluasi proyek mereka, dan para konsultan dilibatkan untuk mengawasi dan memantau pelaporan di tingkat kabupaten dan propinsi. Menurut pengamatan Transparency International Indonesia (TI-I), peran masyarakat dalam proses pemantauan diperlukan karena sistem yang ada tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya akibat bencana gempa dan tsunami yang terjadi. Sebuah komite pengaduan berbasis masyarakat dibentuk sebagai organisasi masyarakat sipil di tingkat yang paling bawah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan proyek-proyek yang ada (17).

Pengalaman-pengalaman yang ada dalam menangani dan menyelesaikan pengaduan dapat memberikan pelajaran yang berguna di masa yang akan datang serta berfungsi sebagai indikator pembangunan di wilayah. Untuk tujuan pencatatan dan analisis masalah, perlu dibuat satu sistem pencatatan pengaduan yang tepat dan sistematis dengan menggunakan formulir pengaduan sebagai berkas pencatatan yang dapat dirujuk di masa mendatang (10). MDF memiliki satu pangkalan data yang memuat informasi tentang pertanyaan dan pengaduan, dan pengaduan serius ditindak-lanjuti oleh lembaga mitra yang menjadi pelaksana (14).

## Pastikan agar Mekanisme Pengaduan Berjalan Baik

Situasi pascakonflik di Aceh, ditambah dengan kehancuran yang terjadi akibat tsunami dan banyaknya bantuan luar yang masuk, telah mempengaruhi hubungan-hubungan yang ada di dalam masyarakat dan dinamika-dinamika sosial serta memperumit upaya untuk memahami wilayah ini (10). Situasi pascakonflik belum kondusif untuk membuka partisipasi masyarakat karena alasan keamanan. Kadang-kadang jaminan untuk menjaga kerahasiaan identitas pelapor tidak cukup untuk meyakinkan masyarakat untuk mengajukan pengaduan. Enam puluh persen masyarakat yang menyampaikan pengaduan kepada TI-I tidak mengungkapkan identitas mereka (17), dan lebih dari seperempat pengaduan yang diterima Dewan Pengawas tidak disertai identitas pelapor (4).



Perlu komitmen dari pihak pemerintah untuk memberi jaminan keamanan kepada masyarakat agar mereka tidak takut menyampaikan pengaduan (17).

Pengaduan sering diselesaikan melalui musyawarah dan penjelasan. Masyarakat lebih memilih untuk mengadakan pertemuan daripada menyampaikan pengaduan menggunakan formulir tertulis. Di Simeleu, UN-HABITAT mendapati bahwa masalah biasanya dapat diselesaikan melalui pertemuan masyarakat (8), dan pendekatan ini juga dianggap efektif oleh lembaga-lembaga lainnya (9, 10, 17). Dalam beberapa kasus, masalah yang ada dapat diselesaikan hanya dengan berdamai secara kekeluargaan saja (9). Pengaduan juga harus dilihat sebagai hak untuk menyampaikan pendapat: pelapor kadang-kadang datang hanya untuk mengeluarkan uneg-uneg dan tidak memiliki pengaduan atau tuntutan yang beralasan, namun mendengarkan keluhan mereka harus dilihat sebagai upaya untuk menciptakan itikad baik atau kepercayaan. Pengaduan kecil atau sepele dapat menjadi besar jika tidak ditangani dengan baik atau tepat pada waktunya. Pengaduan bisa terjadi akibat persoalan rumit yang terkait dengan perilaku, sifat, atau latar belakang manusia (10). Mekanisme penanganan pengaduan dapat dimasukkan ke dalam budaya atau praktik-praktik masyarakat serta struktur desa setempat yang ada. Yang paling baik adalah meningkatkan dan mengembangkan kemampuan dari struktur atau praktik unggulan dan kebiasaan yang ada daripada menciptakan mekanisme penanganan pengaduan yang baru (10).

Sebagian besar bantuan yang diberikan untuk Aceh dan Nias berupa pembangunan kembali rumah-rumah yang rusak akibat gempa dan tsunami. Kontraktor dengan kinerja buruk, terutama di sektor perumahan, merupakan masalah yang sering terjadi dan menjadi sumber berbagai pengaduan (7). Kontraktor yang tidak dapat dimintai pertanggung-jawabannya (misalnya karena mereka sudah menerima pembayaran penuh) menjadi sumber pengaduan yang tak terselesaikan (5). Untuk itu, perlu dibuat kebijakan dan program kendali mutu guna menghindari hasil kerja yang di bawah standar, meskipun hal ini dapat memperlambat pembangunan rumah dan jumlah staf pengelola proyek harus memadai untuk menghindari keterlambatan dalam pengambilan keputusan terkait dengan pengawasan mutu (15). Banyak pengaduan tentang masalah mutu di sektor perumahan semestinya dapat dihindari dengan pemantauan dan pengawasan yang semestinya oleh satuan kerja (satker) proyek dan sanksi tegas bagi kontraktor yang berkinerja buruk (1). Pinalti (seperti penundaan pencairan dana) sangat penting diberikan ketika kontraktor tidak menunjukkan akuntabilitas keuangan yang memadai dan tidak menerapkan pendekatan berbasis masyarakat (15).

Para ahli dalam bidang pemukiman kembali memegang peran yang penting dalam memfasilitasi pengaduan di proyek-proyek dan dalam memastikan adanya dialog terbuka antara masyarakat yang terkena dampak dan berbagai unit yang ada yang terkait dengan pembebasan lahan dan pemukiman kembali. Oleh karena itu, mereka perlu diterjunkan dari awal dan terus dilibatkan untuk memastikan agar kebijakan dipatuhi, masyarakat yang terkena dampak dilibatkan dalam konsultasi, dan untuk membentuk sistem-sistem pengaduan dan informasi yang mudah dijangkau (12).

Para fasilitator (pendamping) bidang perumahan dan para fasilitator lainnya sebaiknya tidak diberi cakupan wilayah kerja yang terlalu luas karena hal ini dapat memperlambat penyelesaian kerja proyek dan mengurangi mutu. Ancaman dan tekanan dapat mendorong fasilitator bidang perumahan untuk mengundurkan diri. Satker dan manajer proyek setempat perlu mendapatkan dukungan teknis operasional (15).

Menurut pengamatan TI-I, sepertiga laporan pengaduan berasal dari kaum perempuan, dan dua komite pengaduan diketuai oleh perempuan. Mereka berkesimpulan bahwa "kaum perempuan akan turut berpartisipasi selama diberi kesempatan" (17). Kaum perempuan dapat memberikan kontribusi penting, namun mungkin perlu ada rapat tersendiri dengan mereka untuk mencapai ini (6). Penyelesaian konflik secara adat memberikan kesempatan bagi perempuan untuk berpartisipasi, namun masih perlu dilakukan upaya lebih lanjut untuk memastikan agar perempuan diberi kesempatan untuk didengar pendapat mereka dalam masyarakat. Keberadaan penyelesaian konflik yang khusus untuk perempuan secara adat terlihat lemah atau tidak nampak. Selama persiapan proyek, harus dilakukan pengkajian sosial yang

*"Perempuan akan turut berpartisipasi selama ada ruang dan kesempatan" (17)*

mencakup sistem penyelesaian konflik secara adat yang melibatkan kaum perempuan. Berdasarkan pengkajian terhadap partisipasi kaum perempuan dalam penyelesaian konflik secara adat, satu rencana gender perlu disusun untuk meningkatkan partisipasi perempuan sekaligus memanfaatkan sistem penyelesaian konflik secara adat (18).

Pengalaman-pengalaman tertentu menunjukkan bahwa sistem penanganan pengaduan terkadang tidak berjalan seperti yang direncanakan (5) dan perlu direvisi seiring dengan berjalannya proyek. Sebagian pelaksana menyadari bahwa pendekatan yang digunakan untuk menangani pengaduan berkembang secara perlahan seiring dengan dipetikanya pelajaran-pelajaran selama proyek berjalan sehingga perlu dilakukan perubahan terhadap pendekatan tersebut (9). Pelaporan pengaduan juga berjalan dengan lebih baik setelah sekian waktu (7).

## Hindari atau Kurangi Pengaduan Melalui Komunikasi Secara Tepat Waktu

Pengalaman di berbagai penjuru dunia menunjukkan bahwa banyak masalah yang muncul dalam proyek-proyek pembangunan disebabkan oleh komunikasi yang tidak tepat dan kurangnya informasi. Pengalaman dalam upaya rehabilitasi di Aceh dan Nias memperkuat kesimpulan ini.

Jelas sangat penting bagi masyarakat untuk memahami proyek dan selalu mendapatkan informasi (8). Banyak pengaduan dan keluhan disebabkan oleh kurangnya waktu yang disediakan untuk komunikasi. Penyebaran informasi tentang proyek dan pendekatan-pendekatan yang digunakan harus dilakukan secara rutin dengan mempertimbangkan segala aspek yang ada terkait dengan budaya setempat dan latar belakang masyarakat dan individu yang tinggal di wilayah tersebut (10). Informasi sederhana tentang bagaimana menyampaikan pengaduan dan siapa yang bertanggung jawab memberikan tanggapan harus diberikan kepada masyarakat (11). Iklan di media, selebaran dan pamflet disiapkan.

Komunikasi dan pengungkapan informasi yang efektif (termasuk staf dan sumber daya tambahan) diperlukan terutama jika masyarakat dan pemilik lahan sulit untuk dijangkau. Jika ini tidak terpenuhi, informasi mudah menjadi kabur dan desas-desus menyebar yang pada akhirnya menjadi lahan subur munculnya pengaduan dan konflik (12). Mengadakan pertemuan dan memeriksa fakta (5) ternyata memakan waktu dan staf yang berasal dari luar Aceh sulit berkomunikasi dengan masyarakat setempat (15).

*“Penyebaran informasi yang tepat adalah syarat dasar untuk mencegah terjadinya kesalahpahaman tentang prinsip-prinsip dan prosedur-prosedur sebuah proyek” (15).*

Kampanye media dan sarana komunikasi memudahkan masyarakat yang tinggal di wilayah-wilayah yang jauh dari ibukota provinsi yaitu Banda Aceh untuk mengetahui keberadaan mekanisme pengaduan serta menyampaikan pengaduan atau umpan balik. Delapan puluh persen laporan yang diterima oleh Dewan Pengawas masuk melalui layanan pesan singkat (SMS), telepon, atau faksimili (1). Jumlah pengaduan yang masuk bertambah setelah iklan dipasang di berbagai surat kabar (4). Sebuah unit penanganan pengaduan masyarakat harus memiliki saluran *hotline*, alamat email, nomor ponsel untuk layanan SMS, atau kotak pos untuk menerima pengaduan dan umpan balik dari masyarakat. Mekanisme pengaduan harus diumumkan melalui situs web lembaga yang bersangkutan, penyebaran selebaran, dan kegiatan-kegiatan penjangkauan lainnya (13). Mekanisme penanganan pengaduan MDF merupakan bagian dari satu strategi komunikasi keseluruhan untuk mensosialisasikan proyek-proyek MDF kepada masyarakat. MDF mulai mengadakan satu rangkaian acara bincang-bincang (*talk show*) di radio, dan stasiun-stasiun radio dapat menerima dan melaporkan pengaduan dan pertanyaan baik dari masyarakat penerima manfaat maupun masyarakat umum (14). PNPM Mandiri Perdesaan menggunakan sistem berbasis web untuk sistem manajemen informasi dan penanganan pengaduan untuk meningkatkan transparansi (16).



Staf proyek juga perlu memiliki akses terhadap informasi. Menurut pengamatan Bina Swadaya, para pekerja lapangan LSM kadang-kadang tidak mendapatkan informasi yang memadai tentang penyelesaian, kesepakatan, dan keputusan yang dibuat di tingkat konsultan dan satker sehingga mereka tidak dapat memberikan umpan balik dan klarifikasi kepada pihak yang mengajukan pengaduan (11). Pertemuan-pertemuan koordinasi dan sinkronisasi harus diadakan secara rutin dengan menghadirkan semua pihak yang terlibat di tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten untuk menindak-lanjuti persoalan dan masalah yang ada (15).

## Manfaatkan Sistem Penyelesaian Konflik secara Adat Jika Memang Memungkinkan

Salah satu ciri menonjol yang ada di Aceh dan Nias, dimana upaya rehabilitasi dilaksanakan, adalah adanya sejumlah sistem (adat) tradisional untuk menyelesaikan konflik.

Sistem adat dapat menjadi cara yang efektif menangani pengaduan dimana tatanan budaya asli masih sangat kuat (5, 9, 18). Bekerja sama dengan lembaga-lembaga adat dapat membantu menyelesaikan banyak persoalan yang jika dibiarkan bisa menjadi besar dan berkembang menjadi konflik yang lebih serius (18), termasuk persoalan dan pertikaian antar desa (11). Pendekatan ini memiliki beberapa kelebihan seperti dapat meredam emosi pihak yang terlibat dan menghindarkan proses hukum yang berbelit-belit. Banyak pihak yang mengajukan pengaduan memilih untuk berkonsultasi dengan para pemuka adat, dan jalan keluar yang disepakati lebih mengikat ketika para pemuka adat terlibat sebagai saksi (18). Namun, keterlibatan pemuka adat tidak banyak membantu dalam situasi dimana lembaga-lembaga adat yang ada tidak dapat berfungsi sepenuhnya atau menjadi lemah akibat bencana atau ketika para pemuka adat yang baru belum sepenuhnya mendapatkan penghargaan dan kepercayaan masyarakat. Tidak adanya sistem hitam diatas putih merupakan satu kekurangan yang dimiliki sistem adat walaupun pemimpin adat berfungsi sebagai gudang memori. Untuk itu staf proyek harus memastikan agar kesepakatan atau keputusan yang dicapai dituangkan dalam bentuk hitam diatas putih dan ditandatangani dan semua pihak yang terlibat dalam konflik serta kepala desa diberi salinannya (18).

Selama persiapan proyek perlu dilakukan kajian sosial yang antara lain mencakup keberadaan dan pentingnya sistem penyelesaian konflik secara adat di wilayah tersebut serta kebiasaan-kebiasaan dan ritual-ritual penting yang terkait (9, 18). Konsultan atau kepala unit haruslah orang yang senior dan memiliki pengalaman yang cukup agar dapat memahami sistem hukum negara dan norma-norma adat setempat dan mampu mensinergikan kedua sistem tersebut (9). Setiap proyek harus memasukkan sistem adat ke dalam mekanisme penanganan pengaduan dan menyediakan pengarahan bagi staf proyek agar mereka memahami kelebihan dan kekurangan yang ada dalam bekerja sama dengan lembaga-lembaga adat dan bagaimana mengatasi keterbatasan yang ada (18).



# 1. Penanganan Pengaduan di Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD dan Nias<sup>1</sup>

oleh Zahrul Fuady,<sup>2</sup> Fajri Jakfar,<sup>3</sup> dan Jose T. Nicolas<sup>4</sup>

## Latar Belakang

Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Nias (BRR) dibentuk oleh Pemerintah Indonesia pada 17 April 2005 untuk membangun kembali wilayah-wilayah yang diterpa tsunami dan gempa bumi pada 26 Desember 2004 dan 28 Maret 2005 di NAD dan Nias. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 2/2005, yang kemudian disahkan sebagai Undang-Undang No. 10/2005, BRR ditugaskan untuk melakukan program-program rehabilitasi dan mengorganisasikan serta mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas rehabilitasi dan rekonstruksi yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga-lembaga non-pemerintah, dan pihak lain.

BRR diharapkan untuk memastikan bahwa rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan Nias selaras dengan dan mendukung visi dan misi wilayah-wilayah yang terkena dampak bencana. BRR telah menyusun pernyataan visi berikut ini:

**“Membangun Aceh dan Nias yang amanah, bermartabat, sejahtera, dan demokratis”**

BRR terdiri dari tiga Dewan penting: sebuah Dewan Pengarah atau Wanrah, sebuah Dewan

Pengawas atau Wanwas, dan sebuah Badan Pelaksana atau Bapel. Dewan-dewan ini merencanakan dan melaksanakan aktivitas-aktivitas rehabilitasi dan rekonstruksi di NAD dan Nias. Badan Pelaksana memastikan agar aspirasi berbagai kelompok terwakili dalam aktivitas-aktivitas rehabilitasi dan rekonstruksi. Dewan Pengawas mengawasi proses rehabilitasi dan rekonstruksi yang dilaksanakan oleh Badan Pelaksana.

Struktur BRR telah dibentuk dengan mengikuti empat prinsip tata kelola yang baik: transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan penegakan. Prinsip-prinsip ini melekat dalam semua aktivitas perencanaan, pengadaan, perekrutan, pengawasan, dan pelaksanaan di bawah BRR.

Salah satu bagian dari mekanisme akuntabilitas di dalam BRR adalah pembentukan sebuah sistem untuk menerima dan menanggapi umpan balik dan pengaduan dari masyarakat umum. BRR mensyaratkan lembaga-lembaga yang melaksanakan proyek-proyek yang berkaitan dengan rehabilitasi dan rekonstruksi NAD dan Nias untuk menerima pengaduan dan masukan dari semua tingkat masyarakat terkait pelaksanaan dan kinerja program oleh lembaga pelaksana atau pihak-pihak lain di bawah koordinasinya, yaitu kantor-kantor pemerintah, kementerian, pemerintah daerah, LSM, sektor swasta, dan lain-lain.

<sup>1</sup> Artikel ini didasarkan pada wawancara-wawancara dengan staf Satuan Anti Korupsi (SAK) dan Dewan Pengawas pada Februari 2009 dan pada presentasi terdahulu oleh para wakil SAK dan Dewan Pengawas dalam lokakarya-lokakarya yang diselenggarakan Kantor Fasilitator Proyek Khusus (*Office of the Special Project Facilitator*) di Banda Aceh pada November 2008

<sup>2</sup> Zahrul Fuady bekerja sebagai staf teknis Unit Fasilitasi Pengaduan (*Grievance Facilitation Unit*) ETESP sampai tutupnya unit ini pada Maret 2009. Fuady merupakan staf pengajar di Universitas Syiah Kuala.

<sup>3</sup> Fajri Jakfar merupakan salah satu tenaga ahli di Dewan Pengawas BRR sampai ditutupnya BRR pada April 2009. Ia merupakan wakil dekan di Universitas Syiah Kuala.

<sup>4</sup> Jose T. Nicolas bekerja sebagai spesialis dalam bidang perlindungan sosial untuk Kantor perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra dari November 2005 hingga Juli 2009. Ia juga dilibatkan oleh Kantor Fasilitator Proyek Khusus untuk berkoordinasi dengan para penulis buku ini.

Di bawah Badan Pelaksana BRR, dibentuk Satuan Anti Korupsi (SAK) untuk menerima dan memfasilitasi pengaduan baik yang berkaitan dengan korupsi maupun yang tidak. Pengaduan-pengaduan dapat disampaikan melalui bagian "Public Voices" dalam situs web BRR, kotak pengaduan di kantor pos, atau saluran telpon bebas pulsa yang dikelola oleh SAK. Meskipun pengawasan oleh SAK telah diserahkan kepada Dewan Pengawas BRR pada tanggal 27 Juni 2007, SAK tetap bersifat otonom dalam hampir semua operasinya.

Dewan Pengawas BRR mempunyai dua fungsi utama: (i) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan proses rehabilitasi dan rekonstruksi ; dan (ii) menerima, menelaah, dan menindak-lanjuti pengaduan yang disampaikan masyarakat. Dewan Pengawas juga memiliki wewenang untuk

- menunjuk dan menggunakan jasa auditor profesional independen atau tenaga ahli lainnya,
- meminta penjelasan Badan Pelaksana dan pihak-pihak lain yang terkait dengan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi, dan

- menyusun rekomendasi kepada Presiden berdasarkan pada temuan-temuan dari aktivitas-aktivitas pengawasan terhadap pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi.

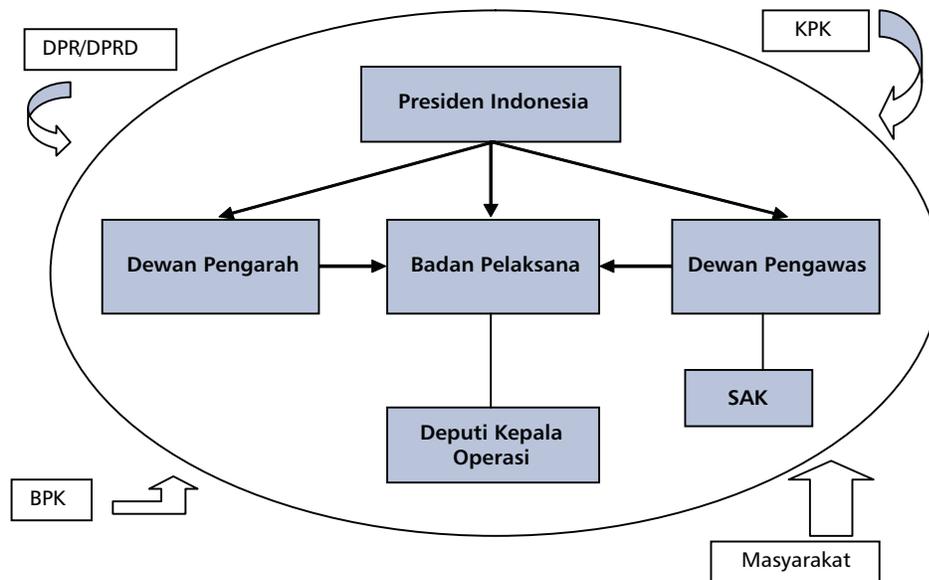
Gambar 1 menunjukkan hubungan antara tiga Dewan dalam BRR dan interaksi mereka dengan lembaga-lembaga audit dan integritas lainnya serta masyarakat umum.

## Satuan Anti Korupsi

Satuan Anti Korupsi (SAK) mulai beroperasi pada September 2005 di bawah ketua Bapel BRR dengan tujuan-tujuan berikut ini:

- menjaga kepercayaan negara-negara dan badan-badan yang telah berperan dalam program rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan Nias,
- memastikan para penduduk yang terkena dampak tsunami menerima hak mereka sesuai dengan cetak biru (*blueprint*), dan

**Gambar 1: Koordinasi antara BRR, Badan-Badan Audit dan Integritas, serta Masyarakat**



BPK = Badan Pemeriksa Keuangan, BRR = Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, DPR = Dewan Perwakilan Rakyat, DPRD = Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, KPK = Komisi Pemberantasan Korupsi, SAK = Satuan Anti Korupsi.



- memantau sektor-sektor pembangunan yang menjadi sasaran rehabilitasi dan rekonstruksi.

Lingkup kerja SAK antara lain adalah (i) mengawasi penggunaan anggaran total sebesar Rp 67 triliun, (ii) menjaga akuntabilitas 124 satuan kerja (satker) proyek dan subsatuan-subsatuan mereka, dan (iii) memantau pelaksanaan sekitar 24.000 kontrak dan/atau proyek. Aktivitas-aktivitas SAK terbagi menjadi tiga komponen terpadu:

- pencegahan, yang menyangkut peninjauan sistem-sistem untuk mengidentifikasi bidang-bidang yang berpotensi lemah yang bisa mendorong timbulnya praktik-praktik korupsi, dan merekomendasikan perbaikan untuk memperkuat integritas sistem-sistem tersebut; ini mencakup isu-isu seperti pengadaan dan hadiah;
- penyelidikan, antara lain tinjauan terhadap aktivitas-aktivitas khusus untuk memastikan bahwa aktivitas-aktivitas tersebut selaras dengan prosedur-prosedur BRR dan, sedapat mungkin, untuk mencegah hilangnya sumber daya karena korupsi; dan
- pendidikan, yang bekerja di dua tataran: di tataran pertama adalah untuk memberikan arahan kepada staf dan masyarakat yang lebih luas tentang bagaimana memenuhi standar-standar etika; tugas kedua dan lebih luas adalah memperkuat penolakan warga negara terhadap praktik-praktik korupsi dan praktik-praktik tidak beretika di dalam ranah publik.

Meskipun mandat SAK dipusatkan pada pencegahan dan penyelidikan korupsi dalam aktivitas-aktivitas rehabilitasi, dalam kenyataannya kerjanya mencakup isu-isu diluar masalah korupsi. SAK telah mengadopsi prinsip-prinsip berikut dalam menerima pengaduan:

- tidak ada pengaduan yang terlalu kecil atau terlalu besar,
- penerimaan kasus-kasus dan/atau pengaduan secara anonim, dan
- perlindungan terhadap pihak yang mengajukan pengaduan melalui kerahasiaan identitas.

Kebijakan-kebijakan ini telah mendorong masyarakat umum untuk melaporkan berbagai jenis pengaduan, bahkan pengaduan-pengaduan yang tidak berkaitan secara langsung dengan korupsi.

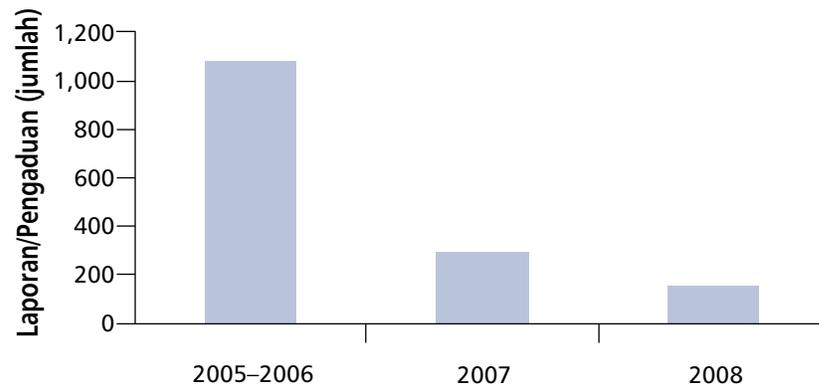
SAK mengklasifikasikan pengaduan yang diterima berdasarkan pada tingkat keseriusan dan waktu yang diperlukan untuk menyelesaikannya. Pengaduan-pengaduan yang berkaitan dengan urusan-urusan hukum diklasifikasikan sebagai isu-isu yang mempunyai tingkat yang **tinggi**. Isu-isu yang menyangkut perilaku atau etika dikategorikan mempunyai tingkat yang **sedang**, sementara pengaduan umum masuk kategori dengan tingkat yang **rendah**.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menugaskan sejumlah stafnya di tingkat propinsi untuk membantu SAK dalam melakukan aktivitas-aktivitas pencegahan, penyelidikan dan pendidikan serta dalam pengelolaan data dan pelaporan informasi manajemen. SAK juga bekerja dengan Masyarakat Transparansi Indonesia, Transparency International Indonesia, Indonesian Corruption Watch, Gerakan Rakyat Anti Korupsi, kelompok-kelompok universitas, dan lembaga-lembaga internasional dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut.

Sejak dibentuk hingga akhir 2008, SAK menerima total sejumlah 1.530 laporan dan/atau pengaduan. Hampir semuanya (70,3%) diterima selama 2005–2006, yaitu ketika proyek-proyek berada dalam tahap pelaksanaan awal dan banyak kebingungan terkait dengan pelaksanaan, penganggaran, dan kelayakan untuk mendapatkan bantuan. Gambar 2 menunjukkan laporan-laporan dan/atau pengaduan yang diterima SAK dari September 2005 hingga Desember 2008.

Meskipun SAK menerima pengaduan dan informasi secara anonim, 9 dari 10 pihak yang mengajukan pengaduan atau pelapor memilih untuk memberikan identitas mereka. Laporan dan/atau pengaduan berasal dari staf internal BRR, perorangan, kontraktor, badan-badan pemerintah lain, staf proyek, dan LSM serta kelompok masyarakat sipil. Pengaduan yang paling umum diterima berkaitan dengan aktivitas tender, kemungkinan pemalsuan atau korupsi, permasalahan tentang pelaksanaan proyek, dan pengaduan tentang staf.

**Gambar 2: Laporan dan/atau Pengaduan yang Diterima SAK dari bulan September 2005 hingga Desember 2008**



Pengaduan-pengaduan lain berkenaan dengan berbagai hal seperti pertanyaan-pertanyaan umum tentang peraturan, pengaduan tentang aturan-aturan dan prosedur-prosedur, hal-hal terkait pedoman etika, dan saran serta kekhawatiran dari para penduduk yang terkena dampak tentang tidak terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan mereka.

Unit Pengolahan Informasi SAK mengumpulkan semua laporan yang diterima SAK dari berbagai pemangku kepentingan (perorangan, penjual/pemasok barang, kantor-kantor pemerintah, media, dan jurnalis, BRR, LSM, dll.). Unit ini menelaah setiap laporan dan menyusun satu laporan informasi pertama. Dalam beberapa kasus, dilakukan tindak lanjut dengan menelpon pihak yang mengajukan pengaduan untuk mendapatkan klarifikasi atau informasi tambahan. Pertanyaan-pertanyaan sederhana akan dijawab oleh staf Unit Pengolahan Informasi atau dirujuk kepada unit BRR terkait. Laporan-laporan yang tidak dilengkapi dengan substansi atau informasi yang memadai akan diarsip. Juga ada contoh-contoh dimana SAK memfasilitasi pertemuan-pertemuan untuk melakukan mediasi antar para pihak yang bertikai.

Apabila ada indikasi adanya kerugian atau penyalahgunaan, Unit Pemantauan SAK mengeluarkan satu surat perintah untuk melakukan pemantauan. Ini bisa berupa pemantauan rutin, pemantauan khusus,

atau audit operasional, tergantung pada sifat kasus. Hasil pemantauan disusun dalam bentuk temuan audit. Jika temuan audit tidak menunjukkan adanya kerugian negara secara moneter melalui korupsi, kolusi atau nepotisme, laporan diserahkan kepada BPK di tingkat propinsi. Pengaduan-pengaduan yang mengakibatkan kerugian negara diserahkan kepada badan-badan penegakan hukum pemerintah (polisi, kantor kejaksaan, dan juga BPK di tingkat propinsi).

Setelah temuan audit dari SAK diserahkan kepada BPK dan para penyidik, misi SAK dianggap selesai (SAK tidak memiliki kewenangan untuk mencampuri kerja badan-badan pemerintah). Namun demikian, kadang-kadang jika temuan audit BPK dan para penyidik mengakibatkan perlunya tindak lanjut melalui pengadilan formal, maka SAK bisa dipanggil untuk menjadi saksi.

Tindakan-tindakan yang diambil SAK terhadap pengaduan-pengaduan yang berkenaan dengan penyalah-gunaan dana atau telah menghasilkan

- pembatalan hasil lelang atau pemutusan kontrak (90 kasus dengan potensi kerugian sebesar Rp. 715.139.356.755);
- memasukkan 129 badan usaha dan/ atau badan hukum ke dalam daftar hitam dan melarang mereka untuk berpartisipasi dalam proyek-proyek BRR;

- 11 kasus menyangkut dana total sebesar Rp. 39.904.441.218 diserahkan kepada BPK;
- 15 kasus menyangkut dana total sebesar Rp. 62.938.565.164 diserahkan kepada Komisi Anti Korupsi; dan
- 22 kasus menyangkut dana total sebesar Rp. 2.941.373.824 diserahkan kepada Kejaksaan.

## Dewan Pengawas BRR

Untuk menjalankan mandatnya dalam mengawasi proses rehabilitasi dan rekonstruksi dan menerima dan/atau pengaduan dari masyarakat umum, Dewan Pengawas BRR membentuk dua sekretariat—satu di Banda Aceh dan satu di Jakarta. Dewan Pengawas mempunyai sejumlah tenaga ahli dan personil yang direkrut dari luar (*outsorce*) untuk membantu dalam pemantauan lapangan dan evaluasi serta dalam mendapatkan umpan balik dari para penerima manfaat dan masyarakat umum. Lihat Gambar 3.

Dewan Pengawas diketuai oleh sebuah dewan dengan 7 anggota. Meskipun dewan ini didukung oleh dua sekretariat, hampir semua kerjanya dilakukan oleh sekretariat di Banda Aceh termasuk dalam menerima

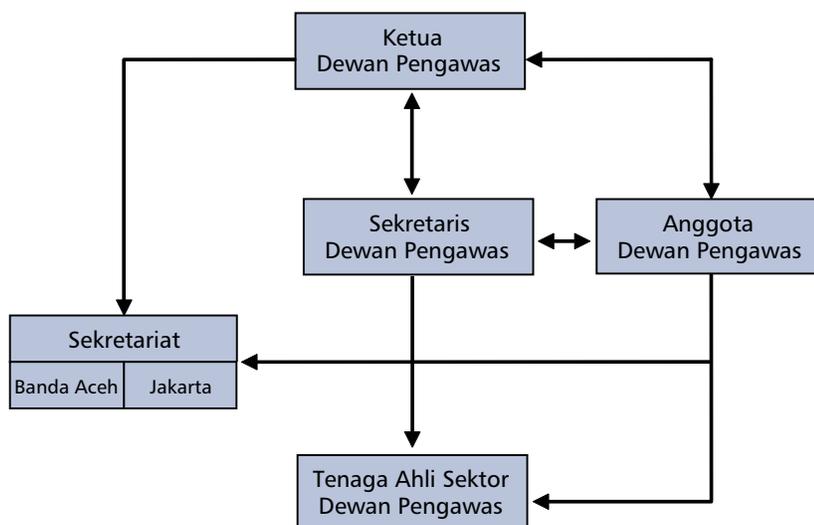
dan mencatat pengaduan, umpan balik, dan pertanyaan dari masyarakat umum. Dewan Pengawas mempunyai tujuh tenaga ahli sektor, yang melakukan kunjungan lapangan untuk memantau kemajuan proyek-proyek rehabilitasi dan untuk mendapatkan umpan balik dari para penerima manfaat dan masyarakat. Masing-masing tenaga ahli dibantu oleh staf yang direkrut dari luar untuk tugas-tugas pemantauan dan aktivitas-aktivitas lapangan khusus. Bidang-bidang yang masuk dalam ruang lingkup para ahli dibagi sebagai berikut:

- komunikasi dan partisipasi masyarakat;
- prasarana, perumahan dan administrasi pertanahan;
- pertanian dan sumber daya alam;
- urusan keagamaan, sosial dan budaya;
- urusan hukum dan kelembagaan hukum;
- pendidikan, kesehatan, dan gender; dan
- pembangunan ekonomi dan usaha.

## Penanganan Pengaduan di Dewan Pengawas

Dewan Pengawas menerima pengaduan melalui surat, faksimili, telepon, layanan pesan singkat (SMS) dan kunjungan langsung oleh pihak

Gambar 3: Struktur Kelembagaan Dewan Pengawas BRR

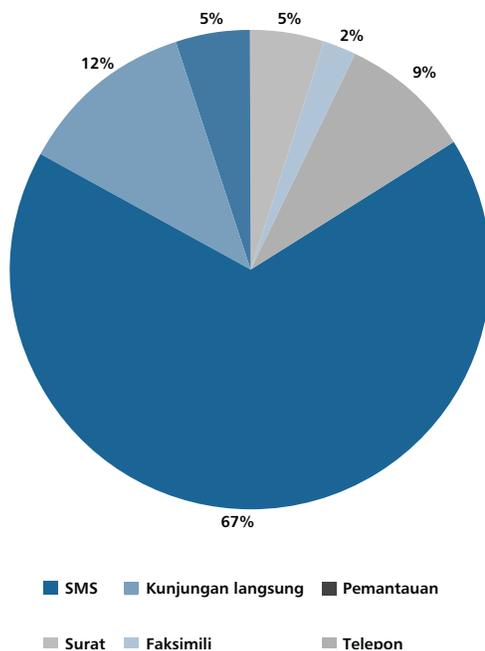


yang mengajukan pengaduan. Pengaduan dari sumber-sumber yang anonim juga diterima. Dewan Pengawas telah menciptakan satu formulir pengaduan satu halaman yang disebar di lapangan selama aktivitas-aktivitas pemantauan oleh para staf kontrak yang direkrut dari luar (*outsourse*). Untuk memberitahukan kepada masyarakat umum tentang bagaimana melakukan pengaduan, Dewan Pengawas memasang iklan di surat kabar dan melakukan sesi-sesi pengarahan di berbagai kabupaten di propinsi Aceh dan pulau in Nias.

Kebanyakan orang lebih menyukai mengajukan pengaduan kepada Dewan Pengawas melalui SMS (67%). Banyak pengaduan yang juga telah diterima dari mereka yang mendatangi kantor Dewan Pengawas di Banda Aceh untuk mengajukan laporan langsung atau mendaftarkan pengaduan mereka (12%). Sisanya melaporkan pengaduan mereka melalui surat, faksimili, atau telepon atau selama pemantauan lapangan (Gambar 4).

Pengaduan yang diterima dicatat dan disortir oleh sekretariat Dewan Pengawas dan

**Gambar 4: Bentuk yang Digunakan Masyarakat Umum untuk Mengajukan Pengaduan kepada Dewan Pengawas**



dirujuk kepada para tenaga ahli yang sesuai. Contohnya, pengaduan atau umpan balik yang berkaitan dengan pembangunan rumah, irigasi, listrik, pembangunan jalan, dan pelabuhan dirujuk kepada tenaga ahli bidang prasarana, perumahan, dan administrasi lahan sementara isu-isu yang terkait dengan pembangunan sekolah dan pusat-pusat kesehatan dirujuk pada tenaga ahli bidang pendidikan, kesehatan dan gender.

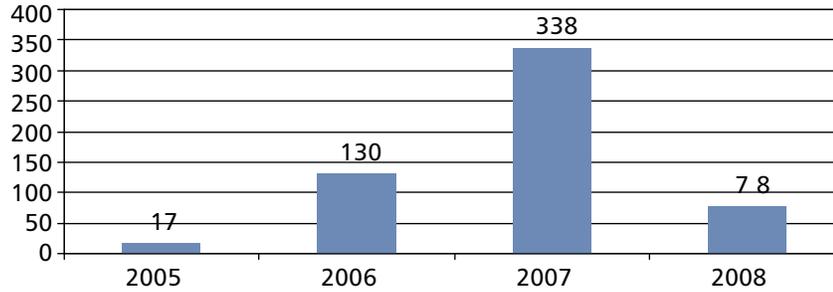
Berdasarkan pengaduan yang diterima, tenaga ahli sektor akan menghubungi deputi BRR, badan pelaksana atau LSM yang bertanggung jawab terhadap proyek. Dilakukan kunjungan-kunjungan lapangan untuk memeriksa kebenaran pengaduan. Dalam beberapa kasus, tenaga ahli sektor mengiriskan staf yang dikontrak untuk melakukan validasi lapangan.

Setelah validasi lapangan dan/atau tindak lanjut dengan cara menghubungi pihak yang mengajukan pengaduan dan pihak-pihak lain yang terkait melalui telepon, tenaga ahli yang menangani kasus bisa berkonsultasi dengan tenaga-tenaga ahli lain di Dewan Pengawas selama pertemuan-pertemuan koordinasi mingguan mereka untuk mengidentifikasi kemungkinan solusi pengaduan. Sedapat mungkin, Dewan Pengawas menghubungi pihak yang mengajukan pengaduan untuk memberitahukan tentang temuan-temuan dan tindakan yang diambil. Ini dilakukan oleh tenaga ahli sektor yang menangani kasus.

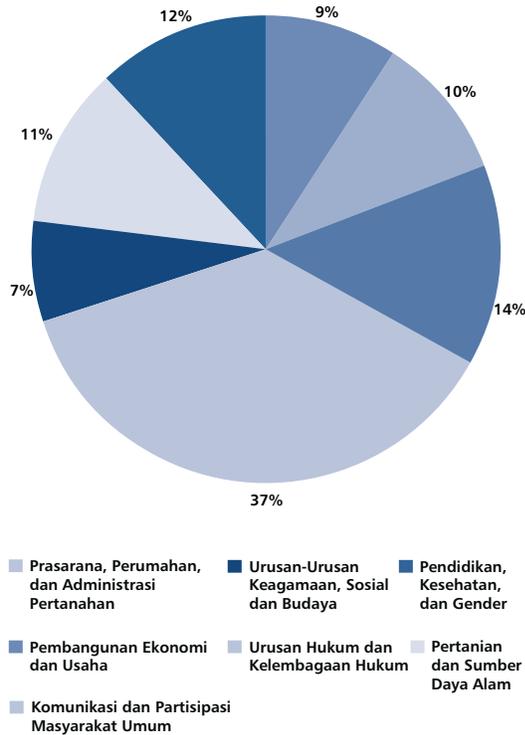
## Hal-hal yang menonjol dalam Pengaduan-Pengaduan yang Diterima

Dari 2005 hingga 2008, Dewan Pengawas menerima total sejumlah 563 pengaduan. Tidak seperti dalam SAK, dimana hampir semua pengaduan diterima selama 2005 dan 2006, Dewan Pengawas menerima jumlah pengaduan paling banyak selama 2007 ketika kerja pelaksanaan rehabilitasi dan/atau rekonstruksi sedang mencapai puncaknya (Gambar 5). Dalam beberapa kasus, pengaduan yang diterima oleh Dewan Pengawas telah lebih dilaporkan sebelumnya kepada satuan pelaksana (satker) proyek yang bertanggung jawab atau kepada departemen BRR namun belum diselesaikan dengan memuaskan.

**Gambar 5: Laporan dan/atau Pengaduan yang Diterima oleh Dewan Pengawas dari tahun 2005 hingga 2008**



**Gambar 6: Laporan dan/atau Pengaduan yang Diterima Dewan Pengawas menurut Sektor**



Kebanyakan pengaduan yang diterima Dewan Pengawas berkaitan dengan masalah-masalah prasarana, perumahan dan administrasi pertanahan (37%), yang juga mewakili bagian terbesar dari aktivitas-aktivitas rehabilitasi (Gambar 6).

Dalam sektor perumahan, pengaduan berkisar pada keterlambatan dan kualitas

bangunan rumah, buruknya kondisi di rumah penampungan bersama sementara, kebingungan yang terkait dengan hibah untuk rehabilitasi, dan penentuan penerima manfaat. Dalam kaitannya dengan prasarana, sejumlah orang mengeluhkan keterlambatan dalam kerja rehabilitasi jalan, khususnya di Pantai Barat, kurangnya kontrol dan pengawasan oleh konsultan dan kontraktor, dan masalah-masalah pembebasan lahan.

### Tantangan-Tantangan dalam Penanganan Pengaduan

Meskipun hampir semua pengaduan yang diterima Dewan Pengawas telah ditanggapi dan dipecahkan, sejumlah faktor telah menimbulkan kesulitan untuk menyelesaikan pengaduan-pengaduan tertentu dari masyarakat umum:

- **Kurangnya tanggapan atau tidak bisa diaksesnya lembaga yang melaksanakan atau mendanai sub proyek.** Beberapa pengaduan tidak bisa dipecahkan karena LSM atau lembaga yang menjalankan proyek telah pergi atau tidak bisa dihubungi.
- **Penggunaan berbagai rancangan dan material yang berbeda untuk pembangunan rumah oleh berbagai lembaga bantuan dan/atau LSM telah menimbulkan kecemburuan di antara para penerima manfaat.** Meskipun rancangan dan material rumah telah disepakati bersama dengan para penerima manfaat sebelum rumah dibangun, sejumlah

penerima manfaat menuntut untuk diberi bantuan yang sama dengan yang orang lain di desa tersebut meskipun yang lain mendapatkannya dari lembaga yang lain pula.

- **Kurangnya kendali mutu dan sanksi yang diterapkan oleh satuan kerja-satuan kerja terhadap para konsultan dan kontraktor yang berkinerja buruk.** Sejumlah pengaduan tentang buruknya kualitas bangunan tidak dapat mendapat ganti karena kontraktor telah dibayar penuh bahkan jika pekerjaan belum diselesaikan secara penuh. Sanksi yang semestinya diterapkan pada kontraktor ada di Pasal 35 ayat (1) Keputusan Presiden No. 80 namun Keppres ini belum diterapkan secara ketat oleh mereka yang mengelola dan melaksanakan proyek.
- **Isu-isu yang terkait dengan sengketa tanah dan ganti rugi yang tidak terselesaikan.** Sejumlah proyek prasarana terus tertunda karena tidak selesainya masalah sengketa tanah dan ganti rugi karena adanya ketidaksepakatan antara BRR, pemerintah daerah, dan lembaga-lembaga lain tentang pembagian biaya serta tingkat ganti rugi. Di sejumlah wilayah, sengketa tentang kepemilikan tanah dan klaim warisan belum terselesaikan.
- **Kecemburuan dan kebingungan terkait bantuan untuk rehabilitasi rumah.** Perubahan-perubahan dalam kebijakan BRR tentang bagaimana memberikan bantuan kepada mereka yang rumahnya sebagian rusak telah menimbulkan kebingungan dan kecemburuan di banyak masyarakat.

## Pelajaran yang Dipetik

Pelajaran-pelajaran berikut dapat dipetik dari pengalaman Dewan Pengawas dalam penanganan pengaduan:

## Lemahnya Perencanaan Mengakibatkan Lebih Banyak Permasalahan Selama Pelaksanaan

Perencanaan serta persiapan sosial yang terbatas oleh sejumlah tim konsultan mungkin telah membuat sejumlah proyek dimulai lebih awal namun kemudian mengalami penundaan yang sangat berarti serta konflik yang berkepanjangan selama pelaksanaan proyek. Ini dapat dilihat pada buruknya pemilihan lokasi-lokasi subproyek sehingga membuat subproyek-subproyek tersebut tidak bisa beroperasi dan memberikan manfaat kepada para penerima manfaat yang dituju, keterlambatan kerja rehabilitasi jalan karena tidak terselesaikannya tuntutan untuk mendapatkan ganti rugi lahan, tidak digunakannya taman-taman bacaan dan fasilitas-fasilitas masyarakat, serta munculnya konflik dalam masyarakat karena buruknya penetapan dan/atau pemilihan penerima manfaat yang dituju.

## Pentingnya Pengawasan dan Sanksi

Banyak pengaduan tentang masalah kualitas semestinya bisa dicegah atau diminimalkan dengan pengawasan dan kontrol oleh satker dan dengan penerapan sanksi yang ketat terhadap para kontraktor dan konsultan yang berkinerja buruk. Meskipun SAK bisa membuat daftar hitam sejumlah perusahaan yang terlibat dalam penyalahgunaan dana, lebih banyak lagi yang semestinya mendapat sanksi karena kinerja buruk mereka. Bahkan dalam kerja rekonstruksi dan/atau rehabilitasi, sanksi-sanksi yang tercantum di Pasal 35 ayat (1) Keputusan Presiden No. 80 harus diterapkan untuk memotivasi para kontraktor untuk memperbaiki kualitas kerja mereka. Pembayaran akhir harusnya dilakukan hanya setelah para penerima manfaat telah menyatakan bahwa kerja mereka bisa diterima. Kalau saja mekanisme sanksi dan keputusan kontrak diberlakukan kepada para kontraktor sejak dini, kerugian negara dan keterlambatan dalam kerja rehabilitasi sudah bisa dicegah lebih dini.



## Perlunya Standar-Standar dan Pedoman Diterbitkan dan Disebarkan secara Dini

Pengaduan yang diakibatkan oleh perbedaan kualitas konstruksi dan kecemburuan antar para penerima manfaat semestinya bisa diminimalkan jika standar-standar rancangan dan kualitas minimum diterbitkan sejak awal dan disebarkan kepada lembaga-lembaga mitra dan masyarakat. Aturan mendirikan bangunan dapat digunakan sebagai titik awal dalam pengembangan pedoman-pedoman seperti itu, yang dapat disempurnakan lebih lanjut seiring dengan bertambahnya pengalaman. Para penerima manfaat juga harus diberi arahan sejak dini tentang otonomi relatif serta hambatan-hambatan masing-masing yang dihadapi para mitra pelaksana dan mitra pemberi dana yang dapat mengakibatkan perbedaan dalam pemberian bantuan.

## Minat dan Dukungan Lembaga-Lembaga Penyandang Dana sangat Menentukan

Satker-satker dan LSM-LSM cenderung lebih cepat tanggap pada umpan balik dan

pengaduan masyarakat ketika sumber dana mereka terlihat juga mempunyai keinginan agar masalah-masalah tersebut ditangani dan diselesaikan. Umpan balik dari badan-badan koordinasi seperti BRR mempunyai dampak terbatas pada bagaimana satuan-satuan independen menanggapi pengamatan dan komentar yang diteruskan BRR kepada mereka untuk ditindaklanjuti jika penyandang dana mereka masing-masing nampaknya tidak mengindahkan komentar tersebut.

## Manfaat Kampanye Media dan Ketersediaan Fasilitas-Fasilitas Komunikasi

Digunakannya kampanye media dan ketersediaan fasilitas-fasilitas komunikasi seperti layanan telepon nirkabel telah memungkinkan penduduk yang tinggal di wilayah-wilayah yang jauh dari Banda Aceh untuk tahu tentang adanya mekanisme keluhan dan untuk melaporkan pengaduan atau umpan balik tentang program rehabilitasi. Hampir empat dari setiap lima laporan yang diterima Dewan Pengawas dari masyarakat umum disampaikan melalui SMS, telepon, atau faksimili.

## 2. Pengembangan Kapasitas untuk Penanganan Pengaduan: Pengalaman OSPF di Aceh

Oleh Karin Oswald<sup>1</sup>

### Sebuah Proyek yang Rumit dan Lingkungan yang penuh tantangan

Kantor Fasilitator Proyek Khusus (*Office of the Special Project Facilitator/OSPF*) merupakan satu kantor independen yang didirikan oleh Dewan Direktur *Asian Development Bank/ADB* pada 29 Mei 2003 sebagai bagian dari mekanisme akuntabilitas ADB. Selain bertugas membantu penduduk yang terkena dampak menghadapi masalah-masalah khusus yang ditimbulkan oleh proyek-proyek bantuan ADB, OSPF memberikan dukungan dan advis yang bersifat umum kepada departemen-departemen operasi ADB dalam aktivitas-aktivitas mereka untuk menyelesaikan masalah dan melakukan aktivitas-aktivitas penjangkauan (*outreach*).<sup>2</sup>

Sejak 2003, OSPF telah melaksanakan berbagai aktivitas yang ditujukan untuk meningkatkan kesadaran dan penghargaan di dalam ADB dan para mitranya tentang pentingnya mekanisme pengaduan yang efektif dan cepat tanggap dalam proyek-proyek pembangunan.

Di antara proyek-proyek yang didukung ADB, Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*) secara khusus merupakan proyek yang penuh tantangan sehubungan dengan upayanya untuk membangun satu mekanisme pengaduan. Meskipun kesepakatan hibah ETESP telah menetapkan mekanisme dasar untuk menangani pengaduan terkait kegiatan

operasional ETESP, sifat proyek serta lingkungan dimana proyek beroperasi menimbulkan sejumlah tantangan. Pertama, ETESP merupakan sebuah proyek yang rumit yang terdiri dari 12 sektor dengan berbagai tahapan persiapan dan pelaksanaan yang berbeda. Kedua, lingkungan sosial, politik dan fisik dimana ETESP beroperasi sangat terpecah dan masih lemah karena gempa bumi pada 2004 dan 2005 serta konflik yang berpuh-puluh tahun melanda wilayah tersebut. Ketiga, sangat banyaknya aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh berbagai lembaga yang berbeda dalam waktu yang sama dalam mendukung upaya-upaya rehabilitasi merupakan lahan subur bagi munculnya kebingungan dan konflik dalam masyarakat.

OSPF melihat tantangan-tantangan ini sebagai peluang belajar bagi ADB, lembaga-lembaga pembangunan lain serta pemerintah Indonesia. Oleh karena itu, pada Maret 2006, OSPF menawarkan untuk menyelenggarakan satu lokakarya dengan unit-unit utama yang terlibat dalam pelaksanaan ETESP untuk membahas pendekatan-pendekatan untuk membentuk satu sistem penanganan pengaduan yang disederhanakan bagi proyek.

Lokakarya pertama dilaksanakan pada Mei 2006, yang diikuti dengan sebuah pelatihan pada November 2006 untuk lembaga-lembaga nonpemerintah (ORNOP/LSM) yang menjadi perantara dalam program perumahan dan sebuah pelatihan rintisan tentang penanganan pengaduan di tingkat desa dengan didasarkan pada pengkajian dan permintaan untuk mendapatkan bantuan dari berbagai unit yang terlibat di dalam ETESP.

<sup>1</sup> Karin Oswald merupakan spesialis utama untuk fasilitasi proyek di Kantor Fasilitator Proyek Khusus (*Office of the Special Project Facilitator*) ADB.

<sup>2</sup> ADB. 2008. ADB Accountability Mechanism. Operations Manual. L1/OP. Manila (19 December).

Pada Oktober 2007, OSPF meninjau kemajuan yang dicapai setelah input-input yang mereka berikan. Akhirnya, pada November 2008, OSPF menyelenggarakan serangkaian lokakarya dan pameran untuk merenungkan dan berbagi pengalaman yang diperoleh dari berbagai unit dan lembaga mitra ETESP di Aceh dalam penanganan pengaduan. Artikel ini menyoroti bantuan peningkatan kapasitas yang diberikan oleh OSPF untuk ETESP dan pelajaran yang dipetik dari bantuan semacam itu.

## Membangun dari Prakarsa-Prakarsa yang Sudah Ada

Ketika OSPF pada Maret 2006 menawarkan untuk membantu ETESP untuk membangun sebuah sistem penanganan pengaduan yang disederhanakan, banyak aktivitas sudah berlangsung di wilayah-wilayah yang terkena dampak di Aceh dan Nias. Sejumlah LSM internasional seperti Oxfam, Care International, dan World Vision telah memulai mekanisme akuntabilitas mereka sendiri dalam proyek-proyek mereka. Sejumlah LSM bidang tata pemerintahan dan anti-korupsi seperti Transparency International Indonesia (TI-I), Gerakan Anti Korupsi, Solidaritas Rakyat Anti Korupsi (Sorak), dan Lembaga Swadaya Masyarakat Forum juga telah mengembangkan cara-cara untuk menerima pengaduan dari masyarakat umum dan untuk meminta para pelaksana proyek-proyek rehabilitasi untuk bertanggung jawab terhadap proyek-proyek mereka tersebut. Bahkan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) juga telah mempunyai satu mekanisme akuntabilitas yang sudah berfungsi dan dijalankan oleh Satuan Anti Korupsi (SAK) dan Dewan Pengawas. Pada saat yang sama, berbagai unit yang menjalankan subproyek-subproyek ETESP telah mulai menghadapi sejumlah pengaduan dari para penerima manfaat karena mereka memulai pelaksanaan tanpa mempunyai sistem untuk pengolahan dan pencatatan pengaduan dan untuk menerima umpan balik. Oleh karena itu, tantangan awalnya adalah bagaimana memetik pelajaran dari prakarsa-prakarsa pertama ini dan untuk mengembangkan satu sistem yang sederhana untuk penanganan pengaduan untuk ETESP yang berisi tanggung jawab yang jelas, batasan, sistem rujukan dan alur proses.

Lokakarya pertama pada Mei 2006 berupaya untuk melakukan satu pemetaan cepat terhadap prakarsa-prakarsa dari berbagai lembaga dan para pelaksana ETESP dan untuk menggunakan pendekatan-pendekatan yang sudah ada ini untuk mengembangkan satu sistem untuk ETESP yang lebih sistematis dan disederhanakan.

## Bekerja dengan Beragam Pelaksana

Lokakarya awal ini menargetkan para wakil dari berbagai satuan-kerja (satker) proyek, para penasehat dari kantor perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra (EMS), para konsultan dari sektor pertanian, perikanan, perumahan, air dan sanitasi masyarakat, kesehatan, pendidikan, penghidupan, dan keuangan, Bina Swadaya, dan Kantor Perwakilan ADB di Indonesia (*Indonesia Resident Mission/IRM*).



Sebuah forum terbuka dilakukan setelah setiap presentasi dalam lokakarya.



Para peserta terlibat dalam diskusi selama lokakarya.

Secara keseluruhan ada 32 peserta menghadiri lokakarya yang berlangsung 2 hari tersebut.

OSPF menyajikan prinsip-prinsip, keuntungan dan latar belakang pemikiran di balik perlunya memiliki satu mekanisme pengaduan yang efektif dalam proyek-proyek dan membagikan pengalamannya sendiri dalam penanganan pengaduan. Para nara sumber dari Unit Akuntabilitas (*Accountability Unit*) Oxfam, Dewan Pengawas BRR, Satuan Anti Korupsi BRR, dan Proyek Pembangunan Kecamatan Bank Dunia (World Bank) juga diundang untuk berbagi pengalaman mereka. Di sebuah sesi terpisah, OSPF memimpin diskusi dengan para pejabat penting BRR untuk membahas gagasan-gagasan mereka tentang mekanisme pengaduan.



Diskusi panel dengan para ketua BRR dan wakil-wakil satker.

Para peserta dibagi menjadi kelompok-kelompok untuk membahas praktik-praktik yang ada saat ini dalam penanganan pengaduan, mulai dari penyebaran informasi dan rintisan hingga pemrosesan dan umpan balik. Ini diikuti dengan satu sesi kelompok lain tentang bagaimana menyusun bagan alir pengaduan untuk berbagai kelompok dan aktivitas di bawah ETESP.

Para peserta secara aktif saling berbagi gagasan dalam forum terbuka dan kelompok-kelompok kecil. Di akhir lokakarya dua hari tersebut, konsep bagan proses pengaduan telah disusun untuk masing-masing komponen. Peran EMS dan interaksi antara ETESP dengan mekanisme-mekanisme yang sudah ada di BRR (SAK dan Dewan Pengawas) juga diperjelas. Para peserta bersepakat untuk melakukan diskusi-diskusi lanjutan untuk mengisi kesenjangan dalam jalur pengaduan.

Lokakarya diikuti dengan satu sesi terpisah dengan para kepala BRR dan para wakil satker, dimana mereka juga berbagi pandangan dan pengalaman mereka dalam menangani pengaduan dalam proyek-proyek. BRR dan para wakil satker menekankan pentingnya memberikan informasi yang sederhana dan memadai kepada masyarakat dan pentingnya mengelola harapan atau ekspektasi untuk meminimalkan pengaduan. Mereka juga menekankan peran para fasilitator desa dalam memberikan umpan balik dan mengajari penduduk tentang bagaimana mengajukan pengaduan. Mereka merekomendasikan agar para fasilitator desa dilatih tentang bagaimana menangani dan mengelola pengaduan.

Mengingat strategisnya peran para konsultan dalam persiapan dan pelaksanaan subproyek, para wakil BRR menyuarakan harapan mereka agar para konsultan akan bisa membantu menjembatani kesenjangan-kesenjangan informasi antara BRR, ADB, pemerintah-pemerintah daerah, dan masyarakat. Para peserta menegaskan kembali perlunya para satker dan konsultan untuk bekerja bersama-sama dalam membangun sebuah sistem untuk pengaduan dan penyelidikan. Para satker harus membahas peran dan Staf Akuntabilitas (*Accountability Officer*) Oxfam, Aceh masing dengan para konsultan dalam menangani pengaduan tentang ETESP. Selain itu, para satker dan BRR setuju untuk melakukan pertemuan dengan para direktur sektor dan konsultan ADB untuk membahas satu pengaturan yang lebih sesuai untuk Aceh tentang pengorganisasian, peran, tanggung jawab, dan keluwesan yang terkait dengan prosedur-prosedur ADB. Para peserta mengusulkan untuk menyelenggarakan pertemuan rutin berdasarkan sektor untuk memperjelas bagaimana menindak-lanjuti pengaduan dan mendorong adanya kerja tim.

Meskipun baik BRR dan para satker serta tim-tim konsultan sektor mengakui dan menghargai pentingnya fokus yang lebih sistematis dalam penanganan pengaduan, namun tidak dapat dicapai kesepakatan tentang hal-hal sebagai berikut:

- kerahasiaan, yaitu, "Sejauh mana kerahasiaan harus dijaga?"
- pendekatan untuk penanganan pengaduan di tingkat desa dan

pemanfaatan sistem-sistem tradisional yang sudah ada; dan

- penggabungan upaya-upaya di tingkat desa untuk membentuk satu mekanisme untuk menangani semua pengaduan daripada harus menggunakan berbagai mekanisme atau komite yang berbeda untuk setiap lembaga yang beroperasi di desa yang sama.

*Pengaduan-pengaduan serius yang kami terima merupakan pengaduan-pengaduan yang berkenaan dengan rancangan proyek, dimana pilihan masyarakat tentang rancangan rumah berubah ketika mereka melihat lembaga-lembaga lain membangun rumah dengan rancangan yang berbeda dengan yang sudah disepakati.*

*Kami melakukan konsultasi dengan para penerima manfaat. Kami melibatkan mereka sebanyak mungkin dalam semua tahapan proyek dan kami melakukan perundingan. Namun demikian, para penerima manfaat sangat gigih dengan apa yang mereka inginkan dan staf lapangan harus sabar dalam membahas masalah-masalah tersebut sampai dicapai kesepakatan.*

Staf Akuntabilitas (Accountability Officer)  
Oxfam, Aceh

Presentasi Oxfam dan diskusi-diskusi dalam lokakarya menyoroti pentingnya sistem penanganan pengaduan di desa. Namun demikian, lokakarya juga memunculkan tantangan yang sangat besar yang akan dihadapi untuk membuat sistem yang berfungsi di desa, khususnya di Aceh. Ini karena

- konflik yang lama sekali melanda Aceh selama bertahun-tahun dan masyarakat takut adanya pembalasan jika menyuarkan pikiran;
- lingkungan korupsi yang sistemik dan ketidakpercayaan pada pemerintah setempat; dan
- perlunya membangun kepercayaan dan kapasitas di tingkat lokal.

Meihat tantangan-tantangan ini, OSPF mengakui perlunya untuk mendukung satu

pelatihan rintisan tentang penanganan pengaduan di desa-desa.

## Memformalkan Sistem

Sebagai hasil langsung dari lokakarya awal tersebut, kepala cantor EMS secara formal membentuk satu sistem penanganan pengaduan di EMS dan menetapkan salah satu penasehat nasionalnya sebagai staff khusus yang bertanggung jawab menangani pengaduan. EMS juga meminta tim-tim sektor konsultan untuk menunjuk para staff khusus pengaduan dalam tim-tim inti mereka dan di tingkat kabupaten. Demikian pula, EMS mendorong terbentuknya Unit Fasilitasi Pengaduan (*Grievance Facilitation Unit/GFU*) di Dewan Pengawas dengan melibatkan Universitas Syiah Kuala (UNSYIAH). Pada 9 Oktober 2006, BRR menyepakati keterlibatan UNSYIAH untuk mengelola terbentuknya Unit Fasilitasi Pengaduan ETESP di Dewan Pengawas. Dan pada 14 November 2006, BRR juga menetapkan staff-staf khusus pengaduan untuk berbagai sektor di bawah ETESP.

## Membangun Kapasitas Para LSM Mitra dalam Penanganan Pengaduan

Menanggapi minat yang besar terhadap pelatihan rintisan tentang penanganan pengaduan di tingkat desa, OSPF mengusulkan pelatihan satu hari untuk para fasilitator desa yang diperkerjakan Bina Swadaya di Banda Aceh dan Aceh Besar. Tujuannya adalah untuk mengembangkan satu modul pelatihan yang sederhana yang dapat digunakan untuk melatih para fasilitator desa di kabupaten-kabupaten lain yang tercakup oleh Bina Swadaya dan di sektor-sektor lain dalam ETESP.

Pada Juli 2006, ADB melibatkan empat LSM internasional (Cordaid, Hilfe zur Selbsthilfe e.V., German Agro Action, dan Muslim Aid) serta UN HABITAT untuk melaksanakan skema tertentu dalam program perumahan ETESP. Karena para LSM tersebut bergerak secara independen dari sistem pelaksanaan BRR (yang mempunyai satker-satker yang bertanggung jawab untuk



melakukan pengawasan dan pemantauan), dan mereka masih dalam tahap perencanaan subproyek, OSPF menyepakati permintaan EMS untuk membantu para LSM mitra ETESP dalam program perumahan untuk membentuk sistem penanganan pengaduan mereka.

Lokakarya dengan para LSM tersebut dilakukan pada 7–8 November 2006, sementara pelatihan rintisan tentang penanganan pengaduan tingkat desa diselenggarakan selama 9–11 November 2006. Sejalan dengan pendekatan OSPF dalam menggunakan pengalaman-pengalaman dan prakarsa-prakarsa sebelumnya, kedua program pelatihan tersebut dimulai dengan berbagi pengalaman nyata dalam menghadapi beragam jenis pengaduan dan konflik dalam pelaksanaan subproyek, dengan memberikan masukan tentang prinsip-prinsip dasar serta pendekatan-pendekatan untuk mewujudkan penanganan pengaduan yang efektif. Berdasarkan masukan dan diskusi tersebut, masing-masing LSM menyusun dan menyajikan sistem-sistem mereka dalam penanganan pengaduan untuk berbagai jenis keluhan. Para fasilitator desa berperan dalam membimbing dan mengkritik berbagai pendekatan dalam menyelesaikan pengaduan.

Para peserta lokakarya LSM tersebut sepakat untuk menyertakan dalam laporan persiapan subproyek mereka satu gambaran tentang sistem-sistem penanganan pengaduan mereka dan bagaimana keterkaitan sistem-sistem tersebut dengan penanganan pengaduan secara keseluruhan untuk ETESP. Peran pendukung para konsultan pengawasan perumahan dalam penanganan pengaduan juga diperjelas. Tingkat penghargaan terhadap perlunya untuk menangani pengaduan/ keluhan "Jenis A" (komentar/pertanyaan) dan pentingnya fasilitasi di tingkat desa untuk menangani isu-isu meningkat diantara para peserta.

Pelatihan percobaan tentang penanganan pengaduan tingkat desa memperjelas peran para fasilitator penggerak desa (*village mobilization facilitator/VMF*)/para spesialis penggerak masyarakat (*community mobilization specialist/CMS*), para konsultan sektor, dan para satker-satker dalam menangani isu-isu yang mereka hadapi di lapangan. Para peserta membahas proses-proses dan aturan-aturan dalam membina hubungan termasuk perlunya membekali para VMF dengan informasi yang diperlukan.

Namun demikian, melakukan orientasi yang sama di 14 kabupaten lainnya yang dicakup ETESP di sector pertanian, perikanan dan pengairan menimbulkan tantangan tersendiri mengingat besarnya kebutuhan logistik untuk melakukan pelatihan terhadap para VMF di wilayah geografis yang luas. Para konsultan OSPF, EMS dan staf pelatihan Bina Swadaya melakukan satu sesi perencanaan kecil tentang bagaimana melakukan hal tersebut mengingat keterbatasan dana Bina Swadaya. Salah satu rekomendasinya adalah dengan melakukan pelatihan untuk pelatih yang melibatkan para CMS di kabupaten-kabupaten lain, yang kemudian akan bertanggung jawab untuk melatih para VMF yang mereka cakup. Selain itu, modul pelatihan kedua yang dirancang Bina Swadaya untuk para VMF juga menyertakan modul tentang penanganan pengaduan.

## Pertemuan Bersama dan Berbagi Pelajaran

Satu tahun setelah pelatihan percobaan OSPF tentang penanganan pengaduan di tingkat desa dan pelatihan untuk para LSM mitra ETESP di sektor perumahan, fasilitator proyek khusus ADB melakukan satu kunjungan lapangan singkat untuk mengevaluasi seberapa jauh mekanisme-mekanisme penanganan pengaduan berjalan dengan baik, memeriksa dampaknya, menentukan apakah ada perubahan atau perbaikan yang dilakukan, dan memetik pelajaran dari pengalaman tersebut.

Pada saat itu, GFU sudah terbentuk dan bekerja erat dengan para staf khusus untuk pengaduan di tim-tim sektor. Koordinasi juga dilakukan dengan komite-komite pengaduan di tingkat kecamatan yang didukung oleh Transparency International Indonesia di 18 kecamatan.

Meskipun masalah-masalah terus muncul sebagai bagian dari pelaksanaan subproyek yang normal, OSPF puas dengan upaya-upaya dan kemajuan-kemajuan yang secara bertahap dicapai dalam menangani pengaduan di ETESP.

Kunjungan tersebut menegaskan kembali pelajaran-pelajaran utama yang telah dilihat OSPF di proyek-proyek lain, yaitu bahwa para penerima manfaat harus dilibatkan dan diajak berkonsultasi dalam semua aspek perencanaan

dan pelaksanaan proyek, dan bahwa penting untuk menangani isu-isu yang dilaporkan oleh para penerima manfaat sesegera mungkin. Juga jelas dari sejumlah wawancara bahwa penting untuk menahan sebagian pembayaran untuk kontraktor sampai para penerima manfaat telah memeriksa kerja atau barang yang diberikan sehingga proyek masih mempunyai pengaruh untuk mensyaratkan perbaikan-perbaikan atau perubahan-perubahan lain yang mungkin diperlukan jika ada kekurangan-kekurangan.

Dalam kaitannya dengan mandatnya untuk memberikan bantuan dan advis yang bersifat umum kepada departemen-departemen operasi dalam aktivitas-aktivitas penyelesaian masalah dan penjangkauan mereka, OSPF menyelenggarakan serangkaian presentasi di kantor pusat ADB. Staf khusus EMS untuk pengaduan, Izziah Hasan, menyajikan pengalaman-pengalaman ETESP dalam penanganan pengaduan.

Sebagai aktivitas penjangkauan tindak lanjut, OSPF mendukung penyebaran informasi melalui web, pencetakan dan penyebaran sebuah tulisan tentang pengalaman ETESP dalam penanganan pengaduan.<sup>3</sup> Lebih jauh

*Secara keseluruhan, saya melihat bahwa mekanisme-mekanisme penanganan pengaduan sudah terbentuk dan berjalan baik. Ada beberapa perbedaan dalam hal rincian mekanisme di masing-masing sektor namun semuanya mempunyai tujuan dan pendekatan dasar yang sama.*

*Para penerima manfaat proyek tahu bahwa mereka dapat mengajukan pengaduan jika mereka tidak puas. Saya senang melihat bahwa sudah ada sistem-sistem untuk pencatatan dan pelaporan dan bahwa lokakarya-lokakarya yang diselenggarakan OSPF tahun lalu telah memberi manfaat. Kantor kita seringkali menegaskan bahwa pengaduan merupakan masukan yang berharga untuk pengelolaan proyek dan pesan ini seperti diterima di ETESP.*

Robert C. May, fasilitator proyek khusus, setelah misi peninjauan pada November 2007

lagi, OSPF menyelenggarakan serangkaian lokakarya dan pameran di Banda Aceh selama November 2008 untuk berbagi pengalaman dan pelajaran ETESP dalam penanganan pengaduan.

Tiga lokakarya satu hari diselenggarakan di Gelanggang Mahasiswa UNSYIAH di Banda Aceh. Lokakarya pertama melibatkan para LSM mitra ETESP dan bertujuan untuk berbagi pengalaman dan menyusun praktik-praktik unggulan dan pelajaran yang dipetik dari penanganan pengaduan. Hasilnya merupakan satu gambaran besar yang deskriptif tentang

- pelajaran yang dipetik dari penanganan pengaduan,
- rekomendasi-rekomendasi khusus bagi pemerintah daerah, dan
- rekomendasi-rekomendasi khusus bagi LSM-LSM lokal dan internasional yang akan meneruskan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan setelah transisi dari pengelolaan program-program oleh BRR.

Rekomendasi-rekomendasi lebih lanjut disempurnakan oleh sebuah kelompok kecil yang terdiri dari para wakil yang terpilih dalam pertemuan lanjutan dan dibahas dalam lokakarya-lokakarya selanjutnya.

Lokakarya kedua diselenggarakan dan melibatkan LSM-LSM lokal dan internasional lain. Lokakarya ini memusatkan perhatian pada berbagai model prosedur penanganan pengaduan dan petunjuk-petunjuk praktis untuk membentuk mekanisme yang tepat. Sejumlah 33 orang menghadiri lokakarya tersebut. LSM-LSM lokal dan internasional yang diwakili adalah Kantor Koordinator Pemulihan PBB untuk Aceh dan Nias (*United Nations Office of the Recovery Coordinator for Aceh and Nias*), dana perwalian multidonor (*multidonor trust fund*), Mama Mia, Re-Kompak, Sorak Aceh, dan Transparency Internasional Indonesia . selain itu, para wakil pemerintah dari Satuan Anti Korupsi dan pemerintah propinsi Nanggroe Aceh Darussalam menghadiri lokakarya tersebut.

Hasilnya merupakan satu pertukaran pengalaman yang hidup yang diwarnai kegembiraan maupun kesedihan dalam penanganan pengaduan. Mendekati akhir lokakarya, para peserta menuliskan peran

<sup>3</sup> [www.adb.org/documents/brochures/ETESP-Indonesia/brochure.pdf](http://www.adb.org/documents/brochures/ETESP-Indonesia/brochure.pdf)

menurut anggapan mereka sebagai LSM dalam menjamin bahwa proses-proses pelaksanaan memberikan ruang dan peluang yang memadai untuk melibatkan para penerima manfaat dalam menjamin transparansi dan dalam pemberian layanan proyek yang berkualitas melalui satu mekanisme pengaduan.

Lokakarya yang ketiga dan terakhir diselenggarakan pada 6 November 2008 dan melibatkan para wakil pemerintah daerah dan badan-badan nasional. Seperti halnya dalam lokakarya kedua dengan LSM-LSM lokal dan internasional, para nara sumber berbagi tentang model-model dan praktik-praktik baik yang sudah teruji. Lokakarya ketiga ini menyoroti dinamika-dinamika di dalam pemerintah-pemerintah daerah dan interaksi antar LSM-LSM di tingkat desa yang bekerja aktif dalam penanganan pengaduan sebagai komite-komite pengaduan berbasis kecamatan. Para peserta membuat daftar kebutuhan pengembangan kapasitas bagi para pemerintah daerah dalam penanganan pengaduan. Jelas dari lokakarya ini bahwa banyak yang perlu dilakukan untuk mempersiapkan struktur-struktur di tingkat desa dalam melaksanakan proses-proses pembangunan yang dipandu oleh partisipasi, transparansi, dan pendekatan-pendekatan yang sistematis dalam penanganan pengaduan.

Dengan koordinasi erat dengan IRM dan EMS dan dengan dibantu oleh fakultas dan mahasiswa/mahasiswi Jurusan Arsitektur UNSYIAH, OSPF menyelenggarakan satu pameran selama 3–6 November 2008 tentang pelajaran yang dipetik dalam penanganan pengaduan dari ETESP. Berbagai poster menggambarkan model-model yang digunakan oleh LSM-LSM dan lembaga-lembaga yang berpartisipasi dan menunjukkan beberapa pengalaman melalui foto-foto. Pameran itu juga menampilkan pengalaman-pengalaman di berbagai sektor: perumahan, pengairan, pertanian, dan perikanan serta praktik-praktik penanganan pengaduan secara tradisional.

Para peserta lokakarya dan pengunjung pameran memberikan umpan balik yang positif tentang aktivitas-aktivitas yang dilakukan. Para peserta menekankan pentingnya memasukkan penanganan pengaduan di dalam proyek-proyek mulai dari tahap perencanaan hingga pelaksanaan dan pemantauan. Jelas bahwa diperlukan pengembangan kapasitas sehingga

orang-orang yang mengemban tanggung jawab dapat menangani pengaduan dengan baik.

## Renungan Pribadi

Pengembangan kapasitas untuk membentuk mekanisme-mekanisme keluhan dan penanganan pengaduan merupakan tujuan OSPF ketika mulai pada 2005. Dan saat itu kami mungkin tidak sepenuhnya sadar betapa menantang



Pameran German Agro Action menunjukkan rumah-rumah yang dibangun dan produk-produk penghidupan.



Mahasiswa membantu mengatur pameran.

dan rumitnya ETESP ketika kami menawarkan bantuan. Apa saja hal-hal yang membuatnya bisa berjalan? Menurut saya yang paling penting maknanya adalah komitmen para staf dan manajemen ETESP. Meyakinkan mereka bahwa mekanisme penanganan pengaduan mendorong pemberian layanan yang lebih baik dan menjamin keluaran-keluaran yang berkualitas baik tidaklah sulit. Kami berhasil menyesuaikan masukan-masukan kami dan



Izziah Hasan memandu para peserta lokakarya untuk berkeliling di pameran.



Mahasiswa/mahasiswi mendapatkan informasi tentang mekanisme-mekanisme penanganan pengaduan ETESP.

melakukan pelatihan yang sesuai untuk berbagai kelompok yang beragam berkat dukungan ETESP, bimbingan, dan permintaan tentang apa yang mereka inginkan untuk para pemain kunci dan mitra telah membuat kami mampu merancang sesi pelatihan yang sesuai. Yang dilakukan OSPF hanyalah memberikan perlengkapan awal, satu platform untuk pelajaran, pembentukan kesadaran, pelatihan percobaan, modul-modul pelatihan, dan saran. Kami mendorong para pelaksana untuk belajar dari pengalaman-pengalaman yang sudah ada; kami menggunakan pengaduan-pengaduan yang mereka hadapi sehari-harinya sebagai studi kasus; kami melatih berbagai tingkat secara berbeda. Kami mempertegas bahwa penting adanya keterkaitan dengan mekanisme-mekanisme yang sudah ada karena mekanisme-mekanisme pengaduan tidak muncul begitu saja dari kekosongan. Ada kemauan politik pemerintah. EMS mengirimkan memo penting untuk menegaskan dukungan manajemen dan tim EMS yang berdedikasi memusatkan perhatian untuk membangun kepercayaan di tingkat lokal, memadukan cara-cara tradisional dalam menyelesaikan masalah ke dalam mekanisme-mekanisme pengaduan, dan menyesuaikan serta mereplikasi modul-modul pelatihan OSPF. Dan terakhir namun tidak kalah pentingnya, sesi-sesi pelatihan selalu membantu memperjelas peran dan tanggung jawab para pelaksana dan perlunya pemberian informasi yang seksama, jelas dan tepat waktu kepada masyarakat.

# 3. Mekanisme Pengaduan di Bawah Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*)

oleh Pieter Smidt<sup>1</sup>



## Proyek

Gempa bumi di Aceh pada 26 Desember 2004 menimbulkan korban jiwa yang sangat banyak dan kerusakan baik prasarana umum maupun pribadi yang sangat besar. Gempa bumi kuat susulan yang terjadi Maret 2005 semakin menimbulkan kerusakan di Aceh dan Nias.

Respon Pemerintah Indonesia dan masyarakat internasional untuk membantu kawasan-kawasan yang terkena dampak bencana di Aceh dan Nias luar biasa dan belum pernah terjadi sebelumnya yaitu mencapai sekitar \$7 milyar. Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*) merupakan salah satu dari sekian banyak proyek yang dilaksanakan sebagai bagian dari program rekonstruksi pasca tsunami di Aceh dan Nias. ETESP mencakup 12 sektor: pertanian, perikanan, keuangan mikro dan penghidupan, kesehatan, pendidikan, pasokan air dan sanitasi pedesaan, perumahan, pengairan, jalan, jaringan listrik, perencanaan ruang dan pengelolaan lingkungan, dan pengawasan keuangan.

Perjanjian hibah untuk ETESP antara Pemerintah Indonesia dan Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*) ditandatangani dan mulai berlaku pada April 2005. Pelaksanaan ETESP dimulai pada April

2005 dan diharapkan selesai pada Desember 2009. Jumlah hibah ADB secara keseluruhan untuk rekonstruksi Aceh dan Nias terdiri dari

- \$294,5 juta untuk ETESP, termasuk \$290 juta dari sumber daya internal ADB, \$3,5 juta dari Pemerintah Belanda, dan \$1 juta dari Pemerintah Luksemburg;
- \$16,5 juta hibah dana pelengkap untuk komponen pasokan air dan sanitasi pedesaan;
- sumbangan \$10 juta untuk Multidonor Fund; dan
- \$8 juta dalam bentuk hibah Dana Jepang untuk Pengentasan Kemiskinan (*Japan Fund for Poverty Reduction*).

Sekitar \$65 juta dalam bentuk 12 pinjaman ADB yang masih berjalan diprogram ulang untuk upaya-upaya rekonstruksi.

Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias (BRR) ditetapkan sebagai badan pelaksana untuk ETESP. BRR bertanggung jawab atas keseluruhan manajemen dan koordinasi ETESP. Pelaksanaan proyek dilakukan melalui satuan kerja-satuan kerja (satker) proyek yang dibentuk oleh BRR untuk sektor-sektor khusus dan beberapa subproyek besar pembangunan jalan. Satker-satker terpisah juga dibentuk untuk subproyek-subproyek di Pulau Nias. Satker merencanakan,

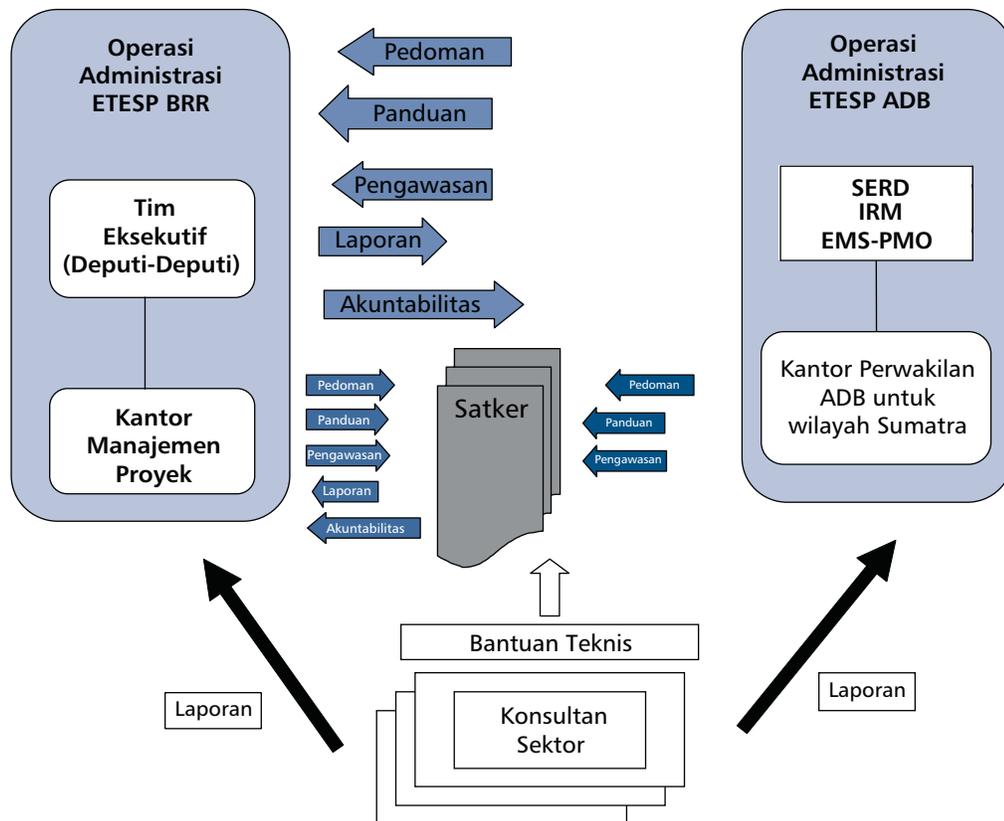
<sup>1</sup> Pieter Smidt bertugas sebagai kepala Kantor Misi ADB di Sumatra (*ADB Extended Mission in Sumatra*). Ia adalah spesialis proyek utama di Departemen Asia Tenggara (*Southeast Asia Department/SERD*) ADB

merancang dan mengawasi kerja-kerja sipil dan mengelola urusan keuangan yang berkaitan dengan pelaksanaan subproyek. Satker memproses dan menandatangani kontrak, memantau dan/atau mengevaluasi aktivitas-aktivitas subproyek. Dalam sektor-sektor tertentu, mandat satker dibatasi untuk satu tahun anggaran. Satker dibubarkan setelah aktivitas-aktivitas yang menjadi tanggung jawab mereka telah selesai dilaksanakan atau tidak diteruskan.

Dengan persetujuan dari BRR, ADB memperkerjakan konsultan-konsultan sektor untuk memberikan bantuan teknis pada BRR dan badan-badan pelaksana dalam mengidentifikasi dan menyiapkan subproyek-subproyek. Konsultan-konsultan sektor bekerja erat dengan satker-satker.

Di sisi ADB, Kantor Perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra (*Extended Mission in Sumatra/EMS*) dibentuk di Banda Aceh dan Medan, dimana EMS Medan berfungsi sebagai penghubung dan pendukung untuk mengkoordinasikan bantuan ADB. EMS diketuai oleh seorang staf internasional dari ADB, yang dibantu oleh satu tim yang terdiri dari para penasehat internasional dan nasional yang bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan dan memantau komponen-komponen ETESP sehari-hari dengan berkoordinasi dengan staf divisi sektor Departemen Regional Asia Tenggara (*Southeast Asia Regional Department*) dan dengan dukungan Kantor Perwakilan ADB di Indonesia (*Indonesia Resident Mission*) (Gambar 1).

**Gambar 1: Penyelenggaraan Pelaksanaan ETESP secara Keseluruhan**



ADB (*Asian Development Bank*) = Bank Pembangunan Asia, BRR = Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, ETESP (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project*) = Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami, IRM (*Indonesia Resident Mission*) = Kantor Perwakilan Indonesia, SERD (*Southeast Asia Regional Department*) = Departemen Regional Asia Tenggara.

## Mekanisme Pengaduan di dalam ETESP

ETESP mempunyai tiga mekanisme penanganan pengaduan yang saling terkait:

- mekanisme utama penanganan pengaduan di masing-masing sektor yang dikelola oleh para konsultan sektor dengan bermitra secara erat dengan satker-satker dan dengan komponen penanganan pengaduan di tingkat desa,
- mekanisme penanganan pengaduan yang independen dan bersifat melengkapi yang ditangani oleh Unit Fasilitasi Pengaduan (*Grievance Facilitation Unit*) di Dewan Pengawas BRR, dan
- mekanisme pengaduan yang dikelola oleh EMS.

Dasar hukum untuk membentuk satu mekanisme pengaduan untuk proyek termaktub di dalam perjanjian hibah ETESP, yang mensyaratkan Pemerintah Indonesia untuk membentuk satu mekanisme peninjauan dan penyelesaian pengaduan di dalam BRR. Perjanjian tersebut menyebutkan bahwa mekanisme tersebut akan mencakup

- peninjauan dan penanganan pengaduan yang disampaikan oleh warga masyarakat, para penerima manfaat, dan para pemangku kepentingan proyek lainnya, berkaitan dengan proyek, penyedia layanan manapun atau siapa pun yang bertanggung jawab untuk melaksanakan aspek proyek; dan
- menetapkan kriteria ambang batas dan prosedur-prosedur untuk menangani pengaduan-pengaduan seperti itu agar bisa secara proaktif dan konstruktif menanggapi pengaduan, dan memberikan informasi kepada masyarakat umum tentang adanya mekanisme tersebut, termasuk informasi di surat kabar.

Perjanjian hibah menunjuk Dewan Pengawas BRR sebagai pengemban tanggung jawab mekanisme penanganan pengaduan. Diharapkan bahwa akan dibentuk sebuah unit fasilitasi bersama dengan organisasi masyarakat sipil dan/atau lembaga-lembaga non pemerintah.<sup>2</sup>

Selain persyaratan hibah ETESP, Kantor Fasilitator Proyek Khusus (*Office of the Special Project Facilitator/OSPF*) ADB merekomendasikan dibentuknya mekanisme-mekanisme penanganan pengaduan di tingkat sektor dan subproyek dengan menekankan pada pemecahan masalah dan pengaduan di tingkat desa. Tujuannya adalah untuk menangani permasalahan sedini mungkin dan menghindari agar tidak memburuk menjadi masalah-masalah yang besar. Para konsultan sektor memiliki peran utama dalam membentuk dan mengelola mekanisme-mekanisme penanganan pengaduan di sektor-sektor. Para *focal point* atau unit pengaduan ditetapkan untuk keperluan ini. Para fasilitator desa diberi peran tambahan sebagai jalur pengaduan dari masyarakat yang tercakup dalam subproyek-subproyek ETESP.

OSPF juga merekomendasikan agar EMS mengembangkan satu sistem untuk menanggapi dan menindaklanjuti masalah-masalah yang disampaikan kepada mereka. Satu staf khusus yang menangani pengaduan ditetapkan dari para penasihat nasional EMS, yang mengemban tugas untuk menindaklanjuti pengaduan-pengaduan yang dirujuk ke EMS. Sebuah sistem untuk pencatatan dan pelaporan pengaduan juga dibentuk dan diformalkan melalui satu memorandum dari kepala EMS.

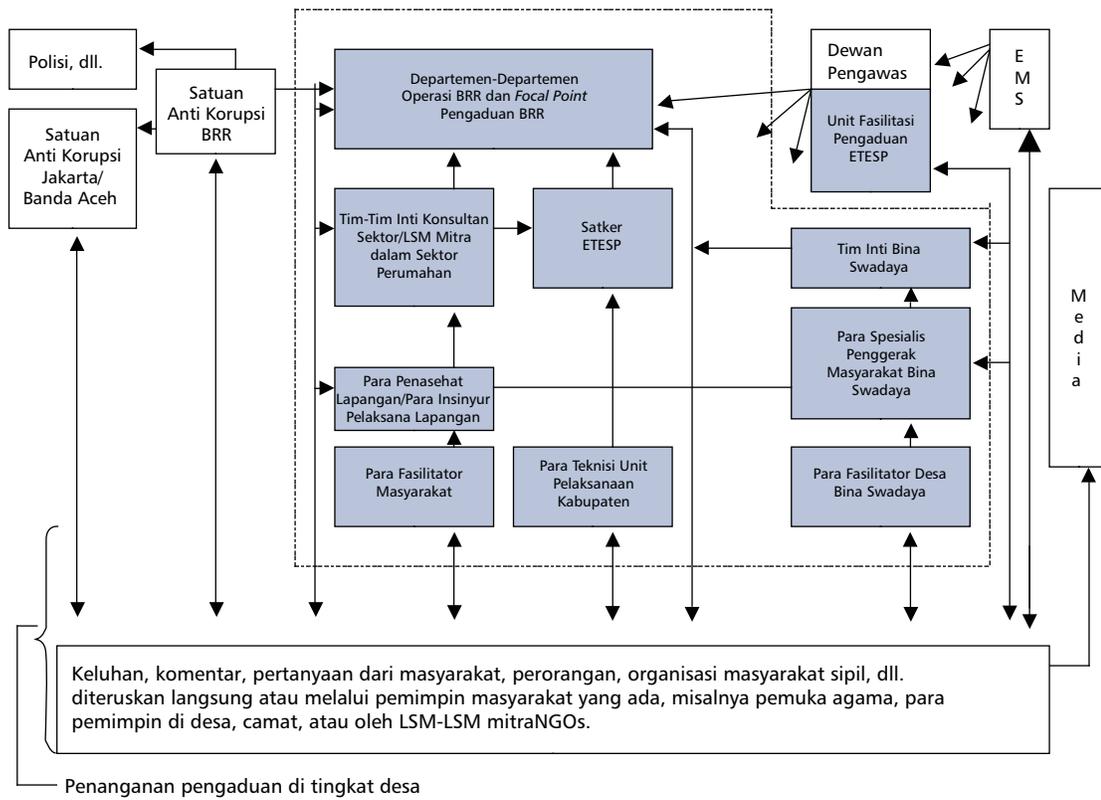
Hasilnya, tiga mekanisme pengaduan yang saling berkaitan dibentuk untuk ETESP. Sebuah diagram mekanisme-mekanisme pengaduan ETESP disajikan di Gambar 2. Tujuan umum dibentuknya tiga mekanisme ini adalah

- untuk membantu penduduk yang terkena dampak yang sangat merugikan dari pelaksanaan subproyek-subproyek;
- untuk membantu menyelesaikan sengketa dan konflik yang muncul dari persiapan dan pelaksanaan subproyek-subproyek;

<sup>2</sup> Schedule 5 – Execution of Project and Operation of Project Facilities, ETESP Grant Agreement, 29 April 2005, hal. 41–42.



**Gambar 2: Mekanisme-Mekanisme Pengaduan ETESP**



BRR = Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, EMS (*ADB Extended Mission in Sumatra*) = Kantor Misi ADB di Sumatra, ETESP (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project*) = Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami, NGO (*nongovernment organization*) = organisasi non pemerintah/lembaga swadaya masyarakat (LSM).

- untuk membantu memastikan bahwa sumber daya di dalam proyek digunakan dengan baik dan untuk tujuan-tujuan yang sudah ditetapkan; dan
- untuk membantu memastikan adanya komunikasi dan umpan balik yang terbuka antar para pelaksana proyek, masyarakat, dan para penerima manfaat.

# 4. Unit Fasilitasi Pengaduan (*Grievance Facilitation Unit*) ETESP: Manfaat, Tantangan dan Pelajaran yang Dipetik

oleh Jose T. Nicolas<sup>1</sup> dan Sofyan<sup>2</sup>

## Pengantar

Perjanjian hibah Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*) dengan Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*) mensyaratkan Pemerintah Indonesia untuk membentuk satu mekanisme peninjauan dan penyelesaian pengaduan untuk ETESP di dalam Dewan Pengawas Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Nias (BRR).<sup>3</sup> Untuk memenuhi persyaratan hukum ini, BRR menyetujui usulan Kantor Perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra (*ADB's Extended Mission in Sumatra/EMS*) untuk melibatkan Universitas Syiah Kuala (UNSYIAH) di Banda Aceh yang menyediakan staf untuk menjalankan Unit Fasilitasi Pengaduan (*Grievance Facilitation Unit/GFU*) di bawah pengawasan Badan Pengawas BRR. Pada Juni 2007, UNSYIAH mengerahkan tiga staf untuk mengelola GFU untuk ETESP.

GFU meneruskan dan menindaklanjuti pengaduan atau permintaan penjelasan tentang ETESP yang diterima dari masyarakat umum. Jumlah staf yang terbatas didasarkan pada asumsi bahwa GFU akan bekerja dengan staf Badan Pengawas yang sudah ada (para tenaga ahli sektor dan staf administrasi) dalam

mengidentifikasi, menanggapi, dan menindaklanjuti masalah-masalah yang berkenaan dengan ETESP. Disamping itu, GFU diharapkan bekerja erat dengan satuan-satuan kerja (satker) proyek ETESP BRR, para konsultan ETESP, dan para fasilitator desa.

Tujuan pembentukan GFU adalah untuk melengkapi mekanisme-mekanisme pengaduan per sektor yang sudah ada yang dikelola oleh satker-satker dan tim-tim konsultan ETESP dan untuk memberikan sarana bagi masyarakat umum untuk menyuarakan kepedulian mereka. GFU diharapkan melakukan konsultasi rutin dengan EMS untuk memastikan bahwa GFU tetap bekerja berdampingan dan terus diberi informasi tentang permasalahan atau pengaduan yang ditemui serta tindakan-tindakan yang diambil.

Berbagai sarana telah digunakan untuk memberitahukan masyarakat umum tentang GFU. Pemasangan iklan di surat kabar setempat yaitu Serambi di Aceh, dan Waspada dan Suara Indonesia Baru di Nias tentang keberadaan GFU terbukti efektif mendorong orang untuk mendaftarkan pengaduan dan pertanyaan mereka tentang ETESP. Laporan-laporan yang diterima GFU dari masyarakat umum meningkat tajam setelah pemasangan iklan tersebut. Contoh ada di Gambar 1.

<sup>1</sup> Jose T. Nicolas bekerja sebagai spesialis perlindungan sosial untuk Kantor Misi ADB di Sumatra (*ADB Extended Mission in Sumatra*) dari November 2005 hingga Juli 2009. Ia juga ditugaskan oleh Kantor Fasilitator Proyek Khusus (*Office of the Special Project Facilitator*) untuk berkoordinasi dengan para penulis untuk buku ini.

<sup>2</sup> Sofyan bekerja sebagai spesialis fasilitasi Unit Fasilitasi Pengaduan (*Grievance Facilitation Unit*) ETESP sampai unit ini ditutup pada Maret 2009. Sofyan adalah seorang anggota fakultas Universitas Syiah Kuala.

<sup>3</sup> Schedule 5 – Execution of Project and Operation of Project Facilities, ETESP Grant Agreement, 29 April 2005, hal. 41–42.

Pengarahan-pengarahan untuk masyarakat juga dilakukan di Banda Aceh, Meulaboh, Gunung Sitoli-Nias, dan Simeuelue. Selebaran-selebaran yang berisi informasi tentang sistem penanganan pengaduan dan siapa yang bisa dihubungi apabila hendak mengajukan pengaduan atau pertanyaan tentang ETESP disebarakan dalam sesi-sesi pengarahan tersebut dan selama kerja lapangan. Contoh ada di Gambar 2.

**Gambar 1: Salah satu Iklan Surat Kabar tentang GFU**

**Dewan Pengawas BRR NAD-Nias**  
**Unit Fasilitas Penanganan**  
**Keluhan ADB-ETESP**

Siapa menampung, membantu, dan menyelesaikan permasalahan-permasalahan dan keluhan yang berhubungan dengan proyek-proyek yang didanai oleh ADB-ETESP

Hubungi kami via telpon/sms pada nomor:  
 081362847144 - (0651) 7436577  
 Fax. ( 0651) 7553636.  
 Surat ke Po Box 3636 BNA.  
 E-mail: pengawas@brr.go.id

Partisipasi anda adalah solusi kita bersama

Unit Fasilitas Penanganan Keluhan ADB ETESP  
 Gedung Unsyiah Lt 1B-10B, Darussalam, Banda Aceh

## Pengalaman GFU dalam Penanganan Pengaduan

Sejak dibentuk pada Juni 2007 hingga February 2009, GFU menerima 135 pertanyaan dan pengaduan. Dari semua itu, 113 (84%) berkaitan dengan ETESP; 22 lainnya dirujuk ke Sekretariat Badan Pengawas BRR untuk ditindaklanjuti.

## Teknologi Komunikasi NirKabel: Satu Piranti Kunci dalam Penanganan Pengaduan

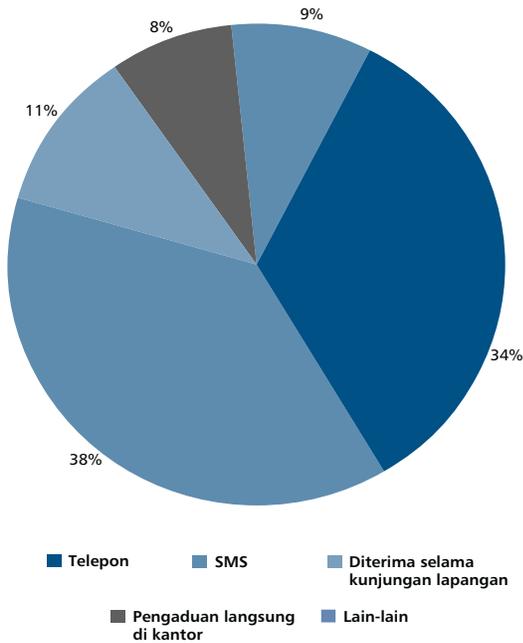
Meskipun tersedia beberapa pilihan bagi masyarakat umum untuk mengajukan pengaduan, kebanyakan komunikasi yang diterima GFU diperoleh melalui telepon (34%) dan layanan pesan singkat (SMS) (38%). Pengaduan-pengaduan lain diajukan secara langsung oleh pihak yang mengajukan pengaduan dengan mendatangi kantor, melalui surat, diajukan selama konsultasi, atau dirujuk ke EMS (Gambar 3). Bisa dikatakan bahwa kerja lapangan yang dilakukan juga memberikan peluang bagi masyarakat umum untuk menyampaikan keprihatinan mereka tentang proyek.

**Gambar 2: Selebaran tentang Mekanisme Penanganan Pengaduan ETESP dan GFU**

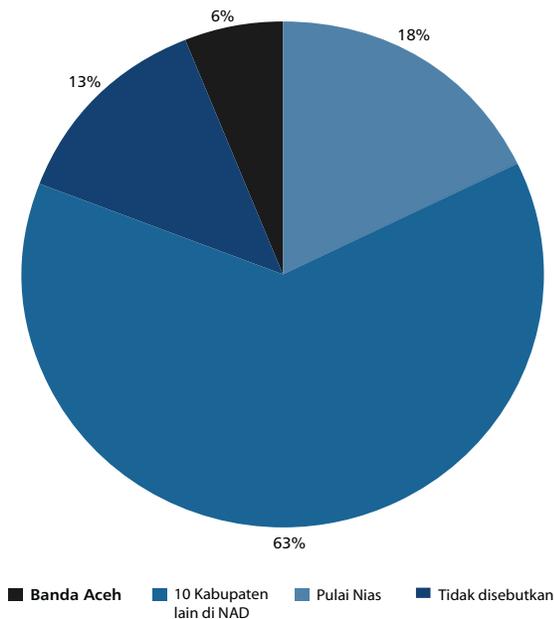
The brochure is divided into several sections:

- ETESP Grievance Redress System:** Explains the purpose of the system to handle complaints from project stakeholders.
- Diagram:** A flowchart showing the process from complaint submission to resolution.
- How to file a complaint:** Lists methods like phone, SMS, or in-person.
- What happens next:** Describes the steps of receiving, processing, and resolving the complaint.
- Contact Information:** Provides phone numbers, fax, and email addresses for the BRR NAD-Nias Unit.
- Additional Information:** Includes details about the GFU team and their role in handling complaints.

**Gambar 3: Bentuk diterimanya Pengaduan dari Masyarakat Umum**



**Gambar 4: Kabupaten-Kabupaten Asal Pengaduan Dilaporkan**



Akses masyarakat untuk menggunakan telpon genggam telah memungkinkan mereka yang tinggal di luar Banda Aceh untuk mengajukan pengaduan kepada GFU. Dari 113 kasus yang berkaitan dengan ETESP yang diterima GFU, hanya 18% yang berasal dari Banda Aceh (Gambar 4). Sisanya dari 10 kabupaten di propinsi Aceh (termasuk Kepulauan Sabang dan Simeulue), serta dari Nias dan Nias Selatan.

## Penanganan Pengaduan Utama dan Pelengkap

Tim-tim konsultan sektor dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) mitra ETESP telah membentuk mekanisme-mekanisme penanganan pengaduan mereka masing-masing. Masing-masing tim mempunyai staf khusus untuk penanganan pengaduan dan telah mengembangkan prosedur-prosedur untuk menangani pengaduan dan konflik yang berkenaan dengan perencanaan dan pelaksanaan subproyek.

Dibandingkan dengan pengaduan yang diterima dan diselesaikan di tingkat desa di bawah sistem-sistem penanganan pengaduan masing-masing, jumlah isu dan permasalahan yang diajukan kepada GFU relatif sedikit. Contohnya, konsultan pengawasan perumahan ETESP melaporkan menerima lebih dari 700 pertanyaan dan pengaduan sejak mereka membentuk sistem penanganan pengaduan pada awal 2006. LSM-LSM perumahan dan Bina Swadaya juga telah menangani dan menyelesaikan sejumlah kasus di tingkat



Sebuah pertemuan fasilitasi GFU tentang pengaduan yang tidak terselesaikan di tingkat desa.



desa meskipun pencatatan masih terbatas. Lebih jauh lagi, sejumlah pengaduan yang dilaporkan ke GFU sebelumnya telah dirujuk ke fasilitator-fasilitator desa dan tim-tim sektor namun penyelesaiannya belum memuaskan pihak yang mengajukan pengaduan. Ini antara lain karena terlambatnya pembentukan GFU. Terlebih lagi, sejak GFU dibentuk untuk memberikan moda pelengkap dan alternatif bagi penanganan pengaduan, mereka yang terlibat langsung dalam pelaksanaan subproyek masih mempunyai peran utama dalam menyelesaikan pengaduan. Namun, meskipun sudah ada mekanisme-mekanisme penanganan pengaduan di masing-masing sektor, pelaporan pengaduan oleh masyarakat umum kepada GFU membuktikan perlunya satu mekanisme pelengkap disamping mekanisme penanganan pengaduan yang ditangani oleh staf yang terlibat langsung dalam pelaksanaan subproyek.

### Pengaduan dan Pertanyaan yang bersifat anonim

Sejumlah besar pengaduan dan pertanyaan yang diterima GFU (26,5%) berasal dari sumber



Staf GFU mencatat sebuah pengaduan yang disampaikan oleh penelpon anonim.

tanpa nama (anonim). Sebagian besar diterima melalui SMS. Segelintir lagi pengaduan tanpa nama dilaporkan oleh mereka yang mendatangi langsung kantor GFU atau mengutarakan keprihatinan mereka kepada staf GFU di lapangan.

Upaya-upaya dilakukan untuk menanggapi pengaduan-pengaduan anonim. Apabila pengaduan diterima melalui SMS, jawaban dan tindak lanjut dilakukan oleh GFU juga melalui SMS. Dua pertiga pengaduan dan/ atau pertanyaan anonim diberi penjelasan, diselesaikan, atau dirujuk ke unit-unit lain untuk ditindaklanjuti (lihat Boks). Sepertiga sisanya akhirnya dibiarkan karena kurangnya informasi dan tidak adanya tanggapan dari pihak yang mengajukan pengaduan.

### Satu Pengaduan Tanpa Nama

Pada Oktober 2007, Unit Fasilitas Pengaduan (*Grievance Facilitation Unit/GFU*) menerima sebuah pesan via layanan pesan singkat (SMS) dari sumber anonim yang mengadukan bahwa penasehat lapangan telah mengancam akan mencoret desa mereka dari daftar desa yang akan menerima hibah desa dari ETESP. GFU menghubungi penasehat lapangan yang dimaksud, yang menjelaskan bahwa ia membuat pernyataan tersebut agar penduduk tidak saling bertengkar dalam kelompok mereka supaya aktivitas-aktivitas bisa terus berlanjut. GFU memberitahukan pihak yang mengajukan pengaduan melalui SMS bahwa desa mereka tidak akan dicoret dari daftar apabila mereka mau lebih berusaha dan bekerja bersama. Pihak yang mengajukan pengaduan berterima kasih pada GFU atas penjelasan yang diberikan.

### Kekuatan dan Tantangan dalam Penanganan Pengaduan oleh GFU

Sebagai sebuah unit yang independen yang memberikan dukungan penanganan pengaduan pelengkap, GFU mempunyai kelebihan, keterbatasan, dan tantangan

*Satker-satker menanggapi lebih cepat ketika GFU menindaklanjuti pengaduan penduduk. Sebagai hasilnya, pengaduan-pengaduan yang diterima oleh Dewan Pengawas yang berkaitan dengan ETESP biasanya diselesaikan dengan lebih cepat daripada di proyek-proyek lain.*

Naimah Hasan, penjabat sementara Ketua,  
Dewan Pengawas BRR

*Kami melaporkan pengaduan kami kepada GFU karena kami yakin GFU obyektif, independen, dan betul-betul peduli pada kesejahteraan kami.*

Seorang penerima manfaat ETESP

tersendiri. Kelekatannya GFU secara kelembagaan dengan dewan pengawas BRR, dukungan oleh dan komunikasi langsung dengan lembaga penyandang dana (melalui EMS), dan komposisi anggota dari dunia akademis berkontribusi pada lebih seriusnya tanggapan yang diberikan oleh staf proyek pada pengaduan yang diajukan oleh masyarakat umum dan mempermudah akses ke informasi dan para staf di dalam struktur BRR. Ini mendorong lebih banyak orang untuk mengutarakan keprihatinan dan kepedulian mereka tentang aktivitas-aktivitas yang berkaitan dengan ETESP. Dalam sejumlah kasus, GFU mampu untuk melibatkan partisipasi berbagai unit, termasuk EMS, pemerintah kabupaten, dan para pejabat

*Akan sulit untuk melakukan kerja-kerja perbaikan yang diminta oleh para penerima manfaat karena kurun waktu 6 bulan yang diberikan untuk kerja-kerja perbaikan telah berakhir masa berlakunya, unit rumah sudah diserahkan kepada mereka dan kontraktor sudah tidak lagi bekerja.*

Konsultan pengawasan pembangunan rumah ketika diminta untuk melakukan pekerjaan perbaikan tambahan di  
Merduati

BRR, untuk membantu memecahkan masalah-masalah yang rumit. Dari 113 pertanyaan dan/atau pengaduan yang diterima GFU, 73% diselesaikan atau diberi penjelasan. Sisanya sebesar 12% diabaikan karena tidak adanya tanggapan dari pihak yang mengajukan pengaduan selama tindak lanjut.

Sebaliknya, terlambatnya pembentukan GFU dan tidak terlibatnya GFU dalam aktivitas-aktivitas subproyek telah membatasi kemampuannya untuk memfasilitasi penyelesaian isu-isu tertentu, khususnya ketika satker-satker dan para kontraktor yang terlibat telah tidak lagi bekerja atau ketika anggaran untuk mendanai aktivitas telah ditutup. Kebanyakan kasus-kasus yang belum terselesaikan di GFU tetap tidak terselesaikan karena faktor-faktor tersebut.

Dalam beberapa kasus, GFU juga perlu waktu untuk mendapatkan informasi yang diperlukan dari staf proyek, khususnya diantara staf proyek yang memandang staf GFU sebagai "auditor" atau "penyelidik" yang bisa membuat mereka terkena masalah.

GFU merujuk dugaan korupsi atau pemerasan kepada Satuan Anti Korupsi (SAK) BRR dan Komisi AntiKorupsi. Tindak lanjut kasus-kasus tersebut berada di luar mandat GFU. Dalam contoh-contoh seperti itu, GFU memberitahukan kepada pihak yang mengajukan pengaduan bahwa keluhan yang



Staf GFU mewawancari seorang pihak yang mengajukan pengaduan selama validasi lapangan.

diajukan telah dirujuk kepada lembaga-lembaga tersebut, yang akan bertanggung jawab memberikan informasi kepada mereka tentang status pengaduan mereka. Tindakan oleh SAK tentang isu-isu korupsi yang dirujuk oleh GFU agak lambat. Dari lima kasus yang dirujuk oleh GFU pada SAK, tidak ada satupun yang telah diselesaikan atau dibawa ke pengadilan.

Tindak lanjut atau verifikasi terhadap pengaduan di lapangan merupakan tugas kunci GFU. Namun demikian, mobilitas GFU kadang-kadang terhambat oleh keterlambatan persetujuan anggaran. Di akhir 2008, dukungan operasional untuk GFU dari Badan Pengawas juga terhambat karena aktivitas-aktivitas transisi BRR. Keterlambatan pengeluaran perubahan kontrak yang mencakup dukungan operasional untuk GFU pada awal 2009 juga telah berpengaruh pada mobilitasnya.

## Pelajaran yang Dipetik dan Rekomendasi

Pengalaman GFU telah membuktikan manfaat yang diperoleh dari adanya mekanisme penanganan pengaduan pelengkap yang independen di proyek-proyek. Penanganan pengaduan yang dilakukan oleh GFU melengkapi mekanisme-mekanisme pengaduan yang sudah dibentuk oleh mereka yang terlibat secara langsung di dalam pelaksanaan subproyek dan memberikan satu saluran alternatif bagi masyarakat umum untuk menyuarakan kepedulian mereka kepada para pelaksana proyek.

Lebih jauh lagi, pengalaman GFU telah menunjukkan pentingnya hal-hal berikut dalam mengembangkan dan melaksanakan satu mekanisme penanganan pengaduan pelengkap yang efektif di proyek-proyek:

- posisi yang tepat unit ini di dalam lembaga yang akan memberikan kekuasaan yang memadai padanya untuk menindaklanjuti kasus-kasus, mengakses informasi, dan menghibau unit-unit lain untuk berpartisipasi dalam memfasilitasi penyelesaian pengaduan;
- persetujuan dan dukungan eksplisit dari lembaga penyandang dana terhadap mandat dan operasi

- penanganan pengaduan; ini bisa dalam bentuk satu surat dukungan kepada unit-unit pelaksana, keikutsertaan dalam aktivitas-aktivitas secara berkala, tinjauan dan tindakan terhadap laporan-laporannya, dan/ atau upaya-upaya serupa lainnya;
- dimasukkannya dalam persyaratan hukum (melalui perjanjian hibah atau pinjaman) klausa tentang pembentukan mekanisme-mekanisme pengaduan pelengkap serta alokasi dana untuk keperluan operasionalnya di bawah anggaran komunikasi dan/atau akuntabilitas untuk proyek;
- alokasi anggaran yang tepat waktu dan memadai untuk melakukan aktivitas-aktivitas pengungkapan informasi kepada media dan penjangkauan yang berkaitan dengan mekanisme pengaduan untuk memastikan kesadaran publik tentang keberadaannya;
- pembentukan unit penanganan pengaduan yang lebih baik pada saat yang bersamaan dengan pembentukan manajemen proyek dan/atau unit pelaksana proyek;
- di wilayah-wilayah dimana ada fasilitas komunikasi nirkabel, masyarakat umum bisa melaporkan pengaduan atau komentar melalui SMS, telepon, atau internet; unit penanganan pengaduan harus mengembangkan hubungan dengan para mitra setempat yang bereputasi baik yang mempunyai akses pada fasilitas dan piranti komunikasi nirkabel yang juga bisa berfungsi sebagai jalur pengaduan bagi masyarakat umum;
- menyambut baik komentar dan laporan dari sumber-sumber anonim, dan berupaya untuk memvalidasi dan menanggapi komentar-komentar dan laporan-laporan tersebut; dan
- memberi pengarahan kepada staf proyek tentang tujuan mekanisme penanganan pengaduan pelengkap supaya mereka tidak melihatnya sebagai satu ancaman namun sebagai sekutu dalam melancarkan proyek mencapai tujuan-tujuannya.

# 5. Penanganan Pengaduan di dalam Sektor Perumahan ETESP: Pengalaman Unit Pengaduan dan Keluhan Konsultan Pengawasan Perumahan

oleh Herman Soesangobeng<sup>1</sup>

## Pengantar

Hibah Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*) mencakup penyediaan dana sebesar \$72.500.000 di bawah sektor perumahan untuk rehabilitasi dan/atau rekonstruksi rumah-rumah yang terkena dampak tsunami. Pada bulan November 2005, Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*) melibatkan sebuah tim konsultan persiapan proyek (*project preparation consultant/PPC*) untuk merancang dan melaksanakan aktivitas-aktivitas persiapan untuk sektor ini. Sebuah tim Konsultan Pelaksanaan Proyek (*project implementation consultant/PIC*) dan sebuah tim konsultan pengawas ditugaskan pada Januari 2006.

Ketika PPC mulai bekerja, tidak ada unit atau staf khusus yang ditugaskan khusus untuk menangani pengaduan dan keluhan dari para penerima manfaat. Semua pengaduan dan konflik dibawa langsung oleh masyarakat kepada ketua tim PPC. Pertanyaan-pertanyaan didiskusikan di kantor PPC dan keputusan dan/atau klarifikasi disebar di desa oleh tim PPC.

PPC juga mengundang penduduk ke kantor atau mengadakan pertemuan-pertemuan masyarakat di desa untuk menjelaskan ruang lingkup dan draf kebijakan-kebijakan dalam pelaksanaan sektor perumahan ETESP. Namun demikian, perubahan kebijakan dan

peraturan pada awal proyek telah menimbulkan kebingungan di antara sejumlah penerima manfaat dan mengakibatkan konflik yang berkepanjangan pada bulan-bulan berikutnya.

Sesuai usulan Kantor Fasilitator Proyek Khusus (*Office of the Special Project Facilitator/OSPF*), dibentuk sebuah Unit Pengaduan dan Keluhan (*Complaint and Grievance Unit/CGU*) untuk sektor perumahan di bawah konsultan pengawasan pada bulan April 2006. Penasehat perumahan di Kantor Perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra (*Extended Mission in Sumatra/EMS*) menugaskan konsultan pengawasan dan ahli pertanahan/hukum, dibantu oleh konsultan pengawasan dibantu oleh konsultan pembangunan masyarakat, sebagai CGU. Spesialis hukum/pertanahan mempunyai latar belakang di bidang hukum nasional dan adat maupun antropologi, sementara konsultan pembangunan masyarakat mempunyai latar belakang di bidang sosiologi dan pendampingan masyarakat.

Sebagai langkah awal, CGU mempelajari praktik yang ada saat ini dalam penyelesaian konflik di Aceh. Pengkajian tersebut melihat bahwa banyak orang di Aceh merupakan penganut Islam yang taat dan masih mengikuti praktik-praktik dan sistem-sistem adat mereka. Itulah sebabnya, pendekatan terhadap penanganan pengaduan mempertimbangkan prinsip, prosedur dan struktur Islam maupun adat. Ini memerlukan kerja sama yang baik

<sup>1</sup> Herman Soesangobeng bekerja sebagai spesialis hukum/*staf khusus* untuk pengaduan bagi konsultan pengawasan perumahan ETESP hingga akhir keterlibatannya pada bulan Agustus 2009. Ia adalah seorang ahli antropologi dan ahli di bidang hukum tanah adat di Indonesia.

dengan lembaga-lembaga adat (yaitu gampong dan mukim) dan Pengadilan Syariah dan mengikuti proses-proses dan ritual-ritual adat yang berkaitan dengan penyelesaian pengaduan.

## Prosedur dan Struktur Penanganan Pengaduan

Sejalan dengan pendekatan berbasis masyarakat yang diadaptasi oleh sektor perumahan ETESP, CGU membentuk sebuah mekanisme pengaduan yang mendorong keterlibatan aktif para penerima manfaat. Terkait dengan hal ini, penanganan pengaduan dimasukkan ke dalam peran-peran komite pembangunan perumahan desa atau panitia pembangunan rumah gampong (PPRG).

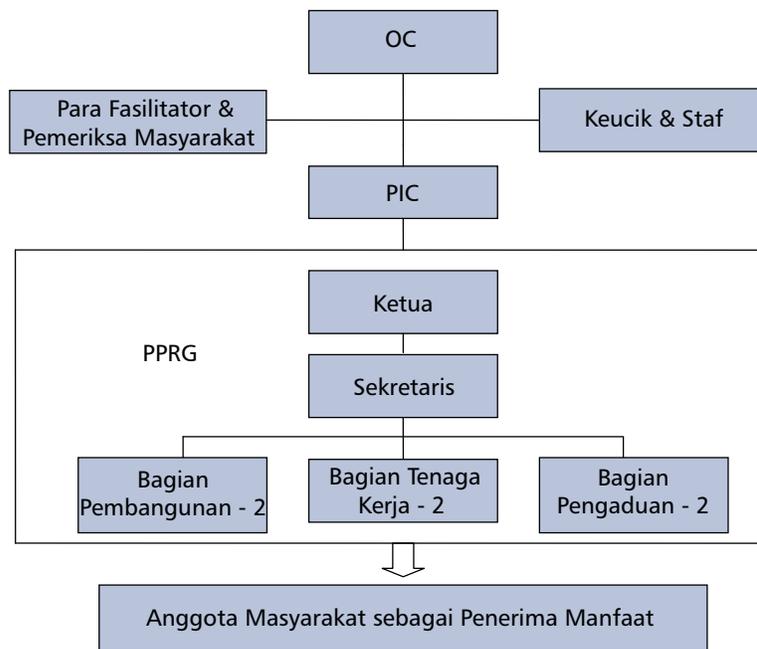
Sebuah komite pembangunan perumahan desa atau panitia pembangunan rumah gampong dibentuk oleh dan diantara para penerima manfaat sendiri selama sesi-sesi pelatihan di setiap desa yang dilakukan oleh konsultan pengawasan dengan melibatkan konsultan pelaksana proyek. Komite terdiri dari

delapan orang. Tugas untuk menerima dan mencatat permasalahan, menyelenggarakan pertemuan, dan memantau tindakan yang diambil dibagi di antara para anggotanya. Unit Pengaduan dan Keluhan melakukan pengawasan dan memberikan usulan gagasan atau membantu membawa kasus ke Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) untuk ditindaklanjuti.

Panitia Pembangunan Rumah Gampong terdiri dari tiga bagian: pembangunan/konstruksi, tenaga kerja, dan pengaduan. Bagian pembangunan dan tenaga kerja membantu melakukan pengawasan dan memantau kegiatan utama dalam pembangunan rumah. Bagian pembangunan dibentuk untuk mengantisipasi potensi konflik atau pengaduan selama pelaksanaan. Panitia ini mengkoordinasikan dan melakukan supervisi terhadap beberapa kelompok penerima manfaat, dimana masing-masing kelompok terdiri dari 10–15 orang yang tergantung pada besar kecilnya desa. Gambar 1 menunjukkan struktur Panitia Pembangunan Rumah Gampong (PPRG).

Namun demikian, PPRG tidak berjalan seperti direncanakan karena tiga sebab:

**Gambar 1: Struktur PPRG**



OC (*oversight consultant*) = konsultan pengawasan, PIC (*project implementation consultant*) = konsultan pelaksana proyek, PPRG = panitia pembangunan rumah gampong.

- Kebanyakan anggota PPRG menjadi tidak berminat ketika permintaan mereka untuk mendapatkan honorarium tidak disetujui.
- Sejumlah penerima manfaat merasa para anggota PPRG bersikap memihak ketika menangani pengaduan atau konflik.
- Kebanyakan penerima manfaat dan anggota PPRG lebih memilih untuk mengajukan pengaduan langsung kepada Unit Pengaduan dan Keluhan (CGU).

Akibatnya, CGU dituntut untuk mengambil peran yang lebih utama dalam mengelola pengaduan dan konflik di bidang perumahan ETESP. CGU menerima pengaduan dari para penerima manfaat selama kunjungan lapangan dan mengumpulkan laporan dari para fasilitator dan pemeriksa lapangan di bawah Konsultan Pelaksanaan Proyek (PIC). Unit Pengaduan dan Keluhan juga menanggapi pengaduan yang diterima melalui SMS atau telepon dari para penerima manfaat. Dalam pertemuan mingguan para konsultan persiapan, pelaksana dan pengawasan proyek dengan EMS, Unit Pengaduan dan Keluhan memberikan laporan tentang status pengaduan yang diterima dan meminta arahan tentang permasalahan yang tidak terselesaikan.

Konsultan pengawasan dan pelaksana proyek sepakat untuk bekerja bersama dalam menangani pengaduan dan konflik yang dihadapi para penerima manfaat. Karena Unit Pengaduan dan Keluhan ini tidak mempunyai fasilitator lapangan untuk menerima, mencatat, dan mengumpulkan bukti di lapangan, para fasilitator masyarakat dan pemeriksa lapangan dari konsultan pelaksana proyek diminta untuk melakukan tugas tersebut. Unit Pengaduan dan Keluhan melatih para fasilitator masyarakat dan pemeriksa lapangan dari konsultan pelaksana proyek. Unit ini juga memberikan formulir-formulir kepada Konsultan Pelaksanaan Proyek untuk digunakan sebagai alat untuk mencatat dan melapor kepada unit tersebut. Namun demikian, para fasilitator dan pemeriksa lapangan tidak menggunakan formulir-formulir yang disediakan tersebut namun hanya menuliskan pengaduan di buku catatan lapangan mereka dan secara lisan melaporkan kasus-kasus atau pengaduan kepada Unit Pengaduan dan Keluhan. Mereka merasa bahwa

formulir yang disediakan terlalu rumit dan membuang waktu.

Karena itu, Unit Pengaduan dan Keluhan terpaksa menerima laporan-laporan lisan dari konsultan pelaksana proyek, mencatatnya di dalam sebuah buku catatan dan mengumpulkan informasi dalam sebuah formulir rekapitulasi. Formulir rekapitulasi tersebut berisi informasi berikut:

- apakah kasus berkaitan dengan tanah, pembangunan rumah atau yang lain;
- dusun atau desa tempat pengaduan atau konflik terjadi;
- tanggal munculnya permasalahan;
- tanggal pencatatan kasus;
- kategori kasus: mendesak atau tidak;
- pihak-pihak yang terlibat;
- tingkat kepekaan;
- apakah pengaduan berkenaan dengan sengketa batas-batas lahan, warisan, atau bahan-bahan bangunan;
- siapa yang bertanggung jawab untuk menyelesaikan kasus (yaitu konsultan pengawasan, konsultan pelaksana proyek, para pemuka adat, atau BRR); dan
- jumlah hari yang diperlukan untuk menyelesaikan kasus.

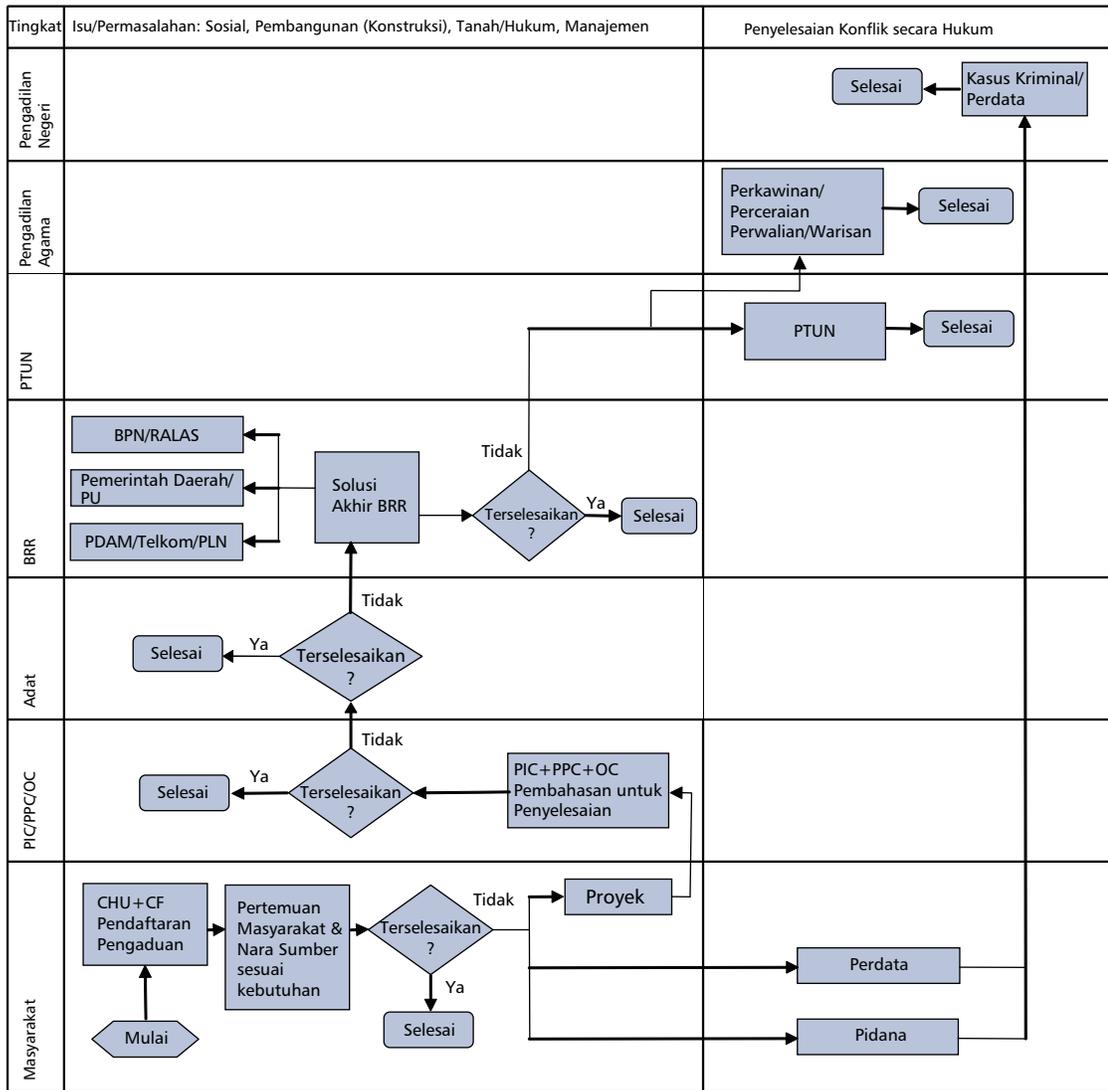
Formulir rekapitulasi digunakan sebagai cara untuk memantau kemajuan penyelesaian kasus. Lampiran A menunjukkan format formulir rekapitulasi.

Unit Pengaduan dan Keluhan melakukan verifikasi lapangan, mengumpulkan bukti, memberikan rekomendasi penyelesaian, menjelaskan hasilnya kepada pihak-pihak terkait, dan memantau hasil tindakan-tindakan yang disepakati bersama di lapangan. Semua rekomendasi yang dibuat oleh unit ini diterima baik oleh para penerima manfaat dan masyarakat, kecuali satu kasus di Ruyung, Aceh Besar. Gambar 2 menunjukkan bagan alir penanganan pengaduan yang dikelola oleh Unit Pengaduan dan Keluhan.

Isu-isu pengaduan diklasifikasikan menjadi empat kategori utama: sosial, pembangunan, lahan/hukum dan manajemen. Penyelesaian bisa berupa penyelesaian sosial, administratif atau hukum. Ada tujuh tingkat penanganan pengaduan: masyarakat, konsultan-konsultan ETESP, lembaga adat, BRR, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), Pengadilan Agama, dan Pengadilan Negeri. Jika konflik melibatkan



**Gambar 2: Prosedur untuk Penanganan Pengaduan di Sektor Perumahan ETESP<sup>a</sup>**



BPN = Badan Pertanahan Nasional Republik, BRR = Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, CF (*community facilitator*) = pendamping masyarakat, CHU (*complaint-handling unit*) = unit penanganan pengaduan, OC (*oversight consultant*) = konsultan pengawasan, PIC (*project implementation consultant*) = konsultan pelaksanaan proyek, PPC (*project preparation consultant*) = konsultan persiapan proyek, PDAM = perusahaan daerah air minum, PLN = PT Perusahaan Listrik Negara, PU = Pekerjaan Umum, RALAS (*Reconstruction of Aceh Land Administration System*) = Rekonstruksi Sistem Administrasi Pertanahan Aceh.

<sup>a</sup> Proses penanganan pengaduan pertama kali diperkenalkan dalam pelatihan fasilitator dan pembentukan PPRG untuk Gampong Pande dan Lamdingin pada tanggal 3 Mei 2006. Proses juga dipresentasikan di dalam seminar-lokakarya pada tanggal 10 Mei 2006 tentang penanganan pengaduan untuk para LSM mitra ETESP yang disponsori oleh OSPF.

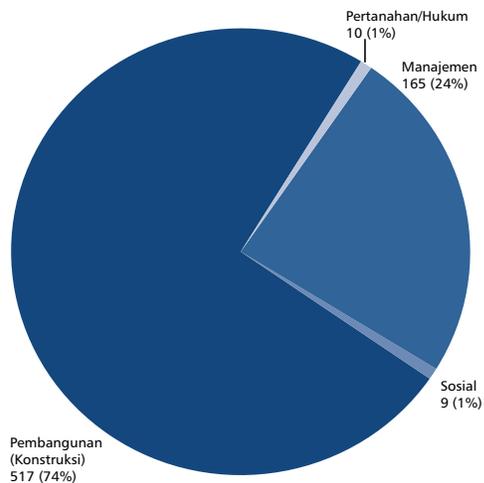
kasus-kasus pribadi dan kriminalitas, kasus akan dinaikkan ke tingkat hukum di salah satu dari tiga forum berikut: PTUN, Pengadilan Agama, atau Pengadilan Negeri.

Sebelum sebuah kasus dirujuk ke BRR atau dinaikkan ke tingkat hukum formal, dilakukan upaya-upaya untuk menyelesaikannya dengan menggunakan cara penyelesaian secara adat seperti digambarkan di tingkat ketiga dalam bagan alir.

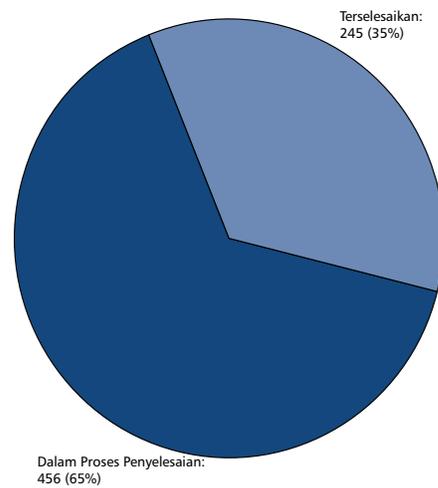
Unit Pengaduan dan Keluhan menargetkan untuk bisa menyelesaikan satu kasus dalam satu minggu. Namun dalam praktiknya, perlu waktu lebih dari satu minggu untuk menyelesaikan satu kasus karena waktu yang diperlukan untuk memeriksa fakta dan bukti, bertemu dengan para pihak dan pejabat desa atau kontraktor, dan untuk mengundang para pemuka adat dan tokoh masyarakat (kesemuanya disebut tuha peut) atau staf BRR untuk membahas kasus tersebut.

Setelah Unit Pengaduan dan Keluhan melakukan pemeriksaan lapangan dan mengumpulkan bukti, dilakukan pembahasan internal antara konsultan pengawasan dengan konsultan pelaksana proyek untuk mengevaluasi data dan mencari pendekatan terbaik untuk

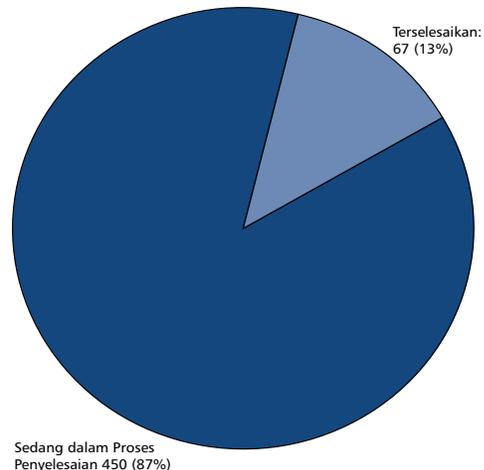
**Gambar 3: Pertanyaan dan/atau Pengaduan yang Diterima oleh Unit Pengaduan dan Keluhan**



**Gambar 4: Kasus-Kasus yang Terselesaikan dan yang masih tertunda**



**Gambar 5: Kasus-Kasus yang Berkaitan dengan Pembangunan (Konstruksi) yang Terselesaikan dan yang Tidak Terselesaikan**



menangani kasus tersebut. Setelah itu, pihak-pihak yang terkait diundang dalam sebuah pertemuan untuk mencari penyelesaian kasus yang bisa diterima. Ketika keputusan atau kesepakatan dicapai, keputusan atau kesepakatan dicatat dalam sebuah formulir dan disebarikan kepada para pihak yang terkait. Lampiran B menunjukkan formulir yang digunakan oleh Unit Pengaduan dan Keluhan untuk mencatat keputusan, kesepakatan, atau tindakan terhadap sebuah pengaduan.

## Rangkuman Kasus yang Difasilitasi oleh CGU

Dari bulan Agustus 2006 hingga bulan Oktober 2008, Unit Pengaduan dan Keluhan menerima 701 pertanyaan dan pengaduan. Kebanyakan isu (74%) berkaitan dengan pembangunan (konstruksi). Isu-isu yang berkaitan dengan manajemen ada 24%. Isu-isu lahan dan/atau hukum serta isu-isu sosial masing-masing sejumlah 1%. Rincian lebih lanjut bisa dilihat di Lampiran C.

Hanya 245 or 35% dari pertanyaan dan/atau pengaduan yang diterima telah diselesaikan. Sisanya sejumlah 65% masih belum terselesaikan (Gambar 4). Kebanyakan kasus-kasus yang tidak terselesaikan berkaitan dengan konstruksi; hanya 13% dari kasus-kasus konstruksi yang telah diselesaikan, 87% sisanya masih belum terselesaikan (Gambar 5).

Tingginya persentase kasus-kasus yang tidak terselesaikan dalam bidang konstruksi disebabkan oleh pelanggaran terhadap persyaratan konstruksi oleh sejumlah kontraktor, yang mengakibatkan keterlambatan pembangunan. Sejumlah kontraktor juga mengalami masalah keuangan dan manajerial yang berpengaruh pada kinerja mereka.

Beberapa kontraktor yang menang telah melanggar aturan yang melarang mensubkontrakkan pekerjaan-pekerjaan sipil kepada pihak lain. Alih-alih melakukan kerja-kerja tersebut sendiri, mereka mensubkontrakkan pekerjaan-pekerjaan tersebut dan sekedar mengambil keuntungan. Para subkontraktor kemudian harus puas dengan anggaran yang terbatas. Ini nampak dalam kasus enam subkontraktor yang akhirnya gulung tikar.

Masalah hibah ganda terjadi karena, selama pengumpulan data awal, sistem koordinasi antar BRR, LSM-LSM, badan-badan bantuan, dan pemerintah lokal belum terbentuk. Akibatnya, badan-badan bantuan dan LSM-LSM mendasarkan aktivitas-aktivitas mereka pada data mereka sendiri yang mereka kumpulkan tanpa memeriksa ulang ke lembaga-lembaga lain.

Meskipun kasus-kasus sosial-hukum hanya sedikit dibandingkan kasus-kasus lain, kasus-kasus ini rumit dan sulit untuk diselesaikan. Terlebih lagi, kasus-kasus yang berkaitan dengan keterlambatan pelaksanaan konstruksi juga menjadi kasus sosial atau hukum ketika rasa frustrasi para penerima manfaat mencapai titik dimana mereka mungkin akhirnya memilih untuk melakukan ancaman atau melakukan tindakan fisik yang melukai pada staf atau kontraktor.

Penyelesaian dan keputusan yang dibuat tentang masalah-masalah pengakuan hak atas tanah juga tidak bisa dijamin karena keputusan-keputusan tersebut tidak dikeluarkan oleh hakim pengadilan negeri. Ini nampak dalam kasus tempat relokasi di Blang Tunong, Sabang, ketika pemilik tanah seluas 30 m<sup>2</sup>, yang digunakan sebagai jalan menuju lokasi pemukiman kembali, memblokir jalan meskipun ia telah menerima pembayaran. Kasus lain di Meulaboh berkenaan dengan seorang pemilik tanah yang mengaku memiliki tanah yang sudah dibeli oleh pemerintah daerah sebagai tempat relokasi untuk para penerima manfaat ETESP; dalam hal ini ia menuntut agar ETESP membangun delapan rumah untuknya di dalam lokasi sebagai ganti rugi penuh atas tanahnya.

## Pengalaman-Pengalaman dalam Penyelesaian Pengaduan secara Adat

Dalam kehidupan sehari-hari, orang Aceh menaati norma-norma adat yang disebut hukum adat dan cara-cara mereka menyelesaikan konflik masih didominasi oleh prinsip-prinsip adat dikombinasi dengan prosedur-prosedur hukum negara. Untuk masalah-masalah sekuler di *gampong* yang menyangkut pemerintahan, tanah, tindak kriminal, politik, atau keamanan, *geuchik*—sebagai administrator sekuler—memegang

## Kotak 1: Seorang Anak Yatim Piatu dan Sepetak Tanahnya

Khadafi adalah salah satu penerima manfaat Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami dari ADB di Lamdingin, Banda Aceh. Kedua orang tuanya tewas dalam tsunami dan gempa bumi 26 Desember 2004 ketika Khadafi masih berumur 8 tahun. Oleh karenanya, salah seorang pamannya (Khaidil) menjadi walinya.

Ketika kontraktor mulai membangun rumah untuk Khadafi, mereka menemui dua masalah: (i) akses menuju petak tanah Khadafi terlalu sempit; dan (ii) diperlukan pengurukan tanah karena sebagian petak tanah digenangi air. Atas nama Khadafi, Khaidil mendekati pemilik tanah yang bersebelahan (Yusuf dan Gade) dan menawarkan untuk membeli sebagian tanah mereka. Namun setelah berunding dengan para ahli waris lainnya, Yusuf dan Gade menolak untuk menjual tanah mereka sesuai dengan wasiat kakek buyut mereka.

Unit Pengaduan dan Keluhan diminta oleh panitia pembangunan rumah gampong (PPRG) untuk membantu menyelesaikan konflik ini. Setelah melakukan penyelidikan lapangan, Unit ini mengundang Yusuf dan Gade dalam pertemuan di kantor desa bersama dengan tuha peut, ketua panitia pembangunan rumah gampong, dan konsultan pelaksana proyek. Ketika ditanyai apakah mereka bersedia untuk menjual sebagian tanah mereka demi Khadafi, mereka menanggapi bahwa mereka akan berunding dengan para anggota keluarga mereka yang lain.

Ketika kelompok bertemu dua hari kemudian, Yusuf dan Gade kembali mengulang keputusan keluarga mereka untuk tidak menjual sedikitpun tanah mereka. Namun demikian, agar Khadafi tetap bisa memiliki rumah, Yusuf setuju untuk memberikan tanah untuk pengurukan di tanah Khadafi. Desain rumah Khadafi harus dirubah agar sesuai dengan petak tanah yang kecil.

Khaidil, atas nama Khadafi, berjabatan tangan dengan Yusuf dan Gade, diikuti oleh para peserta lain dalam pertemuan tersebut. Khaidil menjelaskan bahwa akan diadakan ritual Peusijuka<sup>a</sup> Ketika nanti Khadafi pindah ke rumah barunya. Yusuf dan keluarganya juga akan diundang ke acara peusujuk tersebut.

<sup>a</sup> Satu ritual adat yang berupa doa, makan dan minum bersama antara keluarga dan tetangga yang dilakukan sebelum seseorang menempati sebuah rumah baru, ketika sebuah konflik terselesaikan atau sebelum dilakukan satu aktivitas masyarakat yang penting.

## Kotak 2: Hak Seorang Janda atas Tanah Suaminya

A. Salam dan Salamah merupakan pasangan suami istri dari Ulee Rubek Barat. Rumah mereka rusak karena tsunami. Oleh karena itu, mereka merupakan salah satu penerima manfaat dalam subproyek perumahan dari Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*) di Seunuddon yang dilaksanakan oleh Cordaid, salah satu lembaga non pemerintah mitra dalam proyek perumahan ETESP. Pada tanggal 28 Juli 2008, ketika rumah mereka sedang dibangun, A. Salam meninggal dunia.

Karena tanah dimana rumah tersebut sedang dibangun diwarisi A. Salam dari orang tuanya, kakak lelakinya (Razali) menuntut haknya atas tanah tersebut. Razali berpendapat bahwa menurut hukum Islam, janda A. Salam (Salamah) hanya berhak atas seperdelapan dari rumah tersebut. Warisan tanah dari A. Salam harus dikembalikan kepada keluarga asalnya di bawah pengawasan saudara laki-laki A.Salam.

Kotak 2: sambungan

Ketika Cordaid memulai proses penyerahan rumah kepada para penerima manfaat, kepala desa (Mohammad Yahya) bertanya kepada Cordaid siapa yang akan menerima rumah sebagai pemilih secara hukum mengingat menurut hukum Islam, Salamah hanya berhak atas seperdelapan dari nilai rumah dan ia tidak berhak atas tanah tersebut karena tanah tersebut merupakan tanah warisan A. Salam.

Cordaid mengundang Unit Pengaduan dan Keluhan (*Complaints and Grievance Unit/CGU*) untuk membantu menyelesaikan masalah tersebut. Pada tanggal 29 Oktober 2008, geuchik mengundang ke pertemuan di balai desa untuk memutuskan siapa yang bisa dianggap sebagai pemilik sah secara hukum atas rumah tersebut. Razali, Salamah, dan ipar perempuannya, tuha peut, staf Cordaid, mantan geuchik, dan Unit Pengaduan dan Keluhan ikut dalam pertemuan tersebut.

Setelah mendengar baik dari pihak Razali maupun Salamah, para hadirin dalam pertemuan menerima penjelasan Unit Pengaduan dan Keluhan bahwa (i) berdasarkan Hukum Indonesia, rumah tersebut merupakan harta bersama pasangan suami istri tersebut karena dibangun ketika mereka masih sebagai pasangan suami istri; dan (ii) menurut prinsip-prinsip adat, yang diadaptasi dalam hukum perkawinan Indonesia, seorang janda berhak atas separuh dari harta bersama tersebut. Terlebih lagi, menurut prinsip-prinsip adat, seorang janda berhak untuk tinggal dan terus hidup di atas tanah keluarga almarhum suaminya sepanjang ia masih tetap menyangand status janda.

Badlisyah Yahya, salah satu tuha peut menambahkan bahwa sebuah forum khusus yang disebut ujong kafan perlu diselenggarakan untuk memungkinkan Salamah mendapatkan haknya secara sah atas harta suaminya. Unit Pengaduan dan Keluhan menekankan bahwa ujong kafan harus menjamin agar Salamah akan mendapatkan haknya atas seluruh wilayah halaman rumah yang lama tersebut dan bisa mengakses rumah tersebut dengan bebas.

Razali dan istrinya setuju dengan usulan tersebut. Setelah para hadirin lain juga menandatangani persetujuan mereka, kepala desa, sebagai ketua pertemuan, mengumumkannya sebagai keputusan pertemuan tersebut. Semua hadirin kemudian berjabat tangan. Badlisyah mengatakan bahwa ritual peusujuk akan dilakukan dengan menyembelih seekor ayam ketika Salamah memasuki rumah baru tersebut. Badlisyah menjelaskan bahwa menyembelih ayam sesuai untuk kasus ini karena kasus tersebut hanya menyangkut masalah rumah tangga dan bukan merupakan satu konflik yang serius dalam masyarakat.

### Kotak 3: Berurusan dengan Penerima Manfaat yang Keras Kepala

Selain memberikan bantuan untuk pembangunan kembali rumah yang rusak karena gempa bumi dan tsunami, sektor perumahan Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*) juga memberikan bantuan untuk rehabilitasi sarana-sarana dan prasarana masyarakat. Untuk tujuan perencanaan anggaran, Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) awalnya sepakat bahwa subproyek-subproyek perumahan ETESP akan mencakup alokasi bantuan untuk membangun prasarana masyarakat sebesar Rp10.juta per rumah tangga penerima manfaat.

*bersambung ke halaman berikutnya...*

Selama persiapan subproyek di Ruyung, para penduduk desa menanyakan apakah mereka akan diberikan bantuan uang tunai selain hibah untuk membangun rumah. Konsultan persiapan proyek menjelaskan bahwa ETESP tidak memberikan bantuan uang tunai. Sebaliknya, bantuan tambahan akan diberikan untuk merehabilitasi atau meningkatkan sarana-sarana dan prasarana masyarakat di desa mereka dengan anggaran sebesar Rp10 juta per rumah tangga. Namun demikian, beberapa orang salah memahami informasi tersebut dan mengira bahwa setiap rumah tangga akan mendapatkan Rp 10 juta sebagai bantuan tambahan.

Pada tanggal 23 Juni 2008, ketika konsultan pengawasan dan para konsultan pelaksana proyek mengadakan pertemuan dibalai desa untuk membahas penyerahan sertifikat rumah, empat penerima manfaat menanyakan kapan mereka akan menerima bantuan tambahan sebesar Rp10 juta yang disebutkan oleh konsultan persiapan proyek selama persiapan subproyek. Konsultan menjelaskan bahwa jumlah tersebut ditetapkan hanya untuk keperluan penganggaran untuk merencanakan seberapa besar bantuan dalam hibah yang akan diberikan untuk rehabilitasi sarana-sarana masyarakat. Lebih jauh lagi konsultan menjelaskan bahwa jumlah yang lebih besar dari itu telah diberikan oleh BRR untuk rehabilitasi jalan yang ada di dalam masyarakat.

Tiga penerima manfaat tidak menerima penjelasan konsultan dan menyatakan bahwa hal tersebut sudah disampaikan dengan jelas kepada mereka dalam beberapa pertemuan dan sesi-sesi selama tahap persiapan dan pelatihan panitia pembangunan rumah gampong. Mereka menuntut bahwa sebelum membahas tentang penyerahan sertifikat tanah, ETESP pertama-tama harus memberi mereka jumlah Rp10 juta sebagaimana dijanjikan.

Di kantor konsultan pengawasan, para konsultan mengadakan pertemuan untuk membahas kasus tersebut dan memberitahukan Kantor Perwakilan ADB untuk Wilayah Sumatra tentang masalah tersebut. Satu setengah bulan kemudian, tiga penerima manfaat tersebut di atas mendatangi kantor konsultan pengawasan dan mengajukan tuntutan mereka secara tertulis untuk mendapatkan Rp10 juta untuk setiap rumah tangga penerima manfaat di Ruyung.

Serangkaian pertemuan lanjutan dilakukan di desa dengan para pihak yang mengajukan pengaduan, kepala desa, tuha peut, dan para tokoh desa lainnya. Namun demikian, masalah tersebut menjadi berlarut-larut karena para pihak yang mengajukan pengaduan terus menolak penjelasan konsultan. Para pihak yang mengajukan pengaduan malah mengancam akan membawa kasus tersebut kepada Kantor Perwakilan ADB untuk Wilayah Sumatra (*ADB's Extended Mission in Sumatra/EMS*). Mereka juga menyimpulkan bahwa jika BRR menggunakan anggaran terpisah untuk membangun jalan, dana yang dialokasikan dalam ETESP pasti sudah dikantongi oleh para konsultan. Oleh karenanya, mereka mengancam akan melaporkan para konsultan tersebut ke BRR atas tuduhan korupsi.

Setelah dua bulan, para pihak yang mengajukan pengaduan mengirimkan satu pengaduan resmi kepada EMS tentang masalah ini. EMS kemudian merujuk pengaduan ini kepada BRR. Sebagai tanggapannya, BRR menyelenggarakan sebuah pertemuan dengan para penerima manfaat Ruyung, kepala desa mereka dan para tokoh adat, penasehat EMS untuk perumahan, konsultan pengawasan, konsultan pelaksanaan proyek, dan satker BRR. Sekali lagi para pihak yang mengajukan pengaduan menolak penjelasan para konsultan dan menuntut untuk diberikan masing-masing Rp 10 juta selain itu, mereka mengangkat masalah lain yang terkait dengan pembangunan rumah yang tidak mencukupi dan masalah tangki pembuangan limbah.

*bersambung ke halaman berikutnya....*

Kotak 3: sambungan

Pertemuan tersebut menyepakati bahwa sebuah tim yang terdiri dari penasehat perumahan EMS, konsultan pengawasan, dan BRR akan melakukan misi pencarian fakta ke Ruyung untuk memeriksa kebenaran pengaduan mereka tentang rumah-rumah tersebut. Setelah kunjungan lapangan, tim pencari fakta menyimpulkan bahwa kualitas prasarana bisa diterima, kecuali satu rumah. Tim juga melihat adanya kekurangan dalam pembangunan tangki pembuangan limbah. Temuan-temuan tersebut diteruskan kepada kontraktor untuk dilakukan tindakan-tindakan perbaikan yang diperlukan.

Terkait dengan tuntutan Rp 10 juta ketua Dewan Perwalian untuk Penanganan Pengaduan BRR mendatangi Ruyung dan bertemu dengan para tokoh adat yang dihormati untuk menjelaskan fakta-fakta secara lebih informal dan untuk meminta bantuan mereka untuk menjelaskan kepada para pihak yang mengajukan pengaduan dan para penerima manfaat lain.

Para pemuka adat memahami dan menerima penjelasan ketua Dewan Perwalian Penanganan Pengaduan BRR. Mereka menjelaskan bahwa ketiga pihak yang mengajukan pengaduan tersebut memang keras kepala. Dalam kenyataannya, para penerima manfaat lain puas dan berterima kasih atas hibah dana perumahan yang telah mereka terima dari ETESP. Namun demikian, 5 minggu setelah pertemuan antara BRR dan para pemuka adat, Unit Pengaduan dan Keluhan sekali lagi menerima pesan SMS dari salah satu pihak yang mengajukan pengaduan yang menuntut diberikannya hibah tunai Rp10 juta dari ETESP.

Pesan SMS tersebut diabaikan oleh Unit Pengaduan dan Keluhan karena telah disepakati dalam pertemuan tentang laporan pencarian fakta bahwa pertanyaan-pertanyaan atau pengaduan selanjutnya tentang masalah tersebut harus diabaikan.

peran utama. Sekelompok pemuka adat dan tokoh masyarakat yang disebut *tuha peut*, yang dipandang sebagai tetua desa, juga terlibat dalam penyelesaian pengaduan dan konflik. Berikut adalah tiga contoh terkait sektor perumahan ETESP yang melibatkan prinsip-prinsip, para pemuka, dan proses-proses adat.

Kasus tentang seorang anak yatim piatu yang mempunyai sepetak lahan kecil (Kotak 1) menunjukkan betapa kuatnya ketaatan pada adat dalam keengganannya untuk melepaskan tanah yang diwarisi dari para leluhur, peran para pemuka adat yang tidak dominan selama perundingan, serta masih dijalankannya upacara peusijuk.

Sebaliknya, kasus tentang hak seorang janda atas tanah suaminya (Kotak 2) menunjukkan cara penyelesaian konflik secara adat, pertentangan antara aturan-aturan adat dan ketentuan-ketentuan hukum Islam tentang hak-hak atas tanah, sifat partisipasi para pemuka adat, dan norma adat *ujong kaban*. Kasus ini menegaskan tentang upacara peusijuk.

Kasus para penerima manfaat yang keras kepala (Kotak 3) menekankan keterbatasan pemuka adat dalam menyelesaikan isu-isu tertentu, bahkan ketika mayoritas anggota masyarakat menghargai dan bergantung kepada mereka untuk mendapatkan nasehat. Kasus ini juga menunjukkan bahwa satu cara tradisional dalam menyelesaikan pengaduan adalah dengan memberi waktu sampai para pihak yang terlibat bisa meredakan emosinya atau mencari bukti-bukti tambahan untuk memperkuat posisi mereka.

## Pelajaran yang Dipetik

Pengalaman sektor perumahan ETESP dalam penanganan pengaduan menunjukkan pentingnya pembentukan sistem penanganan pengaduan pada tahap awal proyek. Pada saat yang sama, masalah-masalah dapat diminimalkan jika ada kebijakan-kebijakan dasar, ruang lingkup, dan pedoman proyek

### Lampiran A: Formulir Rekapitulasi yang Digunakan oleh Unit Pengaduan dan Keluhan

Nomor	Kode Kasus	Klarifikasi	Lokasi		Tanggal Kasus	Tanggal Pencatatan	Kategori	Para Pihak	Tingkat	Isu/Masalah	Diselesaikan oleh	Target (hari)
			Desa	Dusun								
1	01	Kasus tanah	LD	Anggrek	Tidak Jelas	31/07/2006	Mendesak	X	Sensitif	Sengketa batas-batas tanah	OC, PIC-9	7
2	02	Tanah Wakaf	MD	Kemuning	Tidak Jelas	01/08/2006	Mendesak	Masy. Vs Y	Sangat sensitif	Mengubah hak kepemilikan	PPC, OC, PIC-9	7
3	03	Pembangunan rumah	LD	Melati	Tidak Jelas	03/08/2006	Mendesak	Perusahaan Z	Normal	Konstruksi	OC, PIC-9	7
4												
5												
6												
7												
8												
9												
10												
11												
12												
13												
14												
15												
16												
17												
18												
19												
20												
21												
22												
23												
24												
25												

## Lampiran B: Formulir Unit Pengaduan dan Keluhan untuk Mencatat Keputusan/Tindakan Untuk Suatu Pengaduan

Pengaduan/keluhan/kritikan			
Nama Pihak/ pihak yang mengajukan pengaduan		<input type="checkbox"/> Laki-laki <input type="checkbox"/> Perempuan	
Alamat rumah		Usia	
		No Telp.	
Kabupaten/Kota/ Kecamatan		Email	
Isu/Masalah	Konstruksi/Sosial/Hukum/Manajemen	Lokasi	
Data	Ada/Tidak Ada	Bentuk	Lisan/Tertulis/Telepon
<b>Pengaduan/keluhan/kritik dan tindakan yang diambil yang menonjol:</b>			
Diputuskan oleh: PPRG/PIC/OC		Tanggal:	
Hasil: terselesaikan/dalam penyelesaian/tidak terselesaikan		Tanda tangan:	

## Lampiran C: Rangkuman Status Kasus yang Dibantu Penyelesaiannya oleh Unit Pengaduan dan Keluhan (Agustus 2006–Oktober 2008)

Isu/Masalah	Kasus	Jumlah Kasus	Alasan	Terselesaikan	Ditunda	Catatan
Sosial	Konflik diantara para penerima manfaat	2	Nenek vs. cucu laki-laki, kakak/adik perempuan vs. kakak/adik laki-laki	2	0	Diselesaikan oleh konsultan pengawasan
	Konflik antara seorang penerima manfaat dan seseorang yang bukan penerima manfaat dengan konsultan	2	Seseorang yang bukan penerima manfaat memaksa untuk dimasukkan sebagai penerima manfaat. Ia memukul konsultan.	2	0	Diselesaikan oleh PMO, dengan cara adat Nias
	Protes para penerima manfaat terhadap konsultan	5	Meminta dana untuk prasarana. Meminta konsultan pelaksana proyek agar lebih transparan dalam hal anggaran	5	0	Diselesaikan oleh PMO, melalui PIC-10 di Nias
<b>Total</b>		<b>9</b>		<b>9</b>	<b>0</b>	
Konstruksi	Kerusakan ringan pada unit rumah yang dibangun	36	Retak ringan, pintu tidak dapat dibuka, dll.	36	0	Diselesaikan oleh konsultan pengawasan. Diperbaiki oleh kontraktor
	Kerusakan unit rumah karena alam	206	Atap rusak karena angin, banjir	12	194	Diselesaikan oleh satker. Diperbaiki oleh kontraktor. ADB akan membangun tanggul
	Konstruksi buruk	19	Langit-langit ambruk, fondasi pecah, rangka batang lemah, dll.	19	0	Diselesaikan oleh konsultan pengawasan. Diperbaiki oleh kontraktor
	Keterlambatan pembangunan	256	Kontraktor mempunyai masalah manajerial di bidang keuangan dan konstruksi dan kemudian gulung tikar	0	256	Oleh satker, di Meunasah Mesjid-Aceh Besar, dan Aceh Barat
<b>Total</b>		<b>517</b>		<b>67</b>	<b>450</b>	
Tanah-hukum	Pendaftaran tidak sah	0	Tidak ada	0	0	Semua sah, dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik
	Klaim tidak sah	4	Bukan penerima manfaat mengakui kepemilikan atas tanah tanpa bukti	4	0	Diselesaikan oleh pemerintah daerah Sabang dan Aceh Barat

*bersambung ke halaman berikutnya...*



Lampiran C: sambungan

Isu/Masalah	Kasus	Jumlah Kasus	Alasan	Terselesaikan	Ditunda	Catatan
	Pertikaian tentang batas-batas	6	Bangunan struktur yang menjorok ke tanah tetangga	6	0	Oleh konsultan pengawasan dengan bantuan BPN
<b>Total</b>		<b>10</b>		<b>10</b>	<b>0</b>	
Manajemen	Kontraktor vs. penerima manfaat	6	Perbaikan kerusakan berjalan lambat	6	0	Oleh konsultan pengawasan. Diperbaiki oleh kontraktor
	Kontraktor vs. para pekerja	5	Kontraktor tidak membayar para pekerja	5	0	Diselesaikan oleh satker dan kontraktor
	Subkontraktor	6	Kontraktor yang asli hanya meminta pembayaran namun pekerjaan sesungguhnya dilakukan oleh subkontraktor.	0	6	Sedang dalam penyelesaian oleh satker
	Hibah ganda	148	Lebih dari satu lembaga yang memberikan hibah untuk pembangunan rumah kepada para penerima manfaat yang sama	148	0	Diselesaikan oleh konsultan pengawasan dan tim verifikasi.
<b>Total</b>		<b>165</b>		<b>159</b>	<b>6</b>	
<b>Total Seluruhnya</b>		<b>701</b>		<b>245</b>	<b>456</b>	

ADB (*Asian Development Bank*) = Bank Pembangunan Asia, BPN = Badan Pertanahan Nasional, CGU (*Complaints and Grievance Unit*) = Unit Pengaduan dan Keluhan, PIC (*project implementation consultant*) = konsultan pelaksanaan proyek, PMO (*project management office*) = kantor manajemen proyek.

telah ditetapkan dan disebarakan secara efektif kepada para penerima manfaat sebelum proyek dimulai. Janji-janji yang nantinya tidak dapat dipenuhi juga harus dihindari.

Unit penanganan pengaduan juga harus mempunyai wewenang yang cukup dalam struktur proyek untuk mendapatkan kerja sama dan dukungan dari unit-unit lain dan para mitra serta mempunyai kekuasaan untuk membuat keputusan-keputusan tertentu dalam

menyelesaikan kasus. Dengan demikian, penting bagi konsultan atau staf yang mengemban tugas untuk mempunyai kemampuan untuk membedakan nuansa yang terkait dengan masalah-masalah dan pengaduan-pengaduan yang dihadapinya, mempunyai pemahaman yang baik tentang hukum, dan mengenal baik adat istiadat, tradisi, dan sistem kepercayaan setempat di wilayah proyek.

# 6. Melibatkan Para Penerima Manfaat dalam Penanganan Pengaduan: Pengalaman German Agro Action di Pante Raja dan Simeulue

oleh Hotman Ronal Purba<sup>1</sup> dan Jumi Sanoprika<sup>1</sup>

## Pengantar

Deutsche Welthungerhilfe—juga dikenal sebagai German Agro Action (GAA)—didirikan pada 1962 sebagai komite nasional dari “Freedom from Hunger Campaign” yang dibentuk oleh Badan Pangan dan Pertanian PBB (*United Nations Food and Agriculture Organization*). Saat ini GAA merupakan salah satu organisasi non pemerintah paling besar di Jerman. GAA bersifat nirlaba, tidak memiliki kepentingan agama, dan tidak mempunyai kepentingan politik, dan dijalankan oleh satu anggota kehormatan di bawah bimbingan presiden Republik Federasi Jerman. Kerja GAA didanai oleh sumbangan pribadi dan hibah masyarakat umum.

GAA sudah ada di propinsi Aceh Indonesia sejak tsunami yang luar biasa melanda pada Desember 2004, memberikan berbagai bantuan di wilayah ini dengan berkoordinasi erat dengan lembaga-lembaga dan badan-badan yang terkait, khususnya dengan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR). GAA juga telah melatih sejumlah besar para penerima manfaat di desa-desa yang menjadi sasaran mereka dalam bidang pertukangan (batu dan kayu), dan sumber-sumber penghidupan lain. Proyek GAA

yang pertama dalam bidang penghidupan berfokus pada rehabilitasi tanaman pangan, pertanian, dan pada bantuan untuk kelompok-kelompok perempuan dalam mengembangkan aktivitas-aktivitas yang mendatangkan penghasilan.<sup>2</sup>

Pada bulan Juli 2006, sebuah kontrak ditandatangani antara GAA dan Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*) untuk pembangunan rumah-rumah di Pidie dan Simeulue di bawah sektor perumahan Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*). Di Pidie, GAA menyepakati untuk membangun 198 unit rumah di Desa Keude Panteraja untuk memenuhi kebutuhan yang masih ada di wilayah tersebut. Di Simeulue, 310 unit rumah baru di tujuh desa (Awe Kecil, Awe Seubel, Leuband, Nancala, Salur, Salur Lasengalu, dan Sital) menjadi target untuk dibangun. Fasilitas-fasilitas masyarakat juga dibangun sebagai bagian dari subproyek. GAA telah bekerja di desa-desa ini sejak Agustus 2005 di bawah proyek yang sudah ada sehingga sudah banyak memperoleh masukan dan pengetahuan tentang kondisi di masyarakat-masyarakat ini.

<sup>1</sup> Hotman Ronal Purba dan Jumi Sanoprika bekerja sebagai staf proyek untuk German Agro Action dalam persiapan dan pelaksanaan subproyek-subproyek perumahan di Pante Raja, Pidie hingga selesai pada bulan April 2009.

<sup>2</sup> Sumber: GAA. 2007. Subproject Preparation Report for Simeulue Housing Subproject.

## Persiapan dan Pelaksanaan Subproyek secara Partisipatif

GAA menggunakan satu pendekatan pembangunan yang terpadu dengan dukungan kuat partisipasi masyarakat. Untuk melakukan hal ini, dilakukan upaya-upaya untuk meningkatkan keterlibatan penduduk di berbagai tahapan aktivitas-aktivitas subproyek melalui identifikasi dan verifikasi para penerima manfaat, penetapan prioritas intervensi, dan penyelesaian perencanaan desa. Strategi GAA adalah untuk bekerja dengan masyarakat dan melalui lembaga dan sumber daya yang sudah ada. Kerja awal GAA dalam masyarakat-masyarakat ini dipusatkan untuk mengembangkan kapasitas (khususnya ketrampilan membangun secara teknis) dan mengembangkan hubungan untuk membentuk satu landasan bagi pembangunan dan kemitraan yang berkelanjutan. GAA berupaya untuk memberdayakan para mitra dengan melibatkan mereka secara langsung dalam perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan serta evaluasi. GAA juga membangun kerja sama yang baik dengan pihak berwenang setempat dan BRR, perusahaan daerah air minum (PDAM), perusahaan listrik negara (PLN), dan Departemen Pekerjaan Umum (PU) untuk membantu agar masyarakat bisa mengakses layanan-layanan umum.

Tugas pertama GAA adalah membentuk satu komite koordinasi pembangunan rumah atau badan rehabilitasi dan rekonstruksi desa (BRRD) yang terdiri dari 25 wakil yang dipilih dari masyarakat—wakil dari setiap dusun, tidak termasuk geucik (kepala desa). Orang-orang yang mempunyai kualifikasi teknis seperti arsitek, ahli perencanaan, dan ahli teknik juga dipilih untuk masuk menjadi anggota BRRD.<sup>3</sup>

Tugas BRRD adalah memilih para penerima manfaat yang memenuhi syarat untuk menerima satu hibah rumah baru. Dalam pemilihan penerima manfaat, digunakan rujukan tingkat kerusakan rumah sebagai berikut:

- rusak ringan, misalnya hilangnya pintu, jendela, dll;

- rusak sedang, misalnya sebagian dinding hilang;
- rusak parah, misalnya pemukiman kembali bisa diterapkan;
- musnah; hanya fondasi rumah yang tersisa.

Pertemuan-pertemuan masyarakat diselenggarakan beberapa kali untuk mengidentifikasi preferensi berbagai sub-masyarakat di dalam desa yang menjadi sasaran. Preferensi masyarakat akan dimasukkan ke dalam rencana pembangunan masyarakat yang lebih luas yang mungkin telah dikembangkan atau sedang dalam tahap perencanaan. Untuk mengelola isu-isu gender dan budaya yang mungkin muncul, pertemuan-pertemuan terpisah diselenggarakan untuk laki-laki dan perempuan hingga perempuan bisa menyusun prioritas-prioritas mereka sendiri. Sebuah pertemuan gabungan yang melibatkan laki-laki dan perempuan diselenggarakan untuk mencapai keputusan final tentang prioritas-prioritas masyarakat.

BRRD dan para wakil masyarakat lain melakukan pengumpulan data tentang kerusakan rumah secara gabungan bersama dengan sebuah komite penilaian desa partisipatif, yang terdiri dari para LSM-LSM setempat. Dari daftar panjang para calon penerima manfaat, GAA melakukan verifikasi lebih jauh untuk menghasilkan satu daftar singkat yang sudah divalidasi yang berisi para penerima manfaat yang akan menerima hibah rumah baru.

LSM-LSM lain dan GAA juga memfasilitasi pemetaan lahan oleh masyarakat untuk pendaftaran tanah. Hasilnya divalidasi oleh tim Badan Pertanahan Nasional dari tingkat propinsi di bawah Proyek Pemulihan Sistem Administrasi Pertanahan Aceh (*Restoration of Aceh Land Administration System*).

Mereka yang mengajukan permintaan untuk mendapatkan hibah rumah harus mendaftar di BRRD dan menunjukkan bukti kepemilikan tanah, baik dengan menggunakan catatan yang ada atau melalui pemetaan masyarakat. Daftar awal para pengaju hibah ini ditempelkan di tempat-tempat umum untuk memungkinkan para penduduk lainnya

<sup>3</sup> Sumber: GAA. 2007. Revised Subproject Appraisal Report for Pante Raja Subproject.

untuk mengajukan keberatan atau meminta perubahan. Ketika waktu untuk mengajukan keberatan/permintaan perubahan sudah berakhir, akan dibuat satu daftar akhir berisi orang-orang yang mengajukan permintaan hibah yang akan ditempelkan di tempat-tempat umum. Dengan menggunakan daftar tersebut, akan dilakukan konsultasi dengan masyarakat mengenai rancangan yang mereka sukai untuk unit-unit rumah yang akan dibangun.

Staf GAA menyiapkan rancangan dan biaya rinci, yang dipresentasikan kepada masyarakat untuk pengambilan keputusan, termasuk sistem konstruksi yang mana yang mereka pilih (kontraktor setempat atau pengerjaan berbasis masyarakat). Lihat Kotak.

Sebelum prasarana masyarakat dibangun, GAA memastikan bahwa para pemilik tanah yang terkena dampak sudah menyepakati untuk merelakan tanah mereka digunakan oleh masyarakat untuk tujuan ini.

Perencanaan blok ditinjau kembali untuk memastikan semua lahan mempunyai akses yang tak terhalangi agar memenuhi persyaratan keamanan dari proyek. Begitu masyarakat menyetujui penyesuaian dalam tata letak dan kegiatan pembangunan prasarana maka dimintakan persetujuan dari geucik atas rencana desa yang dibuat dan ijin mendirikan bangunan diurus sebelum kerja dimulai.

Pendekatan yang berbasis masyarakat dan partisipatif seperti itu bermanfaat bagi proyek dengan terciptanya rancangan yang lebih baik, meningkatnya rasa kepemilikan di antara para penerima manfaat, dan berkurangnya konflik dan masalah yang muncul. Keterlibatan pemerintah daerah, BRR, dan para mitra pembangunan lainnya dalam diskusi-diskusi juga membantu memaksimalkan manfaat bagi masyarakat dari berbagai sumber daya yang ada. Gambar 1 menunjukkan perencanaan berbasis masyarakat yang digunakan dalam persiapan subproyek tersebut.

## Umpan Balik dan Rancangan Rumah dari Masyarakat

Rancangan rumah diubah untuk menanggapi umpan balik dari masyarakat. Karena gempa bumi sering terjadi di Simeulue dan jumlah korban tewas seringkali disebabkan oleh batu bata yang jatuh dan bangunan semen yang ambruk, masyarakat memilih rancangan kayu. Untuk meminimalkan kerusakan lingkungan, German Agro Action (GAA) menggunakan kayu kelapa dan kayu durian dan mengawasi penebangan, pemotongan, penggergajian serta penanaman kembali pohon-pohon kelapa. Dua pohon ditanam kembali untuk setiap pohon yang ditebang.

GAA juga memperkuat struktur dengan memperkenalkan sistem portal baja, menyesuaikan penggunaan sebagian bahan bangunan, dan menambah ketinggian langit-langit untuk memenuhi persyaratan dari Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi yang diperkenalkan pada Juni 2006.

Karena umpan balik dari masyarakat, GAA juga mengubah rancangan dapur di Simeulue. Dinding dapur diubah sehingga hanya setinggi 122 cm dan dapur tidak tertutup sepenuhnya karena para penerima manfaat menggunakan kayu bakar untuk memasak. Dapur ditutup dengan pintu belakang untuk memisahkannya dari bagian utama rumah dan bagian luar dinding memungkinkan asap dan bau masakan untuk bersirkulasi.

Untuk membangun rasa kepemilikan, GAA mendorong para penerima manfaat untuk memantau konstruksi dan mengidentifikasi masalah yang muncul, misalnya bahan-bahan atau konstruksi yang tidak memenuhi standar. Pertemuan-pertemuan di lokasi pembangunan rumah dilakukan setiap minggu dan para wakil desa yang dipilih didorong untuk hadir dan berpartisipasi.

**Gambar 1: Perencanaan berbasis Masyarakat yang Digunakan oleh GAA**



BRR = Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, GAA = German Agro Action.

## Membentuk Sistem Penanganan Pengaduan

Dari pengalaman awal terkait pengaduan masyarakat, GAA menyadari bahwa banyak pengaduan yang diajukan terutama karena kurangnya informasi atau munculnya desas-desus yang berasal dari mereka yang tidak bisa memahami atau menolak untuk memahami karena adanya kepentingan tersembunyi. Oleh karenanya mudah untuk menangani masalah-masalah tersebut.

Untuk menangani masalah-masalah tersebut, GAA meningkatkan intensitas dan frekuensi pertukaran informasi antara stafnya dan para penerima manfaat melalui Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Desa (BRRD). LSM ini juga memperkenalkan satu papan buletin masyarakat yang bisa digunakan untuk menempelkan informasi sehingga bisa digunakan untuk berkomunikasi secara langsung dengan penduduk.

Tanggung jawab untuk menerima pengaduan dari para penerima manfaat merupakan tugas tambahan BRRD. Tergantung

pada sifat pengaduan, BRRD meneruskan pengaduan-pengaduan tersebut kepada staf GAA dan/atau kontraktor untuk ditindaklanjuti. Masalah-masalah tentang keterlambatan, kualitas, dan kuantitas pasokan bahan-bahan

*Ketika kami memulai, kami menghadapi banyak pengaduan karena keterlambatan kerja konstruksi. Masyarakat begitu kecewa dan para perempuan sangat marah sehingga mereka hampir melempari staf GAA dengan batu.*

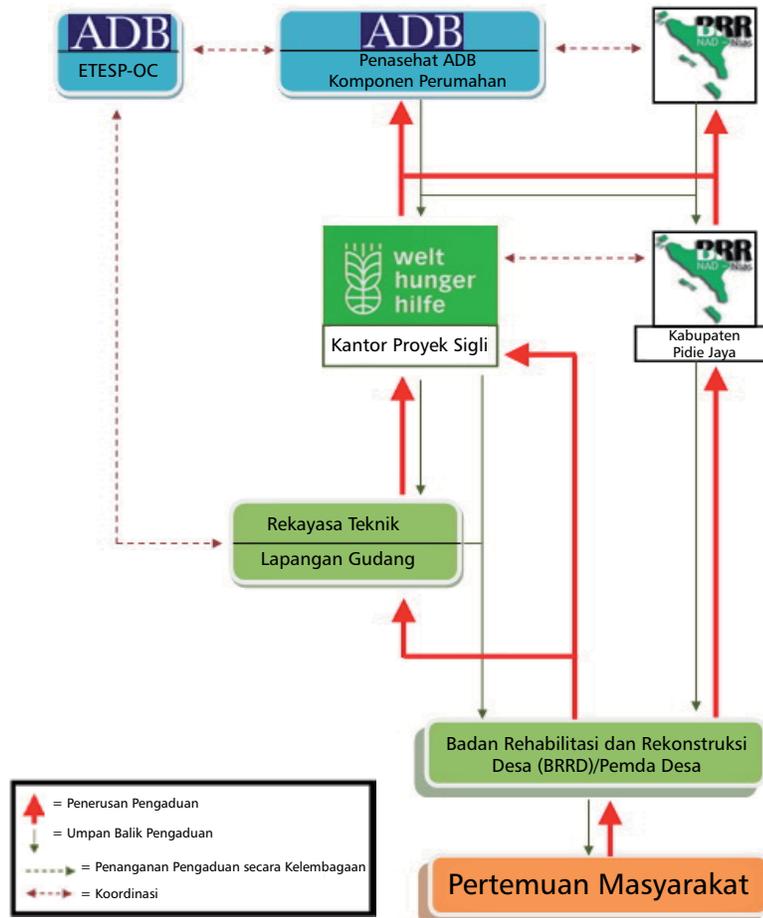
*Dalam lokakarya pada 2006 yang disponsori oleh OSPF, ketika ADB meminta para LSM mitra ETESP untuk membentuk satu sistem penanganan pengaduan, kami merasa bahwa itu merupakan persyaratan tambahan yang dipaksakan kepada kami. Namun kemudian kami menyadari bahwa penting untuk mempunyai satu mekanisme yang bisa membantu kami memisahkan masalah-masalah dan pengaduan-pengaduan tersebut.*

Klaus Peters  
Direktur Proyek, GAA

bangunan dan pertanyaan-pertanyaan tentang rancangan dan masalah-masalah teknis lainnya dirujuk oleh BRRD kepada tim penggudangan dan rekayasa teknik. Masalah-masalah yang perlu mendapatkan klarifikasi yang terkait dengan kebijakan, masalah-masalah tentang kontrak, dan masalah-masalah lain yang lebih serius akan diteruskan ke tim proyek GAA, yang kemudian akan berkonsultasi dengan BRR, Kantor Perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra (*Extended Mission in Sumatra/EMS*), dan/atau unit-unit terkait lainnya. BRRD juga bisa berkoordinasi secara langsung dengan kantor BRR di kabupaten tentang hal-hal yang memerlukan perhatian BRR.

Meskipun BRRD berfungsi sebagai unit penerima dan penyortir utama pengaduan utama serta pemberi umpan balik untuk pengaduan, para penerima manfaat dan masyarakat umum juga bisa langsung mendatangi kantor proyek GAA, BRR, atau EMS. Dalam hal ini, unit-unit yang didatangi pihak yang mengajukan pengaduan harus memberikan umpan balik langsung. Kesepakatan atau keputusan-keputusan penting juga diumumkan di balai desa (meunasah) untuk diketahui secara lebih luas oleh masyarakat. Gambar 2 menunjukkan mekanisme penanganan pengaduan yang dibentuk oleh GAA untuk subproyek ini.

**Gambar 2: Subproyek ETESP GAA: Bagan Alir Utama untuk Penanganan Pengaduan**



ADB (*Asian Development Bank*) = Bank Pembangunan Asia, BRR = Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, ETESP (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project*) = Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami, OC (*oversight consultant*) = konsultan pengawasan.



Melibatkan Para Penerima Manfaat dalam Penanganan Pengaduan: Pengalaman German Agro Action di Pante Raja dan Simeulue

**Gambar 3: Pengaduan yang Diselesaikan di Berbagai Tingkat**



ADB (*Asian Development Bank*) = Bank Pembangunan Asia, ETESP (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project*) = Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami  
 Catatan: Banyak pengaduan yang tidak terwakili disini karena diselesaikan oleh para staf pemantauan lapangan.

Kebanyakan pengaduan dan pertanyaan (70%) yang diterima BRRD dari para penerima manfaat merupakan pengaduan dan pertanyaan ringan dan dapat diklarifikasi dan diselesaikan oleh tim Insinyur Pelaksana Lapangan GAA, staf yang sedang bertugas saat itu, atau staf logistik. Kasus-kasus lainnya (20%) diselesaikan melalui pimpinan proyek GAA. Masalah-masalah yang lebih rumit harus dibawa ke tingkat lebih tinggi yaitu ke kantor direktur GAA di tingkat negara atau kepada ADB. Lihat Gambar 3.

umum untuk mengetahui bagaimana dan siapa yang bisa didekati apabila mereka mempunyai permasalahan atau pertanyaan. Dalam melakukan pengkajian, juga penting agar staf proyek tidak semata menggantungkan pada para pemuka desa dan orang-orang berpengaruh lainnya dalam masyarakat untuk menjamin diperolehnya masukan dari para pemangku kepentingan lain, termasuk para kelompok rentan.

## Pelajaran yang Dipetik

### Pentingnya Akses Publik pada Informasi

Salah satu faktor yang membuat orang mengajukan pengaduan adalah terbatasnya akses publik untuk mendapatkan informasi yang bermanfaat. Dalam beberapa kasus, informasi hanya tersedia untuk para elit desa. Mereka yang tidak mendapatkan informasi menerima dan bereaksi terhadap informasi apapun yang mereka peroleh walaupun terbatas, apakah dari gosip, rumor, atau spekulasi dari para tetangga, saudara dan teman mereka.

Dalam konteks ini, akses para penerima manfaat dan masyarakat umum untuk mendapatkan informasi sangatlah penting. Sama pentingnya adalah bagi masyarakat

### Pentingnya Perencanaan Berbasis Masyarakat

Meskipun para perencana dan perancang proyek mungkin mempunyai gagasan yang sangat baik tentang apa yang harus dilakukan dan apa yang akan baik bagi masyarakat, masih tetap penting untuk mengupayakan masukan dan umpan balik secara aktif dari masyarakat untuk memvalidasi dan memperbaiki penanganan yang direncanakan. Perencanaan berbasis masyarakat membantu masyarakat untuk mengarahkan aktivitas-aktivitas proyek dan memungkinkan para pendukung program untuk secara obyektif mengukur pencapaian program mereka (ketika masyarakat bisa memantau mereka secara langsung). Jika para anggota masyarakat terlibat secara langsung dalam proses perencanaan pembangunan, mereka akan membantu untuk menjamin keberhasilan pelaksanaan. Berikut ini adalah hal-hal yang penting:

- Sebuah sistem perencanaan yang berbasis masyarakat harus didasarkan pada kebutuhan masyarakat tersebut.
- Para anggota masyarakat harus dilibatkan dalam pembuatan keputusan dan prosesnya.

## Dimensi Gender dalam Perencanaan Masyarakat

Dalam mengkaji kebutuhan dan preferensi para penerima manfaat, sangat penting untuk mengakui kemungkinan perbedaan-perbedaan antara para penerima manfaat laki-laki dan perempuan. Ini jelas terlihat ketika laki-laki dan perempuan mengungkapkan pandangan mereka yang berbeda tentang seperti apa bangunan rumah yang mereka inginkan. Ketika konsep rancangan rumah ditunjukkan kepada para penerima manfaat, para perempuan mengeluhkan tentang jumlah dan ukuran ruangan, rancangan dan lokasi dapur, ventilasi, dll. Apabila ada hambatan budaya terhadap

partisipasi perempuan, perlu diupayakan agar hambatan tersebut diatasi, misalnya dengan melakukan diskusi terpisah dengan para perempuan penerima manfaat atau dengan menjadwalkan pertemuan-pertemuan yang tidak bertabrakan dengan jadwal rutin perempuan.

## Pentingnya Analisis Pemangku Kepentingan

Masalah seringkali dipicu kelompok-kelompok tertentu dan kepentingan yang tersembunyi dalam masyarakat. Pada saat yang sama, ada tokoh masyarakat formal dan informal yang menjadi anutan bagi masyarakat untuk mendapatkan nasehat dan informasi. Oleh karena itu penting bagi proyek-proyek untuk mengidentifikasi berbagai pemangku kepentingan dan para tokoh kunci yang bisa digunakan dalam penyelesaian pengaduan, konsultasi, atau penyebaran informasi.

# 7. Manajemen Pengaduan, Satu Elemen Kunci dalam Pembangunan dan Rehabilitasi Rumah: Pengalaman Muslim Aid di Pidie

oleh Mughtar Razali<sup>1</sup> dan Yulia Medina<sup>1</sup>

## Sekilas tentang Muslim Aid

Muslim Aid adalah sebuah lembaga bantuan internasional yang didirikan pada 1985 di London oleh 23 organisasi Muslim Inggris dalam menanggapi konflik-konflik yang berkepanjangan dan bencana-bencana di seluruh dunia. Muslim Aid bekerja di lebih dari 60 negara di Afrika, Eropa dan Karibia.

Muslim Aid bertujuan untuk mengentaskan penderitaan mereka yang terkena dampak kemiskinan, perang dan bencana alam. Di tahun pertamanya, Muslim Aid memberikan bantuan darurat kepada ribuan penduduk yang terkena dampak kelaparan yang sangat dahsyat di Ethiopia, perang-perang yang tak berkesudahan di Afghanistan dan Palestina, dan banjir yang meluas di Bangladesh.

Ketika tsunami menghantam Banda Aceh pada bulan Desember 2004, Muslim Aid merupakan salah satu lembaga pertama yang memberikan tanggapan dengan memberikan bantuan darurat dan pasokan medis dengan segera. Pada pertengahan tahun 2005, Muslim Aid mulai membangun rumah untuk 150 keluarga yang mengungsi di Kampung Jawa, Banda Aceh.

Muslim Aid tidak sekedar membuat bangunan rumah, namun tempat tinggal. Untuk mewujudkan hal ini, Muslim Aid memperlakukan para penerima manfaat sebagai pelanggan, menghargai preferensi perorangan, menghormati kepekaan budaya dan memberdayakan kapasitas setempat untuk memungkinkan mereka menghadapi masa depan.

## Deskripsi Proyek

Pada bulan Juli 2006, Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*) dan Muslim Aid membuat kesepakatan untuk pelaksanaan subkomponen perumahan dari Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*). Dalam kesepakatan tersebut, Muslim Aid ditugaskan untuk membangun 686 rumah dengan didanai ETESP di lokasi-lokasi yang tersebar di pantai timur Nanggroe Aceh Darussalam—518 di Kabupaten Pidie Jaya, 53 di Kabupaten Biruen, 40 di Lhoseumawe, dan 75 di Kabupaten Aceh Utara.

Rumah-rumah dirancang untuk bisa tahan gempa yang kuat dengan menggunakan besi ulir dengan diameter yang sesuai untuk konstruksi tahan gempa, penyediaan

---

<sup>1</sup> Mughtar Razali dan Yulia Medina bekerja sebagai staf proyek untuk Muslim Aid dalam persiapan dan pelaksanaan subproyek-subproyek perumahan di Pidie dan Bireuen sampai selesainya proyek pada Mei 2009.





Staf Muslim Aid melakukan identifikasi dan validasi penerima manfaat.



Salah satu konsultasi masyarakat yang dilakukan oleh Muslim Aid.

jangkar, balok tiang penyangga, balok ring, dan lain-lain. Setiap bangunan harus mempunyai luas 44,5 m<sup>2</sup> dan dilengkapi dengan tangki septik untuk mengolah limbah dari toilet.

Para penerima manfaat yang memenuhi syarat divalidasi dan dirampungkan dan rumah tangga-rumah tangga rentan diidentifikasi hingga bulan Desember 2006. Daftar para penerima manfaat ditandatangani oleh geuchik, kepala gampong, dan seorang tetua masyarakat. Setelah daftar penerima manfaat tersebut dikonfirmasi oleh masyarakat, setiap penerima manfaat menandai lokasi tempat petak lahannya di atas peta desa. Para fasilitator Muslim Aid memberikan pelatihan tentang bagaimana membuat batas-batas lahan dan prosedur-prosedur pemetaan kadastral. Para penerima manfaat menandai petak lahan mereka dengan berkonsultasi dengan para tetangga mereka. Setelah para penerima manfaat menyelesaikan batas-batas lahan mereka, batas-batas tersebut dipetakan oleh tim Muslim Aid untuk mendapatkan persetujuan dari para penerima manfaat dan Badan Pertanahan Nasional.

Setelah berkonsultasi dengan masyarakat, validasi penerima manfaat dan batas-batas lahan, serta persetujuan terhadap dokumen-dokumen persiapan subproyek, Muslim Aid memulai pembangunan pada Mei 2007. Sebuah upacara peletakan batu pertama yang sederhana diselenggarakan di Meunassah Desa Bueng di Kabupaten Pidie untuk menandai dimulainya kerja-kerja sipil.

## Pengaturan Pelaksanaan

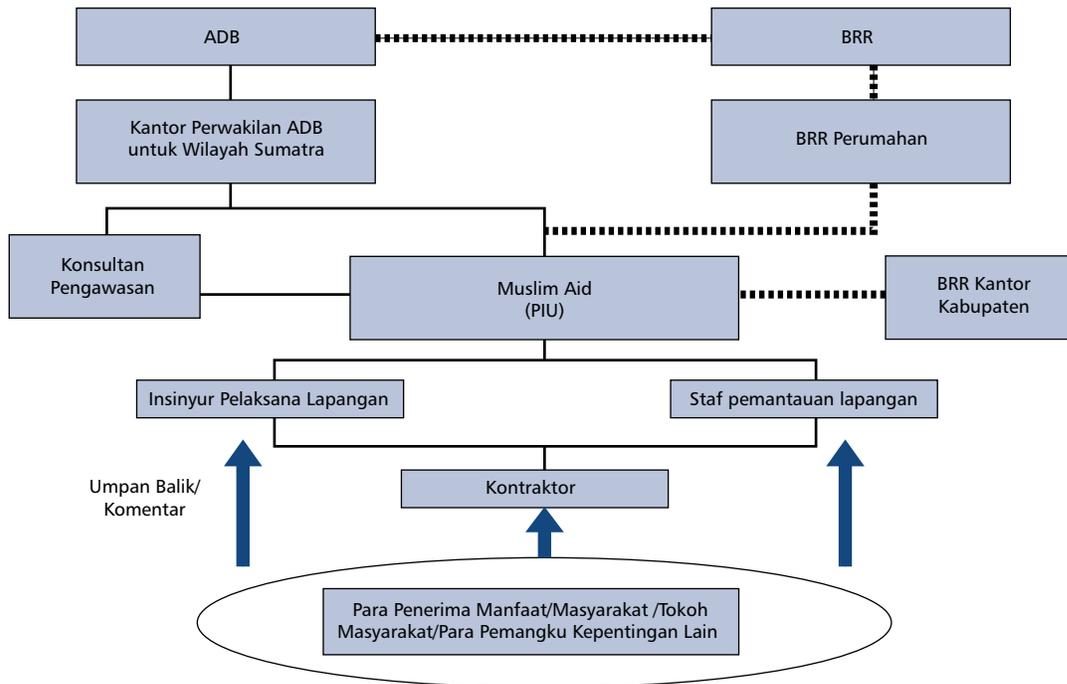
Muslim Aid membentuk satu unit pelaksana proyek (*project implementation unit/PIU*) untuk mempersiapkan rancangan yang terperinci di semua lokasi proyeknya. PIU menangani perencanaan lokasi, rancangan fisik jenis perumahan standar, prasarana, dan penghitungan biaya secara rinci. Di masing-masing lokasi, PIU menugaskan seorang penasehat lapangan untuk

- memastikan kualitas dan kemajuan,
- memastikan bahan-bahan yang digunakan sesuai dengan standar-standar, dan
- melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan dengan menggunakan rancangan yang sudah disepakati.

Para pemantau di lapangan juga digerakkan untuk

- melakukan pengawasan terhadap para kontraktor yang membangun rumah-rumah tersebut,
- memfasilitasi pengaduan masyarakat,
- menyelenggarakan pertemuan-pertemuan rutin antara para kontraktor dengan para penerima manfaat,
- memantau kemajuan, dan
- berkomunikasi dengan kantor kecamatan dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat lain yang bekerja di wilayah proyek.

**Gambar 1: Pengaturan Pelaksanaan Proyek**



ADB (*Asian Development Bank*) = Bank Pembangunan Asia, BRR = Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, PIU (*project implementation unit*) = unit pelaksana proyek.

Yang mengawasi kerja Muslim Aid adalah konsultan pengawasan ETESP, yang terdiri dari konsultan-konsultan dalam negeri dan internasional. Konsultan pengawasan memastikan agar aturan-aturan dalam kontrak dan rancangan yang sudah disepakati diikuti. Konsultan juga memeriksa aktivitas-aktivitas pengadaan dan memberikan dukungan untuk memasukkan data ke dalam sistem informasi manajemen. Gambar 1 menunjukkan pengaturan pelaksanaan proyek.



Staf Muslim Aid memberikan klarifikasi terhadap kekhawatiran para penerima manfaat dalam sebuah pertemuan kecil.

## Mekanisme Penanganan Pengaduan

Selama persiapan subproyek pada tahun 2006, ADB meminta agar Muslim Aid mengembangkan satu sistem pengelolaan pengaduan untuk menanggapi pertanyaan-pertanyaan dan masalah-masalah yang disampaikan para penerima manfaat dan para pemangku kepentingan lain yang terkait dengan sub-proyek.

Untuk mendukung upaya ini, Kantor Fasilitator Proyek Khusus (*Office of the Special*

*Project Facilitator*) ADB menyelenggarakan sebuah lokakarya pada bulan November 2006 dengan berbagai LSM mitra ETESP tentang penanganan pengaduan.

Muslim Aid menunjuk staf pemantau lapangan sebagai penerima pengaduan. Sebuah formulir pengaduan dibuat untuk membantu pelaporan pengaduan oleh para pihak yang mengajukan pengaduan. Para penerima manfaat didorong untuk menuliskan usulan, pandangan, proposal, protes, ketidakpuasan

Manajemen Pengaduan, Satu Elemen Kunci dalam Pembangunan dan Rehabilitasi Rumah: Pengalaman Muslim Aid di Pidie

dan keluhan mereka yang terkait dengan segala pelanggaran apapun dalam pelaksanaan kerja konstruksi, kualitas bangunan, kinerja para kontraktor dan/atau para pekerja, kualitas bahan-bahan bangunan, aspek-aspek lingkungan, keterlambatan pembangunan, sikap para pengawas lapangan, dan isu-isu lain yang berkenaan dengan subproyek. Jika diminta oleh pihak yang mengajukan pengaduan, para staf pemantauan lapangan membantu mengisi formulir.

Pertanyaan-pertanyaan tentang aspek-aspek teknik atau rekayasa teknik dalam pekerjaan diperjelas di lapangan oleh para staf pemantau di lapangan atau insinyur pelaksana lapangan. Pengaduan-pengaduan yang tidak dapat diselesaikan di lapangan dirujuk ke PIU Muslim Aid. Para staf pemantauan lapangan menulis lembar laporan pengaduan yang menjelaskan masalah dan mengapa masalah tersebut tidak bisa diselesaikan.

PIU Muslim Aid kemudian membahas strategi-strategi tentang bagaimana menyelesaikan masalah tersebut. Mereka yang mengajukan pengaduan diberitahu tentang bagaimana isu tersebut akan diselesaikan dan ditanya apakah mereka puas dengan penyelesaian yang dilakukan. Jika, pada tahap ini, tidak ada penyelesaian yang disepakati, masalahnya akan dibawa dan dibahas dengan ETESP. Jawaban terhadap pengaduan akan

didiskusikan langsung dengan pihak yang mengajukan pengaduan dan ada sebuah formulir yang diisi untuk mencatat penyelesaian masalah.

## Peran Pemuka Adat dalam Penanganan Pengaduan

Muslim Aid bekerja erat dengan para pemuka gampong dalam menyelesaikan sengketa-sengketa tertentu. Staf Muslim Aid selalu berkomunikasi dengan keucik apabila ada konflik kecil di dalam keluarga para penerima manfaat. Jika para penerima manfaat tidak puas dengan kinerja kontraktor, Muslim Aid juga meminta komentar dari keucik. Pengaduan-pengaduan dari sejumlah kontraktor yang menyatakan dipaksa membeli bahan-bahan bangunan tertentu juga diselesaikan melalui keucik.

## Hasil-Hasil Penanganan Pengaduan

Awalnya para staf pemantauan lapangan harus terus menerus disemangati untuk menyelesaikan formulir-formulir laporan dan menyampaikannya kepada staf rekayasa teknik lapangan dan PIU. Sejumlah pengaduan awal

**Gambar 2: Muslim Aid: Pengaduan yang Diselesaikan di Berbagai Tingkat**



Catatan: Banyak pengaduan yang tidak terwakili disini karena sudah diselesaikan oleh para staf pemantauan lapangan.

## Mengganti Kontraktor yang Tidak Menunjukkan Kinerja

Di sebuah desa, Muslim Aid memutuskan untuk menghentikan kontrak dengan sebuah kontraktor yang, setelah diberi peringatan beberapa kali, tidak mampu untuk bekerja cepat. Setelah itu Muslim Aid baru mengetahui bahwa kontraktor tersebut mempunyai hutang dengan sejumlah pemasok setempat.

Ketika Muslim Aid menggerakkan sebuah kontraktor baru untuk menyelesaikan pekerjaan tersebut, sejumlah pemasok setempat menghambat kontraktor baru ini untuk bisa bekerja apabila kontraktor sebelumnya tidak bisa membayar hutang-hutangnya. Untuk menyelesaikan hal ini, staf pemantauan lapangan meminta bantuan dari keucik. Keucik, dengan dibantu oleh para tokoh desa lain, mengatur sebuah pertemuan desa untuk membahas masalah tersebut. Dalam pertemuan, disepakati bahwa masyarakat akan mengizinkan kontraktor baru untuk menyelesaikan pekerjaan sementara mereka terus mendesak kontraktor sebelumnya untuk membayar hutang-hutangnya.

juga tidak ditangani secara efektif karena tidak memadainya informasi yang diberikan oleh para penerima manfaat dan para staf pemantauan lapangan. Namun demikian, dengan pendampingan terus menerus dan dengan diingatkan oleh PIU dan para staf rekayasa teknik lapangan, pelaporan tentang pengaduan-pengaduan serta isu-isu yang masuk perlahan-lahan meningkat. Terlebih lagi, sekitar 13% dari pertanyaan dan pengaduan bisa diklarifikasi dan diselesaikan oleh para pemantau lapangan di desa-desa (Gambar 2).

Pengalaman Muslim Aid menunjukkan bahwa memberikan kewenangan kepada para staf pemantauan lapangan dan staf rekayasa teknik lapangan untuk menerima dan menangani pengaduan secara langsung di lapangan merupakan satu metode praktis untuk menanggapi pengaduan dan memperpendek prosedur birokrasi (lihat kotak).

Staf rekayasa teknik lapangan memegang peran kunci dalam menyelesaikan banyak pengaduan yang dihadapi selama persiapan dan pelaksanaan sub-proyek. Hampir separuh dari kasus diselesaikan melalui fasilitasi atau turun tangan staf rekayasa teknik lapangan. Masalah-masalah yang lebih serius yang menyangkut kinerja kontraktor, keterlambatan kucuran dana, dan lain-lain memerlukan tindakan dari PIU Muslim Aid. Masalah-masalah yang berkenaan dengan kontrak juga harus dibahas dengan Kantor Perwakilan ADB untuk Wilayah Sumatra di Banda Aceh.

Pengaduan-pengaduan yang paling menonjol berkenaan dengan keterlambatan pembangunan, yang setelah diselidiki ternyata disebabkan oleh kinerja buruk para kontraktor. Muslim Aid harus menghentikan kontrak dengan sejumlah kontraktor karena buruknya kinerja mereka. Gambar 2 menunjukkan persentase pengaduan yang diselesaikan di berbagai tingkat yang berbeda dalam struktur pelaksanaan proyek.

## Pelajaran yang Dipetik

Berikut adalah pelajaran yang dipetik dari pengalaman Muslim Aid:

- Hasil-hasil dari sistem penanganan pengaduan tidak bisa dilihat langsung setelah pengaduan diterima namun memerlukan dorongan yang terus menerus dari pimpinan proyek kepada staf. Staf lapangan harus melaksanakan program secara benar dan menyebarkan informasi tentang penanganan pengaduan pada tahap awal proyek. Meningkatkan secara berkala kesadaran para penerima manfaat dan menyegarkan kembali pengetahuan staf tentang penggunaan laporan pengaduan perlu dilakukan untuk memastikan bahwa formulir digunakan secara benar.



Manajemen Pengaduan,  
Satu Elemen Kunci dalam  
Pembangunan dan  
Rehabilitasi Rumah:  
Pengalaman Muslim  
Aid di Pidie

- Pengawasan ketat terhadap para kontraktor setempat perlu dilakukan untuk meminimalkan pengaduan dari para penerima manfaat. Pengawasan harus mencakup persiapan rencana kerja, perkiraan biaya dan manajemen aliran kas, penyusunan laporan keuangan, pengkajian kebutuhan personil, dan pemantauan serta evaluasi.
- Masyarakat tidak terbiasa mengirimkan pengaduan secara tertulis. Oleh karenanya, staf lapangan melakukan kunjungan lapangan secara rutin dan memberikan informasi untuk meyakinkan mereka agar menuliskan pengaduan mereka. Ini akan mempermudah pemantauan dan akan meminimalkan prasangka yang muncul dari pengaduan. (Pemahaman yang berat sebelah menghasilkan penyelesaian yang berat sebelah.)
- Sistem penanganan pengaduan yang digalakkan oleh ADB bisa diterapkan di semua aktivitas rekonstruksi dan rehabilitasi. Sistem seperti itu akan membantu deteksi dan penanganan masalah secara dini dan akan meminimalkan risiko munculnya ketidakpuasan dan protes terhadap proyek. Protes-protes atau ketidakpuasan berskala kecil dapat ditangani secara dini untuk mencegahnya agar tidak menjadi lebih buruk.
- Sebuah sistem penanganan pengaduan juga dapat dipandang sebagai bahan evaluasi selama pelaksanaan proyek atau setelah proyek selesai untuk (i) mencari tahu kelemahan atau intervensi yang perlu dilakukan untuk memperbaiki hasil, (ii) meningkatkan kesadaran di kalangan para staf proyek tentang bagaimana mencapai standar, (iii) berfungsi sebagai saluran pandangan dan umpan balik dari para penerima manfaat, dan (iv) digunakan sebagai forum pembelajaran bagi masyarakat untuk membuat mereka berpikir positif dan menggunakan kebebasan mereka untuk mengutarakan pikiran.
- Transparansi digalakkan melalui penerapan manajemen pengaduan. Kompilasi pengaduan dan penyelesaiannya dapat disebarakan kepada masyarakat umum untuk mendorong mereka berperan serta memberikan umpan balik bagi proyek-proyek pembangunan di dalam masyarakat mereka.
- Pengaduan tertulis dan penyelesaiannya bisa digunakan sebagai landasan untuk melihat tingkat keterlibatan dan kepekaan masyarakat terhadap sebuah program pembangunan.

# 8. Tantangan-Tantangan dalam Penanganan Pengaduan di dalam sebuah Proyek yang Berbasis Masyarakat: Pengalaman UN-HABITAT

oleh Diella Dachlan<sup>1</sup>

## Latar Belakang

Program Pemukiman Kembali Manusia (*United Nations Human Settlements Programme/ UN-HABITAT*) meluncurkan Program Bantuan Pemukiman Aceh Nias (*Aceh-Nias Settlements Support Program/ANSSP*) pada bulan Juli 2005 dengan bantuan dana dari berbagai negara dan organisasi seperti *Foundation of Guarantee Funds for Habitat International* dan *Dutch Federation of Housing Associations*.

UN-HABITAT, dengan berkonsultasi dengan pihak berwenang dan masyarakat setempat, bekerja di enam kabupaten: Aceh Besar, Banda Aceh, Pidie, dan Simeulue di propinsi Aceh, dan Nias dan Nias Selatan di propinsi Sumatra Utara. Program tersebut memberikan bantuan untuk membangun kembali pemukiman masyarakat yang terkena dampak gempa bumi dan tsunami pada 2004 dan 2005.

Selain pembangunan fisik, program tersebut memberikan bantuan melalui dukungan kebijakan untuk pemerintah; pemantauan pemulihan pemukiman di Aceh dan Nias (dengan bekerja sama dengan Universitas Syah Kuala/UNSYIAH, Banda Aceh); tata ruang kecamatan; perencanaan desa; penjangkauan masyarakat; dan publikasi.

## Program ETESP/UN-HABITAT di Nias dan Simeulue

Dengan kerja sama dan pendanaan dari Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*) dari Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*), UN-HABITAT menyetujui pada bulan Agustus 2006 untuk memfasilitasi dan mengawasi pembangunan 486 unit rumah di bawah Program Bantuan Pemukiman Nias (*Nias Settlements Support Program/NSSP*) di empat desa (Banuagea, Silimabanua, Hilideruwa, dan Sawo). Program tersebut selesai pada bulan November 2007.

Persiapan Program Bantuan Pemukiman Simeulue (*Simeulue Settlements Support Program* (S3P dan S3P-Kahad) dimulai pada pertengahan tahun 2007. Melalui program ini, 459 keluarga membangun kembali rumah mereka di lima desa: Batu-Batu, Busung, Kahad, Situbuk, dan Sua-Sua. Kerja konstruksi dimulai pada pertengahan tahun 2008. Program diselesaikan dan diserahkan pada bulan April 2009.

<sup>1</sup> Diella Dachlan bekerja sebagai staf proyek untuk Program Bantuan Pemukiman Aceh Nias (*Aceh-Nias Settlements Support Program*) UN-HABITAT untuk persiapan dan pelaksanaan subproyek-subproyek perumahan di Nias dan Simeulue sampai selesai pada bulan April 2009.



Untuk NSSP dan S3P, kajian awal tentang parameter-parameter sosial, pengkajian lingkungan, para penerima manfaat, rancangan rumah, dll. didokumentasikan dalam laporan penilaian sub proyek dan laporan persiapan subproyek. Selain bantuan untuk hibah pembangunan rumah dan bantuan teknis, NSSP dan S3P juga memberikan prasarana dasar seperti sistem sanitasi dan pasokan air minum untuk semua desa (dengan bekerja sama dengan *United Nations Children's Fund* dan *Technisches Hilfswerk* di Simeulue).

## Proses Masyarakat

Program tersebut mendukung pendekatan berbasis masyarakat yang terpadu dalam melakukan rekonstruksi untuk memastikan rekonstruksi pemukiman yang terkena dampak gempa bumi dan tsunami secara berkelanjutan. Strategi program tersebut adalah memastikan bahwa para keluarga yang terkena dampak menjadi pusat proses rehabilitasi. Dengan pendekatan ini, para anggota masyarakat berpartisipasi dalam dan bertanggung jawab penuh untuk membangun kembali rumah dan pemukiman mereka. Pendekatan ini mencakup ketentuan dalam mengatasi perumahan melalui promosi "proses masyarakat membangun kembali" atau "Proses Masyarakat."

Di balik pendekatan Proses Masyarakat ini terdapat filosofi bahwa rekonstruksi fisik memberikan kontribusi bagi rehabilitasi sosial dengan memberikan peluang kepada kelompok-kelompok rumah tangga untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan pada semua aspek penting rehabilitasi pemukiman mereka. Hasil yang diharapkan adalah meningkatnya kerja sama dan integrasi di dalam masyarakat dalam membangun masa depan mereka.

Sebuah pendekatan yang berbasis masyarakat juga membantu menciptakan inovasi untuk menyelesaikan masalah-masalah setempat seperti sengketa tanah, menetapkan prioritas, berbagi sumber daya seperti air dan hutan, dan pengadaan bahan-bahan bangunan. Ketika para anggota masyarakat berbagi tanggung jawab, mereka secara perlahan akan meningkatkan kepercayaan diri mereka dan membangun jaringan mereka untuk saling membantu satu sama lain selama masa-masa sulit. Situasi ini bukan saja akan meningkatkan

keberdayagunaan namun juga berguna sebagai satu titik tolak menuju pemulihan yang berkelanjutan.

Orang-orang yang dapat berinteraksi secara sosial dan menyepakati satu proses pemantauan sosial selama pembangunan rumah dikelompokkan bersama. Para penerima manfaat pembangunan rumah dikelompokkan menjadi lima keluarga yang disebut kelompok pembangun rumah (KPR).

Di dalam sebuah kelompok, pelaksanaan dikelola oleh sebuah komite yang terdiri dari tiga anggota yang dipilih dari masyarakat penerima manfaat, yang terdiri dari seorang ketua, seorang sekretaris dan seorang bendahara. Rumah tangga-rumah tangga yang lain merupakan anggota dari manajemen kelompok pembangun rumah. Semua anggota dilibatkan selama seluruh proses pelaksanaan mulai dari penyusunan proposal, pemantauan terhadap pembangunan fisik hingga pengadaan bahan-bahan bangunan serta pelaporan pengeluaran dana (Gambar 1).

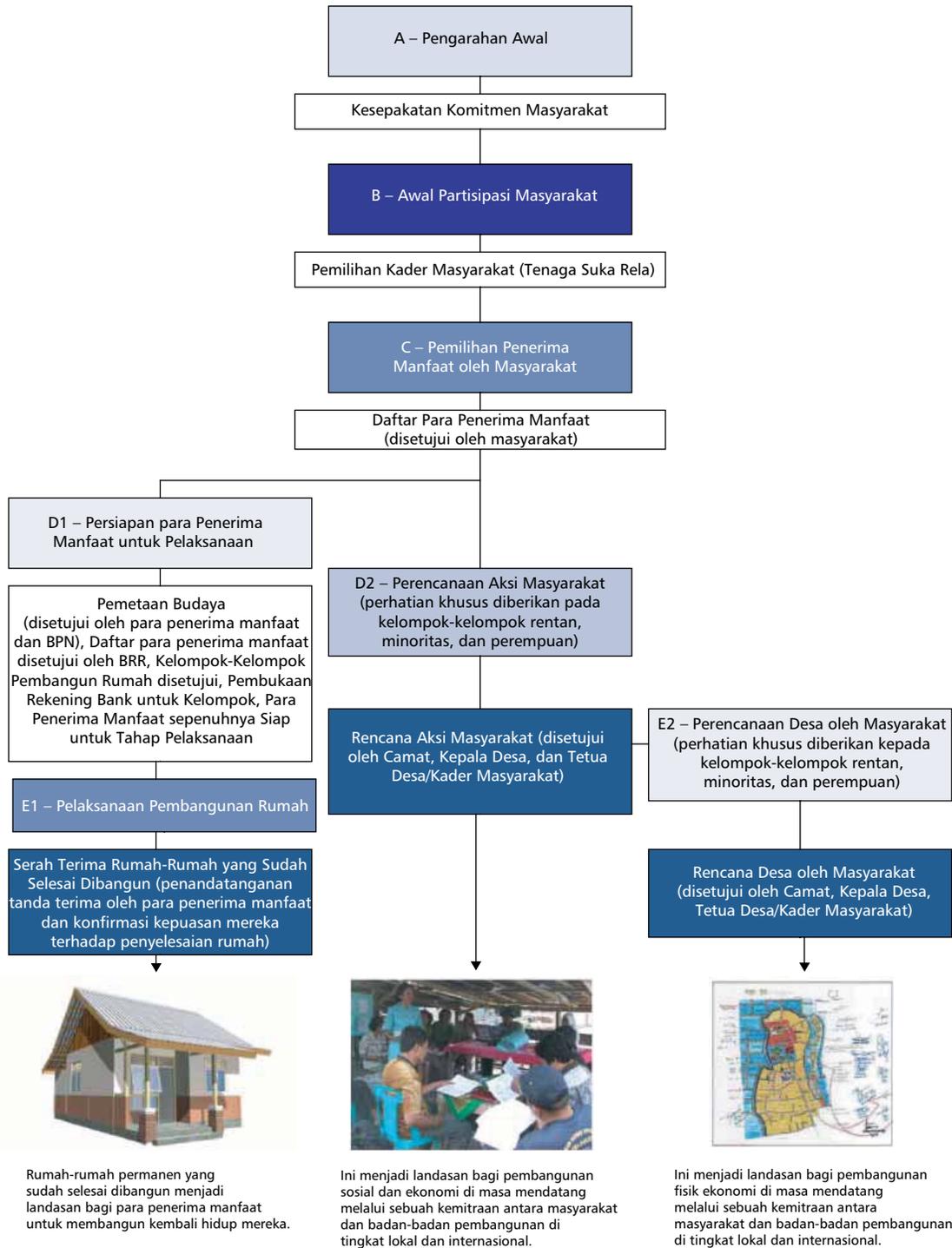
## Rekrutmen dan Penentuan Staf

UN-HABITAT mempunyai satu unit manajemen proyek di Banda Aceh untuk mendukung kantor-kantor lapangan di Nias dan Simeulue. UN-HABITAT menggerakkan satu tim lapangan yang terdiri dari 60 orang untuk memfasilitasi persiapan dan pelaksanaan sub proyek di Nias. Kemudian, ketika program Simeulue dimulai, staf Nias digerakkan ke Simeulue.

Dalam seluruh proses, UN-HABITAT memberikan pendampingan sosial dan teknis melalui tim-tim yang terdiri dari para arsitek, ahli teknik sipil, dan spesialis penggerak masyarakat untuk memberikan dukungan teknis dan pengkajian kelayakan. Ini juga mencakup pemberian pelatihan untuk fasilitator, masyarakat, dan para pekerja.

Tim UN-HABITAT berfungsi sebagai fasilitator untuk aspek-aspek teknis dan sosial. Standar mendirikan bangunan didasarkan pada aturan mendirikan bangunan yang sudah ada untuk rumah tahan gempa yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia.

**Gambar 1: Proses Partisipasi Masyarakat dalam Program UN-HABITAT**



BPN = Badan Pertahanan National Republik, BRR = Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi.



Tantangan-Tantangan dalam Penanganan Pengaduan di dalam sebuah Proyek yang Berbasis Masyarakat: Pengalaman UN-HABITAT

## Pelatihan

Di tahap awal pelaksanaan program, UN-HABITAT mempunyai tiga komponen pelatihan: pelatihan fasilitator, pelatihan masyarakat, dan pelatihan pekerja.

Pelatihan dasar 6 hari ditujukan untuk memperkenalkan dan memberikan ketrampilan kepada para peserta tentang:

- teknik-teknik untuk memahami kondisi dan situasi masyarakat, mengembangkan hubungan yang formal dan informal dengan masyarakat yang dibantu, pendampingan dalam pertemuan-pertemuan masyarakat, membentuk satu komite perencanaan dan kelompok pengawasan, serta merancang rencana pelatihan untuk perencanaan masyarakat;
- tujuan, prinsip, dan siklus proyek;
- proses pelaksanaan perencanaan aksi masyarakat dan pemetaan desa;
- sistem-sistem pendukung dalam proyek.

Pelatihan juga bertujuan untuk membekali para peserta dengan satu gambaran umum tentang mekanisme untuk membuat perencanaan proyek-proyek perumahan dan prasarana, dan standar-standar kualitas untuk pembangunan rumah-rumah ANSSP. Dalam pelatihan, para peserta diajarkan teknik-teknik penanganan pengaduan dan mekanisme-mekanisme untuk menangani keluhan dan protes dari masyarakat.

Rincian lebih lanjut tentang modul-modul pelatihan bisa dilihat di pedoman ANSSP (versi



Kelompok-kelompok perumahan membuka rekening bank gabungan dan mengelola dana.

cetakan) atau bisa diunduh dari [www.unhabitat-indonesia.org](http://www.unhabitat-indonesia.org).

## Proses Penanganan Pengaduan di bawah Proyek UN-HABITAT

Selama pelaksanaan program UN-HABITAT di Aceh dan Nias, jika ada masalah serius yang melibatkan masyarakat umum secara luas atau diliput oleh media, manajemen proyek akan membentuk sebuah tim kecil untuk pencarian fakta dan mencari penyelesaian alternatif.

Kebanyakan masalah di lapangan (kira-kira 80%) ditangani dan diselesaikan langsung di lapangan atau melalui pertemuan-pertemuan masyarakat dan diselesaikan dalam waktu yang cukup singkat—1 hari hingga 2 minggu (Gambar 2). Namun demikian, apabila ada masalah-masalah besar (yaitu ancaman adanya demo massal, kericuhan, kekerasan, dll), tim UN-HABITAT melakukan perencanaan krisis untuk menentukan tindakan terbaik untuk menangani masalah atau mencairkan ketegangan. Masalah-masalah yang memerlukan keputusan-keputusan kebijakan dan penganggaran yang besar diteruskan

### UN-HABITAT di Aceh dan Nias

Mendukung pemulihan pemukiman dengan bekerja sama erat dengan masyarakat dan institusi

- 4.500 rumah dengan fasilitas air dan sanitasi dasar di enam kabupaten
- empat kecamatan dibantu dengan dukungan perencanaan ruang secara partisipatif
- 100 lembaga didukung melalui informasi sektor perumahan dan penasihat kebijakan untuk BRR
- pemantauan dan evaluasi sektor oleh pihak ketiga di seluruh Aceh dengan bekerja sama dengan Universitas Syiah Kuala
- 26 desa dibantu dengan prasarana pemukiman dasar bekerja sama dengan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi dan lembaga-lembaga lain

kepada kantor regional UN-HABITAT di Fukuoka, Jepang.

Mekanisme penanganan pengaduan di bawah UN-HABITAT sangatlah sederhana, seperti ditunjukkan pada Gambar 3.

Pendekatan partisipatif dan adanya fasilitator-fasilitator di desa-desa membantu mengklarifikasi hampir semua masalah dan mencegah sejumlah masalah agar tidak menjadi memburuk. Namun demikian, pengalaman di Nias menekankan kelemahan-kelemahan tertentu dalam pendekatan yang mengakibatkan kesalah pahaman dan kecurigaan diantara para penerima manfaat (Kotak 1).

Disadari perlunya pengungkapan dan/atau penyebaran secara lebih intensif tentang informasi kunci dan pendokumentasian kesepakatan-kesepakatan dan/atau diskusi-diskusi dengan benar. Berdasarkan pelajaran ini, tim UN-HABITAT menyebarkan dokumen-dokumen berikut kepada masyarakat sebelum memulai proyeknya di Simeulue:

- hak-hak dan kewajiban masyarakat umum dan UN-HABITAT,

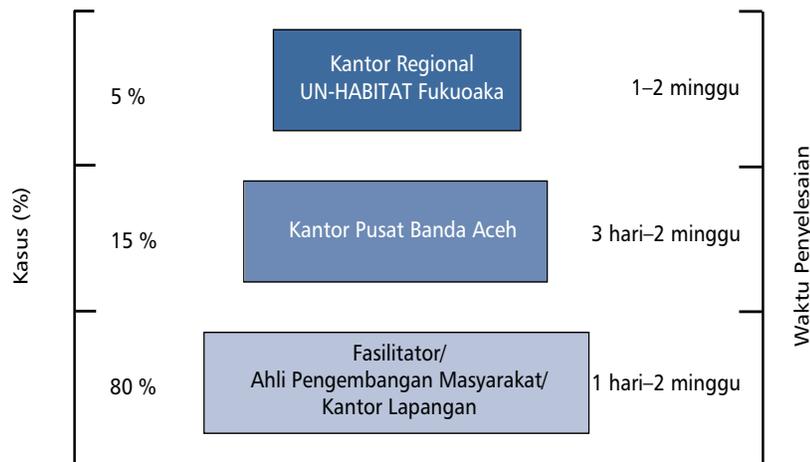
- bahan-bahan yang akan diterima masyarakat, dan
- formulir pengaduan.

Meskipun formulir-formulir pengaduan tersedia di lapangan, orang masih lebih suka menyuarakan keprihatinan mereka secara langsung kepada para pendamping (fasilitator) di lapangan atau mendatangi kantor untuk melakukan pertemuan daripada mengisi formulir yang disediakan.

## Koordinasi

Staf lapangan mengidentifikasi para tokoh informal di desa untuk konsultasi masyarakat. Konsultasi masyarakat dilakukan melalui pertemuan-pertemuan masyarakat informal dan formal. Di Simeulue, proses konsultasi masyarakat untuk menyelesaikan masalah berjalan dengan lancar. Masalah-masalah umumnya diselesaikan melalui pertemuan-pertemuan masyarakat.

**Gambar 2: Respons Pengaduan UN-HABITAT**



Kebanyakan pengaduan ditangani dan diselesaikan di tingkat lapangan. Tidak ada statistik yang akurat atau catatan sistematis tentang pengaduan. Penyelesaian melalui pertemuan-pertemuan masyarakat dicatat dalam notulensi pertemuan. Persentase menunjukkan perkiraan rata-rata. Ketika sebuah pengaduan sampai ke kantor utama di Banda Aceh, manajemen UN-HABITAT berkonsultasi dengan konsultan pengawasan Bank Pembangunan Asia untuk penyelesaian alternatif.

### Gambar 3. Mekanisme Penanganan Pengaduan UN-HABITAT

1. Masyarakat → Fasilitator → keputusan/penyelesaian → informasi → Masyarakat
2. Masyarakat → Fasilitator → Manajer Proyek → keputusan/penyelesaian → informasi → Masyarakat
3. Masyarakat → Fasilitator → Manajer Proyek → Kantor Utama → keputusan/penyelesaian → informasi → Masyarakat

#### Kotak 1: Kesalahpahaman Semata



Para fasilitator memegang peran penting dalam program yang berbasis masyarakat.

Di Desa Banugea, Nias, para pengurus enam kelompok pembangun rumah (KPR) belum melunasi pembayaran bahan-bahan bangunan yang mereka beli dari pemasok bahkan setelah pembangunan rumah selesai. Fasilitator meminta para pengurus yang terkait untuk menyelesaikan hutang mereka kepada para pemasok.

Kabar menyebar di antara para anggota bahwa mereka mempunyai tunggakan hutang kepada para pemasok. Para anggota tidak tahu bahwa para pengurus belum mengambil dana dari rekening mereka untuk membayar pemasok, mereka mengira fasilitator berusaha untuk melakukan pemerasan terhadap kelompok mereka.

Kesalah-pahaman ini merebak menjadi demonstrasi masyarakat. Sejumlah orang dari Banuagea mendatangi kantor lapangan UN-HABITAT untuk mengadukan fasilitator. Seorang staf senior dari UN-HABITAT memfasilitasi pertemuan. Ia menjelaskan bahwa fasilitator tidak bermaksud untuk meminta pembayaran tambahan dan bahwa kelompok tetap masih mempunyai tunggakan pembayaran dari jumlah yang sudah disepakati sebelumnya.

Hari berikutnya, staf keuangan dari UN-HABITAT menunjukkan dokumen-dokumen pendukung yang membuktikan bahwa para pengurus KPR masih mempunyai tunggakan pembayaran kepada para pemasok. Dengan klarifikasi tersebut, masalah diselesaikan.

Di tingkat desa, koordinasi dilakukan melalui pemuka desa dan camat. Untuk isu-isu yang lebih luas dan bersifat kelembagaan, koordinasi dilakukan dengan kantor bupati. Untuk urusan pemangku kepentingan dan antar lembaga, koordinasi dilakukan oleh Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD dan Nias (BRR) dan Kantor Koordinator Pemulihan PBB (*United Nations Office of the Recovery Coordinator/UNORC*). Di Nias, pertemuan koordinasi antar lembaga dilakukan setiap minggu dan diketuai oleh BRR dan UNORC. Di Simeulue, tidak ada pertemuan koordinasi rutin.

Di Nias, situasinya berbeda. Para pejabat desa dan kecamatan campur tangan hanya di segelintir kasus. Contohnya adalah ketika masyarakat mengancam akan melakukan demonstrasi karena keterlambatan pembangunan rumah. Masalah ini diselesaikan melalui pertemuan-pertemuan dengan camat, dibantu oleh para pemuka agama di desa.

## Kekuatan dan Kelemahan

Di bawah Proses Masyarakat yang dilaksanakan oleh UN-HABITAT, penduduk membeli bahan-bahan, mengelola dana di bank, menyusun laporan, dan mengawasi pembangunan. Para pendamping memegang peran penting dalam mengunjungi dan berkomunikasi dengan masyarakat setiap harinya. Pendekatan ini mempunyai kekuatan dan kelemahan sebagai berikut:

### Kekuatan

- Masyarakat ikut bertanggung jawab karena peran mereka yang aktif di dalam proses.
- komunikasi terus menerus dengan para pendamping (fasilitator) dan tim UN-HABITAT memaksimalkan umpan balik dari masyarakat dan penyebaran informasi.
- Hampir semua masalah diselesaikan dengan cepat di lapangan.

### Kelemahan

- Proses tergantung pada ketrampilan komunikasi para fasilitator.
- Hanya ada sedikit dokumentasi dan integrasi pengaduan yang diselesaikan di tingkat fasilitator masyarakat.
- Diperlukan pengarahan terus menerus kepada para fasilitator untuk memastikan mereka selalu mendapat informasi tentang perkembangan, hambatan dan peluang terkini.

Pengalaman UN-HABITAT dalam penanganan pengaduan di dalam pelaksanaan Program Bantuan Pemukiman Aceh dan Nias (ANSSP) menghasilkan pelajaran sebagai berikut:

- Perlu ditekankan selama pengarahan masyarakat bahwa masyarakat memegang peran yang aktif di dalam proses. Dalam konteks ANSSP, masyarakat merupakan pelaksana utama program.
- Penting untuk memberikan salinan dokumen-dokumen seperti notulensi pertemuan kepada masyarakat sebagai rujukan kesepakatan dan untuk menghindari kesalah pahaman di masa mendatang.
- Pengaduan seringkali berasal dari mereka yang tidak hadir selama proses pembangunan rumah atau tidak berpartisipasi aktif dalam proses.
- Pemahaman para penerima manfaat membantu meningkatkan partisipasi dalam pengawasan dan pemantauan. Ketika masyarakat sadar akan adanya program yang harus dijalankan, bahan-bahan bangunan yang akan mereka terima, standar-standar yang ada dan sebagainya, kebanyakan akan membantu mengawasi pelaksanaan program. Pada akhirnya, jumlah pengaduan akan berkurang.
- Pendekatan yang digunakan UN-HABITAT menempatkannya pada posisi tengah di antara masyarakat, konsultan ADB, dan ADB sebagai lembaga penyandang dana. Seringkali,



masyarakat, konsultan dan badan-badan eksternal mempunyai perspektif yang berbeda-beda (Kotak 2).

- Penting untuk membagikan dokumen-dokumen yang berisi daftar bahan-bahan bangunan dan memberi penjelasan singkat tentang program (Gambar 4) bersama dengan formulir

pengaduan. Ini dilakukan kemudian di Simeulue, setelah program selesai dilaksanakan. Baik para fasilitator lapangan maupun masyarakat lebih memilih pertemuan-pertemuan langsung untuk menangani pengaduan dan memecahkan masalah.

### Kotak 2: Ini Adalah Rumah Kami



Kesalah pahaman sering terjadi di dalam proses program.



Dua rumah di Desa Kahad (S3P Program Simeulue).

*bersambung ke halaman berikutnya...*

Di bawah Program Bantuan Pemukiman Nias (*Nias Settlements Support Program/NSSP*), Program Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*) mendanai pembangunan sejumlah 486 rumah di empat desa di Nias: Banuagea (252), Silimabanua (130), dan Hilideruwa dan Sawo (104). Salah satu persyaratan dari ETESP adalah bahwa setiap rumah harus ditempati oleh penerima manfaat begitu rumah sudah diserahkan secara resmi.

Pada bulan November 2007, UN-HABITAT menyelenggarakan sebuah upacara serah terima rumah-rumah kepada penduduk di empat desa di kecamatan Tuhemberua dan Sawo untuk menanggapi permintaan para penerima manfaat agar bisa segera menempati rumah-rumah baru mereka.

Konsultan pengawasan ETESP yang memeriksa rumah mengatakan bahwa secara teknis sejumlah rumah belum 100% sempurna. Atas dasar pengamatan ini, UN-HABITAT dan konsultan pengawasan perumahan sepakat untuk melakukan satu proses pemeriksaan terhadap rumah-rumah yang dibangun dan memeriksa seluruh 486 rumah secara rinci. UN-HABITAT mengeluarkan sejumlah formulir tinjauan teknis yang ditandatangani oleh tiga pihak, yaitu konsultan pengawasan perumahan ETESP, masyarakat, dan UN-HABITAT.

Selama proses pemeriksaan, salah satu hal yang seringkali diabaikan adalah papan kayu di belakang rumah. Para penerima manfaat menyatakan bahwa mereka lebih suka untuk tidak memasang papan kayu tersebut karena ingin memperluas rumah mereka. Sebagian lainnya mengatakan bahwa mereka ingin menghubungkan rumah baru mereka dengan rumah lama sehingga mereka tetap bersikeras untuk tidak memasang papan kayu tersebut.

Ini menimbulkan ketegangan antara UN-HABITAT dan penduduk setempat. sejumlah pemilik rumah di desa Banuagea dengan tegas menolak rumahnya diperbaiki. Salah satu penerima manfaat mengatakan, " Ini rumah saya, Pak. Saya membangunnya dan tidak ingin anda mengubahnya." Ketika UN-HABITAT menggerakkan para tukang kayu untuk memasang papan-papan kayu sesuai rekomendasi konsultan pengawasan perumahan, salah satu tukang cat hampir saja dipukul oleh pemilik rumah yang menolak rekomendasi perubahan terhadap rumahnya.

Satu penyebab ketidak sepakatan lainnya adalah kamar mandi. Meskipun UN-HABITAT menyediakan bahan-bahan bangunan untuk membuat satu kamar mandi lengkap, dengan keran air dan sebagainya, sejumlah pemilik rumah tidak memasangnya karena mereka tidak menggunakan kamar mandi dan memilih untuk mandi di sungai. Sebagian pemilik rumah menggunakan kamar mandi untuk dijadikan kandang ayam.

Untuk menyelesaikan perbedaan-perbedaan ini, tim UN-HABITAT meminta mereka yang tidak ingin adanya perubahan terhadap rumah mereka sesuai rekomendasi untuk menandatangani sebuah pernyataan yang menunjukkan keputusan dan/atau keberatan mereka.



## Rekomendasi

Berdasarkan pada pelajaran yang dipetik dari pelaksanaan program di Nias dan Simeulue dalam penanganan pengaduan, disampaikan rekomendasi-rekomendasi berikut:

- Menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam program.
- Menjadikan pemecahan masalah sebagai bagian dari program dan memperkenalkannya kepada staf internal dan para penerima manfaat sejak dini.
- Menerapkan perangkat yang tepat untuk pemantauan program secara partisipatif.
- Mengembangkan kapasitas masyarakat untuk memantau kemajuan, yaitu dengan mengidentifikasi kemajuan dan apakah program dilaksanakan sesuai dengan rencana atau tidak.
- Membantu para penerima manfaat yang menjadi sasaran untuk

memperbaiki perencanaan dan meningkatkan kualitas pelaksanaan program dengan melakukan renungan terus menerus dan tindakan.

- Menganalisa hasil-hasil yang akan digunakan dalam perencanaan, penyusunan kebijakan, dan strategi program lembaga-lembaga pelaksana di masa mendatang.
- Menghindari penyimpangan dalam pelaksanaan program kecuali jika penyimpangan dilakukan untuk memperbaiki program.
- Menyusun notulensi/berita acara setiap pertemuan disertai daftar hadir dan tanda tangan semua hadirin dan memberikan salinan notulensi kepada wakil-wakil kelompok-kelompok masyarakat.
- Secara rutin memberi informasi kepada penduduk dan/atau para pemangku kepentingan.

Gambar 4. Selebaran Disebarkan kepada Masyarakat di Simeulue

**PENERIMA BANTUAN RUMAH SIMEULUE SETTLEMENTS SUPPORT PROGRAMME (S3P)**

**KARTU MATERIAL KONSTRUKSI RUMAH**  
**PENERIMA BANTUAN RUMAH S3P ADB - UN-HABITAT**  
**FORMULIR SARAN, KRITIK & KELUHAN**

Kartu ini tersedia untuk setiap penerima bantuan rumah S3P ADB - UN-HABITAT

**PENERIMA BANTUAN RUMAH S3P ADB - UN-HABITAT**

Program Pembangunan rumah S3P ADB-UN-HABITAT bersama masyarakat Simeulue membangun sebanyak 459 rumah di lima desa di Simeulue: Batu-Batu, Sua-Sua, Situbuk, Busung dan Kahad.

**Penerima bantuan rumah S3P ADB-UN-HABITAT akan menerima:**

- Rumah 36M2, dilengkapi fasilitas sanitasi dasar seperti kamar mandi, WC dan Septic Tank.
- Rumah tahan gempa dengan mengacu pada standar Building Code Pemerintah RI
- Sambungan air ke rumah (Program penyediaan air bersih bekerjasama dengan THW dan UNICEF)

**Penerima bantuan rumah S3P ADB-UN-HABITAT**

- ikut terlibat dan bertanggungjawab penuh dalam proses pembangunan rumah
- ikut mengawasi perkembangan proses pembangunan rumah hingga selesai
- Mencahuti dan mengawasi keluar masuk material dan pekerjaan tukang
- Bekerjasama dengan baik dengan UN-HABITAT dan ADB

UN-HABITAT KANTOR SIMEULUE,  
 Jl Baru Sukakarta no 96 Sinabang Simeulue, Telp: 0650 21464

UN-HABITAT BANDA ACEH  
 Jl T.M Pahlawan no 3A, Kp Ateuk, Banda Aceh, Telp: 0651 7412525

DAFTAR DAN JUMLAH MATERIAL KONSTRUKSI RUMAH PROGRAM S3P

No	MATERIAL	Jumlah	UNIT	SARAN
1	Batu	1100	kg	
2	Siku	200	kg	
3	Batu Kuning	1500	kg	
4	Batu Semen	3000	kg	
5	Batu 0,12 m x 0,12 m	100	kg	
6	Batu 0,12 m x 0,12 m	1000	kg	
7	Plat Dinding Dikawatir	50	kg	
8	Cal Memer	400	kg	
9	Cal Memer	300	kg	
10	Calat 100 Dikawatir	100	kg	
11	Batu Peru Merah (70 x 200) cm	100	kg	
12	Batu Peru (80 x 200) cm	400	kg	
13	Batu Peru 100 Dikawatir	200	kg	
14	Batu Peru 70	100	kg	
15	Batu Peru 40	500	kg	
16	Batu Peru 100	100	kg	
17	Batu Peru	100	kg	
18	Instalasi Listrik Lengkap	100	kg	
19	Instalasi Listrik (Terdapat) cm 8 Benda	400	kg	
20	Instalasi Listrik (Terdapat) cm 10 Benda	200	kg	
21	Instalasi Listrik (Terdapat) cm 12 Benda	200	kg	
22	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
23	Kawat Besi Putih	2000	kg	
24	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
25	Kawat Besi Putih	2000	kg	
26	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
27	Kawat Besi Putih	2000	kg	
28	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
29	Kawat Besi Putih	2000	kg	
30	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
31	Kawat Besi Putih	2000	kg	
32	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
33	Kawat Besi Putih	2000	kg	
34	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
35	Kawat Besi Putih	2000	kg	
36	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
37	Kawat Besi Putih	2000	kg	
38	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
39	Kawat Besi Putih	2000	kg	
40	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
41	Kawat Besi Putih	2000	kg	
42	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
43	Kawat Besi Putih	2000	kg	
44	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
45	Kawat Besi Putih	2000	kg	
46	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
47	Kawat Besi Putih	2000	kg	
48	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
49	Kawat Besi Putih	2000	kg	
50	Kawat Besi Hitam	2000	kg	
51	Kawat Besi Putih	2000	kg	
52	Kawat Besi Hitam	2000	kg	

\* Untuk pemetaan lebih lanjut, silahkan melihat Peta Rancangan Anggaran Biaya (RAB) dan desain rumah  
 \*\* Pembangunan rumah termasuk biaya upah kerja tukang  
 \*\*\* Termasuk di upah upah  
 \*\*\*\* Sebagai informasi

# 9. Perundingan Masyarakat dan Nilai-Nilai Adat: Pengalaman HELP di Nias Selatan

oleh Herman Soesangobeng<sup>1</sup> dan Yarisman Teluambanua<sup>2</sup>

## Pengantar

Hilfe zur Selbsthilfe e.V. (HELP) adalah anggota sebuah konsorsium organisasi non pemerintah Jerman, Aktion Deutschland Hilft, yang dibentuk untuk memberikan respon cepat dan efektif dalam situasi-situasi darurat yang membutuhkan pembangunan kembali. Setelah gempa bumi tanggal 26 Desember 2004, HELP mulai bekerja di Nias sejak awal bulan Januari 2005 dengan memberikan bantuan darurat. HELP setelah itu memperkenalkan aktivitas-aktivitas peningkatan pendapatan dan proyek pengelolaan limbah di Gunung Sitoli, ibukota Nias.

Pada pertengahan 2006, HELP merupakan salah satu LSM/ORNOP internasional yang dilibatkan oleh Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*) untuk melaksanakan komponen perumahan di bawah Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project*). Sesuai permintaan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD dan Nias dan dengan konfirmasi dari para pemuka desa, HELP menargetkan 3 desa di Hilidohona dan 14 desa Ulu Idano Duo, semuanya terletak di kecamatan Lahusa, Nias Selatan. Sub proyek mencakup pembangunan 449 rumah baru, rehabilitasi 210 rumah dan penyediaan fasilitas pasokan air dan sanitasi. Gambar 1 menunjukkan lokasi wilayah subproyek.

HELP melaksanakan penilaian (*appraisal*) sub proyek pada bulan Mei-Juli 2006. Tim penilaian mencakup seorang koordinator proyek, seorang ahli teknik sipil, seorang ahli antropologi, seorang

Gambar 1: Wilayah Sub proyek



ahli agronomi, didukung oleh seorang ahli hukum, seorang ahli geografi, seorang tenaga ahli air dan sanitasi/lingkungan, ahli sosiologi, dan seorang ahli ekonomi pembangunan. Masyarakat setempat diperkerjakan sebagai penerjemah dan pewawancara.

<sup>1</sup> Herman Soesangobeng bekerja sebagai spesialis hukum/staf khusus pengaduan untuk para konsultan pengawasan pembangunan rumah ETESP hingga akhir tugasnya pada bulan Agustus 2009. Ia adalah seorang ahli antropologi dan hukum tanah adat di Indonesia.

<sup>2</sup> Yarisman Teluambanua bekerja sebagai ketua tim perundingan masyarakat untuk HELP e.V. dalam pelaksanaan subproyek perumahan di Lahusa, Nias Selatan hingga selesai.

Selama penilaian, tim HELP melihat peran kunci yang dimainkan oleh para pemuka tradisional di desa-desa sasaran. Meskipun pemerintahan desa dan kecamatan pada dasarnya merupakan tanggung jawab para kepala desa dan camat, para pemuka tradisional terlibat terutama dalam mendidik masyarakat tentang kehidupan tradisional dan dalam menyelesaikan konflik. Arti penting praktik dan ritual adat secara relatif bagi masyarakat juga diamati oleh tim penilaian sejak dini selama persiapan sub proyek. Berdasarkan pengamatan-pengamatan ini, HELP memandang para pemuka tradisional sangat menentukan untuk membentuk mekanisme penyelesaian konflik untuk sub proyek.

HELP membentuk satu tim penggerak masyarakat (*community mobilization team/ CMT*) untuk menyebarkan informasi tentang sub proyek, secara rutin berkoordinasi dengan para kepala desa dan pemuka tradisional, memperjelas isu, dan menanggapi pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh para penerima manfaat. CMT juga membantu memberikan klarifikasi tentang isu-isu teknis dengan melibatkan staf teknis. Namun demikian, tidak ada rujukan khusus yang terkait dengan perannya dalam penanganan pengaduan dan penyelesaian keluhan yang diperkenalkan oleh Kantor Fasilitator Proyek Khusus (*Office of the Special Project Facilitator*) ADB. Tidak ada pelatihan khusus tentang penanganan pengaduan dan konflik diberikan pada CMT. Fokusnya adalah lebih pada penyebaran



Salah satu dari desa-desa yang dicakup oleh sub proyek.

informasi dan penyiapan masyarakat secara sosial. Pada awalnya, penekanan lebih diberikan pada hal-hal teknis tanpa menyadari pentingnya status tanah dan cara adat untuk menyelesaikan sengketa. Namun selama pelaksanaan, tim sadar bahwa masalah-masalah sosial, budaya dan tanah sangat dominan sehingga bisa menghambat pelaksanaan sub proyek. Pengalaman tersebut memberikan ilham pada HELP untuk mengembangkan cara penanganan pengaduannya sendiri melalui perundingan.

HELP mengubah CMT menjadi tim perunding masyarakat (*community negotiation team/CNT*), dengan penekanan pada penyelesaian masalah melalui perundingan dengan para penerima manfaat. Tulisan ini menjelaskan bagaimana HELP, melalui CNT yang dibentuknya, menyelesaikan pengaduan dan konflik dan bagaimana ia mempertimbangkan nilai-nilai adat dalam penyelesaian pengaduan dan konfliknya.

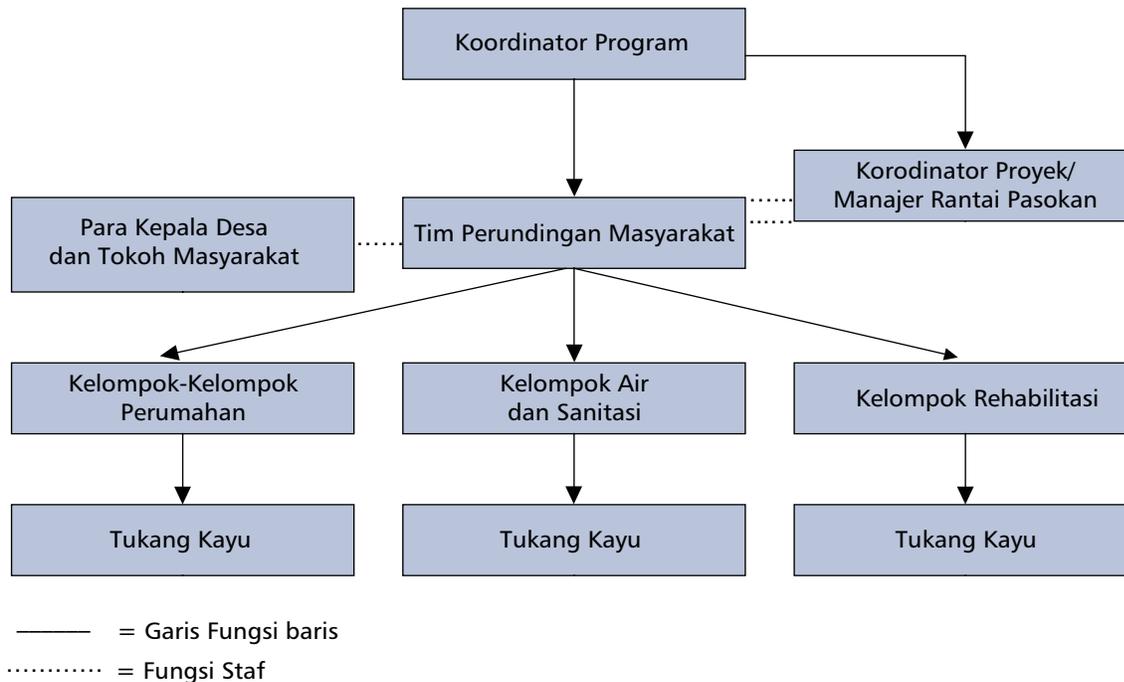
## Pembentukan Tim Perundingan Masyarakat

Rekrutmen anggota CMT dimulai pada bulan Maret 2007. Delapan staf lokal dipilih berdasarkan kriteria berikut:

- paling tidak lulus SMA;
- fasih berbahasa setempat yang digunakan di Nias;
- mempunyai ketrampilan inter personal yang baik;
- mampu menyelenggarakan dan memimpin pertemuan; dan
- paham tentang struktur sosial masyarakat, termasuk proses-proses adat.

Pada akhir 2007, nama tim penggerak masyarakat atau disingkat CMT diubah menjadi tim perundingan masyarakat atau CNT karena perubahan fokus dari pengarahan dan penyebaran informasi menjadi perundingan dan penyelesaian konflik. Struktur CNT dan aliran dalam menangani pengaduan dan konflik digambarkan di Gambar 2.

Gambar 2: Bagan Alir Tim Perundingan Masyarakat



CNT berkoordinasi dengan para kepala desa dan tokoh masyarakat dan melapor secara langsung kepada koordinator program. Ketua tim CNT berkoordinasi dengan kelompok-kelompok pembangun rumah, air dan sanitasi, dan rehabilitasi. Masing-masing kelompok mengontrol sejumlah tukang kayu, yang bekerja untuk kelompok-kelompok yang masing-masing terdiri dari 7–8 penerima manfaat.

## Pengaturan Pelaksanaan Subproyek Berbasis Masyarakat

Meskipun HELP mengontrol pasokan bahan-bahan, pelaksanaan sub proyek dikelola oleh kelompok-kelompok penerima manfaat di bawah kelompok-kelompok (*cluster*) khusus, dengan supervisi HELP. Ada 53 kelompok untuk pembangunan rumah, 21 kelompok untuk air dan sanitasi, dan 12 kelompok untuk rehabilitasi rumah. 53 kelompok pembangunan rumah menangani dan berkoordinasi dengan 64 kelompok penerima manfaat yang berisi 449 penerima manfaat yang tersebar di 21 dusun di desa Hilidohona dan Uluidanoduo.

Masing-masing kelompok penerima manfaat bekerja sebagai satu unit khusus dan memilih sendiri ketua, sekretaris dan bendahara mereka. Kelompok kemudian memilih dan membuat kontrak dengan para tukang kayu untuk memperbaiki atau membangun rumah-rumah para anggotanya dan membayar biaya pekerja bangunan. HELP mengirimkan dana kepada bendahara kelompok. Administrasi kelompok internal penerima manfaat mengontrol aliran uang tunai.

HELP membentuk satu fasilitas penyimpanan di setiap desa atau dusun yang disebut kelompok satelit untuk membantu pembagian bahan-bahan bangunan. Ketua kelompok-kelompok satelit mengontrol semua bahan-bahan bangunan yang dikirimkan dari gudang utama menuju fasilitas penyimpanan dan membuat sebuah buku catatan untuk mencatat jenis dan jumlah bahan-bahan bangunan yang diambil oleh para penerima manfaat. Staf keamanan membantu ketua kelompok untuk mengamankan bahan-bahan di gudang.

Kebanyakan pertanyaan, pengaduan dan konflik yang muncul selama pelaksanaan sub proyek terjadi di dalam kelompok-kelompok penerima manfaat dan para pekerja yang mereka kontrak.

## Penanganan Pengaduan oleh Tim Perundingan Masyarakat (CNT)

CNT menangani masalah-masalah sosial budaya maupun teknis. Namun demikian, masalah-masalah sosial budaya lebih rumit untuk diselesaikan atau diatasi karena mereka perlu mengikuti sistem dan norma-norma adat.

Staf CNT mengidentifikasi pengaduan dan konflik melalui pertemuan-pertemuan koordinasi rutin dan laporan-laporan dari para koordinator kelompok atau selama pertemuan-pertemuan di lapangan. Staf CNT mengumpulkan bukti dan membahas masalah-masalah tersebut di dalam pertemuan internal. Sebuah pertemuan diselenggarakan di lapangan dihadiri oleh para penerima manfaat, para tetua dan pemuka adat (satua hada), kepala desa, dan kepala dusun. Staf CNT memfasilitasi pertemuan dan mengundang mereka yang



Salah satu pertemuan masyarakat dimana dibahas konflik antar para penerima manfaat.



Para petugas kepolisian dan camat diundang sebagai saksi dalam pertemuan yang bertujuan untuk menyelesaikan konflik dalam masyarakat.



Potongan daging dari babi yang disembelih yang akan dibagikan kepada para pemuka adat sesuai dengan peringkat mereka.

terlibat untuk menyelesaikan pengaduan atau konflik. Jika pengaduan atau konflik melibatkan orang-orang yang bukan penerima manfaat dan penduduk di luar dusun, pejabat-pejabat pemerintah daerah lainnya seperti pejabat kecamatan, militer setempat dan komandan polisi juga diundang untuk berpartisipasi dan membantu menyelesaikan kasus.

Keterlibatan para pejabat pemerintah daerah diperlukan untuk membantu mencegah para pihak yang bertikai agar tidak menjadi agresif atau menggunakan kekerasan, yang bisa mengarah ke tindakan kriminal. Selain itu, keterlibatan mereka membuat pertemuan tersebut menjadi sah dan sesuai dengan hukum negara sehingga membuat kesepakatan-kesepakatan yang dibuat dalam pertemuan mengikat secara hukum.

Jika pengaduan muncul diantara para penerima manfaat sendiri, keputusan dicatat dalam rotulen pertemuan dan pernyataan dari (para) pihak yang mengajukan pengaduan. Namun demikian, jika pengaduan atau konflik melibatkan masyarakat atau desa lain, keputusan formal dikeluarkan oleh camat.

Penyelesaian pengaduan atau konflik diikuti dengan satu ritual adat yang disebut gowasa untuk memulihkan perdamaian dan ketenangan di dalam masyarakat. Ritual yang dilakukan tergantung pada jenis pengaduan dan konflik. Ritual bisa berupa satu pernyataan permintaan maaf secara lisan oleh pelaku kepada orang yang dirugikan, diikuti dengan minum teh atau kopi. Pelaku juga bisa mentraktir orang yang dirugikannya di warung kopi setempat. Pelaku juga bisa menyajikan makanan untuk mereka yang terlibat dalam penyelesaian konflik,

### Kotak 1: Menyelesaikan satu Sengketa tentang Batas

Rumah Pak Hamid rusak karena gempa bumi dan perlu mendapatkan bantuan rehabilitasi. Selama pengkajian lapangan, staf HilfezurSelbsthilfe.V.(HELP) meminta Pak Hamid untuk menandai batas tanahnya untuk memandu pembangunan kembali rumahnya dan membantu penerbitan sertifikat tanah. Ketika Pak Hamid menandai petak tanahnya, pemilik tanah sebelumnya yaitu Pak Hendra mengeluhkan bahwa Pak Hamid telah memasuki tanah miliknya.

Untuk menyelesaikan masalah ini, tim perundingan masyarakat (*community negotiation team/ CNT*) mengundang kedua belah pihak, kepala desa dan tetua, pemuka adat (satu hada), serta kepala dusun untuk membahas kasus tersebut di balai desa. Ketua tim CNT menjelaskan maksud pertemuan dan menjadi moderator jalannya diskusi. Setelah mendengar dari kedua belah pihak yang saling bertikai, tim CNT meminta para tetua adat untuk memberikan pandangan mereka.

Seorang tetua adat menjelaskan bahwa ia menyaksikan leluhur menempatkan batu untuk menandai batas kedua lahan. Kedua belah pihak menyetujui usulan staf CNT untuk melakukan penyelidikan lapangan untuk memeriksa kebenaran pernyataan tetua adat tersebut.

Di lapangan, tetua adat menunjuk pada dua titik di antara rumah kedua orang yang saling bertikai tersebut dan meminta mereka untuk menggali dan mencari batu-batu yang disebutkan tetua tersebut sebagai bukti nyata. Ketika batu-batu yang terkubur bisa tergali, sengketa tersebut terselesaikan. Kedua belah pihak ikhlas menerima batas tersebut karena mereka takut akan kutukan leluhur jika mereka melanggarnya. Petugas lapangan HELP memasang tiang beton untuk menandai batas kedua petak tanah tersebut.

Segara setelah pemeriksaan lapangan, para peserta kembali ke balai desa untuk menutup pertemuan. Staf CNT kemudian menuliskan notulen pertemuan sementara para pihak yang bertikai menandatangani satu pernyataan yang menyebutkan bahwa mereka akan menaati keputusan yang diambil, menghargai batas yang ada, dan melindungi batas yang baru. Para tetua adat, kepala desa dan staf CNT ikut menandatangani pernyataan sebagai saksi.

Sesuai dengan adat istiadat, mereka yang hadir dalam pertemuan tersebut kemudian makan bersama. Staf CNT diundang untuk bergabung namun mereka mohon diri karena mereka telah diperintahkan oleh HELP untuk tidak menerima apapun dari para penerima manfaat.

### Kotak 2: Konflik yang Muncul dari Penghinaan dan Kekuatan Permintaan Maaf

Tiga penerima manfaat perempuan, yaitu Bu Nurma Moawu, Bu Waibi Sato, dan Bu Basyah Soewanda, merupakan anggota sebuah kelompok penerima manfaat yang beranggotakan tujuh orang. Ketiga perempuan ini miskin. Mereka tidak mempunyai lahan dan tidak mempunyai sumber penghasilan yang rutin untuk menghidupi rumah tangga mereka. Dua dari tiga perempuan tersebut adalah janda sementara yang ketiga bersama dua anaknya telah ditinggalkan oleh suaminya.

*bersambung ke halaman berikutnya...*

Kotak 2: sambungan

Menyadari kesulitan hidup mereka, Pak Murdani menawarkan kepada ketiganya masing-masing sepetak lahan seluas 5 x 20 meter persegi yang merupakan bagian dari tanahnya agar mereka bisa mengambil manfaat dari bantuan rumah yang akan diberikan oleh Hilfe zur Selbsthilfe e.V. (HELP). Sumbangan tersebut tidak didukung oleh kesepakatan tertulis. Namun demikian, hukum adat mengakui bahwa Pak Murdani telah setuju untuk merelakan tanahnya untuk digunakan oleh ketiga perempuan tersebut selama mereka tetap tinggal di rumah mereka di atas tanah tersebut.

Karena Pak Murdani juga dikenal di masyarakat sebagai seorang tukang kayu yang trampil, kelompok penerima manfaat memutuskan untuk menggunakannya sebagai tukang kayu mereka. Pembangunan tiga rumah tersebut berjalan baik sampai ketika pembayaran kedua untuk tenaga kerja harus dibayarkan dan Pak Murdani menolak untuk meneruskan pekerjaan. Ia juga mengancam akan menghalangi tukang kayu-tukang kayu lainnya di masyarakat untuk meneruskan pekerjaan mereka.

Tim perundingan masyarakat (*community negotiation team/CNT*) memeriksa masalah tersebut dan mendapati bahwa Pak Murdani menolak untuk melanjutkan kerja setelah dihina dalam sebuah pertemuan masyarakat dimana ketiga perempuan di atas mengatakan bahwa mereka mengurangi sebesar Rp. 500.000 dari pembayaran pada Pak Murdani untuk membayar makanan, rokok dan minuman keras yang telah mereka sediakan untuk Pak Murdani. Pak Murdani merasa bahwa pernyataan tersebut mengisyaratkan bahwa ia adalah seorang pemabuk.

Staf CNT dan ketua kelompok penerima manfaat mencoba untuk campur tangan agar pekerjaan tetap bisa dilanjutkan. Namun Pak Murdani tetap pada pendiriannya. Masalah ini berlarut-larut selama beberapa minggu sampai salah satu penerima manfaat yaitu Bu Moawu mendatangi Pak Murdani di rumahnya dan menyatakan permintaan maaf atas pernyataan yang telah menyinggung Pak Murdani. Pak Murdani menerima permintaan maaf tersebut. Ia menyajikan kopi sebagai bentuk perdamaian. Ia juga menolak uang yang diberikan oleh Bu Moawu dengan mengatakan bahwa uang tidak terlalu menjadi masalah baginya. Hari berikutnya, Pak Murdani melanjutkan kembali membangun rumah Bu Moawu namun ia tetap menolak untuk bekerja untuk dua rumah lainnya.

Pada kunjungan ahli hukum konsultan pengawasan proyek ke lokasi sub proyek, ia menjelaskan kepada Pak Murdani bahwa Bank Pembangunan Asia akan berhenti mendanai sub proyek apabila rumah-rumah tidak selesai dibangun sesuai rencana. Setelah konsultan pengawasan menyatakan kekagumannya atas kualitas kerja Pak Murdani, Pak Murdani setuju untuk melanjutkan kerja di dua rumah lainnya dan meminta HELP untuk mengirimkan semua bahan-bahan bangunan. Sesuai nasehat dari konsultan pengawasan, dua perempuan lainnya juga meminta maaf kepada Pak Murdani.

termasuk dengan menyembelih babi dan minum minuman keras. Ritual juga bisa berupa pesta besar di desa dengan menyembelih lebih dari satu ekor babi.

Kotak 1–3 merupakan contoh-contoh konflik yang dihadapi selama pelaksanaan sub proyek, yang dibantu oleh tim perundingan desa untuk diselesaikan.

## Analisa

Penanganan pengaduan jelas penting dalam persiapan dan pelaksanaan proyek. Seperti dilihat dari pengalaman HELP, satu pendekatan yang tepat waktu dan sesuai dalam menangani berbagai jenis konflik dan masalah membantu subproyek untuk mencapai kemajuan dan

### Kotak 3: Menyelesaikan Sengketa tentang Hak Melewati jalan

Uluidanoduo merupakan sebuah desa di atas bukit yang dibantu oleh HilfezurSelbsthilfe.V (HELP) melalui sub proyek. Desa ini dapat dijangkau melalui sebuah jalan sempit yang melintasi desa sebelahnya yaitu desa Siwalubanua.

Staf HELP salah paham dan mengira bahwa jalan yang tembus jalan sempit tersebut merupakan jalan umum. Masalah timbul ketika HELP memutuskan untuk memperlebar (dari 3 meter menjadi 5 meter) dan meningkatkan satu ruas jalan tersebut agar truk pengirim barang bisa lewat. Ketika para pemilik tanah melihat tanah mereka terkena dampak pelebaran jalan, mereka meminta ganti rugi. Kerja pelebaran jalan harus dihentikan karena masalah tersebut.

Baru kemudian staf HELP menyadari bahwa tanah yang dilewati jalan tersebut sebenarnya milik para leluhur Siwalubanua, yang sebelumnya telah menyumbangkan hak melewati jalan dengan lebar hanya 3 meter kepada penduduk Uluidanoduo. Oleh karenanya, para pemilik lahan menuntut ganti rugi atas 2 meter jalan yang diperlukan untuk meningkatkan jalan. Para pemilik tanah dari Siwalubanua menuntut ganti rugi berdasarkan harga tanah saat itu dan bahwa perundingan tidak boleh melibatkan para penduduk Uluidanoduo, yang mempunyai sejarah konflik dengan mereka di masa lalu.

Pada awalnya, HELP, melalui staf tim perundingan masyarakat (*community negotiation team/ CNT*) bermaksud untuk mempertemukan para pemuka adat dari kedua desa untuk membahas rencana perolehan lahan di Siwalubanua. Namun karena menyadari risiko memicu kembali konflik lama antara kedua desa, CNT memilih untuk meminta bantuan dari camat untuk menjadi penengah dalam upaya mendapatkan lahan dari Siwalubanua.

Petugas kecamatan mengundang ketua desa dan para pemuka adat desa Siwalubanua untuk membahas masalah tersebut di kantornya dengan dihadiri oleh staf CNT. Kepala desa dan para pemuka adat sepakat untuk menghibahkan 1 meter di masing-masing sisi jalan dengan ganti rugi sebesar Rp 4 juta. HELP sepakat untuk membantu dalam pembayaran ganti rugi.

mencegah sengketa kecil memburuk menjadi konflik besar.

Namun demikian, pendekatan penanganan pengaduan oleh HELP berkembang secara perlahan seiring dengan pelajaran yang dipetik selama persiapan dan pelaksanaan subproyek. Tidak ada sistem yang sempurna. Penyesuaian dan perubahan harus dilakukan tergantung pada kebutuhan pada satu waktu tertentu. Seperti dilihat dari pengalaman HELP, munculnya konflik antara para penerima manfaat, antar para penerima manfaat dan para pekerja serta antar anggota masyarakat mendorong perlunya untuk mengubah tim penggerak masyarakat menjadi satu tim perundingan masyarakat.

Tidak ada satu pun metodologi yang efektif untuk mengatasi semua situasi. Contohnya, melibatkan para pemuka adat, desa dan

kecamatan juga harus disesuaikan dengan sifat konflik, latar belakang sejarah dan orang-orang yang terlibat. Dalam beberapa kasus, penyelesaian cukup dilakukan antara para pihak yang bertikai saja dan hanya memerlukan satu sikap perdamaian yang sederhana dan bersifat pribadi.

Di kasus-kasus lain, memberikan waktu kepada para pihak yang bertikai agar meredakan emosi mereka bisa saja sudah cukup.

Arti penting dokumentasi dan keterlibatan para pemuka adat dan pejabat pemerintahan daerah untuk membuat kesepakatan dan keputusan yang mengikat dan sah juga tidak dapat dikesampingkan meskipun jenis dokumentasi bisa berbeda-beda, tergantung pada para pihak yang terlibat dan tingkat keseriusan masalah.

Dalam penyelesaian konflik menurut adat, ritual upacara makan bersama, minum minuman keras dan menyembelih babi dilakukan dalam tataran berbeda-beda sebagai simbol perdamaian dan untuk lebih jauh mengikat para pihak dan keturunan mereka pada kesepakatan dan/atau keputusan dan yang diambil dalam proses tersebut. Upacara ritual tersebut tidak harus mewah atau mahal namun tetap perlu untuk dilakukan untuk menghapus kebencian atau kemarahan yang mungkin masih ada karena konflik atau pengaduan tersebut.

Tradisi untuk saling membalas "hutang budi" nampaknya masih sangat kuat di masyarakat. Keterlibatan para pemuka tradisional, desa dan kecamatan oleh HELP dalam penyelesaian konflik menimbulkan harapan dari para pemuka tersebut bahwa HELP akan membalas atau memberikan ganti atas bantuan yang mereka berikan. Ini merupakan "hutang" yang perlu "dibayar" atau dibalas sebelum HELP meninggalkan wilayah tersebut.

## Rekomendasi

Berdasarkan masukan dan pelajaran yang dipetik dari pengalaman tersebut, rekomendasi-rekomendasi berikut bisa membantu lembaga-lembaga lain dalam membentuk sistem penanganan pengaduan, khususnya di wilayah-wilayah dimana proses-proses adat atau tradisional masih relatif kuat:

- sebuah unit penanganan pengaduan harus dibentuk sejak dini di awal proyek.
- Konsultan atau ketua unit harus mempunyai pengalaman yang cukup dan senioritas untuk memahami baik sistem hukum negara maupun norma-norma adat setempat dan harus mampu mensinergikan dua sistem hukum tersebut untuk digunakan secara praktis dalam menangani pengaduan dan konflik di situasi setempat.
- Untuk mengikat para pihak dan generasi mendatang pada keputusan atau kesepakatan yang dibuat, perlu untuk menjadikan keputusan atau kesepakatan tersebut resmi. Dalam konteks budaya Nias, perlu untuk melaksanakan ritual upacara makan dan minum bersama atau bahkan menyembelih babi (tergantung pada tingkat keseriusan konflik) untuk menghilangkan kemarahan atau kebencian yang disebabkan oleh pengaduan atau konflik supaya terwujud perdamaian dan ketenangan dalam masyarakat.
- Merupakan gagasan yang bagus bagi proyek-proyek mempertimbangkan untuk menganggarkan biaya sosial dan budaya yang mungkin akan ditemui selama pelaksanaan proyek.
- Masalah-masalah tanah adat dan sosial budaya harus dipertimbangkan dengan seksama selama persiapan proyek supaya staf bisa mengantisipasi dan mengatasi pengaduan atau konflik selama dan setelah pelaksanaan proyek.

# 10. Mekanisme Penanganan Pengaduan dan Keluhan di Desa-Desa yang Terkena Dampak Konflik dan Terisolasi: Pengalaman Cordaid di Seunuddon

oleh Saputra Liadi<sup>1</sup>

## Latar Belakang

Cordaid adalah lembaga pembangunan internasional yang berpusat di Belanda dengan misi untuk mengentaskan kemiskinan dan

mendukung keadilan dan perdamaian. Cordaid hadir di Aceh Utara sebagai tanggapan atas terjadinya gempa dan tsunami 26 Desember 2004. Cordaid memberikan bantuan darurat dalam bentuk makanan, obat-obatan,

Gambar 1: Lokasi Proyek Cordaid



<sup>1</sup> Saputra Liadi bekerja sebagai asisten manajer proyek untuk proyek perumahan Cordaid di Seunuddon yang didanai di bawah Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*). Setelah menyelesaikan pekerjaannya sebagai asisten manajer proyek, ia bergabung di konsultan pengawasan perumahan ETESP sebagai deputy ketua tim sampai bulan Agustus 2009.

dan perawatan kesehatan di enam desa di kecamatan Seunuddon (Bantayan, Matang Lada, Lhok Puuk, Teupin Kuyun, Ulee Rubek Timur, dan Ulee Rubek Barat) yang diidentifikasi oleh para pejabat kabupaten sebagai desa-desa yang paling parah terkena dampak. Gambar 1 menunjukkan lokasi desa-desa tersebut.

Terletak di pantai timur Propinsi Aceh, Seunuddon merupakan kecamatan yang paling parah terkena dampak di Aceh Utara. Meskipun korban jiwa tidak sebanyak di pantai Barat Aceh, kerusakan pada rumah-rumah, prasarana desa, penghidupan, sumber daya dan tanah pertanian sangat parah. Terletak hampir seluruhnya di wilayah pedesaan, Seunuddon berada jauh dari pusat pemerintahan dan perdagangan. Sebelum bencana, wilayah tersebut sudah mengalami tekanan ekonomi karena pemberontakan Gerakan Aceh Merdeka selama satu dekade dan operasi militer yang kemudian diberlakukan oleh Tentara Nasional Indonesia. Konflik yang berkepanjangan menghambat akses Seunuddon ke pasar dan perdagangan sehingga membuat wilayah ini semakin terisolasi.

Di akhir tahap keadaan darurat, aktivitas-aktivitas Cordaid bergeser ke rehabilitasi dan rekonstruksi di enam desa tersebut. Menurut memorandum kesepahaman (MOU) antara Cordaid dan pemerintah kabupaten Aceh Utara, Proyek Rehabilitasi dan Rekonstruksi PascaTsunami Cordaid (*Cordaid's Post Tsunami Reconstruction and Rehabilitation Project*) di Seunuddon bertekad untuk memberikan

- 1.030 rumah sesuai dengan kebutuhan rumah yang dilaporkan oleh pemerintah setempat di enam desa,
- pasokan air bersih ke desa-desa tersebut,
- sarana kelembagaan dan prasarana umum yang ditujukan untuk memperkuat sistem Manajemen Risiko Bencana Kecamatan Seunuddon, dan
- bantuan kepemilikan secara hukum dan bantuan penghidupan untuk desa-desa tersebut.

Cordaid memadukan metodologi partisipatif dan membangun hubungan kerja yang baik dengan masyarakat, pemerintah daerah, dan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR). Forum-Forum Pengembangan Desa (*village development forum/VDF*) dibentuk untuk

mendorong partisipasi masyarakat. Semua aktivitas selaras dengan BRR, peraturan dan persyaratan Pemerintah Indonesia, dan Cordaid berhubungan secara rutin dengan mereka dan lembaga-lembaga lain yang aktif di Aceh.

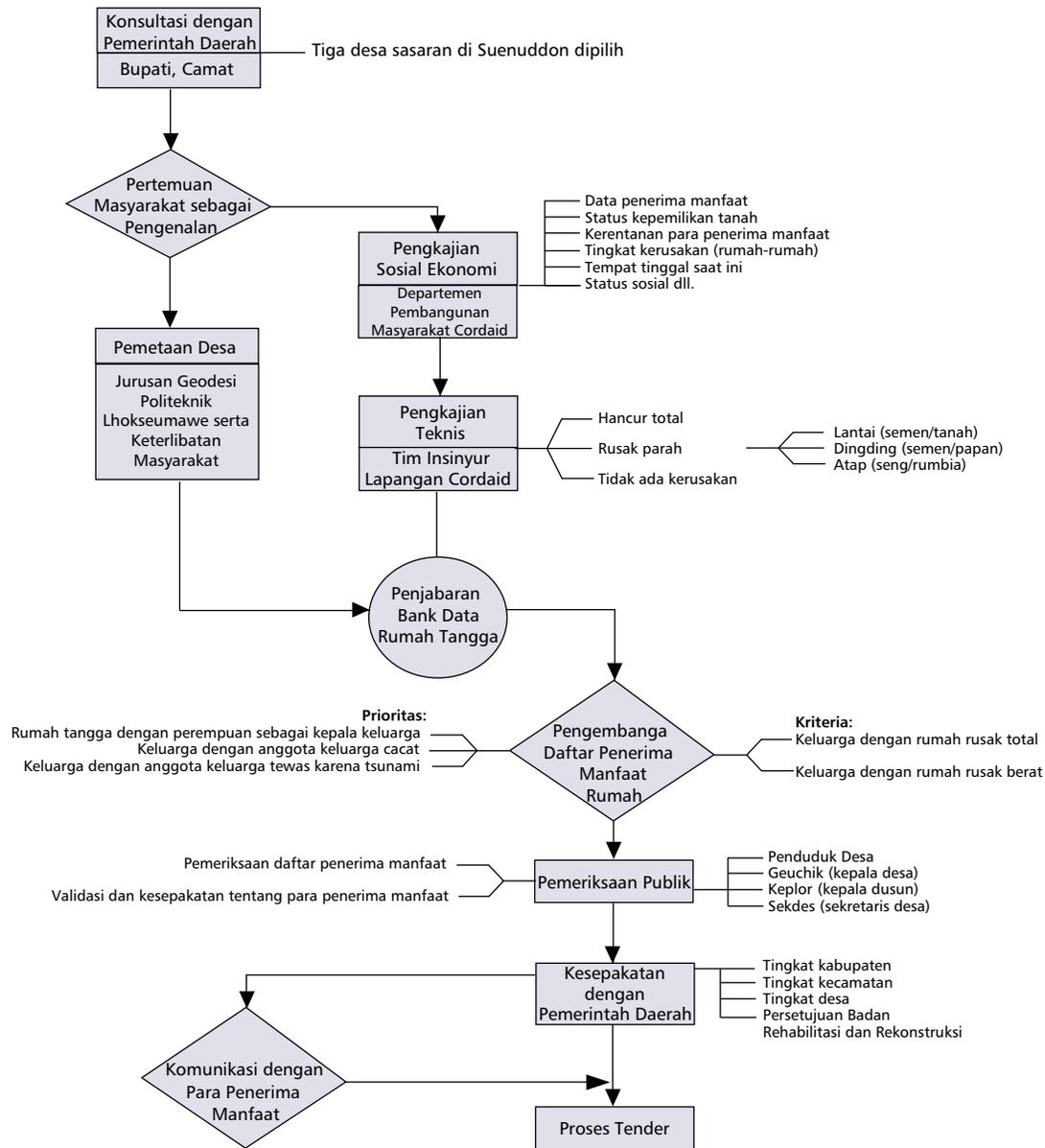
Cordaid menerapkan satu strategi yang bersifat merangkul dan partisipatif serta bekerja dengan lembaga-lembaga lain agar terwujud pendekatan yang lebih menyeluruh untuk menciptakan hubungan yang bermanfaat dan landasan yang lebih berkesinambungan bagi pembangunan daerah tersebut. Pendekatan Cordaid juga mencakup pengembangan kapasitas untuk sumber daya-sumber daya setempat seperti terbukti dalam kerja sama dengan Politeknik Lhokseumawe untuk pemetaan desa dan pengawasan pembangunan rumah serta dengan mahasiswa-mahasiswa dari universitas-universitas lain dalam melakukan pengkajian penerima manfaat. Gambar 2 merupakan bagan pendekatan partisipatif Cordaid dalam pelaksanaan proyeknya.

Untuk melaksanakan pembangunan rumah-rumah dan prasarana lain yang tahan gempa, Cordaid bekerja dengan para kontraktor yang berpengalaman yang dipilih melalui proses tender yang transparan yang mengikuti peraturan-peraturan yang berlaku. Para penerima manfaat dan masyarakat didorong untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan sebanyak mungkin dan dalam memantau kerja. Pendekatan ini bertujuan untuk meningkatkan rasa memiliki dan untuk memberikan peluang kepada para penerima manfaat dan masyarakat untuk mendapatkan penghasilan dan memperoleh ketrampilan dalam kerja konstruksi.

## Proyek Perumahan Cordaid-ETESP di Seunuddon

Proyek Perumahan Cordaid-ETESP merupakan kelanjutan dari Proyek Rekonstruksi dan Rehabilitasi PascaTsunami Cordaid di Seunuddon dan merupakan perwujudan komitmennya yang disebutkan di dalam MOU dengan pemerintah kabupaten Aceh Utara. Dengan menggunakan dana dari ETESP dan di bawah kontrak langsung dengan Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*), Cordaid sepakat untuk membangun 380 rumah siap pakai lengkap

**Gambar 2: Proses Partisipatif**



dengan fasilitas-fasilitas sanitasi. Jumlah ini kemudian berkurang menjadi 377 untuk menyesuaikan dengan perubahan di lapangan. Rumah-rumah akan dibangun di desa Matang Lada, Teupin Kuyun, Ulee Rubek Timur, Ulee Rubek Barat, dan Lhok Puuk.

Menyusul persetujuan atas dokumen-dokumen persiapan subproyek ETESP,<sup>2</sup> Cordaid

memulai kerja konstruksi fisik pada bulan Juli 2007. konstruksi rumah dilaksanakan oleh enam kontraktor swasta yang memenangkan tender.

Pengawasan kerja konstruksi oleh sebuah perusahaan konsultan setempat. Tim insinyur pelaksana lapangan Cordaid memantau kerja konstruksi. Para VDF dan masyarakat juga berpartisipasi dalam pemantauan. Semua unit

<sup>2</sup> ADB mensyaratkan persiapan dilakukan oleh Cordaid dan persetujuan diberikan oleh ADB terhadap laporan-laporan penilaian subproyek dan laporan persiapan subproyek sebagai prasyarat dilakukannya kerja-kerja sipil.

rumah diverifikasi oleh konsultan pengawasan pembangunan rumah ETESP sebelum diserahkan terimakan kepada para penerima manfaat. Model supervisi dan pemantauan yang berlapis-lapis ini menjamin agar kualitas rumah tidak di bawah standar rumah tahan gempa yang ditetapkan oleh Kementerian Pekerjaan Umum di Indonesia.

Cordaid menyelesaikan pembangunan 377 rumah yang didanai ETESP pada bulan November 2008.

## Pengaturan Manajemen

Cordaid mendirikan kantor pendukung di Medan (Cordaid Sumatera) yang dipimpin oleh seorang koordinator program, yang melapor langsung kepada kantor pusat Cordaid di Den Haag, Belanda. Cordaid Sumatera menangani kerja koordinasi dan melakukan pengawasan terhadap kantor-kantor proyeknya di Seunuddon–Aceh Utara dan Pulau Simeulue. Gambar 3 menunjukkan struktur manajemen Proyek Rekonstruksi dan Rehabilitasi PascaTsunami Cordaid di Seunuddon.

## Rekrutmen dan Staf

Kantor proyek Cordaid di Seunuddon merupakan satu tim yang kokoh yang terdiri dari orang-orang dengan latar belakang dalam bidang teknik sipil, arsitektur, ekonomi, manajemen, dan bidang-bidang terkait. Rekrutmen staf didasarkan pada kapasitas perorangan dan pengalaman mereka dalam pekerjaan-pekerjaan terkait.

## Pelatihan

Proyek Rekonstruksi dan Rehabilitasi PascaTsunami Cordaid mengidentifikasi dan mengkategorikan pelatihan sebagai berikut:

- **Pelatihan untuk staf Cordaid.** Kebutuhan pelatihan untuk staf Cordaid dikaji dan diidentifikasi selama perjalanan proyek disesuaikan dengan kebutuhan dan untuk memastikan efektivitasnya. Staf diberi peluang untuk berpartisipasi dalam pelatihan yang disponsori oleh Cordaid untuk

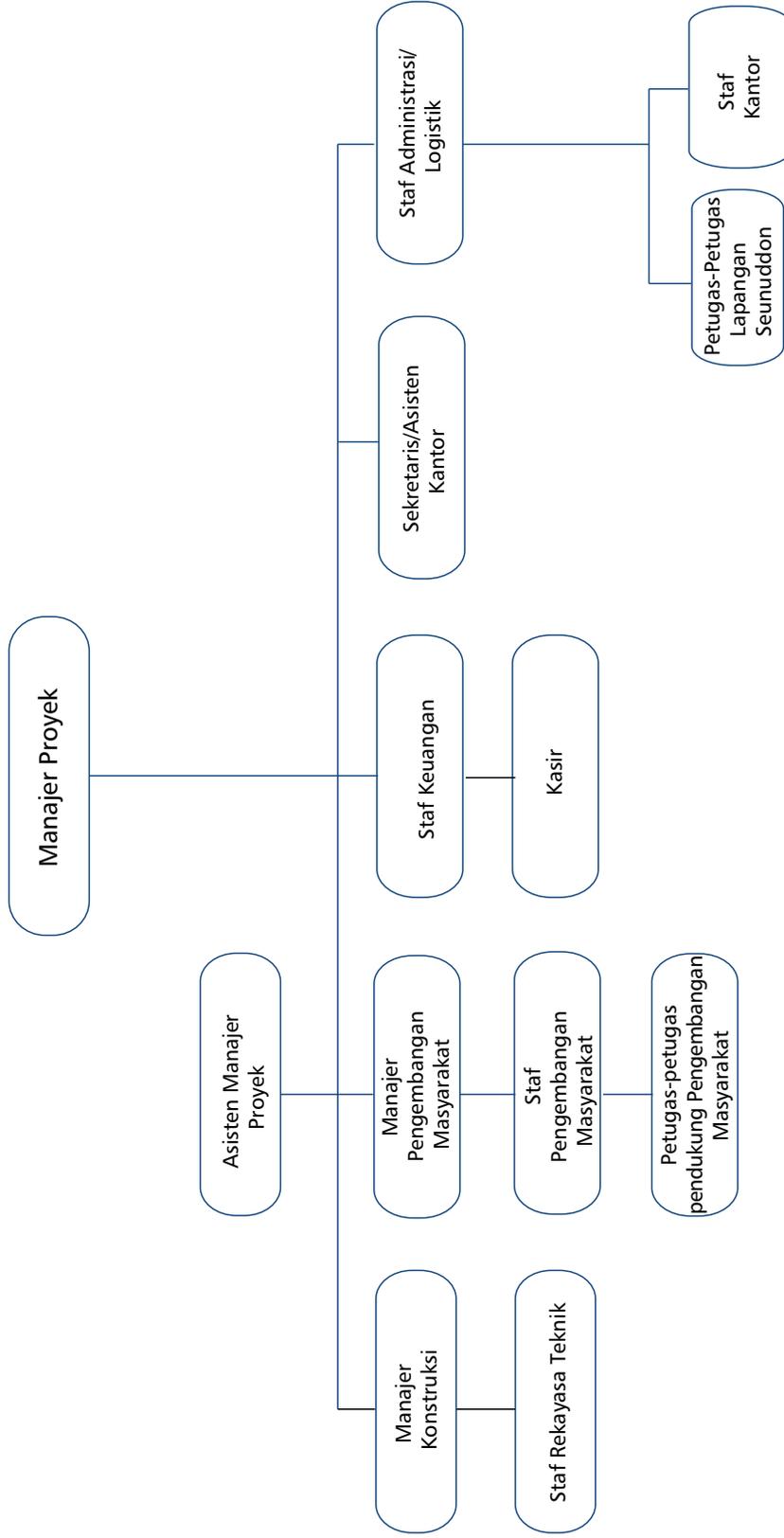
memperkuat kapasitas mereka untuk menjalankan tugas-tugas dan mengembangkan ketrampilan yang akan berperan dalam perkembangan pribadi dan profesional mereka.

- **Pelatihan untuk para kader dan fasilitator desa.** Para anggota VDF dan fasilitator masyarakat dilatih untuk memfasilitasi penyusunan rencana aksi masyarakat dan mendapatkan pelatihan lain tentang masyarakat (pelatihan untuk pelatih) yang berkaitan untuk mendukung penyebaran informasi kepada masyarakat. Pelatihan di tempat kerja dalam bentuk penyebaran informasi dan partisipasi aktif dalam aktivitas-aktivitas Cordaid terbukti bermanfaat dan praktis. (Sejumlah orang dari desa kemudian direkrut sebagai staf lapangan Cordaid di Kantor Seunuddon.)
- **Pelatihan untuk masyarakat.** Cordaid sangat aktif dalam memberikan pelatihan untuk masyarakat di enam desa dengan tujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan mengembangkan kapasitas mereka. Pelatihan juga dimaksudkan untuk mengembangkan kesadaran dalam memelihara prasarana dan fasilitas fisik yang diberikan Cordaid bagi wilayah tersebut. Pelatihan yang diberikan Cordaid antara lain adalah promosi kebersihan, pembangunan toilet umum, dan pembuatan mebel untuk penghidupan. Pelatihan juga membantu untuk mengembangkan kemauan baik masyarakat terhadap Cordaid dan aktivitas-aktivitasnya di wilayah tersebut.

## Mekanisme Penanganan Pengaduan Cordaid di Seunuddon

Mekanisme untuk penanganan pengaduan di proyek Cordaid di Seunuddon merupakan satu proyek yang berkelanjutan yang menyesuaikan dengan dinamika kondisi dan konteks desa.

Gambar 3: Organisasi Proyek Seunuddon Cordaid



Sejak awal, Cordaid mengakui perlunya untuk memfasilitasi komunikasi dan umpan balik antara proyeknya dengan masyarakat. Cordaid memfasilitasi pembentukan VDF-VDF di lima desa: Matang Lada, Teupin Kuyun, Ulee Rubek Timur, Ulee Rubek Barat, dan Lhok Puuk. VDF berfungsi untuk

- menyebarkan informasi tentang proyek Cordaid kepada masyarakat;
- memfasilitasi aktivitas-aktivitas proyek Cordaid;
- bertindak sebagai perantara untuk menyuarkan aspirasi, pengaduan, dan masukan masyarakat kepada Cordaid; dan
- memberitahu Cordaid dan membantu staf Cordaid untuk mengembangkan



Para perempuan dari desa memberikan suara mereka untuk Forum Pengembangan Desa.

kesadaran tentang budaya dan praktik setempat dan perkembangan sosial di desa-desa.

Pembentukan forum-Forum Pengembangan Desa didukung dan disetujui oleh para kepala desa di lima desa. Para anggota VDF dipilih oleh para penduduk desa melalui proses pemilihan yang demokratis dan transparan yang difasilitasi oleh Cordaid. Selama pemilihan, para kepala desa berperan aktif terhadap keberhasilan pemilihan-pemilihan tersebut. Mereka mendorong para penduduk desa untuk memberikan suara bagi para calon yang paling bisa mewakili suara dan aspirasi mereka untuk pembangunan desa. Di hari pemilihan, para penduduk desa datang berduyun-duyun menuju kotak suara untuk memberikan suara bagi calon mereka.

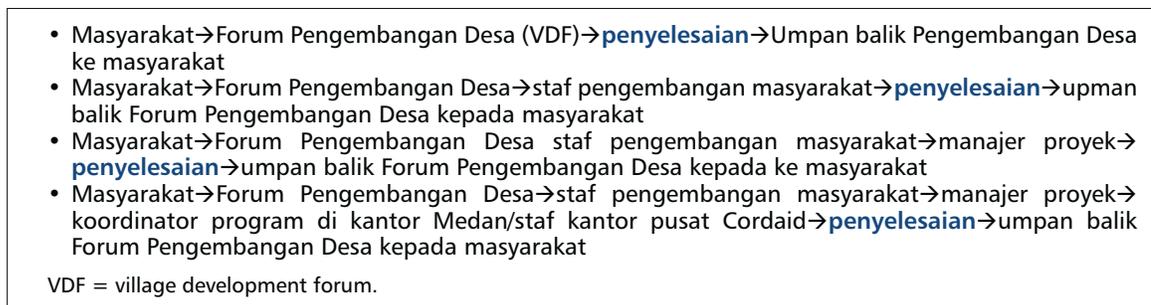
Meskipun umpan balik atau pengaduan tentang aktivitas-aktivitas Cordaid di wilayah tersebut diharapkan agar disalurkan melalui forum-forum tersebut, staf Cordaid di lapangan juga peka untuk mendengarkan masyarakat. Gambar 4 menggambarkan berbagai skenario alur komunikasi dan umpan balik antara masyarakat dan Cordaid melalui forum-Forum Pengembangan Desa.

Selama pelaksanaan proyek, Cordaid mengamati dan mengetahui adanya berbagai hubungan di antara berbagai pihak di desa, seperti antara pemuka desa dan masyarakat, dan antara forum-Forum Pengembangan Desa dan para pemuka desa. Cordaid juga melihat adanya dinamika sosial di desa-desa sasaran mereka serta para penduduknya.

Beberapa pengamatan tersebut adalah sebagai berikut:

- Meskipun didukung oleh para kepala desa, Forum Pengembangan Desa

#### Gambar 4: Alir Komunikasi





Salah satu pertemuan desa rutin yang dilakukan selama persiapan dan pelaksanaan subproyek.

dalam sejumlah kasus kemudian dipandang sebagai hambatan atau pesaing bagi para pemuka desa.

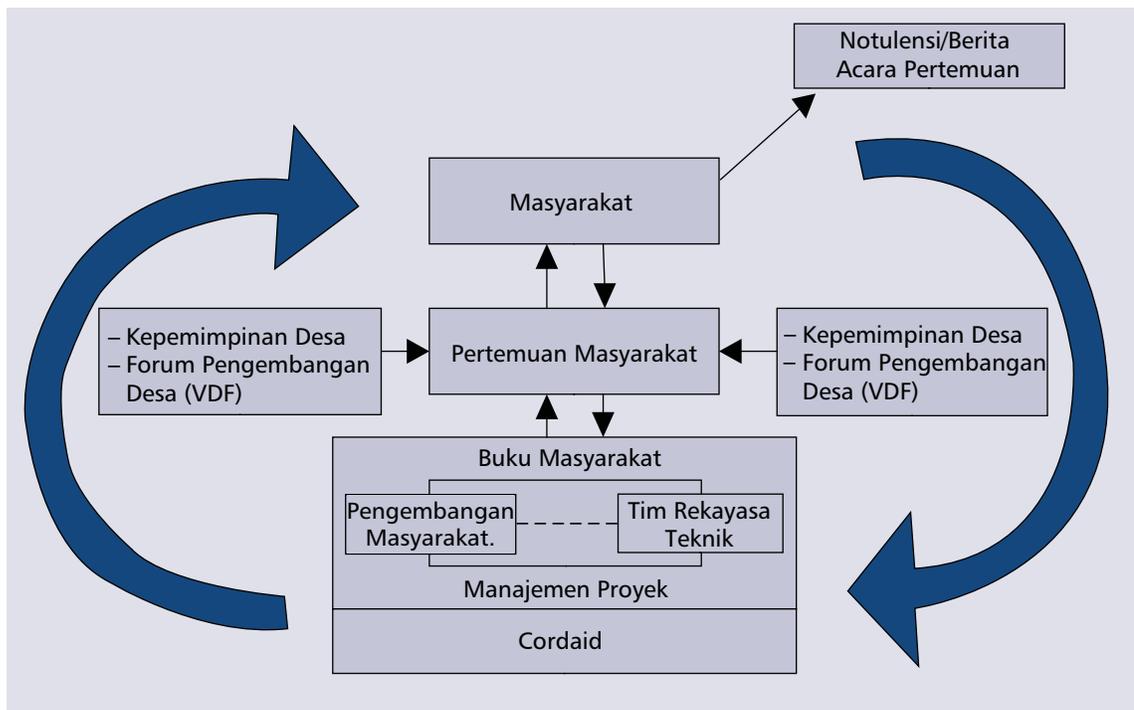
- Para anggota Forum Pengembangan Desa hampir semuanya merupakan anak-anak muda di desa-desa yang mempunyai latar belakang pendidikan formal yang lebih tinggi. Namun ini tidak memberikan mereka secara otomatis pengaruh atau legitimasi di dalam struktur desa. Ini berdampak pada efektifitas mereka dalam menangani pengaduan.
- Aliran sumber daya dan bantuan yang besar secara tiba-tiba untuk wilayah yang sudah lama terisolasi menimbulkan peluang bagi individu-individu di berbagai tingkat. Ini pada akhirnya berdampak pada hubungan, mengakibatkan kecemburuan dan konflik di antara para penduduk desa.
- Kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan desa (kepala desa, para pemuka tradisional seperti tuha peut atau tuha lapan) menghilang karena keterlibatan para pemuka tersebut dalam usaha konstruksi yang sedang berjalan.
- Forum-Forum Pengembangan Desa kadang-kadang dipandang sebagai hambatan terhadap kepentingan-kepentingan tersembunyi.
- Dalam sejumlah kasus, umpan balik yang diberikan secara langsung dan secara perorangan kemudian menjadi sengketa.

- Juga ada kasus dimana masyarakat menyatakan mereka mengabaikan umpan balik dan jawaban yang diberikan oleh Cordaid.
- Pertemuan-pertemuan masyarakat (musyawarah), yang telah menjadi bagian dari budaya setempat, merupakan satu media yang efektif untuk dipadukan ke dalam mekanisme penanganan pengaduan.

Berdasarkan pada pengamatan-pengamatan ini, Cordaid melakukan penyesuaian terhadap mekanisme penanganan pengaduan dan memperkenalkan satu alur komunikasi yang disesuaikan dengan situasi dan memfasilitasi praktik-praktik unggulan dalam penanganan pengaduan masyarakat. Mekanisme penanganan pengaduan tersebut, seperti digambarkan di Gambar 5, mencakup hal berikut:

- **Buku masyarakat.** Cordaid menyediakan buku di kantor lapangan di Seunuddon untuk masyarakat agar digunakan masyarakat untuk menuliskan pengaduan atau masukan. Buku tersebut menyebutkan tanggal, pihak yang mengajukan pengaduan, sifat pengaduan, siapa yang akan menangani pengaduan, dan tanggal umpan balik kepada pihak yang mengajukan pengaduan. Buku tersebut dikelola oleh staf dukungan pengembangan masyarakat Cordaid, yang direkrut dari Seunuddon dan berbicara menggunakan bahasa Aceh untuk membantu mereka yang buta huruf.
- **Pertemuan masyarakat.** Pertemuan-pertemuan dilakukan setiap bulan di masing-masing dari lima desa pada tanggal, tempat dan waktu yang disepakati sebelumnya dengan masyarakat. Jika perlu, Cordaid atau masyarakat menyelenggarakan pertemuan-pertemuan *ad hoc*. Pengaduan yang dituliskan di dalam buku masyarakat juga disebutkan dalam pertemuan masyarakat. Sejumlah Forum Pengembangan Desa menuliskan notulensi pertemuan. Dalam pertemuan, kepala desa atau anggota Forum juga akan berperan sebagai penerjemah bahasa Aceh (lihat Kasus 1).

**Gambar 5: Alur Komunikasi dalam Mekanisme Penanganan Pengaduan**



Pengembangan Masyarakat = staf dukungan pengembangan masyarakat.

- **Notulensi pertemuan masyarakat.** Masukan, keluhan, penyelesaian, dan umpan balik dicatat dalam notulensi pertemuan. Para anggota Forum Pengembangan Desa, dengan dibantu oleh staf pengembangan masyarakat Cordaid, akan bertugas sebagai pencatat notulensi. Notulensi akan ditandatangani oleh kepemimpinan desa, Forum Pengembangan Desa, saksi dari masyarakat, dan Cordaid. Notulensi yang sudah ditanda tangani ditempelkan di papan pengumuman desa yang terletak di depan balai desa.
- Masyarakat masih tetap bisa mendatangi pemimpin desa, Forum Pengembangan Desa, atau staf Cordaid (pengembangan masyarakat atau tim rekayasa teknik) untuk menyampaikan pengaduan mereka.

proyek Cordaid. Pertemuan-pertemuan staf bulanan di kantor manajemen proyek Cordaid membantu koordinasi internal untuk menyelesaikan masalah-masalah seperti itu. Staf utama yang ditunjuk untuk membahas dan menyelesaikan masalah-masalah seperti itu biasanya adalah manajer proyek, staf pengembangan masyarakat, dan staf rekayasa teknik. Koordinator proyek Cordaid di Medan diajak konsultasi kapanpun diperlukan.

Secara eksternal, Cordaid aktif dalam berkoordinasi dengan pemerintah kecamatan, pemerintah kabupaten, dan Kantor Koordinator Pemulihan untuk Aceh dan Nias PBB (*United Nations Office of the Recovery Coordinator for Aceh and Nias*), BRR, dan lembaga-lembaga non pemerintah lain yang bekerja di wilayah tersebut dan di Aceh Utara. Koordinasi aktif ini terbukti bermanfaat dalam menyelesaikan masalah-masalah yang lebih rumit. ETESP ADB, Kantor Misi ADB di Sumatra, dan konsultan pengawasan juga diajak konsultasi tentang masalah-masalah yang akan berdampak pada informasi di dalam laporan persiapan sub-proyek.

## Koordinasi

Masalah-masalah yang tidak dapat diselesaikan di lapangan dirujuk ke manajer

## Kasus 1: Hutang Kontraktor yang Tak Dilunasi di Ulee Rubek Barat

Sejumlah orang di desa Ulee Rubek Barat telah memanfaatkan pembangunan rumah dengan menjadi pemasok bahan-bahan bangunan dan tenaga kerja kepada kontraktor perumahan. Cordaid—melalui manajer proyek, staf pengembangan masyarakat dan staf rekayasa tekniknya—beberapa kali telah mengingatkan para penduduk desa bahwa Cordaid tidak akan bertanggung jawab apabila ada masalah hutang antara kontraktor dengan masyarakat yang menjadi pemasok. Namun demikian, Cordaid tetap memfasilitasi sebuah pertemuan antara masyarakat yang menjadi pemasok dengan kontraktor untuk menyelesaikan masalah tersebut. Namun karena kontraktor mempunyai kesulitan dengan aliran kasnya, kontraktor tidak bisa melunasi hutangnya. Kontraktor meninggalkan lokasi karena takut kepada masyarakat yang menjadi pemasok.

Desas desus menyebar di desa bahwa Cordaid telah menunda pembayaran kepada kontraktor dan bahwa Cordaid akan mengambil alih tanggung jawab untuk membayar hutang-hutang kontraktor. Akibat desas desus tersebut, sejumlah masyarakat yang menjadi pemasok mengancam untuk menyandera kendaraan-kendaraan Cordaid serta stafnya yang datang ke desa tersebut.

Manajer proyek Seनुuddon Cordaid berkonsultasi dengan koordinator program di Medan. Pejabat sementara manajer proyek meyakinkan koordinator proyek bahwa situasi masih bisa dikendalikan. Diketahui bahwa secara umum masyarakat masih mendukung Cordaid dan bahwa sejumlah pemasok yang belum dibayar sekedar berharap bahwa Cordaid akan mengganti hutang yang belum dilunasi kontraktor.

Untuk menghindari distorsi informasi dan untuk memperjelas posisi Cordaid, staf pengembangan masyarakat Cordaid mengadakan pertemuan masyarakat di balai desa. Para pimpinan desa, para anggota Forum Pengembangan Desa, anggota masyarakat, manajemen proyek Cordaid (pejabat sementara manajer proyek dan staf pengembangan masyarakat dan tim rekayasa teknik) hadir dalam pertemuan tersebut.

Pejabat sementara manajer proyek Cordaid menjelaskan bahwa Cordaid tidak terlibat sedikitpun dalam transaksi antara kontraktor dan para pemasok. Dengan demikian, Cordaid tidak akan dan tidak bisa bertanggung jawab atas hutang-hutang kontraktor. Cordaid juga menjelaskan bahwa lembaga ini menempatkan keselamatan staf sebagai prioritas dan akan menarik semua stafnya dari wilayah tersebut jika Cordaid menganggap bahwa stafnya menghadapi risiko. Cordaid menasehati para pemasok untuk menanyakan masalah tersebut pada manajemen kontraktor yang lebih tinggi di Medan. Masyarakat memahami dan menerima penjelasan Cordaid. Diskusi dalam pertemuan tersebut dicatat dalam bentuk notulensi.

## Pelajaran yang Dipetik dan Rekomendasi

Proyek Seनुuddon Cordaid menangani kebutuhan penduduk di desa-desa yang dibantu oleh ETESP di Seनुuddon. Aktivitas-aktivitas Cordaid dalam rekonstruksi dan rehabilitasi rumah, jalan, jembatan dan jaringan pasokan air serta aktivitas-aktivitas penghidupan diidentifikasi sebagai prioritas di dalam rencana aksi masyarakat. Ini menumbuhkan itikad baik di dalam masyarakat dan diantara para pemangku kepentingan lain terhadap alasan keberadaan Cordaid di wilayah tersebut. Itikad

baik merupakan satu aset yang tak ternilai harganya bagi Cordaid dalam melaksanakan proyeknya dan dalam membangun hubungan dengan para pemangku kepentingan proyek.

Dilain pihak, setelah konflik yang berkepanjangan dan isolasi yang diakibatkannya, ditambah dengan kerusakan hebat karena tsunami, begitu besarnya jumlah bantuan yang masuk—termasuk dari Cordaid—di wilayah tersebut, menciptakan banyak peluang. Hal-hal tersebut juga berdampak pada hubungan di masyarakat dan dinamika sosialnya. Ini menambah kerumitan dalam memahami wilayah tersebut. Kehadiran Cordaid di Seनुuddon juga menimbulkan

banyak pengharapan dalam masyarakat baik secara perorangan maupun kelompok. Dalam kenyataannya, mengelola pengaduan tidak bisa lepas dari masalah mengelola harapan.

Mengajukan pengaduan juga harus dipandang sebagai hak untuk berpendapat. Staf Cordaid (staf dukungan pengembangan masyarakat, staf pengembangan masyarakat, dan staf rekayasa teknik) mengalami kasus-kasus dimana orang datang sekedar untuk mengeluarkan uneg-uneg tanpa benar-benar melakukan tuntutan atau pengaduan. Ini juga bisa dipandang sebagai terciptanya itikad baik—atau kepercayaan—kepada Cordaid. Namun kadang-kadang para staf merasa kewalahan menyelesaikan tugas-tugas mereka lalu mengabaikan atau menganggap ringan pengaduan yang mereka terima. Sangat sering terjadi, pengaduan kecil atau tidak berarti bisa menimbulkan rasa frustrasi karena tidak ditangani dengan semestinya atau tepat pada waktunya. Meskipun sudah ada pengarahan, masih tetap ada kesalahpahaman tentang proyek dan pendekatannya. Meskipun pengaduan atau keluhan mungkin merupakan akibat rumitnya masalah yang melibatkan perilaku, karakter, atau latar belakang manusia, sering kali masalah muncul karena kurangnya waktu yang diinvestasikan untuk melakukan komunikasi.

Pelajaran yang paling penting dari pengalaman Cordaid dalam penanganan pengaduan di Seunuddon adalah bahwa: **pengaduan tidak untuk dihindari karena pengaduan merupakan bagian dari manusia dan hidup; pengaduan harus ditangani dengan mempertimbangkan modal manusia, nilai-nilai, dinamika sosial, dan konteks sebuah wilayah.**

Pengalaman Cordaid dalam menangani pengaduan di Seunuddon dapat digunakan sebagai rujukan untuk kerjanya di masa mendatang atau untuk lembaga-lembaga lain, seperti disebutkan dalam rekomendasi-rekomendasi berikut:

- Satu mekanisme penanganan pengaduan dan keluhan harus menjadi bagian dari prosedur pelaksanaan baku atau sebagai bagian tak terpisahkan dari pedoman kerja lapangan sebuah proyek. Mekanisme juga harus disebarkan kepada para pemangku kepentingan proyek.
- Mekanisme penanganan pengaduan dapat dimasukkan menjadi bagian dari

budaya atau praktik-praktik setempat yang sudah ada dan struktur desa. Yang paling baik adalah memperkuat dan mengembangkan kapasitas struktur yang sudah ada atau praktik-praktik unggulan atau kebiasaan yang sudah ada daripada menciptakan yang baru.

- Karena penanganan pengaduan memerlukan banyak komunikasi, yang terbaik adalah melengkapi staf lapangan dengan pelatihan tentang ketrampilan komunikasi pada awal proyek dan secara berkala selama berjalannya proyek.
- Satu mekanisme penanganan pengaduan yang dikelola secara semestinya bisa menghasilkan indikator-indikator yang dapat bermanfaat bagi pelaksanaan proyek. Untuk itu disarankan agar ditunjuk staf tersendiri dengan deskripsi pekerjaan khusus untuk menangani prosedur dan mekanisme penanganan pengaduan masyarakat.
- Pengalaman dalam menangani dan menyelesaikan pengaduan dapat menjadi pelajaran bagi masa mendatang. Pengaduan juga bisa menjadi indikator-indikator pembangunan di sebuah wilayah. Sebaiknya catatan tentang pengaduan dibuat dan disimpan secara sistematis dan benar.
- Sebuah formulir pengaduan harus tersedia dan digunakan. Formulir tersebut harus berisi informasi tentang orang yang mengajukan pengaduan, sifat pengaduan, penyelesaian pengaduan, tanda tangan pihak yang mengajukan pengaduan, dan lembaga (badan pelaksana), dan harus disaksikan oleh seorang wakil masyarakat. Formulir harus digunakan sebagai catatan dan untuk rujukan di masa mendatang.
- Penyebaran informasi tentang proyek dan pendekatan-pendekatannya harus dilakukan secara rutin dengan cara yang peka terhadap budaya setempat dan latar belakang masyarakat atau perorangan.
- Harus ada pemahaman tentang interaksi sosial dan hubungan

## Kasus 2: Seorang Pemuka Desa Menuntut Rumah yang Lebih Besar

Salah seorang penerima manfaat rumah, yang juga merupakan seorang kepala desa, meminta Cordaid untuk membangun rumah yang untuk keluarganya dengan ukuran yang lebih besar dari rumah 36 m<sup>2</sup> yang disepakati antara Cordaid dan Bank Pembangunan Asia (ADB). Cordaid (pertama melalui staf rekayasa teknik dan kemudian manajer proyeknya) menjelaskan bahwa lembaga ini tidak bisa memenuhi permintaan tersebut karena hal itu akan melanggar laporan persiapan sub-proyek dan tidak akan selaras dengan upaya Cordaid untuk memberikan perlakuan yang setara dan adil terhadap semua penerima manfaat.

Oleh karena itu, kepala desa mengancam bahwa ia tidak akan lagi mendukung dan berpartisipasi dalam aktivitas-aktivitas Cordaid. Ia menggunakan pengaruhnya untuk melarang kontraktor untuk bekerja di desanya. Kerja konstruksi dihentikan.

Cordaid tidak ingin membuat para penduduk desa berada dalam situasi yang canggung melawan kepala desa mereka dan membuat konflik lebih lanjut dalam masyarakat. Oleh karena itu, Cordaid mendekati camat dan pejabat senior pemerintah kabupaten. Karena Cordaid menjaga hubungan dan koordinasi secara rutin dengan badan pemerintah sejak awal proyek, mereka dengan cepat memahami situasinya dan memberikan dukungan mereka kepada Cordaid. Mereka menyelesaikan masalah kepala desa tersebut.

Berkat campur tangan camat dan bupati, kontraktor diizinkan untuk melanjutkan kerjanya di desa tersebut.

antara penduduk di desa atau wilayah. Dengan demikian, mekanisme penanganan pengaduan dapat diselaraskan untuk bisa beradaptasi dengan perubahan dan perkembangan.

- Di tempat seperti Seunuddon, dengan latar belakang “zona

merah” akibat konflik dan kondisinya saat ini sebagai penerima bantuan dengan jumlah sangat besar, situasinya bisa semakin rumit. Di daerah ini, penting untuk menjadi bagian dari satu badan koordinasi yang lebih besar atau masyarakat (lihat Kasus 2.)

# 11. Penanganan Pengaduan dalam Pendampingan Masyarakat: Pengalaman Bina Swadaya

oleh Jose T. Nicolas,<sup>1</sup> Ira Hermantyo,<sup>2</sup> dan Agung Prasetyo<sup>2</sup>

11

## Latar Belakang

Bina Swadaya adalah sebuah lembaga non pemerintah di tingkat nasional yang kuat di Indonesia. Bina Swadaya mulai sebagai satu gerakan sosial pada tahun 1956 dan perlahan-lahan berubah menjadi lembaga pembangunan sosial ekonomi dan kewira-usahaan sosial. Aktivitas-aktivitasnya telah menjadi beragam yaitu

- pengembangan keuangan mikro yang mencakup empat bank (Bank Perkreditan Rakyat) dan 18 cabang keuangan mikro;
- pemberdayaan masyarakat sipil yang mencakup layanan konsultasi, sebuah pusat pelatihan, dan pengembangan koperasi; dan
- pengembangan agrobisnis dan komunikasi pembangunan yang mencakup 17 unit usaha (termasuk berbagai publikasi seperti majalah *Trubus*, buku-buku pertanian dan umum, percetakan dan aktivitas-aktivitas pariwisata alternatif).

Mengingat pengalamannya yang panjang dalam membentuk dan memperkuat kelompok-kelompok swadaya dan koperasi, Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*) menggunakan Bina Swadaya untuk memberikan bantuan pendampingan masyarakat untuk aktivitas-aktivitas sub

proyek dalam pertanian, perikanan dan pengairan di bawah Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*). Bina Swadaya ditugaskan untuk membentuk dan mengembangkan kelompok-kelompok swadaya, merekrut dan melatih para fasilitator/pendamping desa, membantu menyiapkan rencana-rencana untuk memenuhi persyaratan kelompok-kelompok swadaya, memfasilitasi kontrak untuk sub-sub proyek irigasi berbasis masyarakat, dan membantu mengintegrasikan federasi perkumpulan pengguna air ke dalam keujreun (lembaga tradisional di Aceh).

Bina Swadaya memulai kerjanya untuk ETESP pada bulan November 2005. Sebuah tim lapangan yang terdiri dari seorang ketua tim, tiga tenaga ahli, satu staf administrasi, dan para spesialis penggerak masyarakat (*community mobilization specialists/CMSs*), digerakkan di Aceh untuk memulai diskusi dengan para pemuka desa, tim konsultan ETESP, dan para kepala badan-badan pemerintah daerah di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Nias. Tim juga memulai perekrutan dan pelatihan para pendamping masyarakat. Tergantung pada skala aktivitas ETESP di kabupaten, Bina Swadaya menugaskan dua atau tiga spesialis penggerak masyarakat per kabupaten untuk bekerja dengan tim-tim konsultan sektor ETESP. Dua staf senior Bina Swadaya ditugaskan untuk memberikan dukungan manajemen kepada tim

<sup>1</sup> Jose T. Nicolas bekerja sebagai spesialis perlindungan sosial untuk Kantor Misi ADB di Sumatra (*ADB Extended Mission in Sumatra*) mulai bulan November 2005 hingga bulan Juli 2009. Ia juga ditugaskan oleh Kantor Fasilitator Proyek Khusus (*Office of the Special Project Facilitator*) untuk berkoordinasi dengan para penulis buku ini.

<sup>2</sup> Ira Hermantyo dan Agung Prasetyo, pegawai tetap Bina Swadaya, terlibat dalam persiapan dan pelaksanaan komponen pemberdayaan sektor pertanian, perikanan, dan pengairan ETESP hingga selesainya keterlibatan Bina Swadaya pada bulan Agustus 2008.

lapangan melalui kunjungan dan pertemuan-pertemuan koordinasi rutin.

Pada bulan Juni 2007, kontrak antara Bina Swadaya dan ADB direvisi untuk menanggapi meningkatnya kebutuhan akan pendampingan masyarakat dalam sektor-sektor khusus. Kerangka acuan untuk para pendamping masyarakat dimodifikasi untuk memenuhi persyaratan khusus berbagai sektor yang berbeda. Revisi juga mempunyai visi untuk mengurangi secara bertahap dukungan purna waktu tim Bina Swadaya di tingkat propinsi dan serah terima fungsi-fungsi mereka kepada para satker proyek dan satker kabupaten sebagai bagian dari strategi *exit* ETESP secara keseluruhan dan peralihan kepada manajemen pemerintah daerah.<sup>3</sup>

Keterlibatan Bina Swadaya dalam ETESP berakhir pada bulan Juni 2008. Selama keterlibatannya, Bina Swadaya memfasilitasi sejumlah 2.173 kelompok swadaya. Dari jumlah tersebut, 543 kelompok swadaya ada di sektor pertanian dan 1.051 kelompok di sektor perikanan. Sejumlah 538 perkumpulan pengguna airdan 41 federasi perkumpulan pengguna air juga difasilitasi dalam sektor pengairan. Jumlah seluruh anggota di dalam kelompok-kelompok ini adalah 106.698, dimana 39,3% (41.956) adalah perempuan. Dari semua perkumpulan pemakai air, 63% dibentuk di bawah ETESP, sementara yang lain sudah ada sebelum tsunami. Semua kelompok swadaya yang dibantu di bawah sektor perikanan merupakan kelompok-kelompok baru.<sup>4</sup>

Dengan bekerja sama dengan tim konsultan sektor perikanan the ETESP dan para satkers, Bina Swadaya membantu 1.051 kelompok nelayan untuk menyiapkan dan melaksanakan kontrak masyarakat senilai Rp. 78.985.866.919 (\$7,89 juta). Bina Swadaya juga bekerja dengan tim konsultan sektor pengairan untuk membantu 538 perkumpulan pengguna airdan 41 federasi perkumpulan pengguna air untuk menyiapkan dan melaksanakan kontrak masyarakat senilai Rp.34.483.100.201 (\$3,45 juta).

Meskipun penanganan pengaduan tidak secara eksplisit disebutkan dalam kontrak Fase 1 dengan ADB, Bina Swadaya memandang penanganan pengaduan sebagai satu bagian yang tak terpisahkan dari pemberdayaan masyarakat.

Memberikan peluang kepada masyarakat untuk mengangkat masalah dan kepedulian mereka terkait persiapan dan pelaksanaan sub proyek dianggap sebagai elemen yang penting dalam memperkuat kelompok-kelompok swadaya. Pada Juni 2007 (fase 2 keterlibatan Bina Swadaya untuk ETESP), penanganan pengaduan dimasukkan di dalam kerangka acuan.

## Pendekatan terhadap Pendampingan Masyarakat

Kontrak antara ADB dan Bina memerlukan fasilitas paling tidak 2.000 kelompok swadaya yang tercakup dalam sektor pertanian, perikanan dan pengairan ETESP.

Meskipun Bina Swadaya mempunyai prestasi yang tak diragukan dalam pendampingan masyarakat dan pengorganisasian kelompok-kelompok swadaya, persyaratan pendampingan masyarakat dari ETESP dan keadaan dimana pendampingan akan dilakukan agak sedikit berbeda.

Satu hal yang pasti, kebanyakan kelompok sasaran yang akan didampingi berada dalam sektor-sektor khusus dan telah diidentifikasi sebelumnya oleh tim konsultan dan para satker. Trauma yang dialami para penerima manfaat dari bencana dan struktur kepemimpinan desa yang terpecah juga menjadi tantangan tambahan dalam pendampingan masyarakat.

Rancangan dan pemberian bantuan dan/ atau dukungan material kepada para penerima manfaat yang akan didampingi berada di luar kendali Bina Swadaya. Satuan/unit lain (para konsultan sektor, satker-satker, dan satuan pelaksanaan kabupaten) menangani rancangan dan pelaksanaan pemberian bantuan kepada masyarakat. Bina Swadaya harus berkoordinasi erat dengan sejumlah unit dalam melaksanakan pendampingan masyarakat. Pengaturan pelaksanaan ini merupakan tantangan besar bagi pendampingan masyarakat.

Merupakan satu tantangan mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam diskusi-diskusi dan pertemuan-pertemuan

<sup>3</sup> Variasi Kontrak No. 5 untuk Pendampingan Masyarakat ETESP, Mei 2007.

<sup>4</sup> ADB. 2008. *ADB Community Empowerment: NGO Services for Agriculture, Fisheries and Irrigation Components*. Laporan konsultan. Banda Aceh: ADB (Laporan akhir Bina Swadaya, Agustus).

persiapan. Ketika Bina Swadaya mengundang masyarakat untuk hadir dalam pertemuan masyarakat, sejumlah orang bertanya bantuan apa yang dibawa Bina Swadaya untuk masyarakat. Kredibilitas para pendamping masyarakat digerogoti oleh keterlambatan atau perubahan dalam pelaksanaan bantuan yang sesungguhnya oleh satker-satker.

Pada tahun 2007, Bina Swadaya harus menyesuaikan pendampingannya untuk menanggapi kebutuhan yang meningkat dari berbagai sektor. Dalam hal sektor pengairan, pendampingan difokuskan untuk mempersiapkan para perkumpulan pengguna air untuk melakukan kerja-kerja sipil berbasis masyarakat untuk perbaikan sistem pengairan. Di sektor pertanian, pendampingan berkisar pada penyiapan kelompok-kelompok petani untuk menerima input pertanian dari dinas pertanian kabupaten. Di sektor perikanan, pendampingan fokus untuk membantu masyarakat dalam memprioritaskan aktivitas-aktivitas untuk bantuan hibah desa dan dalam melaksanakan aktivitas-aktivitas kehidupan khusus – seperti manajemen kolam, pengoperasian perahu penangkap ikan, budidaya rumput laut,

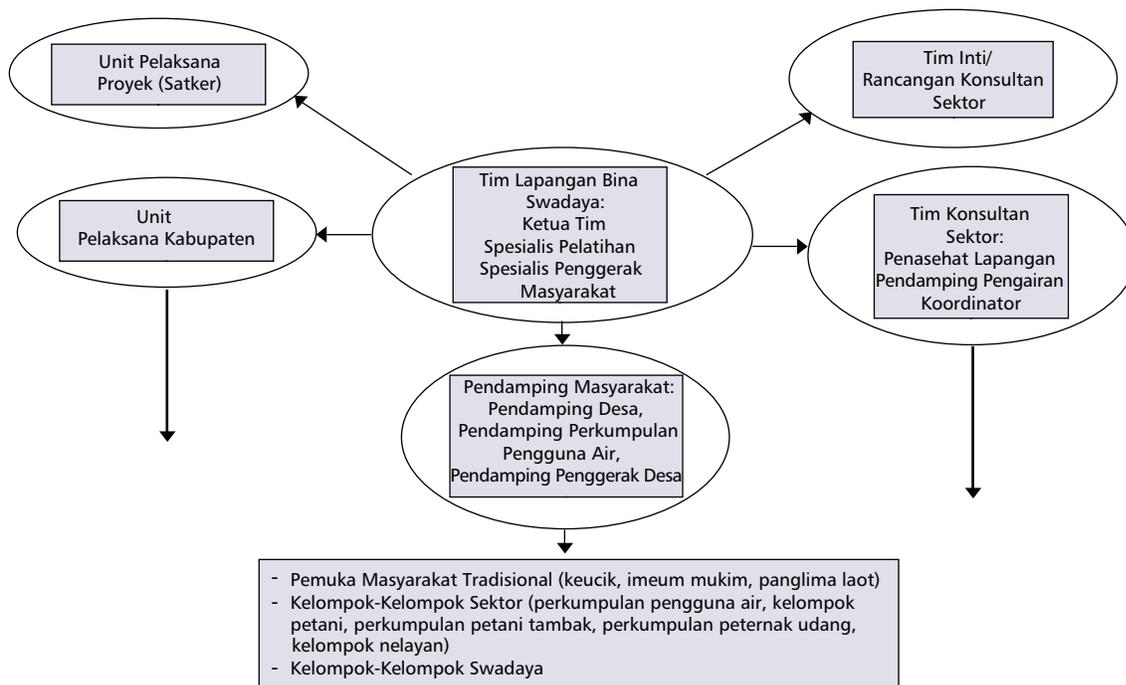
penghutanan kembali tanaman bakau, dan aktivitas-aktivitas terkait. Gambar 1 menunjukkan berbagai satuan/unit dengan siapa Bina Swadaya berkoordinasi dalam pendampingan masyarakat.

Untuk memaksimalkan partisipasi masyarakat sasaran, Bina Swadaya merekrut dan melatih satu pendamping masyarakat per desa berdasarkan pada nominasi dari masyarakat penerima manfaat sasaran. Selama pengarahan masyarakat tentang aktivitas-aktivitas ETESP di desa, CMS meminta para penerima manfaat untuk memberikan rekomendasi orang-orang di desa yang mereka percaya dan yakini mempunyai kemampuan untuk membantu menyelenggarakan pertemuan-pertemuan masyarakat, mengumpulkan informasi yang diperlukan, dan berfungsi sebagai penghubung antara kelompok mereka dan proyek. Khusus untuk sektor pengairan, para pendamping masyarakat yang awalnya direkrut adalah staf yang diperkerjakan di proyek pengairan yang didanai ADB sebelumnya di Aceh. Tidak ada kualifikasi tambahan yang diperlukan untuk para calon.

Para pendamping masyarakat yang direkrut berdasarkan rekomendasi masyarakat mempunyai kemampuan untuk mengumpulkan data,



**Gambar 1: Unit-Unit Yang Berkoordinasi dengan Bina Swadaya dalam Pendampingan Masyarakat**



memberikan informasi kepada masyarakat tentang pertemuan-pertemuan dan meneruskan informasi dan umpan balik dari masyarakat. Namun demikian, mereka seringkali kurang memiliki kredibilitas untuk melibatkan para penerima manfaat dalam hal masalah atau konflik. Karena kesulitan yang dihadapi dalam pendekatan ini, diputuskan pada tahun 2007 untuk membuka rekrutmen pendamping masyarakat bagi para penduduk lain yang berkualifikasi di kabupaten. Ini membantu meningkatkan ruang lingkup dan integrasi aktivitas, mengurangi biaya pendampingan, dan memungkinkan rekrutmen para pendamping masyarakat yang lebih terampil. Ini juga meningkatkan pandangan terhadap status sosial para pendamping masyarakat, sehingga memungkinkan mereka untuk melibatkan para pemuka tradisional dan desa.

Pemilihan para pendamping masyarakat di kabupaten-kabupaten yang sangat terkena dampak konflik bersenjata (Aceh Besar, Pidie, Bireuen, East Aceh, Lhokseumawe, dan Aceh Utara) merupakan satu tantangan besar. Tatanan sosial di wilayah-wilayah ini telah mengalami degradasi selama tahun-tahun belakangan dan kepercayaan kepada pemerintah dan orang luar sangat rendah. Beberapa staf Bina Swadaya yang mendatangi tempat-tempat ini awalnya diancam oleh para mantan kombatan di desa-desa. Untuk berjaga-jaga, Bina Swadaya juga



Petani perempuan di Aceh Besar.

telah membahas pemilihan para pendamping masyarakat dengan para pemimpin Gerakan Aceh Merdeka di wilayah-wilayah tersebut. Dengan pendekatan ini, Bina Swadaya mampu untuk melakukan pendampingan masyarakat di wilayah-wilayah yang terkena dampak konflik.

Sejak tahun 2005 hingga 2008, Bina Swadaya merekrut dan melatih 383 pendamping penggerak masyarakat, 286 pendamping pengairan (tenaga pendamping petani/TPP) dan 307 pendamping desa untuk komponen perikanan. Para pendamping masyarakat dipekerjakan di 589 desa untuk pengairan, 315 desa untuk perikanan, dan 416 desa untuk pertanian, mencakup keseluruhan 15 kabupaten di NAD dan Nias.

Meskipun sudah dilakukan upaya-upaya untuk merekrut lebih banyak perempuan, hambatan budaya dan sosial menyulitkan upaya-upaya tersebut. Komposisi kelompok sasaran (yang sebagian besar laki-laki), seringnya perjalanan ke desa-desa terdekat, dan waktu untuk melakukan pertemuan membuat banyak perempuan enggan untuk bekerja sebagai pendamping masyarakat. Akibatnya, hanya 20% dari para pendamping masyarakat yang direkrut adalah perempuan. Para pendamping perempuan mendorong lebih banyak perempuan untuk berpartisipasi dalam perkumpulan pengguna air dan membantu terbentuknya kelompok-kelompok swadaya perempuan dalam aktivitas-aktivitas penghidupan tertentu. Juga dilakukan upaya-upaya untuk melibatkan lebih banyak perempuan dalam pelatihan-pelatihan ketrampilan yang diberikan kepada para penerima manfaat.

Di bawah pengawasan para spesialis penggerak masyarakat (CMS), para pendamping masyarakat membantu kelompok-kelompok petani, kelompok-kelompok nelayan, dan perkumpulan-perkumpulan pengguna air untuk memperkuat organisasi-organisasi desa mereka dengan menghubungkan ke sumber daya-sumber daya yang mereka perlukan. Tujuannya adalah untuk memberdayakan masyarakat untuk mengembangkan sistem-sistem penghidupan yang berkelanjutan melalui kelompok-kelompok produk yang terhubung ke para pembeli di pasar dan layanan-layanan pendukung terkait. Pada saat yang sama, para pendamping masyarakat bertindak sebagai saluran pengaduan bagi masyarakat di desa-desa dan bekerja dengan para pemuka tradisional di tingkat gampong dan mukim untuk menyelesaikan konflik.

## Pelatihan tentang Penanganan Pengaduan bagi Para Pendamping Masyarakat

Para pendamping masyarakat yang dipekerjakan oleh Bina Swadaya mendapatkan pelatihan dasar 5 hari tentang berbagai komponen dan proses yang berkaitan dengan aktivitas-aktivitas pertanian, perikanan dan pengairan ETESP. Termasuk dalam pelatihan ini adalah modul 2 jam tentang peran pendamping masyarakat dalam penanganan pengaduan dan penyelesaian keluhan, sumber dan jenis pengaduan, proses perujukan untuk masalah-masalah yang tidak terselesaikan, pendekatan terhadap penanganan pengaduan, dan peran Bina Swadaya.

Pada bulan November 2006, Kantor Fasilitator Proyek Khusus (*Office of the Special Project Facilitator*) ADB menyelenggarakan pelatihan percontohan tentang penanganan pengaduan di tingkat desa untuk para pendamping masyarakat dan spesialis penggerak masyarakat (CMS) dari Banda Aceh dan Aceh Besar. Lokakarya mencakup studi kasus-studi kasus dan permainan peran. Buku pegangan lokakarya memberikan panduan tentang bagaimana menyortir pengaduan dan satu bagan alur yang menjelaskan tanggung jawab para staf dan pendamping masyarakat.

Para pendamping masyarakat dan para CMS juga berpartisipasi dalam pengarahan-pengarahan tentang mekanisme pengaduan yang diselenggarakan oleh Unit Fasilitasi Pengaduan (*Grievance Facilitation Unit*) ETESP di Meulaboh, Nias dan Simeulue pada tahun 2007.

## Pendekatan terhadap Penanganan Pengaduan dan Penyelesaian Konflik

Sebelum tim Bina Swadaya digerakkan, telah disadari tentang risiko munculnya kecemburuan dan konflik terkait dengan penentuan sasaran dan/atau pemilihan desa-desa dan para penerima manfaat. Meskipun desa-desa pada umumnya dipandang mampu untuk melakukan keputusan-keputusan investasi dan menyelesaikan pertikaian-pertikaian dengan



Sebuah pertemuan desa diselenggarakan di sebuah meunasah di Aceh Barat untuk membahas satu masalah di sektor perikanan.

baik, risiko munculnya konflik karena tidak disertakannya orang-orang atau kelompok-kelompok tertentu tidak bisa diabaikan. Selain itu lemahnya kohesi sosial dan ada ketidakpercayaan mendasar sejumlah masyarakat terhadap pemerintah yang diakibatkan oleh konflik bersenjata selama puluhan tahun.

Tantangan-tantangan ini dipertimbangkan dalam perancangan komponen pemberdayaan masyarakat dalam sektor-sektor pertanian, perikanan, dan pengairan ETESP. Untuk meminimalkan konflik, proses penentuan sasaran desa dan pemilihan penerima manfaat dirancang setransparan dan seinklusif mungkin. Perbaikan dan/atau pembangunan aset masyarakat yang akan memberikan manfaat bagi lebih banyak penerima manfaat juga akan disertakan.

Rancangan awal strategi penyelesaian konflik yang disusun oleh para konsultan sektor perikanan ETESP pada bulan November 2005 meletakkan para pendamping masyarakat di ujung tombak dalam penyelesaian pengaduan

dan memberikan klarifikasi dan informasi di desa-desa. Para pendamping masyarakat diberi mandat pertama-tama untuk berupaya untuk menyelesaikan masalah antara para pihak yang bertikai. Namun masalah yang tidak bisa diselesaikan seperti itu harus dirujuk ke struktur desa tradisional yang ada.<sup>5</sup>

Di Aceh, struktur-struktur ini mencakup gampong dan mukim. Sebuah gampong adalah sebuah unit masyarakat yang sah yang merupakan organisasi pemerintah paling rendah di bawah pengawasan langsung oleh mukim dan diketuai oleh keuchik. Sengketa-sengketa dapat dibahas di meunasah atau mesjid, yang secara tradisional telah digunakan di Aceh sebagai tempat beribadah, pusat komunikasi dan informasi, balai konsultasi, tempat untuk menyelesaikan sengketa, dan pusat masyarakat untuk aktivitas-aktivitas lain.<sup>6</sup>

Masalah-masalah yang tidak dapat diselesaikan di gampong dapat dibawa ke tingkat lebih tinggi yaitu mukim, yang merupakan unit masyarakat menurut hukum adat dan terdiri dari sekelompok desa. Sebuah mukim dipimpin oleh imeum mukim, yang didukung oleh beberapa dewan tetua dan seorang tokoh yang dihormati di kelompok desa tersebut.

Menurut rencana awal, masalah-masalah yang tidak dapat diselesaikan oleh pendamping masyarakat dengan bantuan para pemuka tradisional harus dirujuk ke spesialis penggerak masyarakat (CMS), yang kemudian akan bertemu dengan para pihak yang terlihat dan berupaya untuk menyelesaikan masalah tersebut. Masalah-masalah yang tetap tidak terselesaikan di tingkat ini akan diteruskan ke satu dewan peninjau di tingkat kabupaten yang terdiri dari ketua dinas perikanan, pertanian atau pengairan di kabupaten, para CMS, dan wakil satker. Keputusan mereka akan dianggap final.

Pengaturan ini terbukti bermanfaat dalam menyelesaikan hampir semua sengketa antara para penerima manfaat dan hampir semua pertanyaan dan permasalahan yang diangkat tentang kualitas dan pemberian bantuan. Sekitar 39% pengaduan diselesaikan di desa melalui upaya para pendamping masyarakat, sementara 53% memerlukan intervensi dari CMS, para konsultan sektor, dan/atau satker.

Namun demikian, pengaduan-pengaduan tentang proyek dan staf unit kabupaten serta dugaan adanya penyimpangan harus diselesaikan dengan melibatkan unit-unit eksternal dan para staf di propinsi, Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) NAD dan Nias, dan Kantor Misi ADB di Sumatra (*ADB's Extended Mission in Sumatra/EMS*). Lihat Gambar 2.

Dalam kaitannya dengan penanganan pengaduan, para pendamping masyarakat

- merupakan wadah yang baik untuk menerima berbagai jenis pengaduan;
- mampu membantu menyelesaikan konflik antara para penerima manfaat, dan konflik antara para penerima manfaat dan bukan penerima manfaat; dan
- mampu memberikan informasi dasar yang terkait dengan pertanyaan-pertanyaan dari masyarakat (Kotak 1).

Namun demikian, lebih dari separuh dari masalah (53%) yang ditemui dalam persiapan dan pelaksanaan subproyek memerlukan campur tangan CMS, para konsultan sektor, dan/atau para satker.

Keberhasilan para pendamping masyarakat dalam menangani pengaduan-pengaduan tertentu mempunyai keterbatasan karena mereka

- kurang mempunyai pengaruh sosial dan kredibilitas diantara para penerima manfaat karena direkrut berdasarkan rekomendasi dari masyarakat;
- tidak mempunyai akses yang memadai ke informasi dan perkembangan terakhir yang terkait dengan proyek; dan
- tidak terlibatnya mereka dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan proyek.

Dalam sejumlah kasus, kredibilitas para pendamping masyarakat diantara para penerima manfaat turun drastis jika bantuan tidak datang seperti yang dijanjikan.

Pengaduan-pengaduan yang berada diluar kapasitas para pendamping masyarakat untuk menyelesaikan dan memberikan klarifikasi (Kotak 2) antara lain adalah

<sup>5</sup> Draf Panduan ETESP tentang Pemberdayaan Masyarakat, November 2005.

<sup>6</sup> Draf Manual Administrasi Proyek Pertanian ETESP, Juli 2005.

**Gambar 2: Pengaduan-Pengaduan yang Diselesaikan di Berbagai Tingkat**



Hampir semua pengaduan ditangani dan diselesaikan di tingkat lapangan. Tidak ada data statistik yang akurat atau catatan yang sistematis tentang pengaduan.

### Kotak 1: Contoh Pengaduan yang Diselesaikan oleh Pendamping Masyarakat

Di Pulo Tukok, Pidie, kelompok penerima manfaat mengadu kepada pendamping masyarakat tentang keterlambatan pencairan hibah tahap kedua untuk kelompok mereka.

Pendamping masyarakat menjelaskan bahwa proses pencairan memakan waktu. Unit pelaksana kabupaten, spesialis penggerak masyarakat, dan penasehat lapangan kabupaten pertama-tama perlu mengumpulkan semua laporan dari pencairan dana tahap pertama dan mengirimkannya kepada Kantor Wilayah Perikanan di propinsi.

Berdasarkan penjelasan pendamping masyarakat, kelompok tersebut menyelesaikan dan mengirimkan semua dokumen yang diperlukan kepada unit pelaksana kabupaten untuk mempercepat pencairan sisa dana untuk kelompok mereka.

- perbedaan persepsi dan harapan antara Bina Swadaya, para konsultan sektor, dan satker;
- ketidaksesuaian sumber daya yang akan diberikan kepada para penerima manfaat;
- tidak adanya kesepakatan dan/atau pemahaman yang terkait dengan hak-hak, kewajiban dan sanksi terhadap para penerima manfaat;
- hal-hal yang berkaitan dengan persetujuan, penganggaran, dan pencairan hibah;
- buruknya kinerja para kontraktor atau pemberian bahan bangunan yang tidak sesuai dengan yang sudah disepakati;
- dugaan penyimpangan atau penyalahgunaan dana oleh unit pelaksana kabupaten; dan
- permintaan masyarakat yang tidak tercakup dalam bantuan yang diberikan.

## Kotak 2: Contoh Pengaduan yang Diselesaikan melalui Campur Tangan CMS

Pada tanggal 20 September 2007, satu kelompok penerima manfaat dari Desa Alue Naga di Banda Aceh menyampaikan keprihatinan mereka kepada pendamping masyarakat tentang alokasi dana untuk kelompok mereka seperti sudah dibahas oleh staf-staf mereka di dalam sebuah pertemuan. Pendamping masyarakat kemudian melaporkan pertanyaan kelompok tersebut kepada spesialis penggerak masyarakat (*community mobilization specialist/CMS*).

Hari berikutnya, CMS menghubungi satker untuk perikanan untuk mendapat penjelasan tentang masalah tersebut. Seminggu kemudian, CMS menyampaikan klarifikasi yang diberikan oleh satker dalam sebuah pertemuan dengan kelompok penerima manfaat tersebut.

### Peran Konsultan Sektor dan Satker

Para konsultan sektor membantu mempersiapkan dan/atau merancang dan melaksanakan aktivitas-aktivitas sub proyek. Sebaliknya, satker-satker mempersiapkan penyusunan anggaran dan pengiriman dana, mengawasi pelaksanaan aktivitas-aktivitas sub proyek, dan menanda tangani kontrak dengan para pemasok dan kontraktor. Mengingat peran mereka yang penting dalam menyiapkan dan melaksanakan sub proyek-sub proyek, para konsultan sektor dan satker juga memegang peranan kunci dalam penanganan pengaduan. Sebagian besar pengaduan dan pertanyaan dari masyarakat berkisar pada permasalahan yang berada dalam kendali para konsultan sektor dan satker. Karena Bina Swadaya tidak memiliki pengaruh terhadap alokasi sumber daya dan rancangan sub proyek, Bina Swadaya sangat tergantung pada masukan dan tindakan dari para konsultan sektor dan satker dalam penyelesaian pengaduan atau pemberian klarifikasi terhadap pertanyaan-pertanyaan.

Bina Swadaya menugaskan satu staf penghubung (*liaison officer*) masing-masing untuk sektor pertanian, perikanan dan pengairan untuk menangani koordinasi tiap sektor. Sementara itu, konsultan sektor menunjuk para staf khusus untuk pengaduan, yang bekerja dengan para satker dan staf Bina Swadaya untuk menyelesaikan masalah-masalah yang memerlukan masukan dan/atau tindakan tim mereka.

### Sektor Perikanan

Tim konsultan sektor perikanan mempunyai satu tim inti yang berbasis di Banda Aceh. Untuk masing-masing kabupaten, ada penasehat lapangan purna waktu. Spesialis pelaksanaan perikanan dalam tim ini mencatat dan melaporkan pengaduan kepada tim konsultan sektor. Di tingkat kabupaten, para penasehat lapangan berfungsi sebagai staf khusus pengaduan dengan bekerja erat dengan para CMS. Tim konsultan sektor perikanan juga berhubungan dengan struktur setempat yang ada dalam mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah-masalah di tingkat desa dan kecamatan. Jalur-jalur yang digunakan sebagai penerima pengaduan antara lain

- panglima laot/lhok (komandan laut),
- keucik (kepala desa),
- camat (kepala kecamatan),
- bupati (kepala kabupaten)
- kantor dinas perikanan di tingkat kabupaten, dan
- para penyuluh perikanan di bawah satker kabupaten (diperkerjakan oleh BRR).

Masalah-masalah yang berkaitan dengan konflik antar para penerima manfaat ditangani terutama di tingkat panglima laot/lhok, keucik, dan camat. Namun demikian, pengaduan-pengaduan yang berkenaan dengan rancangan dan/atau metodologi ditangani oleh para konsultan sektor perikanan sementara masalah-masalah yang berkaitan dengan anggaran, pencairan dana, dan kontrak dirujuk ke satker. Penasehat lapangan menentukan struktur atau



Salah satu pertemuan yang diselenggarakan oleh tim sektor perikanan untuk membahas isu-isu dan masalah-masalah dengan para penerima manfaat.



Para konsultan sektor mencari umpan balik dari para penerima manfaat subproyek.

unit yang mana yang harus digunakan untuk membantu menyelesaikan masalah.

## Sektor Pertanian

Semua bantuan ETESP untuk sektor pertanian disalurkan melalui kantor dinas pertanian dan/atau unit yang sudah ada di tingkat kabupaten. Tim konsultan sektor pertanian sangat kecil dan tidak mempunyai staf di kabupaten dan desa. Tim ini sangat tergantung pada BRR dan kantor-kantor dinas pertanian dan/atau unit yang sudah ada di kabupaten dan pada struktur Bina Swadaya.

Deputi ketua tim untuk tim konsultan sektor bertindak sebagai staff khusus yang menangani pengaduan untuk tim konsultan. Sebagai staff khusus untuk pengaduan, ia merujuk semua isu dan/atau pengaduan yang diajukan kepada satker-satker. Tim konsultan sektor melakukan kerja lapangan rutin untuk berinteraksi dengan para penerima manfaat dan para pelaksana proyek. Umpan balik dan

komentar dimintakan dari masyarakat selama kunjungan-kunjungan tersebut.

Satker-satker BRR untuk pertanian (tanaman pangan, tanaman perkebunan, ternak) menangani dana dan aktivitas-aktivitas ETESP maupun non ETESP. Di bawah satker-satker adalah para penyuluh pendamping (PP), yang juga menerima pengaduan dan keluhan dari masyarakat umum. Sebelum digerakkan, para PP diberikan pengarahan dasar oleh BRR tentang bagaimana agar cepat tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, termasuk transparansi informasi dan penanganan pengaduan. Satker mencatat dan melaporkan pengaduan yang diterima yang terkait dengan aktivitas-aktivitas pertanian ETESP. Para satker BRR melapor kepada Bidang Ekonomi dan Pengembangan Penghidupan BRR dan para kepala kantor Kementerian Pertanian di propinsi dan kabupaten masing-masing.

## Sektor Pengairan

Tim konsultan sektor pengairan mempunyai satu tim inti yang berpusat di Banda Aceh dan satu kantor penjangkauan (outreach) di Gunung Sitoli, Nias. Mereka mempunyai satu tim yang terdiri dari empat spesialis sosial/partisipasi yang ditempatkan di daerah dan diawasi oleh seorang tenaga ahli sosiologi/perkumpulan pengguna air yang bekerja purna waktu. Di kabupaten-kabupaten, tim memperkerjakan koordinator-koordinator tenaga pendamping petani/KTPP), yang bekerja dengan para pendamping masyarakat untuk pengairan (TPP) dan berkoordinasi dengan unit-unit pengairan kabupaten dari pemerintah. Tim konsultan sektor pengairan membantu merancang kerja-kerja sipil dan memberikan bantuan teknis kepada perkumpulan pengguna air dalam kerja-kerja sipil dan pengelolaan sistem-sistem pengairan.

Ahli sosiologi dalam tim bertugas sebagai staf khusus pengaduan. Di kabupaten-kabupaten, KTPP bertugas sebagai staf khusus pengaduan dan bekerja erat dengan CMS-CMS dari Bina Swadaya. Konflik antar para penerima manfaat biasanya diselesaikan melalui para pimpinan perkumpulan pengguna air. Masalah-masalah yang tidak dapat diselesaikan melalui perkumpulan pengguna air dibawa ke KTPP untuk didampingi dan/atau dirujuk ke lembaga atau kontraktor terkait. Dalam sejumlah kasus, spesialis partisipasi yang

ditunjuk di kabupaten juga membantu KTTP untuk memfasilitasi konsultasi dan/atau dialog. Masalah-masalah yang memerlukan tindakan dari pemerintah dirujuk kepada kelompok kerja kabupaten yang terdiri dari para wakil dari berbagai kantor dinas kabupaten.

## Manfaat Sistem Penanganan Pengaduan

Manfaat berikut diperoleh dari sistem penanganan pengaduan yang digunakan oleh Bina Swadaya dan tim-tim konsultan sektor:

- menjaga agar sebagian besar masalah kecil tidak menjadi masalah besar;
- meningkatkan kepuasan para penerima manfaat terhadap bantuan yang diberikan kepada mereka; dan
- mendorong lebih banyak orang untuk memberikan umpan balik kepada proyek, memperbaiki hasil-hasil kegiatan proyek, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap proyek.

## Kekuatan dan Kelemahan Sistem Penanganan Pengaduan

### Kekuatan

Sistem ini mempunyai kekuatan-kekuatan berikut:

- memberikan sejumlah peluang (penyaluran pengaduan) kepada para penerima manfaat dan masyarakat secara umum untuk mendapatkan klarifikasi dan mencatatkan pengaduan mereka tentang proyek;
- memberdayakan masyarakat; memberikan mereka keberanian untuk bertanya dan menjadi lebih kritis;
- menyediakan jalur yang jelas bagi koordinasi antara Bina Swadaya, tim-tim konsultan sektor, dan satker-satker;
- menyediakan sejumlah jalur untuk memberikan informasi kepada para penerima manfaat dan masyarakat tentang aktivitas-aktivitas subproyek;

- bekerja dengan (bukan melawan) para pemuka tradisional di tingkat gampong dan mukim, yang membantu penyelesaian masalah dan ketidaksepakatan antar desa; dan
- sederhana dan tidak memerlukan fasilitasi khusus; penyelesaian pengaduan menjadi bagian dalam deskripsi pekerjaan.

### Kelemahan

Namun demikian, sistem juga mempunyai kelemahan-kelemahan berikut:

- Pengarahan dan pemberian informasi terkini secara terus menerus untuk sejumlah besar staf (pendamping masyarakat) di wilayah geografis yang luas merupakan tugas yang sulit. Terlebih lagi, pengumpulan dan/atau integrasi informasi secara sistematis dari para pendamping masyarakat secara operasional memakan biaya dan penuh tantangan.
- Pencatatan dan pertukaran berbagai informasi tentang pengaduan antara Bina Swadaya, tim-tim konsultan sektor, dan satker-satker lemah.
- Dalam sejumlah kasus, para pendamping masyarakat dan CMS tidak mempunyai informasi yang memadai tentang penyelesaian, perubahan anggaran, kesepakatan, dan keputusan



Salah satu pertemuan masyarakat yang diselenggarakan oleh para konsultan sektor pengairan di Aceh Utara untuk membahas hal-hal berkaitan dengan kerja-kerja pengairan.

yang dibuat oleh para konsultan dan satker yang terkait dengan isu-isu dan pengaduan-pengaduan tertentu. Oleh karenanya, mereka tidak mampu untuk memberikan umpan balik atau klarifikasi kepada para pihak yang mengajukan pengaduan dan masyarakat.

- Sulit untuk memberikan klarifikasi tentang peran dan berbagai harapan dari para staf yang berbeda. Selain itu, sebagian staf pemerintah juga kurang mempercayai para pendamping masyarakat dan CMS yang menerima dan memfasilitasi pengaduan dari para penerima manfaat.
- Sejumlah penerima manfaat mengambil keuntungan dari berbagai bentuk penyaluran pengaduan dengan memanfaatkan berbagai forum.
- Sejumlah staf tidak mempunyai ketrampilan yang memadai dalam penanganan pengaduan atau takut untuk memfasilitasi dan melaporkan pengaduan karena kekhawatiran akan diperingatkan oleh atasan mereka.

## Rekomendasi

Berdasarkan pengalaman penanganan pengaduan di sektor-sektor pertanian, perikanan, dan pengairan ETESP, rekomendasi berikut ini diberikan untuk memastikan pembentukan sistem penanganan pengaduan yang berdaya guna dalam proyek:

- Pada sebuah proyek yang melibatkan berbagai lembaga dan unit, penting untuk diperjelas dalam kerangka acuan berbagai lembaga dan unit tersebut, peran khusus mereka dan jalur-jalur koordinasi untuk penerimaan, penanganan, pencatatan, pelaporan, dan pemberian umpan balik terkait dengan pengaduan. Unit yang akan memimpin, memantau, dan memfasilitasi ketika sistem mendapat hambatan harus ditentukan.
- Sebagai bagian dari persiapan proyek, harus disusun satu anggaran yang bisa digunakan untuk memberitahukan penduduk dan masyarakat umum tentang hak mereka untuk meminta dan memberikan umpan balik dan

bagaimana mereka bisa mendaftarkan dan mengajukan pengaduan mereka yang terkait dengan proyek. Informasi yang sederhana harus tersedia melalui jalur formal, informal dan tradisional supaya dapat digunakan oleh masyarakat umum untuk mengajukan pengaduan mereka dan untuk mengetahui siapa yang akan memberikan umpan balik.

- Para konsultan harus diarahkan untuk menyertakan informasi tentang penanganan pengaduan di dalam laporan-laporan kemajuan rutin mereka.
- Para pendamping yang mempunyai keahlian teknis maupun kompetensi dalam mendekati masyarakat dan para pemangku kepentingan harus direkrut.
- Tugas-tugas penanganan pengaduan harus disertakan dalam deskripsi kerja staf dan konsultan proyek dan pengarahan tentang penanganan pengaduan diperlukan bagi staf proyek pada awal proyek.
- Diperlukan perangkat yang sederhana namun menyeluruh untuk mencatat pengaduan sebagai bagian dari sistem informasi manajemen proyek.

Untuk meminimalkan pengaduan di proyek-proyek, disampaikan rekomendasi-rekomendasi berikut:

- Para penerima manfaat harus mendapat informasi yang memadai dan tepat waktu tentang aspek-aspek teknis, prosedur, dan harapan-harapan yang terkait dengan bantuan yang akan diberikan. Mereka juga harus dimintai umpan balik atau masukan tentang bagaimana proyek bisa ditingkatkan.
- Sejak awal proses, analisa pemangku kepentingan perlu dilakukan di wilayah untuk mengidentifikasi kelompok-kelompok (selain para penerima manfaat) yang bisa menghambat aktivitas-aktivitas proyek atau mereka yang dukungannya diperlukan untuk memastikan pelaksanaan proyek yang lancar. Berdasarkan pada analisa tersebut, harus disusun satu strategi tentang bagaimana melibatkan secara efektif para pemangku kepentingan yang menentukan tersebut.

# 12. Penanganan Pengaduan yang Melibatkan Penduduk yang Terkena Dampak Proyek: Pengalaman dalam Sektor Jalan dan Jembatan ETESP

oleh Jose T. Nicolas<sup>1</sup> dan Izziah Hasan<sup>2</sup>

12

## Pengantar

Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*) mencakup bantuan untuk rehabilitasi dan pembangunan jalan dan jembatan di sepanjang jalan pantai timur Aceh, jalan raya Banda Aceh ke Krueng Raya, dan jalan-jalan perkotaan Banda Aceh. Seorang konsultan dilibatkan untuk mempersiapkan program bagi sektor ini, dengan masukan dan arahan awal dari Direktorat Jendral Jalan Raya dan kemudian dari Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR).

Mengingat bahwa ETESP memusatkan perhatian pada rehabilitasi prasarana yang sudah ada yang mengalami kerusakan, masalah pembebasan lahan dan pemukiman kembali dianggap kecil. Namun demikian, jika pembebasan lahan atau pemukiman kembali diperlukan, panduan bisa dilihat di Kerangka Kerja Kebijakan dan Pedoman Prosedural Pembebasan Lahan dan Pemukiman Kembali (*Land Acquisition and Resettlement Policy Framework and Procedural Guidelines/LARPPFG*) yang dilampirkan pada Persetujuan Hibah.

Seperti halnya sektor-sektor lain di bawah ETESP, BRR bertanggung jawab atas keseluruhan manajemen dan koordinasi rehabilitasi jalan dan jembatan. Dalam kaitannya dengan pembebasan lahan dan/atau pemukiman kembali, BRR melaksanakan tugas-tugas berikut:

- melakukan koordinasi secara keseluruhan untuk aktivitas-aktivitas yang berkenaan dengan pembebasan lahan dan pemukiman kembali;
- melengkapi dana kota/kabupaten untuk pembebasan lahan, ganti rugi pemukiman kembali, dan/atau bantuan rehabilitasi;
- dengan bantuan Program Pembangunan PBB (*United Nations Development Programme*) memimpin penetapan harga pasar yang bisa dirujuk untuk penaksiran nilai lahan di wilayah-wilayah yang terkena dampak tsunami; dan
- melibatkan satu badan pemantauan eksternal untuk pembebasan lahan dan/atau pemukiman kembali.

Berdasarkan Keputusan 55/92, pemerintah propinsi Aceh serta sejumlah pemerintah

<sup>1</sup> Jose T. Nicolas bekerja sebagai spesialis perlindungan sosial untuk Kantor Misi di Sumatra (*Extended Mission in Sumatra/EMS*) Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*) dari bulan November 2005 hingga bulan Juli 2009. Ia juga dilibatkan oleh Kantor Fasilitator Proyek Khusus (*Office of the Special Project Facilitator*) untuk berkoordinasi dengan para penulis buku ini.

<sup>2</sup> Izziah Hasan bekerja sebagai penasehat perlindungan sosial nasional dan staff khusus pengaduan untuk ADB EMS mulai bulan November 2005 hingga akhir penugasannya pada bulan Juli 2009. Ia merupakan salah satu pengajar di Universitas Syiah Kuala.



Segmen Jalan Raya Ulee Lheue setelah tsunami tahun 2004. (Sumber Laporan Persiapan Subproyek SP4, Juli 2006).

kabupaten mengalokasikan dana untuk pembebasan lahan dan membentuk satu Komite Pembebasan Lahan dan Pemukiman Kembali dalam kaitannya dengan program program untuk Aceh. Dalam kasus rehabilitasi Jalan Ulee Lheue, pemerintah propinsi Aceh sepakat untuk menanggung 50% dari biaya pembebasan lahan, sementara BRR menangani separuhnya lagi. BRR juga menanggung biaya pembebasan lahan kecil (kurang dari 1 hektar) di subproyek-subproyek.

Sebagian besar dampak pembebasan lahan dan pemukiman kembali di sub proyek jalan ETESP terjadi pada rehabilitasi dan peningkatan Jalan Ulee Lheue, termasuk pembangunan kembali jembatan dan perkerjaan jalan Pulau Ulee Lheue. Lebih dari 7 hektar tanah yang diakui sebagai milik pribadi dan lebih dari 80 bangunan milik pribadi terkena dampak dan menimbulkan dampak pada 700 orang.

## Mekanisme Pengaduan untuk Sektor Jalan Raya ETESP

Diasumsikan bahwa konsultasi dengan mereka yang terkena dampak yang disyaratkan dalam persiapan subproyek-subproyek dan rencana-rencana pembebasan lahan akan berhasil meminimalkan pengaduan yang serius. Namun demikian, untuk memastikan bahwa mereka yang terkena dampak mempunyai jalur untuk menyampaikan pengaduan mereka tentang segala aspek dalam persiapan, pelaksanaan, dan pemantauan pembebasan lahan dan rencana aksi pembebasan lahan dan pemukiman kembali (*land acquisition and resettlement action plans/LARAPs*) dan rencana aksi masyarakat, Kerangka Kerja Kebijakan dan

Pedoman Prosedural Pembebasan Lahan dan Pemukiman Kembali menyediakan prosedur khusus yang sesuai dengan Keputusan Presiden No. 55/1993, Pasal 19-21 dan Peraturan No. 1/1994, Pasal 18 & 22 sebagai berikut:<sup>3</sup>

- Segala pengaduan pertama-tama harus ditangani di unit pembebasan lahan dan pemukiman kembali di dalam unit pemerintah daerah.
- Jika masalah tidak dapat diselesaikan secara memuaskan, penduduk yang terkena dampak bisa mengajukan banding ke Komite Pembebasan Lahan (juga di bawah unit pemerintah daerah) untuk mendapatkan bantuan dalam perundingan.
- Jika mereka yang terkena dampak tidak puas dengan tanggapan yang diberikan, mereka bisa mengajukan banding kepada gubernur propinsi.
- Akhirnya, jika pengaduan tidak dapat diselesaikan di tingkat propinsi, orang yang terkena dampak bisa mengajukan ke pengadilan yang sesuai untuk mendapatkan penyelesaian yang memuaskan.

Kerangka Kerja Kebijakan dan Pedoman Prosedural Pembebasan Lahan dan Pemukiman Kembali kemudian menyatakan bahwa mereka yang terkena dampak bisa meminta pemuka desa atau organisasi masyarakat sipil untuk membantu mereka mengirimkan pengaduan.

Dalam rencana aksi pembebasan lahan dan pemukiman kembali (LARAP) yang disiapkan dalam kaitannya dengan rehabilitasi dan peningkatan Jalan Ulee Lheue, orang-orang yang terkena dampak diberitahu untuk pertama-tama mendekati geucik tentang keprihatinan atau pertanyaan mereka yang terkait dengan subproyek pembangunan jalan. Geucik kemudian bisa menyampaikan permasalahan mereka ke camat atau kepada ketua satker BRR untuk subproyek tersebut. Permasalahan yang berkaitan dengan pembebasan lahan diserahkan kepada komite pembebasan lahan di tingkat kabupaten.

Jika sengketa tidak dapat diselesaikan di tingkat desa dan tingkat subproyek, atau jika mereka yang terkena dampak tidak puas dengan

kemajuan atau hasil-hasilnya, mereka bisa membahas permasalahan mereka langsung dengan staf khusus yang ditunjuk di BRR untuk pengaduan untuk sektor jalan raya dan jembatan dalam ETESP.

Mereka yang terkena dampak juga diberi tahu tentang adanya Unit Fasilitasi Pengaduan (*Grievance Facilitation Unit/GFU*) di ETESP di bawah Dewan Pengawas BRR, yang dapat dihubungi oleh masyarakat umum tentang permasalahan yang berkaitan dengan subproyek. Selain itu, mereka yang terkena dampak juga bisa menyalurkan pengaduan mereka kepada komite-komite pengaduan yang sudah ada di kecamatan dan berbasis masyarakat yang dibentuk oleh Transparency International Indonesia (TI-I) di Banda Aceh dan Forum LSM, yang telah memiliki hubungan erat dengan BRR.

Subproyek-subproyek yang memerlukan pembebasan lahan dan pemukiman kembali harus menjalani pemantauan internal dan eksternal tentang pemukiman kembali. Aktivitas-aktivitas pemantauan ini melihat pada masalah-masalah yang belum terselesaikan dan pengaduan-pengaduan yang berkaitan dengan pelaksanaan rencana aksi pembebasan lahan dan pemukiman kembali (LARAP).

Dalam kasus subproyek-subproyek pembangunan jalan, pemantauan secara internal terhadap pemukiman kembali dilakukan oleh satker BRR dengan bantuan dari tim konsultan pelaksanaan proyek (*project implementation consultant/PIC*) team. Sebuah tim yang terdiri dari seorang spesialis internasional tentang pemukiman kembali dan seorang spesialis dalam negeri tentang pemukiman kembali ditugaskan oleh PIC secara berkala untuk melihat pelaksanaan LARAP dan menindaklanjuti masalah-masalah yang belum terselesaikan. Termasuk dalam kerangka acuan PIC adalah tugas untuk mendokumentasikan, menindaklanjuti dan melaporkan pengaduan-pengaduan yang berkaitan dengan subproyek.

Pemantauan eksternal tentang pemukiman kembali (*external resettlement monitoring/ERM*) dilakukan oleh sebuah tim dari Universitas Syiah Kuala (UNSYIAH), yang memvalidasi laporan-laporan pemantauan internal tentang pemukiman kembali yang disusun oleh satker dan/atau konsultan pelaksana proyek, dan mewawancarai orang-orang yang terkena dampak dan lainnya

<sup>3</sup> LARPPFG, Lampiran 2 pada Jadwal 5, Persetujuan Hibah ETESP, April 2005.

yang terlibat dalam pelaksanaan LARAP. Tugas-tugas ERM juga termasuk mengidentifikasi pengaduan atau permasalahan yang dihadapi oleh mereka yang terkena dampak subproyek.

Orang-orang yang terkena dampak juga bisa mendekati Kantor Perwakilan ADB untuk Wilayah Sumatra (*Extended Mission in Sumatra/EMS*) yang bertempat di Banda Aceh untuk mencatatkan pengaduan mereka tentang subproyek. Sebuah sistem penanganan pengaduan juga telah dibentuk di EMS untuk menanggapi pengaduan-pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat umum tentang segala aktivitas yang berkaitan dengan ETESP. Berikut ini merupakan pilihan-pilihan yang tersedia bagi mereka yang terkena dampak untuk mengajukan atau melaporkan pengaduan mereka dalam subproyek-subproyek sektor jalan ETESP:

- geuchik desa atau camat
- satker BRR untuk subproyek yang bersangkutan,
- staf khusus BRR untuk pengaduan yang ditunjuk untuk sektor jalan ETESP,
- komite pembebasan lahan di tingkat kabupaten,
- para spesialis pemukiman kembali di bawah Konsultan Pelaksanaan Proyek selama pemantauan internal terhadap pemukiman kembali,
- tim UNSYIAH selama ERM,
- ETESP GFU,
- ADB EMS, dan
- komite pengaduan kecamatan yang dibentuk oleh TI-I.

Karena para wakil satker berpartisipasi dalam hampir semua pertemuan pengarahan dan konsultasi, kebanyakan pertanyaan dan pengaduan dari para penduduk yang terkena dampak awalnya diajukan kepada satker. Konsultan Pelaksanaan Proyek juga berinteraksi secara rutin dengan penduduk yang terkena dampak, khususnya mereka yang mempunyai tuntutan atas hak atau pengaduan tentang subproyek yang belum diselesaikan. Pertanyaan-pertanyaan tentang jumlah ganti

rugi, jadwal pemberian ganti rugi, kriteria untuk bisa mendapatkan ganti rugi, persyaratan dokumentasi, dan informasi dasar lain diperjelas di tingkat satker dan Konsultan Pelaksana Proyek.

Sejumlah penduduk yang terkena dampak juga mendekati Unit Fasilitasi Pengaduan atau Kantor Perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra tentang masalah atau pertanyaan yang tidak bisa diberikan klarifikasinya oleh satker. Unit Fasilitasi Pengaduan dan Kantor Perwakilan ADB berkoordinasi dengan Komite Pembebasan Lahan dari pemerintah kabupaten, Bagian Pembebasan Lahan dan Pemetaan Masyarakat BRR, dan kantor wilayah propinsi Badan Pertanahan Nasional dalam mengupayakan penyelesaian terhadap masalah penduduk yang terkena dampak.

## Pengungkapan Informasi tentang Mekanisme Pengaduan

Pengungkapan informasi kepada masyarakat umum tentang mekanisme pengaduan, hak-hak mereka yang terkena dampak, dan jadwal rencana aksi pembebasan lahan dan pemukiman kembali (LARAP) dilakukan dengan membagikan pamflet (dalam Bahasa Indonesia) selama pertemuan-pertemuan konsultasi masyarakat oleh satker BRR. dengan lampiran berupa terjemahan pamflet dalam bahasa Inggris yang dibagikan selama konsultasi masyarakat.

Pengungkapan informasi tambahan kepada publik dilakukan melalui iklan di surat kabar dan lokakarya-lokakarya konsultasi yang dilakukan oleh Unit Fasilitasi Pengaduan tentang keseluruhan mekanisme pengaduan untuk ETESP.

Satu tantangan besar dalam melakukan konsultasi dengan penduduk yang terkena dampak dan dalam melakukan pengungkapan tentang mekanisme pengaduan untuk subproyek Ulee Lheue adalah dalam menemukan penduduk yang terkena dampak yang saat itu tidak bertempat tinggal di lokasi subproyek.<sup>4</sup> Meskipun ada tantangan

<sup>4</sup> Lebih dari 92% penduduk yang selamat di desa-desa yang tercakup dalam subproyek Ulee Lheue kehilangan rumah mereka dan 87% kehilangan anggota keluarga mereka. Desa-desa yang tercakup dalam Subproyek Jalan Ulee Lheue di Jaya Baru paling parah terkena dampak: 100% melaporkan kehilangan rumah mereka dan lebih dari 96% melaporkan kehilangan anggota keluarga mereka. Pada tahun 2005, kira-kira 30% dari penduduk di desa-desa yang tercakup dalam subproyek Ulee Lheue tinggal di tenda-tenda, sementara lainnya tinggal untuk sementara dengan kawan atau keluarga mereka di wilayah lain.

ini, banyak penduduk yang terkena dampak bisa berpartisipasi dalam aktivitas-aktivitas konsultasi dan menjadi sadar akan hak mereka dan tentang mekanisme pengaduan untuk subproyek, terutama melalui jalur-jalur informal.

Sebuah survei yang dilakukan diantara penduduk yang terkena dampak yang dilakukan oleh tim ERM pada bulan Agustus 2007 menunjukkan bahwa hampir semua penduduk yang terkena dampak mengetahui tentang adanya sub proyek dan pemberian ganti rugi untuk lahan dan aset yang terkena dampak. Namun banyak yang tidak mengetahui tentang sub-proyek dan pelaksanaannya secara rinci. Para penduduk yang terkena dampak yang diwawancarai selama survey melaporkan bahwa informasi tentang aktivitas-aktivitas sub-proyek tidak disebarkan secara optimal karena hanya segelintir penduduk yang terkena dampak datang ke pertemuan-pertemuan yang diselenggarakan oleh sub proyek karena banyak yang tinggal di luar desa sebagai pengungsi. Mereka yang tidak hadir di pertemuan-pertemuan hanya mendapatkan informasi dari teman atau keluarga yang ikut serta dalam pertemuan. Yang lainnya mengirimkan wakil mereka untuk hadir dalam pertemuan.

Pamflet tentang subproyek juga tidak disebarkan secara efektif. Tidak banyak penduduk yang terkena dampak yang menerima salinan pamflet karena kesulitan menghubungi penduduk yang terkena dampak yang tinggal jauh dari wilayah sub proyek.

### Status Kasus

Kebanyakan masalah atau pengaduan dari penduduk yang terkena dampak ditangani atau mendapatkan klarifikasi yang dapat memuaskan melalui upaya bersama satker, pemerintah kabupaten, dan unit-unit lain di BRR.<sup>5</sup>

Para spesialis pemukiman kembali di bawah Konsultan Pelaksanaan Proyek PIC memegang peran penting dalam berkomunikasi secara rutin dengan penduduk yang terkena dampak dan dalam bekerja bersama satker, unit-unit BRR lain, dan pemerintah kabupaten untuk mencari penyelesaian yang dapat



Surat kabar setempat melaporkan aksi protes yang dilakukan oleh penduduk yang terkena dampak di Ulee Lheue terkait permintaan ganti rugi bagi mereka.

diterima semua pihak. Sebagai contoh, keterlambatan pembayaran ganti rugi untuk bangunan-bangunan tidak resmi menimbulkan pengaduan dari sejumlah pemilik bangunan. Untuk menyelesaikan masalah ini, Konsultan Pelaksanaan Proyek melakukan tindak lanjut terus menerus dengan pemerintah daerah dan BRR tentang penilaian serta pembayaran untuk bangunan-bangunan tersebut. Di saat yang sama, Konsultan Pelaksanaan Proyek juga secara informal memberikan informasi terkini kepada para penduduk yang terkena dampak (via SMS) tentang kemajuan proses pembayaran di BRR. Masalah akhirnya terselesaikan dengan diterimanya pembayaran ganti rugi oleh para pemilik bangunan yang terkena dampak.

Demikian halnya halnya, Konsultan Pelaksanaan Proyek bekerja dengan para pemilik toko yang terkena dampak dalam merundingkan berbagai alternatif relokasi dengan pemerintah daerah dan dalam berhubungan dengan lembaga-lembaga lain yang melakukan aktivitas-aktivitas bantuan penghidupan dan keuangan mikro yang sedang berjalan di wilayah yang sama. Namun

<sup>5</sup> Project Implementation Consultants, ETESP. 2008. Social Safeguards Quarterly Progress Report, Roads and Bridges Components. Banda Aceh: EMS (May–August).

demikian, masalah-masalah tertentu tetap tidak terselesaikan. Ini antara lain mencakup

- pembayaran ganti rugi untuk lahan-lahan yang mempunyai masalah warisan,
- pembayaran pengurangan penyusutan yang awalnya diterapkan dalam pembayaran bangunan yang terkena dampak, dan
- pembayaran ganti rugi tanah kepada para pemukim lama dan/atau mereka yang menuntut kepemilikan tanah namun tidak memiliki sertifikat tanah.

Kasus-kasus yang melibatkan sengketa tanah diserahkan ke Pengadilan Negeri dan masih menunggu penyelesaian. Pembayaran tambahan untuk bangunan-bangunan yang awalnya mendapatkan pengurangan penyusutan masih diproses oleh BRR.

Kesepakatan dicapai tentang pengaduan yang berkaitan dengan ganti rugi 22 pemukim lama dan/atau pihak yang mengaku memiliki lahan di Ulee Lheue. Masalah ini pertama kali dibahas dalam salah satu pertemuan konsultasi yang diselenggarakan oleh satker pada tahun 2007. Beberapa waktu kemudian, pengaduan dirujuk ke kantor camat, kantor walikota Banda Aceh, dan kantor perwakilan ADB di Sumatra. Sejumlah pertemuan diselenggarakan dengan penduduk yang terkena dampak, pemerintah kabupaten, BRR dan Konsultan Pelaksana Proyek. Kantor Perwakilan ADB untuk Wilayah Sumatra juga berpartisipasi dalam sejumlah pembahasan.

Masalah tersebut berlarut-larut karena keterlambatan dan tidak memuaskannya proses hukum yang bertele-tele di Pulau Ulee Lheue di bawah Proyek Sistem Rehabilitasi Administrasi Pertanahan Aceh (*Rehabilitation of Aceh Land Administration System*). Masalah semakin diperumit dengan pembayaran ganti rugi yang telah diberikan kepada dua orang yang terkena dampak yang mempunyai surat-surat yang sama dengan para pihak lain yang juga mengakui hak milik atas lahan yang belum mendapat bayaran. Tidak terselesaikannya masalah ini membuat para penduduk yang terkena dampak pada bulan Mei 2008 melakukan aksi protes dengan mendatangi subproyek untuk menuntut ganti rugi.

## Pelajaran yang Dipetik

Pelajaran-pelajaran berikut ini dapat dipetik dari pengalaman penanganan pengaduan di sektor jalan dan jembatan ETESP:

- **Memastikan pemahaman yang sama tentang kebijakan dan hak diantara para staf dan unit-unit yang terlibat dalam pembebasan lahan dan pemukiman kembali adalah penting.** Hampir semua pengaduan yang belum terselesaikan yang berkaitan dengan pembebasan lahan dan pemukiman kembali semestinya bisa dihindari apabila unit-unit pemerintah daerah dan staf BRR yang terlibat dalam pembebasan lahan mengikuti peraturan-peraturan di dalam Kerangka Kerja Kebijakan dan Pedoman Prosedural Pembebasan Lahan dan Pemukiman Kembali (LARPFPG) yang telah disepakati sebelumnya. Meskipun sudah ada dukungan resmi dari BRR dan pemerintah propinsi dan kabupaten terhadap LARPFPG, kantor perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra sudah melakukan sesi-sesi pengarahan dengan para pejabat propinsi dan kabupaten serta staf proyek, dan salinan LARPFPG sudah tersedia dan dibagikan dalam bahasa Indonesia, komite-komite pembebasan lahan terus menggunakan peraturan Indonesia dalam pembayaran ganti rugi. Pemantauan dan pengarahan secara lebih dekat oleh para spesialis pemukiman kembali di bawah Konsultan Pelaksana Proyek serta pelaporan kepada Kantor Perwakilan ADB sebelum pembayaran diproses semestinya bisa meminimalkan munculnya masalah-masalah ini. Muncul resistensi yang tinggi diantara para pelaksana lokal terhadap aturan-aturan di luar aturan-aturan hukum nasional dan yang bertentangan dengan praktik setempat saat ini dan ini perlu dibahas lebih sering dan dipantau secara lebih dekat.

- **Pengungkapan informasi kepada masyarakat umum dan konsultasi harus memadai di proyek-proyek yang berkenaan dengan bencana dimana masyarakat telah terkoyak dan terpisah-pisah.** Di wilayah-wilayah subproyek dimana masyarakat dan pemilik lahan tidak mudah ditemukan, sumber daya dan staf tambahan diperlukan untuk melakukan konsultasi dan aktivitas-aktivitas pengungkapan informasi. Tanpa adanya komunikasi yang efektif dan/atau aktivitas pengungkapan, informasi bisa dengan mudah diblokkan dan rumor bisa menyebar. Ini menjadi lahan subur bagi munculnya pengaduan dan konflik. Dalam hal subproyek Ulee Lheue, konsultasi dengan masyarakat dan penyebaran pamflet tidak memadai untuk menjangkau banyak penduduk yang terkena dampak yang tidak tinggal di wilayah subproyek. Dalam hampir semua kasus, penduduk yang terkena dampak hanya tergantung pada jalur komunikasi informal, yang rentan terhadap pembelokan informasi. Satu aktivitas pelacakan yang ditujukan untuk mengidentifikasi lokasi penduduk yang berpotensi terkena dampak harus dilakukan sebelum konsultasi. Rencana penyebaran pamflet atau selebaran harus didasarkan pada kondisi setempat. Pengungkapan juga harus disertai iklan di media. Terkait hal ini, harus ada anggaran di bawah kontrak Konsultan Pelaksanaan Proyek atau unit pelaksana proyek untuk tujuan-tujuan ini.
- **Para spesialis pemukiman kembali memegang peran penting dalam memfasilitasi pengaduan di proyek-proyek dan dalam memastikan adanya dialog terbuka antara penduduk yang terkena dampak dan berbagai unit yang terlibat dalam pembebasan tanah dan pemukiman kembali.** Para spesialis pemukiman kembali perlu digerakkan sejak dini dan berkelanjutan di proyek-proyek untuk (i) memastikan bahwa berbagai unit yang terlibat dalam

pembebasan lahan dan pemukiman kembali mematuhi kebijakan dan pedoman yang sudah disepakati, (ii) memungkinkan identifikasi secara dini tentang dan konsultasi dengan penduduk yang terkena dampak, (iii) membentuk satu mekanisme pengaduan dan sistem informasi yang mudah dijangkau oleh penduduk yang terkena dampak. Dalam hal subproyek Ulee Lheue, spesialis dalam bidang pemukiman kembali dari dalam negeri tidak cukup dini digerakkan dan hanya diminta untuk memberikan masukan secara berkala. Ini mengakibatkan kurangnya arahan dan pemantauan terhadap komite-komite pembebasan lahan dan unit-unit lain yang terlibat, tidak berlanjutnya aliran informasi antara penduduk yang terkena dampak dan proyek, dan kurangnya waktu untuk menghubungkan penduduk yang terkena dampak dengan proyek-proyek atau intervensi-intervensi di bidang peningkatan penghidupan.

- **Penting untuk menyediakan berbagai pilihan kepada penduduk yang terkena dampak untuk mengajukan pengaduan.** Meskipun hukum Indonesia (Keputusan Presiden No. 55/1993 dan Peraturan No. 1/1994) menyebutkan bahwa segala pengaduan yang terkait dengan pembebasan lahan dan pemukiman kembali pertama-tama harus ditangani di dalam unit pembebasan lahan dan pemukiman kembali di pemerintah setempat, jalur alternatif harus disediakan kepada penduduk yang terkena dampak untuk melaporkan pengaduan mereka. Apabila unit-unit pemerintah daerah menanggung biaya pembebasan lahan dan pemukiman kembali, ada risiko bahwa mereka sekedar menerapkan pedoman dan kebijakan nasional yang ada untuk memberikan ganti rugi, meskipun sudah ada kesepakatan antara lembaga penyandang dana dan pemerintah pusat. Sama halnya, ada

risiko bahwa pemerintah daerah tidak akan menanggapi pengaduan-pengaduan yang berkaitan dengan tindakan-tindakan mereka sendiri. Oleh karenanya, adanya para spesialis pemukiman kembali di bawah Konsultan Pelaksana Proyek, seorang pemantau eksternal untuk pemukiman kembali, dan/atau kantor perwakilan lembaga penyandang dana sebagai alternatif wadah-wadah penyampaian pengaduan meningkatkan kesempatan

pengaduan-pengaduan penduduk yang terkena dampak untuk teridentifikasi dan ditangani tepat pada waktunya. Dalam hal ETESP, pemerintah kabupaten dan BRR memberikan perhatian lebih serius kepada pengaduan-pengaduan penduduk yang terkena dampak terkait dengan ganti rugi ketika mereka mendekati Kantor Perwakilan ADB di Sumatra untuk mendapatkan bantuan.

Lampiran: Pamflet yang Digunakan untuk Pengungkapan Informasi tentang LARAP di daerah, termasuk Mekanisme-Mekanisme Pengaduan<sup>1</sup>

## Rencana Pembebasan Lahan dan Pemukiman Kembali untuk Penduduk yang Terkena Dampak Rehabilitasi dan Peningkatan Jalan Ulee Lheue

Didanai di bawah Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project*)

### Pengantar

Pemerintah Indonesia, dengan dibantu oleh Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*), akan membangun kembali dan memperlebar segmen Jalan Ulee Lheue dari Banda Aceh hingga Simpang Rima sepanjang total 8,98 kilometer guna menyediakan rute evakuasi tsunami yang lebih baik bagi para penduduk Meuraxa, Jaya Baru, dan Peukan Bada, dan untuk mendukung pengembangan pariwisata dan arti penting wilayah Ulee Lheue di masa lalu. Namun, untuk bisa melakukannya, dampak-dampak berikut tidak dapat dihindari:

Dampak	Jumlah
Hilangnya tanah tempat tinggal pribadi atau komersial	- 494 orang yang terkena dampak
Hilangnya lahan pertanian (tambak ikan)	- 30 orang yang terkena dampak (9 orang terkena dampak parah)
Relokasi atau hilangnya bangunan	
- warung kecil	- 26 orang yang terkena dampak
- tempat penampungan sementara	- 2 rumah tangga yang terkena dam

- pagar	- 3 orang yang terkena Dampak
Hilangnya tanah milik desah	- 21 petak lahan
Hilangnya tanah milik pemerintah	- 9 petak tanah
Hilangnya pohon yang ditanam oleh pemerintah	- 139 pohon

Dampak-dampak tersebut, para penduduk, desa, dan lembaga yang terkena dampak ditentukan berdasarkan pemetaan masyarakat secara partisipatif yang dilakukan oleh mitra lembaga-lembaga swadaya masyarakat, proses hukum dan sertifikasi berbasis masyarakat dalam Pemulihan Sistem Administrasi Pertanahan Aceh (*Restoration of Aceh Land Administration System/RALAS*) oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), dan pengukuran langsung di lapangan oleh Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR), dengan didukung kota Banda Aceh dan kabupaten Aceh Besar.

Rencana Aksi Pembebasan Lahan dan Pemukiman Kembali (*Land Acquisition and Resettlement Action Plan/LARAP*) ini telah disusun untuk mengganti dan/atau memberikan pembayaran pengganti atas kerugian yang disebabkan oleh usulan rehabilitasi dan peningkatan Jalan Ulee Lheue dan untuk

<sup>1</sup> Dokumen yang sesungguhnya disebarakan ditulis dalam Bahasa Indonesia.

membantu mereka yang terkena dampak dalam memulihkan standar-standar hidup mereka sebelum adanya proyek. Rencana aksi ini juga bertujuan untuk memberikan sarana untuk berkonsultasi dan mendapatkan umpan balik dari penduduk yang terkena dampak serta masyarakat secara umum dan untuk memantau serta mengevaluasi intervensi-intervensi yang dilakukan untuk membantu penduduk yang terkena dampak.

## Hak-hak dan Aturan-Aturan Khusus

Kebijakan ADB mensyaratkan pemberian ganti rugi untuk aset-aset yang hilang berdasarkan harga

yang sedang berlaku baik kepada mereka yang mempunyai hak milik maupun tidak, dan bantuan rehabilitasi untuk memulihkan penghasilan dan penghidupan yang hilang. Dalam subproyek Jalan Ulee Lheue, tidak adanya hak milik secara resmi tidak menjadi hambatan untuk mendapatkan bantuan relokasi dan pemulihan penghidupan. Seperti dijelaskan dalam Kerangka Kerja Kebijakan dan Pedoman Prosedural Pembebasan Tanah dan Pemukiman Kembali (*Land Acquisition and Resettlement Policy Framework and Procedural Guidelines/LARPPFG*) dari Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*) mereka yang terkena dampak harus mendapatkan ganti rugi dan dibantu berdasarkan hal-hal sebagai berikut (Tabel 1):

**Tabel 1: Matriks Hak**

Aset	Kategori Dampak	Penduduk yang Terkena Dampak	Hak atas Ganti Rugi
Lahan Pertanian Semusim (termasuk tambak ikan)	Kurang dari 10% lahan yang hilang, dengan sisa lahan masih layak	Petani dan/atau pemegang hak penguasaan	Nilai ganti rugi sesuai harga yang berlaku sebelum atau setelah tsunami (dipilih yang lebih tinggi) secara tunai atau non tunai, bebas pajak atau biaya transfer
		Penyewa, pengontrak, dan/atau pemukim informal	1 tahun hasil panen kotor dari lahan selain ganti rugi tanaman
	Lebih dari 10% lahan hilang	Petani dan/atau pemegang hak penguasaan	Nilai ganti rugi sesuai harga yang berlaku baik sebelum atau sesudah tsunami (dipilih yang lebih tinggi) diberikan secara tunai atau non tunai bebas pajak dan biaya pengiriman, ditambah tunjangan karena dampak parah yang setara dengan harga pasar dari 1 tahun hasil panen kotor dari tanah melampaui 10% (tambahan selain ganti rugi tanaman)
	Kehilangan sementara		1 tahun hasil panen kotor dari lahan selain ganti rugi tanaman
		Penyewa dan/atau pengontrak	Tunjangan karena terkena dampak parah yang setara dengan harga pasar 1 tahun hasil panen kotor dari lahan melampaui 10% (tambahan dari ganti rugi penyewa dang anti rugi panen )
Tanah Pemukiman dan/atau Komersial		Pemegang hak kepemilikan	Nilai ganti rugi sesuai harga yang berlaku sebelum atau setelah tsunami (dipilih yang lebih tinggi) dibayarkan secara tunai dan bebas pajak, biaya pendaftaran atau pengiriman

*bersambung ke halaman berikutnya...*

Tabel 1: sambungan

Aset	Kategori Dampak	Penduduk yang Terkena Dampak	Hak atas Ganti Rugi
		Penyewa dan/atau pengontrak	Tunjangan sewa 3 bulan
		Pemukim informal	Satu petak lahan di wilayah pemukiman kembali milik pemerintah atau tunjangan relokasi swadaya
Rumah, Struktur, Fasilitas		Pemilik termasuk pemukim informal	Uang tunai atau nontunai sebagai ganti barang-barang yang terkena dampak sesuai harga yang berlaku; untuk dampak sebagian: pemulihan bagian struktur yang terkena dampak dalam bentuk tunai
		Penyewa	Uang tunai setara dengan sewa 3 bulan sesuai harga yang sedang berlaku
Tanaman	Tanaman yang terkena dampak pembebasan lahan dan pemukiman kembali	Semua penduduk yang terkena dampak termasuk para pemukim informal	Tunai senilai harga pasar penuh
Pepohonan	Pepohonan yang terkena dampak pembebasan lahan dan pemukiman kembali	Semua penduduk yang terkena dampak termasuk para pemukim informal	Tunai berdasarkan jenis, usia dan nilai produksi pepohonan
Usaha atau Pekerjaan	Hilangnya usaha atau pekerjaan secara sementara dan/atau permanen	Semua penduduk yang terkena dampak termasuk para pemukim informal	Tunai setara penghasilan 1 tahun jika kerugian bersifat permanen; uang tunai untuk waktu terganggunya usaha jika kerugian bersifat sementara
Relokasi	Biaya transportasi dan/atau penghidupan	Semua penduduk yang terkena dampak termasuk para pemukim informal	Uang tunai yang mencukupi untuk biaya transportasi dan pengeluaran hidup selama 1 bulan, dihitung sebagai gaji minimum 1 bulan
Bantuan Khusus untuk Rumah Tangga Rentan		Semua penduduk rentan yang terkena dampak	Rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan, janda, anak yatim piatu, penyandang cacat, dan kaum lanjut usia tanpa keluarga berhak mendapatkan bantuan khusus untuk relokasi atau pembangunan kembali rumah dan mendapat perhatian khusus: selama pelaksanaan LARAP, hak-hak mereka atas tanah akan dilindungi dengan seksama; strategi-strategi peningkatan penghidupan khusus untuk kebaikan mereka harus dipelajari; ini bisa dilakukan diantaranya dengan dengan mempekerjakan mereka dalam kegiatan-kegiatan sub proyek, pelatihan, dan bantuan untuk mengakses keuangan mikro

Berbagai pilihan relokasi ditelaah terkait para pemilik warung yang terkena dampak subproyek Jalan Ulee Lheue secara umum:

- Kembali ke lokasi semula – dimungkinkan apabila ada ruang yang cukup di sisa petak lahan yang ada. Pilihan ini mungkin dan dipilih oleh 13 pemilik warung yang terkena dampak. Mereka akan dibantu untuk pindah dan/atau mengatur kembali bangunan mereka dan akan mendapatkan ganti rugi untuk bangunan-bangunan mereka yang rusak.
- Sewa Kios di Pasar Banda Aceh – pilihan ini disebutkan selama wawancara. Namun demikian, tidak satupun dari 26 orang yang terkena dampak menunjukkan minat karena pelanggan mereka adalah pekerja dan penduduk wilayah Ulee Lheue.
- Pindah sendiri – pindah ke tempat lain sesuai pilihan sendiri di dalam desa atau desa terdekat. 13 penduduk yang terkena dampak yang tersisa mengambil pilihan ini. Mereka akan dibantu memindahkan bangunan dan barang-barang mereka dan mendapatkan ganti rugi atas aset yang terkena dampak.

## Bantuan dalam Pemulihan Penghidupan

Untuk membantu para pemilik toko memulihkan penghidupan mereka, langkah nyata akan diambil untuk menghubungkan mereka dengan kegiatan=kegiatan penghidupan dan keuangan mikro ETESP melalui pengarah dan/atau sosialisasi serta penyebaran informasi tentang bantuan keuangan mikro yang tersedia, persyaratan pendaftaran, dan modalitas bantuan. Rencana aksi relokasi yang disusun secara terpisah untuk 26 pemilik toko kecil akan memuat daftar tanggal dilaksanakannya sesi-sesi pemulihan penghidupan dengan Bantuan Pengelolaan Penghidupan (*Livelihood Management Support/LMS*) dan staf keuangan mikro lain yang menjadi perantara. Sesi-sesi ini akan diselenggarakan oleh spesialis pemukiman kembali dan konsultan pelaksanaan proyek (*project implementation consultant/*

PIC). Pertemuan-pertemuan serupa akan diselenggarakan dengan sembilan pemilik tambak ikan. Pertemuan-pertemuan persiapan ini akan menyertakan para kepala desa dan orang-orang lain yang terkena dampak yang tertarik untuk ikut serta guna meningkatkan manfaat dari kegiatan. Sesi-sesi terpisah akan dilakukan oleh spesialis di bidang mata pencaharian dengan masing-masing dari sembilan pemilik tambak ikan untuk mengembangkan pendekatan-pendekatan pemulihan mata pencaharian khusus, dengan dibantu oleh kepala desa jika diinginkan.

Orang-orang tertentu yang terkena dampak juga akan dibantu agar mendapatkan peluang untuk bertemu dengan lembaga-lembaga lain yang menawarkan program yang mempunyai keterkaitan khusus dengan kelompok Jalan Ulee Lheue. Anggaran untuk memfasilitasi pertemuan dan mengumpulkan data juga telah dialokasikan untuk mendorong aktivitas ini. Keberhasilan dari program pemulihan mata pencaharian ini akan dipantau oleh tim independen yang akan dikontrak melalui Universitas Syiah Kuala. Tiga petugas keuangan mikro yang dibantu di bawah Program Bantuan Pengelolaan Penghidupan akan dimanfaatkan untuk memberikan bantuan keuangan mikro bagi orang-orang tertentu yang terkena dampak pembangunan Jalan Ulee Lheue. Jaringan juga akan dikembangkan dengan prakarsa-prakarsa serupa dari BRR dan penyandang dana lain. Konsultan Pelaksanaan Proyek untuk sektor jalan dan jembatan ETESP akan menjadi staf khusus utama untuk aktivitas-aktivitas ini.

Peluang pekerjaan dari pembangunan jalan juga akan memaksimalkan pemanfaatan tenaga kerja trampil dan tidak trampil dari 13 desa. Untuk memfasilitasi hal ini, pengumuman tentang lowongan pekerjaan dari subproyek akan ditempelkan di desa-desa dan diumumkan melalui para pemuka desa.

## Penaksiran Kerugian

Komite-komite pembebasan lahan di tingkat kabupaten (satu untuk Banda Aceh dan satu untuk Aceh Besar) telah dibentuk dan ditugaskan untuk menangani penaksiran harga tanah, konsultasi, dan perundingan. Staf BPN memegang peran utama dalam aktivitas-aktivitas ini. Komite-komite ini didukung

oleh komite-komite desa yang diketuai oleh geucik, bersama dengan para pemuka dusun, para pemuka desa tradisional, dan para wakil penduduk yang terkena dampak. Komite-komite desa membantu mendapatkan informasi tentang penjualan tanah secara perorangan yang terbaru dan membantu dalam kerja konsultasi dan/atau perundingan. Komite-komite juga mengupayakan petunjuk dari ahli penaksiran nilai tanah, yang memberikan informasi tentang harga perbandingan untuk lahan dan lokasi. Mengingat naiknya harga tanah di Banda Aceh dan Aceh Besar setelah tsunami, tingkat harga pasca tsunami digunakan sebagai dasar.

Para pemilik sejumlah kecil lokasi yang terkena dampak belum ditentukan atau diselesaikan. Upaya-upaya akan dilakukan untuk menemukan pemilik atau membantu menyelesaikan masalah kepemilikan atau warisan yang masih menggantung. Semua peluang untuk menjangkau pemilik yang sah akan terus dicari, termasuk pengumpulan data secara ekstensif oleh para kepala desa dari para teman dan keluarga yang selamat untuk memberikan informasi tentang keberadaan orang yang berpotensi merupakan pemilik sah serta meminta kelompok-kelompok ini untuk menggunakan jaringan informal mereka untuk membantu dalam hal ini. Sejumlah dana yang setara dengan taksiran nilai lahan-lahan tersebut saat ini akan disimpan dalam rekening khusus pemerintah propinsi Nanggroe Aceh Darussalam selama 2 tahun sehingga dana tersebut akan langsung tersedia untuk dibayarkan kepada pemilik lahan yang sah.

## Prosedur Pengaduan

Pemerintah menyambut baik umpan balik, pertanyaan, dan pengaduan dari siapapun yang terkena dampak rehabilitasi dan peningkatan Jalan Ulee Lhe atau dari warga negara yang peduli. Prosedur-prosedur pengaduan berikut ini telah dibentuk:

- Pengaduan dan/atau umpan balik dapat disalurkan ke kantor camat/keucik
- Jika masalah tidak dapat diselesaikan secara memuaskan, orang-orang yang

terkena dampak dapat mengajukan banding ke Komite Pembebasan Lahan untuk mendapatkan bantuan selama perundingan.

- Jika orang yang terkenda dampak masih tetap tidak puas dengan tanggapan yang diterima, ia dapat dibantu untuk mengajukan banding ke gubernur propinsi.
- Jika tetap saja tidak terselesaikan, orang yang terkena dampak bisa mencari penyelesaian melalui pengadilan yang tepat.

Orang-orang yang terkena dampak juga bisa didorong untuk mendiskusikan masalah mereka dengan sataf khusus pengaduan yang ditunjuk BRR untuk sektor jalan dan jembatan ETESP.

Selain itu, orang-orang yang terkena dampak juga bisa menghubungi Unit Fasilitasi Pengaduan (*Grievance Facilitation Unit*) ETESP di Dewan Pengawas BRR tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan subproyek melalui kantor mereka di Gedung AAC UNSYIAH Lt 1B-108 (telp 0651 7551036 atau 0651 7401636). Di tingkat kecamatan, orang-orang yang terkena dampak juga dapat mengirimkan pengaduan mereka ke komite pengaduan kecamatan dan komite pengaduan berbasis warga yang dibentuk oleh Transparency International Indonesia di Banda Aceh dan Forum LSM.

## Jadwal Pelaksanaan

Kerja-kerja sipil hanya bisa dimulai apabila ganti rugi dan bantuan relokasi sudah diserahkan kepada para pemilik toko yang terkena dampak. Diperkirakan bahwa pembayaran ganti rugi untuk semua orang yang terkena dampak yang telah divalidasi dan tanpa sengketa yang menggantung akan selesai dilakukan pada bulan Mei 2007 sebelum dimulainya kerja-ke peningkatan manfaat pekerjaan dari subproyek akan dilakukan seiring dengan pekerjaan-pekerjaan sipil. Tabel 2 memberikan rangkuman jadwal pelaksanaan untuk LARAP ini.

**Tabel 2: Jadwal Pelaksanaan LARAP**

Aktivitas	Kerangka Waktu	Tanggung Jawab
Mengawasi dan menyelesaikan semua aktivitas konsultasi dan perundingan tentang pembebasan lahan	Feb–Okt 2006	Satker SP4 BRR bersama dengan komite-komite pembebasan lahan Aceh Besar dan Kota Banda Aceh
Memberitahu desa-desa tentang permintaan pembebasan lahan	Sep/Okt 2006	Anggota Komite Pembebasan Lahan
Identifikasi orang-orang yang terkena dampak, penjelasan tentang rencana pembebasan lahan, hak, dan prosedur-prosedur pengaduan	Sep/Okt 2006	Para anggota Komite Pembebasan Lahan dan satker BRR SP4
Perundingan tentang ganti rugi dengan orang-orang yang terkena dampak yang sudah diidentifikasi	Nov 2006	Para anggota Komite Pembebasan Lahan, Tim Penaksiran Nilai Lahan dan satker BRR SP4
Pemrosesan dokumen-dokumen verifikasi orang-orang yang terkena dampak	Nov 2006–Mar 2007	Anggota Komite Pembebasan Lahan– para camat dan para keucik
Pembayaran kepada orang-orang yang terkena dampak dimulai (tercatat di bank data)	Des 2006–Apr 2007	BRR dan propinsi menyediakan dana untuk Komite Pembebasan Lahan; BRR mencairkan ganti rugi
Proses tender dimulai dan diselesaikan	Jan/Feb 2007	Satker BRR SP4
Rencana aksi untuk toko-toko kecil disusun dan diserahkan kepada Asian Development Bank	April/Mei 2007	Para konsultan pelaksanaan proyek dan satker SP4 BRR
Aktivitas-aktivitas pemulihan penghidupan teridentifikasi dan rencana-rencana aksi toko kecil mulai disusun	Mei/Juni 2007 – aktivitas berhasil diselesaikan	Para konsultan pelaksanaan proyek dan spesialis LMS, diikuti oleh para spesialis penghidupan dari lembaga lain yang teridentifikasi
Pembayaran kepada orang-orang yang terkena dampak selesai dilakukan (tercatat di format BPN)	April/Mei 2007	BRR dan propinsi menyediakan dana untuk Komite Pembebasan Lahan; BRR mencairkan ganti rugi
Hak-hak yang teridentifikasi di Rencana Pemukiman Kembali diberikan kepada orang-orang yang terkena dampak yang sudah ditetapkan; bantuan relokasi untuk toko-toko kecil dilaksanakan sebelum kerja sipil dimulai	Mei 2007	Para konsultan pelaksanaan proyek dan satker SP4 BRR
Laporan tentang penyelesaian pemberian ganti rugi dan bantuan rehabilitasi (termasuk bantuan relokasi)	Mei 2007	Para konsultan pelaksanaan proyek
Laporan pemantauan eksternal pertama	Mei 2007	Universitas Syiah Kuala
Kerja-kerja sipil Jalan Ulee Lhe dimulai	Juni 2007	Sakter SP4 BRR
Aktivitas-aktivitas persiapan pemulihan penghidupan dilakukan dengan para pemilik tambak ikan yang terkena dampak parah	Akhir Mei – aktivitas berhasil diselesaikan	Para konsultan pelaksanaan proyek dan spesialis LMS, diikuti oleh spesialis penghidupan dari lembaga lain yang sudah teridentifikasi
Pemantauan internal dan eksternal per tiga bulan terhadap aktivitas-aktivitas pemulihan penghidupan dan kemajuan yang dicapai, dan identifikasi hal-hal yang berdampak pada kelompok-kelompok rentan dan usulan penyelesaian	Setelah dimulainya pekerjaan-pekerjaan sipil hingga selesai	Para konsultan pelaksanaan proyek dan pemantau eksternal independen (tim Universitas Syiah Kuala)
Evaluasi dampak LAR	Juni 2008	Para pemantau eksternal independen (tim Universitas Syiah Kuala)

# 13. Peran Kantor Perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra dalam Penanganan Pengaduan untuk ETESP

oleh Jose T. Nicolas<sup>1</sup> dan Izziah Hasan<sup>2</sup>

## Latar Belakang

Kantor Perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra (*Extended Mission in Sumatra/EMS*) dibentuk oleh Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*) untuk membantu administrasi proyek dan menyediakan pengaturan pengawasan keuangan yang terpercaya bagi Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*). Sementara Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) melaksanakan proyek, EMS membantu misi-misi ADB yang berkunjung dan berkoordinasi dengan BRR serta badan-badan lain yang terkait dengan pelaksanaan ETESP.

Tim inti EMS yang terdiri dari para konsultan ditugaskan pada pertengahan tahun 2005 untuk melakukan pemantauan komponen-komponen ETESP sehari-hari dengan berkoordinasi dengan staf divisi sektor dari Departemen Asia Tenggara ADB (*ADB Southeast Asia Department/SERD*), dan dibantu oleh Kantor Perwakilan ADB di Indonesia (*Indonesia Resident Mission/IRM*). Manajemen SERD memberikan nasihat dan arahan kepada EMS tentang isu-isu kebijakan yang berkenaan dengan pelaksanaan ETESP dan juga

berpartisipasi dalam diskusi-diskusi dengan para pejabat kunci BRR. Para penasehat tambahan untuk sektor dan perlindungan (*safeguard*) dilibatkan pada tahun 2005 akhir untuk melengkapi kerja staf ADB dan untuk memastikan kualitas dan ketaatan subproyek terhadap perjanjian-perjanjian hibah, termasuk kontrol pengawasan keuangan, kriteria pemilihan, dan kebijakan-kebijakan perlindungan. Pengalihan administrasi proyek dari divisi-divisi sektor SERD ke EMS diawali bulan Oktober 2005, dimulai dengan sektor jalan dan tenaga listrik.<sup>3</sup> Pada pertengahan tahun 2006, pengelolaan hampir semua komponen ETESP telah didelegasikan ke EMS.

Satu aktivitas utama EMS selama 2 tahun pertama operasionalnya adalah memfasilitasi proses-proses persetujuan dari pemerintah, khususnya yang berkaitan dengan anggaran untuk komponen-komponen ETESP. EMS juga membantu kantor manajemen proyek (*project management office/PMO*) BRR untuk ETESP dalam memperkuat kemampuan manajemen proyeknya dalam memfasilitasi secara tepat waktu pemrosesan persetujuan pemerintah yang diperlukan dan untuk mempercepat pelaksanaan komponen –komponen ETESP.

<sup>1</sup> Jose T. Nicolas bekerja sebagai spesialis perlindungan sosial untuk Kantor Misi di Sumatra (*Extended Mission in Sumatra/EMS*) ADB dari bulan November 2005 hingga bulan Juli 2009. Ia juga dilibatkan oleh Kantor Fasilitator Proyek Khusus (*Office of the Special Project Facilitator*) untuk berkoordinasi dengan para penulis buku ini.

<sup>2</sup> Izziah Hasan bekerja sebagai penasehat nasional untuk perlindungan sosial dan staf khusus pengaduan untuk EMS ADB dari bulan November 2005 hingga akhir tugasnya pada bulan Juli 2009. Ia merupakan salah satu pengajar di Universitas Syiah Kuala.

<sup>3</sup> ETESP. 2005. Laporan Kemajuan ETESP (Desember). Banda Aceh, Indonesia: EMS.

## Mekanisme Pengaduan di EMS

Menurut perjanjian hibah ETESP, Badan Pengawas BRR bertugas membentuk dan mengelola satu mekanisme pengaduan untuk ETESP. Persetujuan hibah secara khusus menyatakan bahwa

*Harus dibentuk satu mekanisme untuk secara cepat memberikan sanksi pada orang-orang sipil atau pejabat pemerintah yang menyalahgunakan dana atau mengambil keuntungan dari kerentanan penduduk yang terkena dampak tsunami di propinsi-propinsi yang dicakup Proyek. Lebih jauh lagi, mekanisme perbaikan tata kelola pemerintahan harus dibentuk untuk menangani pengaduan-pengaduan dari rakyat terhadap siapapun yang mengambil keuntungan dari situasi tersebut, serta mekanisme-mekanisme penyelesaian sengketa secara alternatif untuk menyelesaikan sengketa-sengketa pribadi. Agar seseorang atau masyarakat bisa memanfaatkan mekanisme-mekanisme seperti itu dan untuk menjangkau bantuan di bawah proyek tersebut, mekanisme peninjauan dan penyelesaian pengaduan ini harus menjadi mekanisme umum, dan sebuah unit fasilitasi harus dibentuk. Unit fasilitasi seperti itu akan dibentuk dalam koordinasi dengan organisasi-organisasi masyarakat sipil dan/atau organisasi-organisasi non pemerintah (LSM)<sup>4</sup>*

Terkait dengan pengaduan-pengaduan yang berhubungan dengan pembebasan lahan dan pemukiman kembali, perjanjian hibah mengidentifikasi unit-unit pembebasan lahan dan pemukiman kembali dan komite-komite pembebasan lahan sebagai yang pihak yang mengemban tugas sesuai dengan Keputusan Presiden No. 55/1993, Pasal 19–21 dan Peraturan No. 1/1994, Pasal 18

dan 22. Untuk masalah-masalah yang tidak terselesaikan oleh unit-unit ini, bisa dimintakan banding ke gubernur propinsi. Jika masih belum terselesaikan, orang-orang yang terkena dampak bisa mengajukan kasus ini ke pengadilan berdasarkan hukum yang tepat. Para pemuka desa atau organisasi masyarakat sipil bisa membantu orang-orang yang terkena dampak dalam mengajukan pengaduan mereka.

Peran Kantor Perwakilan ADB untuk Wilayah Sumatra dalam penanganan pengaduan tidak secara eksplisit dinyatakan di dalam perjanjian hibah. Namun demikian, seiring dengan berjalannya proyek, sejumlah pihak yang mengajukan pengaduan memilih untuk mengangkat permasalahan mereka langsung ke Kantor Perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra (EMS). Kotak 1 dan 2 adalah contoh ketika orang mendekati para penasehat EMS atau mendatangi kantor EMS untuk menyampaikan pengaduan mereka.

Oleh karena itu, Kantor Fasilitator Proyek Khusus merekomendasikan pada bulan Mei 2006 agar EMS juga mengembangkan satu sistem yang logis untuk menangani pengaduan-pengaduan tentang aktivitas-aktivitas subproyek dan para konsultannya (baik perorangan maupun perusahaan) yang dilibatkan oleh ADB dalam ETESP.

Menanggapi hal ini, EMS menunjuk spesialis (dari dalam negeri) EMS untuk perlindungan sosial, dengan bimbingan spesialis (internasional) untuk perlindungan sosial, sebagai staf khusus pengaduan melalui

### Kotak 1: Penduduk yang Khawatir

Pada bulan Desember 2005, pemuka desa di lokasi percobaan untuk sektor perumahan Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*) mendatangi Kantor Perwakilan ADB untuk Wilayah Sumatra (*ADB Extended Mission in Sumatra*) untuk menanyakan kapan pekerjaan-pekerjaan sipil akan dimulai di masyarakat mereka. Ia menjelaskan bahwa penduduk di desa sudah khawatir dan ragu apakah ETESP akan masih tetap membantu mereka.

<sup>4</sup> Schedule 5, Execution of Project and Operation of Project Facilities, ETESP Grant Agreement, April 2005. (Rencana 5, Pelaksanaan proyek dan Operasi fasilitas proyek, Perjanjian Hibah ETESP, April 2005.)

## Kotak 2: Masalah-Masalah di Proyek Sebelumnya

Di salah satu lokakarya pengarahan yang diselenggarakan di awal bulan Maret 2006 tentang sektor-sektor pertanian, perikanan dan pengairan Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP) di Bireuen, yang dihadiri oleh para penasehat Kantor Perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra (Extended Mission in Sumatra/EMS) para peserta menyatakan bahwa banyak para penyuluh pengairan yang diperkerjakan di proyek sebelumnya yang didanai ADB hanya menerima separuh gaji mereka. Oleh karena itu mereka menduga bahwa perkumpulan-perkumpulan pengguna air yang dikontrak untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan sipil juga belum menerima sisa pembayaran untuk mereka, meskipun pekerjaan-pekerjaan mereka sudah selesai dilakukan. Para peserta mengusulkan agar masalah ini diperjelas dan diselesaikan sebelum pelaksanaan proyek irigasi ETESP dimulai di Bireuen. Apabila ini tidak dilakukan, maka akan berdampak pada kredibilitas ADB dan kerja sama dengan perkumpulan-perkumpulan pengguna air.

Para peserta sepakat bahwa para penasehat EMS akan menyampaikan pengaduan ini kepada kantor manajemen proyek EMS. Mereka juga sepakat bahwa kelompok kerja kabupaten di Bireuen akan dihidupkan kembali untuk membahas dan menentukan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Pimpinan EMS meneruskan pengaduan ke Kantor Perwakilan Indonesia (Indonesia Resident Mission/IRM). IRM kemudian menghubungi direktorat jendral sumber daya air untuk menindaklanjuti pengaduan tersebut. Sebuah tim dari IRM juga datang ke Aceh untuk memvalidasi permasalahan tersebut.

sebuah memorandum yang ditandatangani oleh ketua EMS pada bulan Agustus 2006.

Para penasehat sektor EMS menindaklanjuti pengaduan dengan tim-tim konsultan, satker, atau departemen-departemen BRR. Di sektor-sektor yang masih dikelola oleh divisi-divisi sektor SERD di Manila, penasehat (dalam negeri) untuk manajemen proyek EMS merujuk pengaduan ke tim konsultan, satker-satker, dan bagian-bagian terkait dalam BRR. Satu sistem untuk mencatat pengaduan dibentuk di EMS dengan ditangani oleh resepsionis EMS, yang diawasi oleh staf khusus pengaduan.

Pada awalnya, para penasehat EMS mempunyai kekhawatiran tentang adanya sistem penanganan pengaduan di EMS. Beberapa khawatir bahwa ini akan mengalihkan perhatian para penasehat dari tugas-tugas utama mereka di proyek. Yang lain berpendapat bahwa sistem-sistem pemantauan dan evaluasi di dalam subproyek-subproyek dan sektor-sektor semestinya sudah memadai untuk menangani masalah-masalah dan kepedulian para penerima manfaat. Namun demikian, seiring dengan berjalannya waktu, staf EMS merasa lebih nyaman dengan sistem tersebut dan memberikan dukungan yang diperlukan untuk menanggapi pada pengaduan-pengaduan yang diterima EMS.

Sejak dimulainya sistem pengaduan pada bulan Agustus 2006, hingga bulan Februari 2009, EMS menerima 25 pengaduan dan/atau permintaan penjelasan dari para penerima manfaat, kantor-kantor pemerintah, penduduk yang terkena dampak, dan masyarakat umum. Sebelum dibentuknya Unit Fasilitasi Pengaduan (*Grievance Facilitation Unit/GFU*) di Dewan Pengawas pada Juni bulan 2007, EMS merujuk kasus-kasus langsung ke tim-tim konsultan sektor atau satker-satker terkait. Mulai bulan Juni 2007, EMS melanjutkan tugasnya memantau perkembangan kasus dan mengkomunikasikannya dengan para pihak yang mengajukan pengaduan. Ketika diminta, EMS juga membantu memfasilitasi dan mengkoordinasikan pertemuan-pertemuan yang diselenggarakan oleh GFU dengan penduduk yang terkena dampak, satker-satker, dan konsultan-konsultan sektor, dan dalam kunjungan-kunjungan lapangan. Pada saat yang sama, EMS mengawasi aktivitas-aktivitas GFU.

Partisipasi EMS dalam pertemuan-pertemuan yang difasilitasi Unit Fasilitasi Pengaduan bermanfaat untuk mendapatkan tindakan yang lebih cepat dan serius dari satker atau tim konsultan terkait. Staf EMS



Beberapa pertemuan dan aktivitas lapangan yang difasilitasi oleh Unit Fasilitasi Pengaduan yang dihadiri oleh EMS.

Harap dipastikan agar unit pengaduan tidak terhubung langsung ke EMS karena kami tidak ingin orang berduyun-duyun antri di luar pintu masuk.

Bukankah seharusnya kita melihat ke pemantauan dan pengawasan terlebih dahulu? Merencanakan sebuah sistem pengaduan yang tidak ada kaitannya dengan sistem pemantauan dan evaluasi kita sendiri terlihat aneh – seperti kereta ada di depan kuda.

Komentar-komentor awal dari sejumlah penasehat EMS ketika mekanisme pengaduan EMS diusulkan

Satker-satker dan konsultan-konsultan sektor bersemangat untuk hadir di pertemuan-pertemuan kami ketika mereka tahu bahwa EMS juga diundang.

Komentar dari Sofyan, spesialis fasilitasi dari Unit Fasilitasi Pengaduan

mampu untuk memberikan klarifikasi terhadap pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan kebijakan, pedoman dan prosedur ADB.

Dalam beberapa kasus, cukup dengan kehadiran staf EMS di pertemuan-pertemuan tersebut saja sudah menimbulkan perbedaan pada sikap staf proyek (termasuk yang berasal dari pemerintah kabupaten) terhadap masalah yang sedang dibahas. Oleh karenanya, maka satker-satker BRR meminta EMS untuk berpartisipasi dalam diskusi-diskusi mereka dengan penduduk yang terkena dampak dan pemerintah-pemerintah kabupaten.

Adanya kantor di wilayah proyek (propinsi Aceh) yang terbuka bagi masyarakat umum

### Kotak 3: Permasalahan tentang Keterlambatan Pembangunan Rumah

Pada bulan Maret 2008, staf dari Jaringan Radio Rekonstruksi Aceh Nias (*Aceh-Nias Reconstruction Radio Network/RR Net*) mendatangi Kantor Perwakilan ADB untuk wilayah Sumatra (*Extended Mission in Sumatra/EMS*) untuk memberitahukan tentang keterlambatan pembangunan rumah di sebuah subproyek ETESP di Desa Sagoe, Pidie. Hal yang sama juga disampaikan kepada seorang penasehat EMS melalui layanan pesan singkat oleh salah seorang penerima manfaat.

Setelah membahas rincian tentang laporan dengan staf RR Net, staf khusus EMS untuk pengaduan meneruskan pengaduan ke Unit Fasilitasi Pengaduan. Kemudian Unit Fasilitasi Pengaduan menghubungi lembaga swadaya masyarakat mitra yang menangani subproyek. LSM tersebut kemudian memperingatkan kontraktor bahwa mereka akan menghentikan kontrak apabila kontraktor tidak mempercepat pekerjaan.

Setelah itu, LSM tersebut memberitahu Unit Fasilitasi Pengaduan bahwa kontraktor telah memperbaiki kinerjanya. Unit Fasilitasi Pengaduan kemudian melakukan kunjungan lapangan ke Pidie dan mendapati rumah-rumah sudah selesai dibangun.

### Kotak 4: Pengaduan tentang Ganti Rugi dalam Proyek Pembangunan Jalan

Pada awal bulan Januari 2008, sejumlah penduduk dari Ulee Lheue mendatangi Kantor Perwakilan ADB untuk Wilayah Sumatra untuk melaporkan pengaduan bahwa sejumlah orang yang tanahnya terkena dampak subproyek Jalan Ulee Lheue belum menerima ganti rugi. Pihak yang mengajukan pengaduan memberitahukan staf khusus EMS untuk pengaduan bahwa mereka telah mendatangi kantor walikota di Banda Aceh untuk mendaftarkan pengaduan mereka. Namun sepertinya tidak ada tindakan yang diambil.

Kantor Perwakilan ADB memfasilitasi sejumlah pertemuan dengan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, pemerintah kota Banda Aceh (kantor walikota, komite pembebasan lahan), kantor Pekerjaan Umum, Badan Pertanahan Nasional (BPN), dan konsultan pelaksanaan jalan dan jembatan. Hampir semua pertemuan dihadiri oleh walikota Banda Aceh. Ia bekerja secara proaktif dan memerintahkan stafnya untuk bekerja cepat dan memenuhi persyaratan ADB seperti dinyatakan di dalam persetujuan hibah antara Pemerintah Indonesia dan ADB. BPN juga sepakat untuk memetakan kembali wilayah subproyek bersama-sama dengan masyarakat.

Tak lama setelah itu, tim pemantauan pemukiman kembali melaporkan bahwa semua penduduk yang terkena dampak yang tanahnya terkena dampak subproyek telah menerima ganti rugi.

mendorong sejumlah pihak yang mengajukan pengaduan untuk cukup mendatangi kantor EMS untuk mendaftarkan pengaduan mereka. Pengaduan bisa berupa pertanyaan sederhana tentang waktu, ruang lingkup dan sifat bantuan hingga masalah-masalah rumit yang berkaitan dengan pembebasan lahan, ganti rugi, dan pemukiman kembali. Salinan formulir-formulir laporan pengaduan disiapkan oleh resepsionis EMS untuk berjaga-jaga apabila ada pihak yang mengajukan pengaduan yang datang langsung ke kantor. Staf khusus pengaduan EMS menemui pihak yang mengajukan pengaduan

dan membantu mereka mengisi formulir. Ini digambarkan di Kotak 3.

Pengaduan-pengaduan atau pertanyaan-pertanyaan dari pemerintah-pemerintah kabupaten biasanya dikirim melalui surat atau faks. Pertanyaan-pertanyaan sederhana ditanggapi secara informal (yaitu melalui telepon atau kunjungan langsung) untuk menghemat waktu. Namun, apabila ada pengaduan yang terkait dengan masalah yang sensitif, EMS juga menanggapi melalui surat.

Tanpa membedakan tingkat keseriusan atau kerumitan permasalahan yang dibawa

oleh pihak yang mengajukan pengaduan, EMS menindaklanjuti pengaduan ke satker atau tim konsultan yang bertanggung jawab dan memberitahukan kepada pihak yang mengajukan pengaduan tentang tindakan yang diambil terkait dengan laporan mereka.

Dalam hampir semua kasus, orang-orang yang mengajukan pengaduan ke EMS awalnya telah mendekati mereka yang terlibat langsung dalam subproyek (yaitu satker, konsultan sektor, pemerintah kabupaten) namun tidak puas dengan tindakan atau tanggapan yang mereka peroleh. Dalam hal ini, EMS mencoba untuk mendapatkan informasi dari satker atau konsultan sektor tentang masalah tersebut untuk membantu mencari penyelesaian yang sesuai. Apabila permintaan mereka tidak bisa dilayani, EMS membantu satker atau konsultan sektor untuk menjelaskan kepada pihak yang mengajukan pengaduan. Ini digambarkan di Kotak 4.

## Pelajaran yang Dipetik dan Rekomendasi

Pelajaran-pelajaran berikut dapat dipetik dari pengalaman EMS dalam penanganan pengaduan:

- Kepala dari suatu badan harus memberikan dukungan dan arahan yang jelas untuk memastikan bahwa sistem penanganan pengaduan akan diterima dan didukung oleh para konsultan dan staf proyek.
- Adanya sistem penanganan pengaduan yang bisa dijangkau masyarakat umum yang dikelola oleh lembaga penyanggah dana memberikan alternatif bagi masyarakat untuk menyalurkan pengaduan mereka.
- Satu sistem penanganan pengaduan oleh lembaga penyanggah dana membantu melengkapi (bukan menduplikasi) mekanisme penanganan pengaduan yang dikelola oleh lembaga penanggung jawab dan/atau pelaksana.
- Dalam hampir semua kasus, masyarakat mengajukan pengaduan mereka ke lembaga penyanggah dana hanya setelah penanganan pengaduan atau penyelesaian yang mereka cari dari pihak yang terlibat langsung dalam

pelaksanaan proyek dianggap tidak memadai atau tidak memuaskan. Ketakutan bahwa lembaga penyanggah dana akan dibanjiri pengaduan begitu mereka membentuk satu sistem penanganan pengaduan tidak terbukti.

- Meskipun kasus yang dirujuk ke lembaga penyanggah dana untuk diselesaikan jumlahnya lebih sedikit, seorang staf khusus untuk pengaduan yang bekerja penuh waktu masih diperlukan untuk memberikan dukungan dan nasihat kepada unit-unit yang terlibat dalam penanganan pengaduan di dalam proyek dan untuk menindaklanjuti kasus-kasus yang dirujuk oleh lembaga penyanggah dana ke lembaga penanggung jawab/pelaksana.
- seorang staf khusus pengaduan yang mengenal baik norma-norma dan institusi-institusi di dalam wilayah proyek dan berbicara bahasa setempat sangatlah membantu.

Berdasarkan pelajaran-pelajaran tersebut, rekomendasi berikut disampaikan dalam proyek-proyek yang rumit seperti ETESP:

- Perjanjian hukum (perjanjian hibah atau pinjaman) yang mengatur satu proyek harus mencakup sebuah pembentukan mekanisme umpan balik masyarakat umum dan/atau akuntabilitas yang dikelola oleh sebuah unit yang dikendalikan langsung oleh lembaga penyanggah dana. Sistem dan tanggung jawab di dalam mekanisme seperti itu harus diformalkan oleh staf yang memimpin di proyek. Meskipun mekanisme umpan balik masyarakat umum dan/atau akuntabilitas dibentuk di dalam lembaga penyanggah dana, harus diperjelas bahwa badan penanggung jawab/pelaksana adalah pihak yang terutama bertanggung jawab untuk mengatasi permasalahan yang berkenaan dengan proyek.
- Sumber-sumber daya harus tersedia untuk memberikan pengarahan kepada para konsultan dan staf proyek tentang mekanisme umpan balik masyarakat umum dan/atau akuntabilitas di dalam lembaga penyanggah dana

dan bagaimana mekanisme ini terkait dengan sistem penanganan pengaduan di tingkat lembaga penanggung jawab/badan pelaksana.

- Seorang staf khusus untuk akuntabilitas dan/atau pengaduan yang berkerja purna waktu harus ditunjuk dan dimobilisasi untuk mengelola umpan balik masyarakat umum dan sistem akuntabilitas di dalam unit yang dikendalikan oleh lembaga penyandang dana. Staf khusus untuk akuntabilitas dan/atau pengaduan yang akan ditunjuk harus mengenal baik norma-norma dan institusi-institusi di dalam wilayah proyek dan harus bisa berbicara bahasa setempat.
- Untuk proyek-proyek lain, kantor perwakilan di tingkat negara juga bisa mempertimbangkan untuk membentuk satu unit umpan balik dari masyarakat

umum dan/atau akuntabilitas di bawah divisi komunikasi dan/atau penjangkauan. Sebuah saluran telpon 24 jam, alamat email, nomor layanan pesan singkat (SMS), atau kotak pos yang dikelola oleh unit umpan balik masyarakat umum dan akuntabilitas dapat dibentuk untuk menerima pengaduan dan umpan balik dari masyarakat umum tentang proyek-proyek yang didanai oleh lembaga penyandang dana. Adanya sistem umpan balik dari masyarakat umum dan/atau sistem akuntabilitas bisa diungkapkan ke masyarakat umum melalui situs web lembaga, penyebaran selebaran selama peluncuran proyek, dan aktivitas-aktivitas penjangkauan lain oleh lembaga penyandang dana atau lembaga penanggung jawab/pelaksana.

# 14. Penanganan Pengaduan di Bawah Dana Perwalian Multidonor (*Multidonor Trust Fund*) untuk Aceh dan Nias<sup>1</sup>

oleh Dusty Geumala Yatim<sup>2</sup> dan Nia Sarinastiti<sup>2</sup>

## Latar Belakang

Untuk menanggapi permintaan Pemerintah Indonesia, Bank Dunia (*World Bank*) dan sejumlah badan penyandang dana lain sepakat untuk membentuk satu dana perwalian Multidonor (*multidonor trust fund/MDF*) untuk Aceh dan Nias untuk mendukung program rehabilitasi dan rekonstruksi pasca keadaan darurat gempa bumi dan tsunami. Sesuai dengan permintaan Pemerintah, Asosiasi Pembangunan Internasional Kelompok Bank Dunia (*International Development Association of the World Bank Group*) bertindak sebagai perwalian untuk MDF.

Jumlah dana yang terkumpul di bawah MDF berjumlah sekitar \$700 juta, yang merupakan sumbangan dari 15 lembaga, termasuk ADB. MDF mempunyai 21 proyek aktif yang mencakup berbagai sektor dan tema mulai dari pendaftaran tanah, pemberdayaan masyarakat, perumahan, prasarana, dan bantuan teknis untuk Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias (BRR) dan pemerintah-pemerintah daerah.

## Penanganan Pengaduan sebagai Bagian dari Strategi Komunikasi MDF

Masing-masing proyek di bawah MDF diharapkan membentuk sistem mereka sendiri untuk menangani pengaduan.<sup>3</sup>

Namun demikian, pengaduan-pengaduan juga bisa diterima langsung oleh sekretariat MDF, yang kemudian akan meneruskannya ke proyek terkait. Staf komunikasi sekretariat mencatat, merujuk dan melacak pengaduan dan secara sistematis menganalisis data yang terkait.

Penyelidikan lebih lanjut dan pemrosesan pengaduan dapat dilaksanakan oleh sekretariat atau dirujuk ke pihak berwenang yang terkait, tergantung pada jenis dan tingkat keseriusan masing-masing kasus. Sekretariat mempunyai satu anggaran operasional untuk mendanai kebutuhannya dalam mengelola pengaduan-pengaduan seperti itu, termasuk untuk melakukan aktivitas-aktivitas hubungan masyarakat yang terkait.

<sup>1</sup> Untuk mendapatkan rincian lebih lanjut tentang sistem penanganan pengaduan, harap mengacu ke Manual Operasional Dana Perwalian Multidonor (*Multi Donor Fund (MDF) Operations Manual*) ([www.multidonorfund.org](http://www.multidonorfund.org)); Manual Penanganan Pengaduan (*Complaint Handling Manual*), Sekretariat MDF, Agustus 2006; dan, Manual Rujukan Pengaduan dan Pemantauan (*Complaint Referral and Monitoring Manual*), Sekretariat MDF, Maret 2007.

<sup>2</sup> Dusty Geumala Yatim adalah staf penjangkauan (*outreach officer*) untuk MDF, sementara Nia Sarinastiti adalah staf komunikasi/koordinasi (*communication/coordination officer*) untuk MDF/International Finance Corporation di Jakarta, Indonesia.

<sup>3</sup> Sebuah contoh sistem penanganan pengaduan yang khas untuk setiap proyek bisa dilihat di artikel tentang pengalaman Re-Kompak dalam penanganan pengaduan (Bab 15: Proyek Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pemukiman Berbasis Masyarakat: Pengalaman Penanganan Pengaduan) pada halaman 123-130. Program Pemberdayaan Masyarakat Nasional untuk Kemandirian Desa-Desa (*National Community Empowerment Program for Self-Reliant Rural Villages/PNPM-Rural*) merupakan satu contoh lain tentang pengalaman khusus mengenai proyek meskipun dikelola secara terpisah dari MDF. Lihat Bab 16, halaman 131-137.

Mekanisme penanganan pengaduan MDF merupakan satu bagian penting dari keseluruhan strategi komunikasi MDF untuk memberikan informasi kepada masyarakat tentang proyek-proyek MDF, dampak, ruang lingkup, dan orang yang dapat dihubungi apabila ada pertanyaan atau pengaduan. Staf penjangkauan (*outreach officer*) di Sekretariat bertindak sebagai staf khusus untuk komunikasi dua arah antara MDF dan para penerima manfaat. Sama halnya, staf penjangkauan juga membuat jaringan dengan lembaga-lembaga swadaya masyarakat dan para pemangku kepentingan setempat, memberikan umpan balik secara umum dari lapangan, dan bertindak sebagai staf khusus untuk mekanisme pengaduan.

Sebagai staf khusus untuk mekanisme pengaduan untuk MDF, staf penjangkauan

- bertindak sebagai wadah penerima pengaduan, mencatat semua pengaduan, dan merujuknya kepada lembaga mitra yang sesuai, BRR atau lembaga lain;
- berhubungan dengan mekanisme-mekanisme penanganan pengaduan di BRR dan di proyek-proyek yang didanai oleh MDF;
- menindaklanjuti pengaduan dan memberikan umpan balik kepada pihak yang mengajukan pengaduan; dan
- merujuk pertanyaan dan pengaduan yang diterima diluar MDF atau pertanyaan-pertanyaan umum tentang rekonstruksi ke pihak-pihak yang terkait.

Proyek-proyek yang didanai oleh MDF juga mempunyai rencana aksi antikorupsi, yang dipantau oleh staf penjangkauan dan tim pemantauan dan evaluasi MDF.

## Aktivitas-Aktivitas Penjangkauan

Staf penjangkauan menyelenggarakan kegiatan-kegiatan penjangkauan di berbagai kabupaten dengan proyek-proyek yang didanai MDF. Dalam kegiatan-kegiatan tersebut, para wakil dari proyek-proyek tersebut diundang untuk memberikan paparan singkat tentang tujuan dan

ruang lingkup aktivitas-aktivitas proyek di wilayah tersebut dan untuk menanggapi pertanyaan dan pengaduan. Aktivitas-aktivitas penjangkauan tersebut juga disiarkan di radio untuk disebarluaskan secara lebih luas. Staf penjangkauan didukung oleh staf pendukung administratif dalam menerima, mencatat, melacak, dan mengkompilasi kasus-kasus serta dalam menyelenggarakan kegiatan-kegiatan penjangkauan dan dalam memantau media.

Selama pelaksanaan aktivitas-aktivitas penjangkauan, para penerima manfaat dan para pemangku kepentingan kunci lain didorong untuk menghubungi staf penjangkauan apabila mempunyai pertanyaan atau pengaduan yang terkait dengan aktivitas yang didukung oleh MDF. Pengaduan-pengaduan bisa dikirimkan melalui layanan pesan singkat (SMS), telepon, atau surat, atau dengan mendatangi kantor staf penjangkauan di Banda Aceh. Masyarakat umum juga bisa menghubungi MDF melalui situs webnya, [www.multidonorfund.org](http://www.multidonorfund.org), atau melalui media cetak dan radio. Pengaduan atau pertanyaan dari sumber anonim juga diterima.

## Program Bincang-Bincang di Radio

MDF memulai rangkaian bincang-bincang (*talk show*) di radio pada bulan Agustus 2006, yang bertujuan untuk berkomunikasi dengan berbagai pemangku kepentingan dan berfungsi sebagai alat transparansi. Deputi Sekretariat MDF untuk komunikasi dan koordinasi pada waktu itu merancang metodologi untuk pelaksanaan *acara tersebut* (Kotak).

Tanggapan masyarakat terhadap rangkaian acara tersebut di berbagai kabupaten di propinsi Nanggroe Aceh Darussalam sangat positif. Oleh karena itu, MDF memutuskan untuk melakukan acara bincag-bincang di radio secara rutin, paling tidak setiap 3 bulan di setiap kabupaten. Ini membantu MDF untuk melakukan tindak lanjut di lapangan. Pengaturan ini memungkinkan stasiun-stasiun radio yang digunakan MDF untuk menerima dan melaporkan pengaduan serta pertanyaan dari para penerima manfaat dan masyarakat umum.

## Acara Bincang-bincang di Radio MDF

**Publikasi di surat kabar.** Sebelum melakukan acara bicang-bincang di radio di kabupaten-kabupaten yang menjadi sasaran, MDF menerbitkan sebuah artikel sebanyak dua kali di harian yang paling laris di propinsi Nanggroe Aceh Darussalam—Serambi Indonesia—dan di Sinar Indonesia Baru untuk Nias di Sumatra Utara. Artikel tersebut memberikan informasi (termasuk anggaran) tentang setiap proyek yang didanai oleh MDF di kabupaten sasaran. Artikel juga memberikan informasi tentang mandat MDF dilengkapi nama dan alamat orang-orang yang bisa dihubungi di MDF. Gagasannya adalah untuk memberikan komunikasi dua arah antara MDF dan para penerima manfaat.

**Acara bicang-bincang di radio.** Setiap acara bicang-bincang di radio di kabupaten atau wilayah sasaran dilakukan di sebuah stasiun radio yang populer atau dekat dengan masyarakat. Panjang acara ini adalah 1 jam. Di sejumlah tempat, stasiun radio memberikan perpanjangan waktu jika diperlukan.

Acara bicang-bincang di radio dimulai dengan latar belakang umum tentang MDF oleh deputinya, diikuti dengan satu gambaran singkat mengenai proyek-proyek khusus oleh seorang nara sumber dari sebuah proyek yang didanai MDF. Ini bisa berupa presentasi proyek atau bicang-bincang tentang isu-isu sehubungan dengan proyek di dalam masyarakat. Bentuk acara bicang-bincang ini interaktif sehingga memungkinkan pendengar untuk menelpon dan bertanya kepada MDF dan para wakil proyek.

## Kunjungan Lapangan

*Acara bicang-bincang dari radio* dilengkapi dengan kunjungan-kunjungan dari Sekretariat MDF sampai ke bupati dan Bappeda serta kunjungan acak ke lokasi-lokasi proyek untuk berbicara secara langsung dengan para penerima manfaat. Ini merupakan salah satu cara MDF untuk mencoba memahami bagaimana proyek berjalan; untuk melihat bagaimana proyek diterima oleh para penerima manfaat, dan untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang dihadapi oleh proyek, jika ada. Pengaduan dan pertanyaan yang tidak terjawab di lapangan dikumpulkan dan diteruskan ke para pelaksana proyek untuk ditindaklanjuti.

## Standar-Standar untuk Menanggapi Pengaduan

Sekretariat MDF akan menerima pertanyaan atau pengaduan tentang proyek apapun yang didanai MDF. Pengaduan yang diterima didaftar oleh staf penjangkauan dan diteruskan ke unit penanganan pengaduan dari proyek yang bersangkutan.

Standar-standar berikut ini diikuti dalam menanggapi dan/atau menindaklanjuti pengaduan yang diterima oleh staf penjangkauan:

- Dalam waktu 3 hari setelah menerima pengaduan, staf penjangkauan akan meneruskan kasus ke proyek yang sesuai atau BRR, memberitahukan ketua tim, dan memberikan konfirmasi pada pihak yang mengajukan pengaduan bahwa pengaduan sudah diterima.
- Dalam waktu 5 hari setelah tindakan pertama, staf penjangkauan akan memberikan status terakhir tentang pengaduan atau pertanyaan kepada pihak yang mengajukan pengaduan. Hubungan ini akan terus dilakukan pada minggu terakhir di setiap bulan sampai kasus bisa ditutup.

Sekretariat MDF menerima ratusan pengaduan, pertanyaan, dan dugaan penyelewengan di proyek-proyek. Sekretariat membuat satu bank data yang berisi informasi tentang tanggal diterimanya informasi dan/atau pertanyaan, nama kabupaten atau desa, proyek, kategori berdasarkan pada isi pertanyaan dan/atau pengaduan, dan nomer kontak pihak yang mengajukan pengaduan. Pengaduan yang serius ditindaklanjuti oleh pelaksana (melalui unit penanganan pengaduannya) dan lembaga-lembaga mitra MDF seperti Bank Dunia, Program Pembangunan PBB (*United Nations Development Programme*), dan Program Pangan Dunia (*World Food Programme*).

# 15. Proyek Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pemukiman Berbasis Masyarakat: Pengalaman Penanganan Pengaduan

oleh Lisa Anggraini<sup>1</sup>

## Latar Belakang

Dengan mengalirnya berbagai jenis bantuan keuangan dan bantuan lain baik dari sumber-sumber dalam negeri maupun luar negeri untuk rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah-wilayah yang terkena dampak gempa bumi dan tsunami di Aceh dan Nias, potensi adanya dampak sosial dan lingkungan sangatlah besar. Risiko penyelewengan dana, penyalahgunaan kekuasaan, manipulasi data, pemerasan, pembalakan liar, penambangan liar, dan pelanggaran terhadap peraturan program yang sudah ditentukan oleh pemerintah dan lembaga-lembaga bantuan telah terjadi.

Dalam kasus proyek Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pemukiman Berbasis Masyarakat (Re-Kompak),<sup>2</sup> risiko-risiko seperti itu dipengaruhi oleh sejumlah faktor, antara lain sebagai berikut:

- Masyarakat, yang masih lemah karena konflik dan bencana, harus mengelola dana dalam jumlah yang sangat besar.
- Lembaga-lembaga pemerintah belum berfungsi penuh karena banyak stafnya yang tewas atau terkena dampak bencana, dan banyak gedung perkantoran pemerintah hancur.
- Tidak memadainya sumber daya yang ada di dalam masyarakat.
- Tradisi dan norma-norma keagamaan yang kuat telah membaur dengan berbagai pihak dari kawasan lain, bahkan dari negara lain.
- Terlalu banyak program dilaksanakan dengan aturan-aturan yang berbeda, yang membingungkan masyarakat.
- Hilangnya mata pencaharian.
- Hilangnya dokumen-dokumen penting seperti sertifikat tanah, ijin mendirikan bangunan, kartu keluarga, dan kartu identitas.
- Korban tewas dialami oleh semua keluarga di dalam sebuah wilayah pemukiman dan anggota keluarga yang selamat yang menerima bantuan bertempat tinggal di lokasi lain dan tidak dapat memenuhi persyaratan untuk pelaksanaan aktivitas-aktivitas masyarakat yang partisipatif.
- Hilangnya batas-batas tanah sehingga perlu dilakukan kembali konsolidasi tanah.
- Banyak pemuka masyarakat dan agama juga terkena dampak bencana.

<sup>1</sup> Lisa Anggraini adalah ketua Unit Penanganan Pengaduan di Re-Kompak.

<sup>2</sup> Proyek Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pemukiman Berbasis Masyarakat (*Community-Based Settlement Rehabilitation and Reconstruction Project*), lebih populer dikenal sebagai Rehabilitasi dan Rekonstruksi Masyarakat dan Pemukiman atau Re-Kompak, telah memberikan hibah kepada 125 komunitas untuk membangun kembali dan memperbaiki rumah-rumah dan untuk merehabilitasi prasarana melalui satu pendekatan berbasis masyarakat. Hibah-hibah dari proyek tersebut telah membantu membangun kembali sekitar 6.000 rumah dan memperbaiki sekitar 8.400 rumah. Re-Kompak juga memberikan hibah tambahan untuk membantu pembangunan kembali prasarana tersier.

- Kebanyakan pendamping, karena berasal dari luar Aceh, mengalami kesulitan berkomunikasi dengan penduduk setempat.
- Sistem yang digunakan oleh Re-Kompak dalam membagikan bantuan untuk proyek-proyek lingkungan (prasarana desa) dibentuk di bawah proyek yang berbeda seperti Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) dan Proyek Pembangunan Kecamatan (PPK).
- Para penerima manfaat dan pelaksana tidak mengenal baik prinsip-prinsip (transparansi dan akuntabilitas), prosedur-prosedur teknis (rumah tahan gempa dan spesifikasi teknis prasarana), dan prosedur administrasi (laporan akuntabilitas keuangan untuk Re-Kompak) yang digunakan dalam proyek.
- Lokasi-lokasi para penerima manfaat (Kabupaten Simeulue: 838 rumah dan 5 unit prasarana) and jeleknya akses jalan (239 rumah dan prasarana desa di Simpang Ulim, Kabupaten Aceh Timur) menimbulkan kesulitan geografis.
- Petak-petak lahan teruruk puing-puing dan belum siap digunakan di Desa Ujung Bawang di Kabupaten Singkil (69 rumah).
- Perlu untuk melakukan relokasi dari wilayah-wilayah di dekat garis pantai, tepi sungai dan jalan.

## Tujuan dan Pendekatan Pelaksanaan di bawah Re-Kompak

Re-Kompak bertujuan untuk membangun kembali masyarakat dengan membantu aktivitas-aktivitas ekonomi mereka dan meningkatkan pengetahuan teknis, keuangan, kendali sosial, dan interaksi antar para anggota masyarakat.

Proyek ini memerlukan partisipasi aktif para penerima manfaat, mulai dari perencanaan kebutuhan prasarana desa, hingga pembangunan dan kendali oleh masyarakat dengan dibantu oleh para konsultan dengan berkoordinasi dengan pemerintah setempat (penanggung jawab operasional kegiatan/PJOK) dan unit pelaksana proyek (*project implementation unit*/PIU).

## Struktur Kelembagaan Re-Kompak

Untuk mencapai tujuan-tujuan di atas, sebuah struktur kelembagaan Re-Kompak dibentuk, yang terdiri antara lain

- para konsultan dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten dan propinsi dengan mekanisme-mekanisme dan tanggung jawab berdasarkan pada hirarki; karena Re-Kompak merupakan proyek berbasis masyarakat, kebanyakan aktivitas dilakukan dengan masyarakat sebagai ujung tombak dan memimpin dengan dibantu oleh para pendamping (konsultan) untuk bidang perumahan, teknis, keuangan dan sosial; di tingkat kabupaten, aktivitas-aktivitas dikoordinasikan oleh para konsultan kabupaten dan/atau manajemen, dan di tingkat propinsi oleh konsultan manajemen proyek;
- pemerintah daerah yang terlibat dalam struktur kelembagaan Re-Kompak, yaitu PJOK di tingkat kecamatan, PIU di tingkat kabupaten, dan unit manajemen proyek di tingkat propinsi; dan
- para satker dan Badan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR).

## Mekanisme untuk Penanganan Pengaduan

Untuk memastikan bahwa Re-Kompak dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip akuntabilitas, aturan-aturan dan prosedur-prosedur yang dibentuk untuk proyek, diperlukan pengawasan oleh masyarakat. Ini diperlukan sebagai bagian dari partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan bantuan Re-Kompak dan untuk meningkatkan kepekaan masyarakat dalam menangani pelanggaran-pelanggaran terhadap aturan-aturan Re-Kompak. Untuk itu, panduan penanganan pengaduan disusun pada bulan April 2007.

Panduan penanganan pengaduan Re-Kompak awalnya dibagikan ke koordinator kabupaten atau kota dan tenaga ahli pemantauan dan evaluasi (M&E) melalui pelatihan untuk pelatih. Unit Penjangkauan



Sebuah pertemuan antara masyarakat Desa Mon Keulayu, Bireuen dengan bupati Bireuen untuk penyelesaian sebuah kasus penyalahgunaan dana.



MDF juga menyelenggarakan sesi-sesi untuk berbagi pengalaman tentang penanganan pengaduan di seluruh program dengan melibatkan para pemangku kepentingan (konsultan, pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat).

Tenaga ahli M&E melatih para pendamping (fasilitator) dalam penanganan pengaduan. Para pendamping kemudian ditugaskan sebagai penghubung langsung dengan masyarakat dalam membantu penyelesaian masalah didalam masyarakat.

Dalam Re-Kompak, dilakukan upaya-upaya untuk menyelesaikan pengaduan dan masalah-masalah dalam masyarakat dengan melibatkan para tokoh masyarakat, pemuka tradisional dan pemuka agama. Ini penting untuk mengembangkan kapasitas masyarakat dan untuk meningkatkan kesadaran mereka tentang masalah-masalah di sekitar mereka. Rasa kebersamaan dalam penyelesaian masalah bertujuan untuk mencegah konflik-konflik internal yang terkait dengan masalah-masalah transparansi dan akuntabilitas.

Konflik antara penerima manfaat juga diselesaikan menggunakan pola yang sama. Penyelesaian masalah awalnya ditangani secara internal, yaitu di dalam kelompok-kelompok penerima manfaat. Para penerima manfaat perumahan dikelompokkan ke dalam kelompok-kelompok penerima manfaat yang disebut kelompok pemukim, sementara di program Bantuan Dana Lingkungan (BDL), dana diterima dan dikelola oleh Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) di lokasi-lokasi yang didanai P2KP dan oleh Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) di lokasi-lokasi yang didanai PPK.

Untuk masalah-masalah yang tidak dapat diselesaikan di dalam masyarakat, diupayakan bantuan dari pihak berwenang yang lebih tinggi. Satu contohnya adalah ketika sebuah LSM mempertanyakan kredibilitas sebuah organisasi masyarakat di kabupaten Sukaramai, Banda Aceh, dalam menangani dana BDL Re-Kompak. Masalah diselesaikan oleh PMU dengan berkoordinasi dengan walikota Banda Aceh.

Para pendamping (fasilitator) juga melakukan konsultasi dengan para tokoh masyarakat, kepala desa, pemuka adat dan badan-badan pemerintah daerah setempat yang masuk dalam struktur kelembagaan Re-Kompak seperti PJOK untuk tingkat kecamatan dan PIU untuk tingkat kabupaten.

Dalam konflik-konflik antara penerima manfaat dengan mereka yang bukan merupakan penerima manfaat, pendamping



Koordinasi antara ketua CHU dan Danzibang Wilayah II-Lhokseumawe tentang satu kasus berkenaan dengan penyelesaian masalah pengakuan atas hak milik lahan oleh TNI.

melibatkan PJOK/PIU. Dalam sejumlah kasus, dimintakan bantuan dari camat/bupati atau bahkan Direktorat Jendral Pekerjaan Umum dan BRR seperti dalam kasus tentang pengakuan atas hak milik tanah oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang terkait dengan kepemilikan lahan dimana 64 rumah Re-Kompak berdiri di atasnya di Kabupaten Benteng, Pidie.

Kategori-kategori pengaduan yang umumnya masuk selama pelaksanaan proyek Re-Kompak antara lain adalah

- pelanggaran prinsip dan prosedur,
- manipulasi data,
- pengurangan bantuan tunai oleh pihak-pihak tertentu,
- pelanggaran prosedur-prosedur pengadaan,
- kualitas dan kuantitas rumah-rumah atau prasarana, dan
- keabsahan kelembagaan TPK/BKM.

Para pelaku diminta untuk mengembalikan dana atau mengganti dana atau material yang disalahgunakan. Proyek mengeluarkan surat peringatan, menghentikan kontrak kerja, atau membuat daftar hitam mereka yang terbukti telah menyalahgunakan dana atau sumber daya proyek.

Waktu penanganan pengaduan ditentukan oleh jenis kasus. Jika Re-Kompak memerlukan bantuan dari pihak-pihak lain, biasanya perlu waktu lebih lama untuk menyelesaikan kasus karena keputusan perlu dibuat oleh orang yang mempunyai kewenangan yang lebih besar. Penanganan pengaduan secara efektif dan efisien oleh pihak-pihak yang relevan mempersingkat waktu penanganan pengaduan.

Kepuasan para pihak yang mengajukan petisi tercermin dalam penyelesaian kasus. Untuk tujuan ini, dokumentasi proses dikirimkan pada orang yang bersangkutan. Apabila orang yang bersangkutan tidak puas dengan tanggapan dan/atau tindakan yang diambil, unit penanganan pengaduan (*complaint-handling unit/CHU*) membawa kasus tersebut ke pihak yang lebih kompeten atau lebih tinggi. Panduan yang diberikan kepada para pendamping dalam penanganan pengaduan mencakup hal-hal sebagai berikut:

- Penanganan pengaduan harus dilaksanakan secara terbuka dengan melibatkan masyarakat.

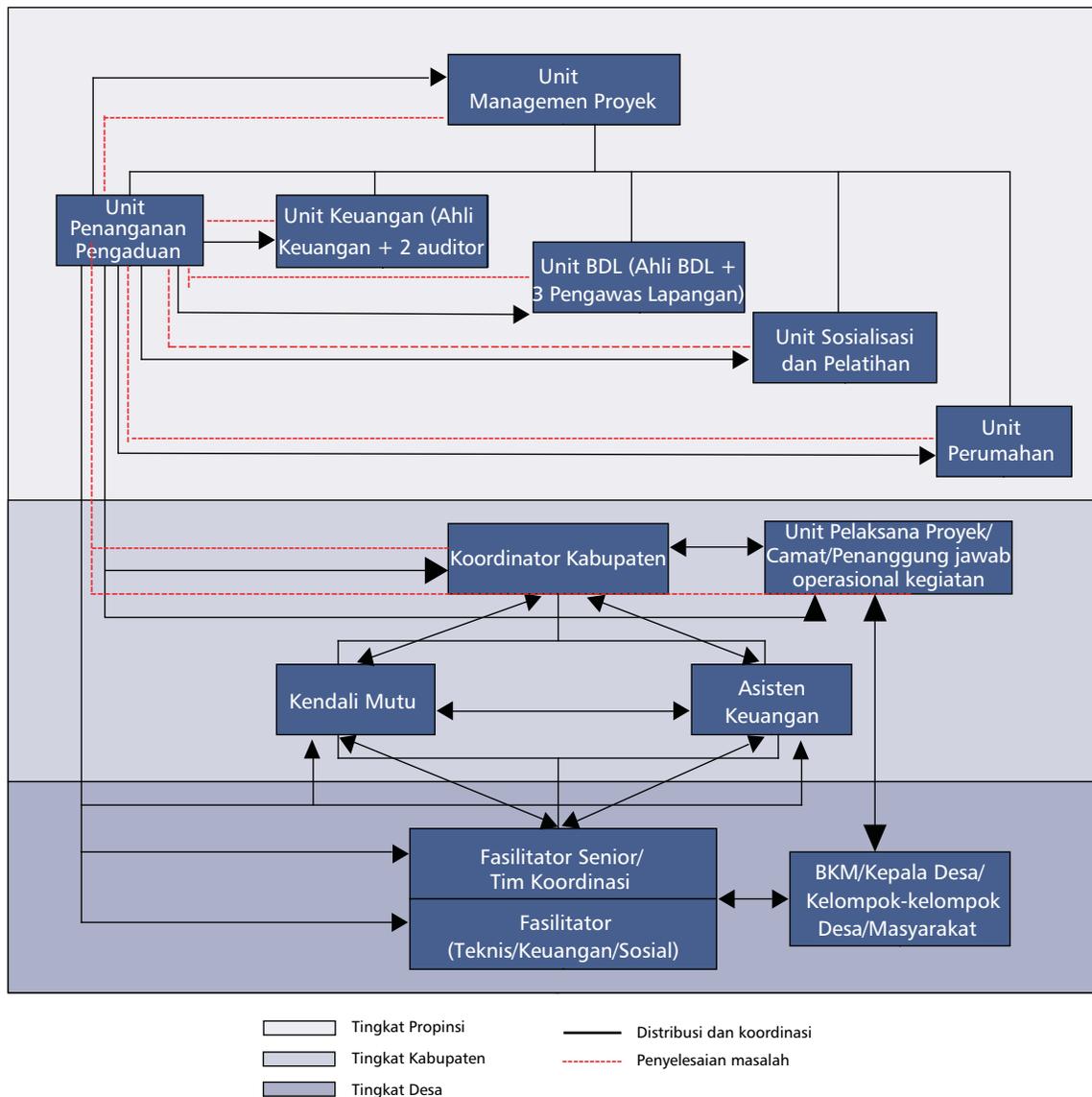
- Sebuah pertemuan masyarakat harus diselenggarakan bukan saja dengan kelompok-kelompok tertentu namun dengan sebanyak mungkin anggota masyarakat.
- Selama klarifikasi, identitas orang yang mengajukan pengaduan harus dijaga kerahasiaannya, kecuali ia memilih sebaliknya.

Kebanyakan pengaduan yang ditangani oleh Unit Penanganan Pengaduan menyangkut masalah-masalah sosial, pelanggaran prinsip dan prosedur Re-Kompak, dugaan penyalahgunaan dana, atau kualitas dan kuantitas unit-unit rumah dan prasarana:

- Masalah-masalah sosial dan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip dan prosedur-prosedur Re-Kompak ditangani dengan berkoordinasi dengan Unit Sosialisasi dan Pelatihan (*Socialization and Training Unit*). Unit Penanganan Pengaduan menyelenggarakan forum-forum pengarahan di desa bersama dengan para pendamping. Pendampingan dan/atau pelatihan para pendamping juga dilakukan jika perlu.
- Dugaan-dugaan penyalahgunaan dana ditangani dengan berkoordinasi dengan unit keuangan. Para auditor keuangan ditugaskan untuk mengaudit pembukuan keuangan kelompok-kelompok penerima manfaat atau Badan Keswadayaan Masyarakat /Tim Pelaksana Kegiatan yang bermasalah. Satu audit yang berbasis masyarakat juga dilakukan di dalam masyarakat atau desa.
- Masalah-masalah kualitas dan kuantitas tentang program perumahan dan prasarana ditangani dengan berkoordinasi dengan para tenaga ahli perumahan dan prasarana. Staf kendali mutu ditugaskan untuk memberikan klarifikasi tentang masalah-masalah.

CHU berkoordinasi dengan berbagai unit di tingkat propinsi (konsultan manajemen propinsi) atau koordinator kabupaten tergantung pada jenis masalah yang timbul. Gambar berikut menunjukkan skema

## Bagan Koordinasi antara Unit Penanganan Pengaduan dan Unit-Unit Lain dalam Penanganan Pengaduan



BDL = Bantuan Dana Lingkungan, BKM = Badan Keswadayaan Masyarakat, PIU (*project implementation unit*) = unit pelaksana proyek, PJOK = penanggung jawab operasional kegiatan, TPK = Tim Pelaksana Kegiatan.

penanganan pengaduan di bawah Re-Kompak.

Kelompok-kelompok dan unit-unit lain yang dilibatkan dalam konsultasi oleh Unit Penanganan Pengaduan dalam menyelesaikan masalah-masalah tertentu antara lain adalah

- para pemuka desa, adat, dan agama;
- para pejabat pemerintah daerah yang terlibat langsung dengan Re-Kompak:

PMU, PIU, PJOK, dan pejabat-pejabat setempat (camat, walikota, bupati);

- Direktur Jendral Cipta Karya, BRR, Badan Pertanahan Nasional (BPN), Bank Rakyat Indonesia, TNI, dan LSM lokal dan internasional; dan
- MDF/World Bank.

Status kasus-kasus yang dilaporkan bisa dipantau oleh semua pemangku kepentingan



Pertemuan koordinasi antara PMU, satker, Bank Dunia, PMC, dan bupati Simeulue untuk menyelesaikan satu masalah pengadaan kayu yang terjadi selama pembangunan rumah Re-Kompak.

di situs web Re-Kompak ([www.rekompak.org](http://www.rekompak.org)), yang memberikan layanan informasi *online* sebagai berikut:

- kasus-kasus yang dilaporkan, kemajuan penanganan pengaduan, jenis pengaduan, dan status penyelesaian (manajemen pengaduan masyarakat secara *offline*); dan
- media untuk mengirimkan pengaduan (manajemen pengaduan masyarakat secara online).

## Status Pengaduan yang Diterima oleh CHU Re-Kompak

### Pengaduan yang Ditangani

Re-Kompak menerapkan aturan yang ketat terhadap semua jenis penyalahgunaan dana. Aturan-aturan ini disebarakan melalui poster yang menyatakan "kita beda". Mulai bulan Desember 2008, 34 pengaduan tentang penyelewengan dana atau indikasi korupsi telah dilaporkan sebagai berikut:

- laporan-laporan yang telah diselesaikan secara keseluruhan adalah 28 kasus dengan pengembalian dana sebesar Rp250.544.500; dan
- 6 kasus belum terselesaikan.

Jumlah seluruh dana yang dikembalikan ke PMU dan rekening-rekening para penerima

manfaat yang berhubungan dengan kasus korupsi, manipulasi data, sasaran yang tidak tepat, dan prosedur yang salah terhitung bulan Desember 2008 adalah Rp5.319.676.000.

## Laporan dan Pengaduan yang Belum Terselesaikan

Kasus-kasus yang berlarut-larut biasanya disebabkan oleh hal-hal berikut:

- Penerima tidak berada di lokasi sehingga forum penyelesaian kasus tidak bisa dilanjutkan. (Ini terjadi di Desa Lambung, Banda Aceh.)
- Para pelaku adalah para konsultan Re-Kompak yang telah pergi dan tidak dapat dilacak.
- Perubahan-perubahan konsultan manajemen di sejumlah wilayah telah mengakibatkan hilangnya informasi tertentu di tengah-tengah proses.
- Ditemukan pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan hukum (pedoman mendirikan bangunan dan jalan di Glee Gurah Asri, Banda Aceh).
- Ada pelanggaran terhadap kepemilikan sah (status tanah PJKK di Banda Aceh).
- Ada pelanggaran terhadap kebijakan program Re-Kompak (bantuan dana rumah dan bantuan dana rumah tambahan tidak dapat digunakan untuk penyelesaian pembangunan rumah, seperti terjadi di sejumlah desa di Banda Aceh dan Bangka Jaya, Kabupaten Aceh Utara, dimana dana telah dihabiskan untuk membeli tanah atau bantuan dana rumah tambahan digunakan sebagai modal untuk usaha pribadi).

## Pelajaran yang Dipetik

Berikut ini merupakan pelajaran yang dipetik oleh Re-Kompak:

- Situasi keadaan darurat setelah tsunami di Aceh mengakibatkan hilangnya sertifikat tanah dan/atau rumah. Kondisi ini mendukung timbulnya manipulasi data dan kepemilikan dan pada akhirnya

- mengakibatkan penentuan para penerima manfaat yang tidak tepat.
- Penyebaran informasi yang tepat merupakan persyaratan mendasar untuk mencegah kesalahpahaman tentang prinsip-prinsip dan prosedur-prosedur suatu proyek. Dalam Re-Kompak, sulit bagi para staf dari luar Aceh untuk berkomunikasi dengan penduduk setempat. Ini merupakan salah satu penyebab lemahnya penyebaran informasi.
- Para pendamping (fasilitator) semestinya sudah diberikan pelatihan yang memadai; sulit bagi para pendamping tersebut untuk memahami visi dan misi proyek dan untuk menjalankan pendampingan secara efektif.
- Lembaga-lembaga pemerintah seperti PIU dan PJOK juga memerlukan pengarahan yang sesuai untuk meningkatkan pemahaman mereka tentang tugas, tanggung jawab, dan fungsi mereka.
- Koordinasi dan sinkronisasi antara PMC dan konsultan manajemen kabupaten dalam mengembangkan kebijakan yang terkait dengan pengendalian mutu sangat penting untuk mencegah kerja yang di bawah standar. Satu proyek pengendalian mutu harus dilaksanakan apabila kualitas menjadi masalah meskipun ini bisa memperlambat pembangunan rumah.
- Harus tersedia staf manajemen untuk perumahan dan/atau prasarana yang mencukupi untuk mencegah keterlambatan dalam pengambilan keputusan terkait pengawasan kualitas dan kuantitas rancangan dan/atau prasarana.
- Penalti perlu diberikan terhadap penyimpangan dari prinsip akuntabilitas keuangan dan kegagalan mempraktikkan pendekatan-pendekatan berbasis masyarakat dengan menunda pencairan dana, meskipun jika tindakan seperti itu pada awalnya akan memperlambat pelaksanaan kegiatan. Antisipasi kemungkinan bahwa para pekerja akan berhenti bekerja jika harga-harga bahan bangunan naik juga perlu.
- Seringnya perubahan jadwal penyelesaian proyek bisa menimbulkan ketidakpuasan di antara para pekerja dan membuat mereka mencari pekerjaan lain.
- Para pendamping perumahan dan pendamping-pendamping lain harus diberi tugas yang sesuai dengan kapasitas mereka. Jika mereka ditugaskan untuk mencakup wilayah geografi yang terlalu luas, mereka bisa memperlambat penyelesaian pembangunan rumah dan target kualitas bisa terabaikan.
- Dalam situasi dimana permintaan akan pekerja bangunan sangat tinggi, sulit untuk mempertahankan staf terampil yang ada. Mereka juga bisa memilih untuk mengejar pekerjaan ganda karena tingginya permintaan akan staf berkualitas.
- Ancaman dan tekanan fisik dari kelompok-kelompok tertentu kadang-kadang menimbulkan ketidaknyamanan diantara para pendamping perumahan dan membuat mereka mengundurkan diri dari pekerjaan.
- Rumitnya sistem pembayaran honor, tunjangan transportasi, dll. mengakibatkan kinerja PJOK-PJOK dan PIU-PIU kurang optimal, khususnya mengingat luasnya cakupan wilayah kerja mereka.

## Rekomendasi

Berikut adalah rekomendasi-rekomendasi umum dan khusus:

### Umum

- Pemerintah Indonesia perlu mempunyai satu rencana penanggulangan bencana yang menyeluruh untuk mengantisipasi bencana-bencana berskala besar di masa mendatang.
- Semua daerah harus mempunyai kemampuan pengelolaan risiko bencana.

- BRR, dengan pengalamannya di dalam pelaksanaan proyek-proyek rehabilitasi dan rekonstruksi berskala besar, baik dalam hal luas/ukuran secara fisik dan geografis dan pendanaan, diharapkan mampu membagi pengalamannya dengan masyarakat internasional dalam program-program serupa di masa mendatang.
- pelajaran yang dipetik diharapkan akan digunakan sebagai titik rujukan bagi organisasi-organisasi nasional dan internasional dalam aktivitas-aktivitas mitigasi bencana.

### Khusus

- Pengarahan dan penyebaran informasi yang memadai harus dilaksanakan secara konsisten terkait dengan prinsip-prinsip dan prosedur-prosedur proyek serta persyaratan-persyaratan

teknis dan administratif untuk semua staf proyek.

- Pemantauan dan Evaluasi harus diperkuat untuk mendeteksi dan menangani masalah-masalah yang mungkin menghambat pelaksanaan proyek dan untuk membuat perbaikan-perbaikan sambil menghilangkan masalah-masalah yang ada.
- Pertemuan-pertemuan koordinasi dan sinkronisasi harus diselenggarakan secara rutin diantara orang-orang yang terlibat dalam proyek di desa, kabupaten, dan kecamatan agar mampu menindaklanjuti masalah-masalah dan isu-isu.
- Dukungan dan pendampingan operasional teknis untuk PIU-PIU dan PJOK-PJOK harus diberikan untuk memastikan peran mereka yang efektif dan optimal untuk mendorong mereka melaksanakan tugas dan tanggung jawab dengan baik.

# 16. Penanganan Pengaduan dan Aktivitas-aktivitas Antikorupsi di dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat untuk Desa-Desa Mandiri<sup>1</sup>

oleh Anthony Torrens<sup>2</sup>

## Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat di Indonesia

Bank Dunia (*World Bank*) mendukung dua program besar yang dilaksanakan oleh pemerintah yakni proyek Bantuan untuk Daerah Miskin dan Tertinggal (*Support for Poor and Disadvantaged Areas/SPADA*) dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Perdesaan (PNPM Perdesaan – sebelumnya dikenal sebagai Program Pembangunan Kecamatan/PPK). SPADA, yang disetujui pada bulan Mei 2005, menargetkan 100 kabupaten miskin. PNPM Perdesaan, yang disetujui pada bulan April 2008, mencakup 465 kabupaten di seluruh Indonesia. Keduanya berada di bawah payung PNPM, batu landasan bagi strategi anti kemiskinan Pemerintah. SPADA beroperasi di 20 kabupaten perdesaan di Aceh dan Nias. PNPM menargetkan semua kecamatan dan kabupaten di Aceh.

Baik KDP dan SPADA memberikan mekanisme utama penyaluran sumber daya-sumber daya kepada mereka yang paling membutuhkan di seluruh Aceh, termasuk di wilayah-wilayah yang terkena dampak konflik. Keduanya menggunakan proses-proses

perencanaan partisipatif, dimana keputusan-keputusan tentang alokasi sumber daya dilakukan berdasarkan mufakat yang dicapai dalam pertemuan-pertemuan di desa-desa, kecamatan, dan kabupaten.<sup>3</sup>

## Menangani Konflik yang Berkaitan dengan Pembangunan Masyarakat dan Ketegangan-Ketegangan Pasca Konflik di Aceh

PNPM Perdesaan dan SPADA menggunakan persaingan terkelola atas sumber daya-sumber daya pembangunan sebagai satu cara untuk meningkatkan ketrampilan teknis dan kemampuan kognitif mereka yang berpartisipasi dalam proses perencanaan pembangunan, termasuk penduduk desa biasa, para wakil terpilih, dan para pegawai badan-badan pelaksana, dan untuk membantu memastikan bahwa dana digunakan secara efektif.

<sup>1</sup> Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan.

<sup>2</sup> Anthony Torrens adalah penasehat untuk manajemen program PNPM.

<sup>3</sup> Aceh Portal, World Bank, 2009 [www.conflictanddevelopment.org/aceh](http://www.conflictanddevelopment.org/aceh).

Berbagai perselisihan setempat telah muncul menyusul ditandatanganinya nota kesepahaman (*memorandum of understanding/MOU*).<sup>4</sup>

Ini termasuk perselisihan tentang sumber daya pembangunan, persaingan politik menjelang pemilihan umum tahun 2009, kekerasan main hakim sendiri dan tindak pidana kekerasan, ketegangan yang membara diantara kelompok-kelompok yang bertikai dalam konflik (seperti antara bekas anggota GAM dan militer). Proyek-proyek seperti PPK dan SPADA terkena dampak dinamika-dinamika konflik tersebut namun juga membentuk mereka secara positif.<sup>5</sup>

Dalam hal PNPM-Perdesaan, mekanisme penyelesaian pengaduan dan konflik melekat pada sistem pemantauan dan evaluasi (M&E) proyek, yang menyediakan fungsi-fungsi pemantauan internal dan eksternal, dengan digabung dengan evaluasi dan kajian-kajian lintas sektor yang kuat. Para konsultan terlibat untuk mengawasi pelaporan di kabupaten-kabupaten dan propinsi-propinsi. Proyek tersebut juga menyerahkan sebagian pekerjaan kepada pihak luar (*outsourc*e) untuk menangani fungsi-fungsi sistem informasi manajemen yang menggunakan satu sistem berbasis web dan penanganan pengaduan untuk transparansi yang lebih besar dalam hal-hal yang berhubungan dengan hasil-hasil proyek dan pemrosesan pengaduan.

Unit-unit penanganan pengaduan beroperasi hampir sama persis dengan apa yang sudah mereka lakukan selama bertahun-tahun hingga sekarang, meskipun juga ada upaya untuk mengembangkan sistem-sistem dan mekanisme-mekanisme di seluruh PNPM. Ini berlaku baik untuk Unit Penanganan Pengaduan, Pemantauan dan Evaluasi program dan untuk aktivitas-aktivitas komunikasi dan penjangkauan, yang di Indonesia umumnya disebut dengan "sosialisasi."

Tulisan ini menyoroti pengalaman Unit Penanganan Pengaduan konsultan manajemen nasional (*national management consultant/*

NMC) pada 2008, termasuk kasus-kasus yang ditemui di Aceh.

## Penanganan Pengaduan tingkat Nasional yang Mencolok selama Program tahun 2008

Unit Penanganan Pengaduan dan Konsultan Manajemen Nasional terus sibuk selama tahun 2008 karena banyaknya jumlah kasus korupsi yang terungkap oleh para spesialis penanganan pengaduan yang berbasis di tingkat propinsi selama tahun 2007 dan 2008. Penugasan kembali para spesialis tersebut dalam tahun 2007 oleh Direktorat Jendral Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD) meningkatkan jumlah kasus yang terungkap dan tertangani secara signifikan selama tahun 2007 dan 2008.

Tahun 2008 dimulai dengan sisa-sisa kasus dari tahun 2007 sejumlah 823 pengaduan. Sejumlah 691 pengaduan baru menjadi tambahan kasus untuk Unit Penanganan Pengaduan selama tahun 2008. Dari total jumlah kasus lama dan baru, sejumlah 669 pengaduan berhasil diselesaikan sementara 845 sisanya masih dalam proses penyelesaian di akhir tahun.

Kasus-kasus penyelewengan yang merupakan kasus bawaan dari tahun 2007 total senilai Rp 20.793.913.596. Kasus-kasus baru tentang penyelewengan dana senilai Rp 9.102.183.513 menjadi tambahan kasus di tahun 2008. Dari nilai keseluruhan, Rp 7.515.112.214 bisa dikembalikan, sementara sisa kasus-kasus penyelewengan senilai Rp 22.380.984.895 belum terselesaikan hingga akhir tahun 2008.

Para pelaku utama yang terlibat dalam kasus-kasus penyelewengan selama tahun 2008 adalah para anggota masyarakat, terutama para peminjam kredit mikro, yang merupakan 24%

<sup>4</sup> Pada tanggal 15 Agustus 2005, di Helsinki, Finlandia, para wakil Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menandatangani MOU yang bertujuan untuk mengakhiri konflik yang sudah berlangsung selama tiga dekade di Aceh. MOU mencakup garis besar tentang perjanjian damai secara menyeluruh. MOU ini bukan hanya menangani urusan-urusan keamanan namun juga menetapkan secara umum hubungan politik yang baru antara Aceh dan Negara Indonesia (untuk diwujudkan dalam UU Pemerintahan Aceh yang baru). MOU mencakup pasal-pasal tentang partisipasi politik, hak-hak asasi manusia, aturan hukum, dan urusan-urusan ekonomi serta langkah-langkah perlucutan senjata GAM dan integrasi para anggota GAM ke dalam masyarakat.

<sup>5</sup> Aceh Portal, 2009.



Tabel 1: Para Pelaku Kasus-kasus Penyelewengan

No.	Main Culprits and/or Actors	Total
1	Anggota kelompok kredit mikro	483
2	Unit manajemen kegiatan Kecamatan	416
3	Tim proyek desa	356
4	Konsultan/pendamping (fasilitator)	230
5	Kepala desa atau pejabat desa	125
6	Pegawai operasional dan staf kecamatan	71
7	Lembaga ketahanan masyarakat desa	52
8	Camat	26
9	Pemasok	28
10	Lain-lain	180
<b>Total</b>		<b>1.967</b>

dari seluruh kasus. Ini diikuti oleh para pegawai unit pengelola kegiatan (UPK) kecamatan, yang menyumbang jumlah 21% dari seluruh kasus, serta tim-tim proyek desa, yang menyumbang jumlah 18% dari seluruh kasus (Tabel 1).

Pada bulan Oktober 2008, PMD menetapkan 113 kecamatan sebagai kecamatan bermasalah karena kasus-kasus yang tidak terselesaikan. Sebagian besar kecamatan terlibat dalam penyelewengan dan korupsi. Pada akhir tahun 2008, 81 dari semua kecamatan tersebut dicoret dari daftar, sementara 32 lainnya masih dalam proses dan tetap dimasukkan dalam daftar 131 kecamatan bermasalah untuk diproses pada tahun 2009. Kecamatan-kecamatan tersebut tersebar di 88 kabupaten dan 23 propinsi.

### Jumlah Total Kasus Lama dan Baru yang Ditangani di Aceh di tahun 2008

Jumlah kasus pengaduan yang ditangani oleh kantor manajemen propinsi Aceh di tahun 2008 mencapai 341 kasus per Desember 2008 (Tabel 2). Dari semua kasus tersebut, 258 telah diselesaikan melalui forum-forum dan perundingan-perundingan masyarakat, yang berujung pada pengembalian uang dan aset yang telah disalahgunakan. Pendekatan-pendekatan ke pihak berwenang yang lebih tinggi telah menghasilkan penyelesaian

terhadap campur tangan negatif oleh pejabat setempat. Kasus-kasus force majeure total ada sejumlah 35 pada tahun 2008. Kasus-kasus yang dikategorikan sebagai force majeure dianggap sudah terselesaikan; oleh karena itu jumlah total kasus yang tercatat sudah terselesaikan pada tahun 2008 adalah 293 kasus.

Terhitung bulan Desember 2008, jumlah kerugian keseluruhan karena penyelewengan dana program di propinsi Aceh (sejak awal program pada tahun 1998) adalah Rp 1.196.704.276. Dari seluruh jumlah tersebut sebesar Rp 200.422.443 berhasil dikembalikan sementara sisa kerugian karena korupsi yang masih harus dikembalikan adalah Rp 996.281.833.

Pada bulan Desember 2008, enam kecamatan ditambahkan ke daftar Pemerintah sebagai kecamatan-kecamatan bermasalah. Tiga kasus berasal dari Kecamatan Trumon Timur di Kabupaten Aceh Selatan sementara tiga kasus berasal dari kecamatan Simeulue Timur di Simeulue.

Tempat-tempat yang diklasifikasikan sebagai tempat-tempat bermasalah, terutama karena kasus-kasus korupsi atau campur tangan negatif yang parah yang tidak terselesaikan, tidak diijinkan untuk menerima pendanaan lebih lanjut dari Pemerintah pusat sampai kasus tersebut sepenuhnya terselesaikan. Oleh karena itu, pemerintah-pemerintah daerah melakukan upaya-upaya yang besar untuk menghindari agar tidak ada satupun kecamatan mereka masuk dalam daftar tersebut.

**Tabel 2: Kategori Pengaduan di Aceh selama 3 Bulan Terakhir di tahun 2008**

Bulan	Periode	Kategori Pengaduan <sup>a</sup>					Total
		1	2	3	4	5	
Oktober	Sisa dari bulan sebelumnya	0	0	0	0	0	333
	Pengaduan-pengaduan baru	5	4	0	0	1	10
	Total	0	0	0	0	0	343
	Terselesaikan	1	3	0	0	0	4
	Dalam Proses	7	34	2	0	3	45
November	Sisa dari bulan sebelumnya	0	0	0	0	0	343
	Baru	1	3	0	0	0	4
	Total	0	0	0	0	0	346
	Terselesaikan	0	2	1	0	0	3
	Dalam Proses	8	34	0	0	2	43
Desember	Sisa bulan sebelumnya	0	0	0	0	0	343
	Baru	0	2	0	0	0	2
	Total	0	0	0	0	0	341
	Terselesaikan	3	4	0	0	0	7
	Dalam Proses	5	30	0	0	2	40

<sup>a</sup> Catatan:

Kategori 1: Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip dan prosedur-prosedur program

Kategori 2: Penyelewengan dan/atau penyalahgunaan dana

Kategori 3: Campur tangan negatif oleh pejabat

Kategori 4: *Force majeure*

Kategori 5: Lain-lain

**Tabel 3: Kasus-kasus yang Tidak Terselesaikan yang Masih Ditangani Polisi terhitung Desember tahun 2008**

Lokasi Kab/Kec	Rangkuman Pengaduan	Pelaku Utama	Tindakan	Penyebab Kasus Menggantung	Penjelasan Tambah
Kab. Simuelue, Kec. Alafan	Pendamping teknis mencuri uang yang dipercayakan oleh UPK untuk disimpan untuk membeli kawat berduri. Ia lari membawa uang tersebut dan sedang dikejar polisi.	Mantan pendamping teknis	Polisi menempatkan mantan pendamping teknis tersebut di daftar orang yang dicari polisi namun tidak bersungguh-sungguh mencari orang tersebut. Pemerintah kabupaten berjanji akan membayar iklan di surat kabar untuk meminta bantuan masyarakat umum dalam melacak orang tersebut. Namun demikian, dana untuk penempatan iklan tersebut belum tersedia.	Fasilitator melarikan diri dan polisi belum bisa melacaknya.	Para pejabat PNPM dari pemerintah kabupaten berunding dengan sejumlah jalur media untuk penempatan iklan.

*bersambung ke halaman berikutnya....*

Tabel 3: sambungan

Lokasi Kab/Kec	Rangkuman Pengaduan	Pelaku Utama	Tindakan	Penyebab Kasus Menggantung	Penjelasan Tambahan
Kab. Nagan Raya, Kec. Darul Makmur	Mantan Bendahara UPK secara tidak sah menarik uang pelatihan dari unit BRI setempat di Alue Bili pada tanggal 15 dan 19 Februari 2007, sejumlah Rp 7.800.000 dan Rp 20.000.000, tanpa ijin dari UPK dan pendamping.	Mantan Bendahara UPK	Masyarakat yang terlibat sudah mengajukan laporan resmi ke kantor polisi kecamatan Nagan Raya.	Tidak ada tindak lanjut dari polisi setempat.	Polisi meminta saksi di luar staf PNPM dan pegawai BRI.
Kab. Aceh Selatan Aceh, Kec. Trumon Timur	Seorang petugas polisi setempat meminta uang Rp 21.500.000 sebagai uang perlindungan dari tim-tim proyek desa PNPM dengan sepengetahuan atasan langsungnya. Misi supervisi Bank Dunia mengidentifikasi nama petugas tersebut.	Komandan pos polisi setempat dan pos militer setempat	Bupati mengirimkan surat kepada camat, kantor polisi sektor (polsek) kecamatan, dan komandan koramil (komando rayon militer)	Tidak ada tindak lanjut oleh camat.	

**Tabel 4: Unresolved Cases Being Handled by Communities as of December 2008**

Lokasi Kab/Kec	Rangkuman Pengaduan	Pelaku Utama	Tindakan	Alasan Kasus Menggantung	Penjelasan Tambahan
Kab. Singkil, Kec. Simpang Kiri	Mantan pendamping menggelapkan uang sejumlah Rp 26.500.000 dari dana pinjaman kredit mikro.	Mantan pendamping	Meskipun masyarakat membentuk satu tim khusus untuk menyelesaikan kasus ini, perkembangan kasus terhambat oleh hilangnya data keuangan kunci.	Penduduk desa setempat dan pejabat PNPM kabupaten (PJOK) sudah memaafkan pendamping tersebut.	Penduduk desa yang bertanggung jawab atas kasus ini tidak menunjukkan kemauan baik untuk mengejar mantan pendamping dan mantan pendamping tersebut mengabaikan semua pendekatan.

bersambung ke halaman berikutnya....

Tabel 4: sambungan

Lokasi Kab/Kec	Rangkuman Pengaduan	Pelaku Utama	Tindakan	Alasan Kasus Menggantung	Penjelasan Tambahkan
Kab. Singkil, Kec. Simpang Kiri	Mantan pendamping menggelapkan uang Rp 4.200.000 dan melarikan diri dengan membawa satu unit komputer dan printer milik UPK.	Mantan pendamping	Manajemen propinsi meminta Bank Dunia untuk memasukkan pendamping tersebut dalam daftar hitam untuk mencegahnya bekerja dalam program perumahan Re-Kompak dan untuk membujuknya untuk mengembalikan uang, komputer dan printer.	Gaji terakhir pendamping tersebut ditahan namun tidak cukup untuk menutupi semua barang yang dicuri.	Masih ada masalah hukum yang terkait dengan penyitaan gaji pendamping tersebut sebagai pengganti uang dan barang-barang yang dicuri.
Kab. Aceh Selatan, Kec. Trumon Timur, Ds. Jambo Dalam	Seorang kepala desa menggunakan kelompok kredit mikro gabungan untuk usaha ekonomi produktif (UEP) untuk meminjam uang dan menggunakan uang tersebut untuk membeli peralatan untuk menampi padi yang ia sewakan kepada petani-petani lain. Ia menolak untuk membayar kembali uang yang ia pinjam.	Kelompok kredit mikro	Status kelompok kredit mikro dan identitas para anggotanya sedang diperiksa agar mereka bisa diminta untuk bertanggung jawab membayar kembali pinjaman yang digunakan oleh kepala desa.	Tidak seorang pun yang terlibat di desa bersedia untuk menangani kasus ini atau menuntut pertanggung-jawaban dari siapapun yang terlibat.	Sakter PMD kabupaten diminta untuk campur tangan dalam kasus ini untuk berurusan dengan kepala desa namun sejauh ini belum ada tindakan yang diambil.

bersambung ke halaman berikutnya...



Tabel 4: sambungan

Lokasi Kab/Kec	Rangkuman Pengaduan	Pelaku Utama	Tindakan	Alasan Kasus Menggantung	Penjelasan Tambah
Kab. Aceh Selatan, Kec. Meukek	Sebuah UEP meminjam uang untuk usaha membuat es. Kelompok tersebut tidak melunasi pinjaman dan menghindari usaha untuk menagih pengembalian pinjaman tersebut dengan menyebarkan isu tentang pemilik usaha pembuatan es yang sebenarnya yang dibeli dengan uang pinjaman tersebut. Isu tersebut disebarkan untuk menutupi tanggung jawab pelunasan pinjaman.	UEP	Status UEP dan anggota-anggotanya sedang diperjelas untuk menentukan siapa yang bertanggung jawab untuk melunasi pinjaman.	Tidak ada usaha dari pihak penduduk desa atau para aktor PNPM lain untuk menangani masalah ini secara bersungguh-sungguh.	

### Kasus-Kasus yang Belum terselesaikan selama tahun 2008 yang memerlukan perhatian khusus

Pada akhir tahun 2008, 13 kasus di Aceh memerlukan perhatian khusus dan tindak lanjut yang lebih intensif. Enam diantaranya merupakan kecamatan yang bermasalah seperti disebut di atas, sementara tiga kasus menggantung di tangan polisi dan empat sisanya menggantung karena ketidakmauan atau kesengajaan untuk membuat masalah menjadi berlarut-larut oleh masyarakat yang bertanggung jawab untuk menyelesaikannya. Tabel 3 dan 4

merupakan rangkuman singkat tentang isu-isu utama yang ada di dalam kasus-kasus terakhir, para pelaku utama, dan penyebab lambatnya kemajuan penyelesaian kasus-kasus tersebut. Masih ada kemungkinan bahwa, jika tidak ada kemajuan yang berarti dalam penyelesaian kasus-kasus tersebut, kecamatan-kecamatan yang terlibat juga bisa dimasukkan dalam daftar kecamatan bermasalah.

Meskipun ada masalah-masalah seperti digambarkan dalam contoh-contoh di atas, masih banyak penyelesaian kasus sulit yang berhasil dilakukan di Aceh. Salah satu kasus menyangkut penggelapan dana sosial khusus sejumlah Rp 55.660.000 yang diberikan segera setelah tsunami di Kec. Teupah Barat, Kab. Simeulue, di Pulau Simeulue (Boks).

## Pengadilan untuk Seorang Pejabat Setempat yang Korup

Pada awalnya, kasus ini melibatkan sejumlah besar aktor Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan (PNPM Perdesaan). Yang paling mengganggu adalah kenyataan bahwa aktor utamanya adalah pejabat pemerintah kecamatan (PJOK), yang bertanggung jawab untuk memfasilitasi program di kecamatan.

Sebuah audit langsung di lapangan oleh para konsultan program propinsi menemukan indikasi-indikasi kuat bahwa PJOK telah berkolusi dengan ketua unit UPK kecamatan, pendamping teknis, dan pendamping pemberdayaan untuk menipu masyarakat. Ketua unit UPK tersebut bertindak seolah-olah merupakan wakil satu-satunya dari kecamatan untuk membeli barang-barang rumah tangga dan bahan-bahan pangan yang mendesak dengan dana sosial khusus yang diberikan oleh Bank Dunia.

Menurut prosedur PNPM, empat orang harus menandatangani bersamaan untuk semua penarikan dana masyarakat dari rekening bank UPK. Ini termasuk seorang wakil yang dipilih masyarakat, ketua UPK, dan pendamping teknis dan pemberdayaan. PJOK melanggar prosedur program dengan mencalonkan diri sendiri sebagai wakil masyarakat untuk keperluan tanda tangan bank. Tidak ada pejabat pemerintah yang diperkenankan bertindak seperti ini.

Metode yang digunakan oleh PJOK untuk menggelapkan dana masyarakat adalah dengan bertindak sendiri sebagai pembeli tunggal semua pasokan mendesak yang dipesan oleh masyarakatnya dan kemudian menaikkan harga barang-barang yang dibeli pada kuitansi untuk menutupi dana yang diambilnya. Ia membeli semua barang di kota terdekat yaitu Meulaboh (Aceh Barat), dimana harga-harga lebih tinggi dari Simeulue pada waktu itu. Ia menggunakan kenyataan ini untuk menutupi pembengkakan harga yang ia lakukan untuk barang-barang yang ia beli.

Sebuah audit lanjutan oleh kantor Bank Dunia di Aceh, yang diperiksa kebenarannya oleh badan pengawas daerah (bawasda), menemukan pembengkakan harga tersebut dan sejauh mana PJOK telah menipu masyarakat. Pemerintah kabupaten setempat akhirnya diberi laporan audit yang membuktikan bahwa PJOK tersebut tidak dapat menerangkan pengeluaran sebesar Rp 55.660.000 dari dana sosial yang ia terima. Menanggapi laporan ini, bupati Simeulue mengeluarkan surat resmi kepada PJOK yang berisi perintah agar PJOK segera mengembalikan uang sebesar Rp 55.660.000 ke rekening bank masyarakat UPK. Ia juga mendapatkan sanksi administratif: penundaan promosi jabatannya yang sudah terjadwal sampai batas waktu yang tidak ditentukan dan ia dipindahkan dari posisinya sebagai PJOK serta kehilangan jabatan strukturalnya sebagai kepala seksi dalam struktur pemerintah daerah.

# 17. Penanganan Pengaduan Secara Efektif: Pengembangan Satu Mekanisme Penanganan Pengaduan Berbasis Kecamatan dan Pemantauan Independen terhadap Proyek-Proyek Rehabilitasi dan Rekonstruksi PascaTsunami di Aceh

oleh Rony Iskandar<sup>1</sup> dan Ikhwan Nursujoko<sup>1</sup>

## Pengantar

Bantuan kemanusiaan dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi setelah bencana alam sangat rentan terhadap korupsi, ketidakefisienan dan salah pengelolaan. Aliran uang dalam jumlah besar, barang dan jasa secara tiba-tiba, yang disertai tekanan untuk memberikan bantuan dengan segera, menjadi penyebab mendasar terjadinya kondisi tersebut.

Di samping itu, kerusakan prasarana administratif dan pasar akibat bencana alam serta adanya kecenderungan untuk memotong prosedur dasar untuk mempercepat upaya rehabilitasi dan rekonstruksi semakin meningkatkan risiko terjadinya korupsi. Risiko terjadinya korupsi, ketidakefisienan dan salah pengelolaan semakin meningkat karena lembaga pemberi bantuan tidak mempersiapkan perangkat akuntabilitas yang memadai. Pandangan bahwa penduduk yang terkena dampak bencana adalah penerima pasif yang tidak perlu dianggap sebagai parameter keberhasilan sebuah program telah menyebabkan peran masyarakat dalam ikut

menjaga akuntabilitas pemberian bantuan menjadi terabaikan.

Pengalaman-pengalaman di proyek-proyek yang melibatkan banyak lembaga penyanggah dana dan jumlah para penerima manfaat telah menunjukkan bahwa korupsi bisa muncul dari

- para pejabat pemerintah;
- para wakil masyarakat yang terkena dampak;
- para kontraktor kerja konstruksi dan layanan-layanan lain, dan para pemasok;
- lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang berfungsi sebagai kontraktor dan/atau pemasok;
- para wakil lembaga-lembaga bantuan; dan/atau
- anggota masyarakat sipil.

Oleh karena itu perlu adanya sebuah mekanisme yang dapat menjembatani kepentingan berbagai pihak yang terlibat dalam proses pemberian bantuan di daerah yang terkena bencana agar potensi penyimpangan dapat terdeteksi sedini mungkin. Salah

<sup>1</sup> Rony Iskandar dan Ikhwan Nursujoko adalah staf Transparency International Indonesia bekerja untuk Program Aceh.

satu perangkat yang dapat digunakan untuk meminimalkan risiko korupsi dan penyalahgunaan dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi adalah dengan membentuk satu mekanisme penanganan pengaduan yang efektif. Dengan adanya mekanisme ini, lembaga-lembaga pemberi bantuan dan lembaga-lembaga pelaksana dapat dengan segera mendapatkan umpan balik dari para penerima manfaat serta menjaga kualitas dan kuantitas bantuan. Di samping itu, adanya mekanisme penanganan pengaduan dapat mengurangi dampak negatif dan konflik antara pelaksana dan penerima manfaat.

Melalui tulisan ini Transparency International Indonesia (TI-I) mencoba berbagi pengalaman dalam penerapan mekanisme penanganan pengaduan dalam rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh. Tulisan ini mencerminkan pengalaman TI-I di Aceh selama satu tahun dalam melaksanakan mekanisme penanganan pengaduan berbasis kecamatan.

## Mekanisme Penanganan Pengaduan Terpadu

Pada dasarnya, mekanisme yang diterapkan disini merupakan satu bagian terpadu dari konsep Pakta Integritas yang digalakkan oleh Transparency International Indonesia. Adapun elemen-elemen penting dalam penerapan satu mekanisme penanganan pengaduan yang terpadu adalah:

- sebuah komite pengaduan berbasis masyarakat,
- sebuah lembaga pemantau independen,
- sebuah formulir pengaduan masyarakat,
- sebuah sistem pemrosesan data,
- sebuah pertemuan konsultasi publik, dan
- mediasi.

## Komite Pengaduan Berbasis Masyarakat

Partisipasi masyarakat penerima manfaat dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan proyek merupakan satu elemen penting dalam upaya-upaya rehabilitasi dan rekonstruksi untuk meminimalkan kemungkinan korupsi dan kerugian. Dalam konteks ini, diperlukan sebuah

forum untuk memudahkan masyarakat dalam melaporkan penyimpangan yang terjadi atau mengajukan pengaduan.

Pembentukan komite-komite pengaduan berbasis masyarakat di tingkat kecamatan merupakan wadah yang efektif dalam memfasilitasi masyarakat umum menyampaikan pengaduan. Jika para anggota dipilih dari masyarakat setempat dalam sebuah pertemuan publik, komite-komite pengaduan berbasis masyarakat ini akan lebih mudah diterima oleh masyarakat dan para pemangku kepentingan lain.

Keanggotaan komite bersifat terbuka namun proses pemilihannya berpedoman pada prinsip-prinsip kesukarelaan, komitmen kuat untuk menindaklanjuti pengaduan, integritas moral, dan penerimaan oleh para peserta pertemuan konsultasi dengan masyarakat umum.

Dalam menjalankan tugas-tugasnya, para anggota komite pengaduan berbasis masyarakat bekerja secara sukarela dan tidak memperoleh imbalan dalam bentuk materi namun memperoleh peluang untuk mendapatkan penguatan kapasitas yang diselenggarakan oleh TI Indonesia dan LSM mitra setempat.

Tugas dan fungsi komite pengaduan berbasis masyarakat adalah sebagai berikut:

- Menyebarkan informasi tentang keberadaan komite pengaduan berbasis masyarakat untuk mendorong penyampaian dan pelaporan pengaduan dari masyarakat.
- Menyebarkan formulir pengaduan masyarakat, khususnya di wilayah-wilayah yang terkena dampak bencana secara langsung atau tidak langsung.
- Menarik kembali formulir-formulir tersebut setelah diisi oleh masyarakat.
- Melakukan verifikasi pengaduan dan memisahkan pelaporan yang berkaitan dan yang tidak berkaitan dengan rehabilitasi dan rekonstruksi.
- Melakukan pendampingan masyarakat dalam memperoleh informasi tentang proses rehabilitasi dan rekonstruksi.
- Melakukan pendampingan bagi para pihak yang mengajukan pengaduan dalam mengisi formulir-formulir pengaduan masyarakat.
- Memberikan informasi untuk memudahkan LSM-LSM setempat untuk melakukan penyelidikan dan analisis terhadap pengaduan.

- Membantu LSM-LSM setempat dalam memfasilitasi konsultasi publik dan mediasi kasus-kasus.

## Lembaga Pemantau Independen

Peran lembaga pemantau independen, yang diemban oleh sebuah LSM setempat, merupakan satu elemen penting dalam sistem manajemen pengaduan. Tugas-tugas lembaga pemantau independen antara lain adalah sebagai berikut:

- Mendampingi komite pengaduan berbasis masyarakat dalam menjalankan peran dan fungsinya.
- Menindaklanjuti pengaduan-pengaduan yang sudah diverifikasi melalui penyelidikan dan analisis.
- Merencanakan konsultasi publik untuk menyampaikan hasil-hasil penyelidikan tentang pengaduan kepada masyarakat umum.
- Melakukan mediasi sengketa.
- Melaporkan kasus-kasus korupsi kepada pihak berwenang.

Dalam pelaksanaan program TI-I in Aceh, lembaga-lembaga pemantau independen berikut (LSM mitra stempat) bekerja dengan TI-I:

- Gerak Aceh di kota Banda Aceh
- Paska Pidie di kabupaten Pidie
- Paska Biruen di kabupaten Biruen
- Masyarakat Partisipatif di kabupaten Aceh Jaya
- Gerak Aceh Barat di kabupaten Aceh Barat
- Yayasan Papan di kabupaten Nagan Raya

## Formulir Pengaduan Masyarakat

Penggunaan formulir pengaduan masyarakat atau formulir serupa dengan nama lain terbukti efektif dalam menggalakkan partisipasi publik dalam mengawasi proses rehabilitasi dan rekonstruksi. Dalam merancang formulir, TI-I memastikan formulir mempunyai sistematika daftar isian dan bahasa yang mudah dipahami oleh masyarakat. Formulir juga dirancang untuk menyertakan hal-hal yang bermanfaat dalam proses penyelidikan dan dalam pemrosesan data.

## Sistem Pemrosesan Data

Pemrosesan data berbasis teknologi informasi (IT) merupakan faktor pendukung dalam mekanisme penanganan pengaduan yang diterapkan oleh TI-I di Aceh. Namun demikian, penggunaan IT dan komputerisasi masih terbatas pada para mitra kerja (lembaga-lembaga pemantau independen) dan kantor TI-I di Aceh.

Data tentang perkembangan kasus tersedia di internet dan dapat diakses oleh pihak-pihak terkait. Ini merupakan satu cerminan transparansi dan akuntabilitas dalam penanganan pengaduan yang sedang dijalankan.

## Pertemuan Konsultasi Publik

Pertemuan konsultasi publik merupakan satu perangkat untuk menjaga akuntabilitas aktivitas-aktivitas pemantauan yang dilaksanakan oleh komite pengaduan berbasis masyarakat, lembaga pemantau independen (LSM mitra setempat), dan TI-I. Forum ini dibentuk di tingkat kecamatan dan kabupaten dan berfungsi untuk

- menyampaikan dan bertanggung jawab atas kemajuan kasus yang dilaporkan masyarakat; dan
- mengumpulkan pihak-pihak yang terkait dengan kasus yang dilaporkan karena hampir semua kasus dapat diselesaikan dengan jenis forum seperti ini setelah masing-masing pihak memberikan klarifikasi tentang kasus yang dilaporkan.

Hal penting dalam pelaksanaan pertemuan konsultasi publik adalah memberikan pemahaman tentang maksud, tujuan, dan substansi pertemuan kepada para pihak terkait untuk memastikan bahwa pertemuan dilakukan secara tertib dan untuk mencegah kesalahpahaman baru.

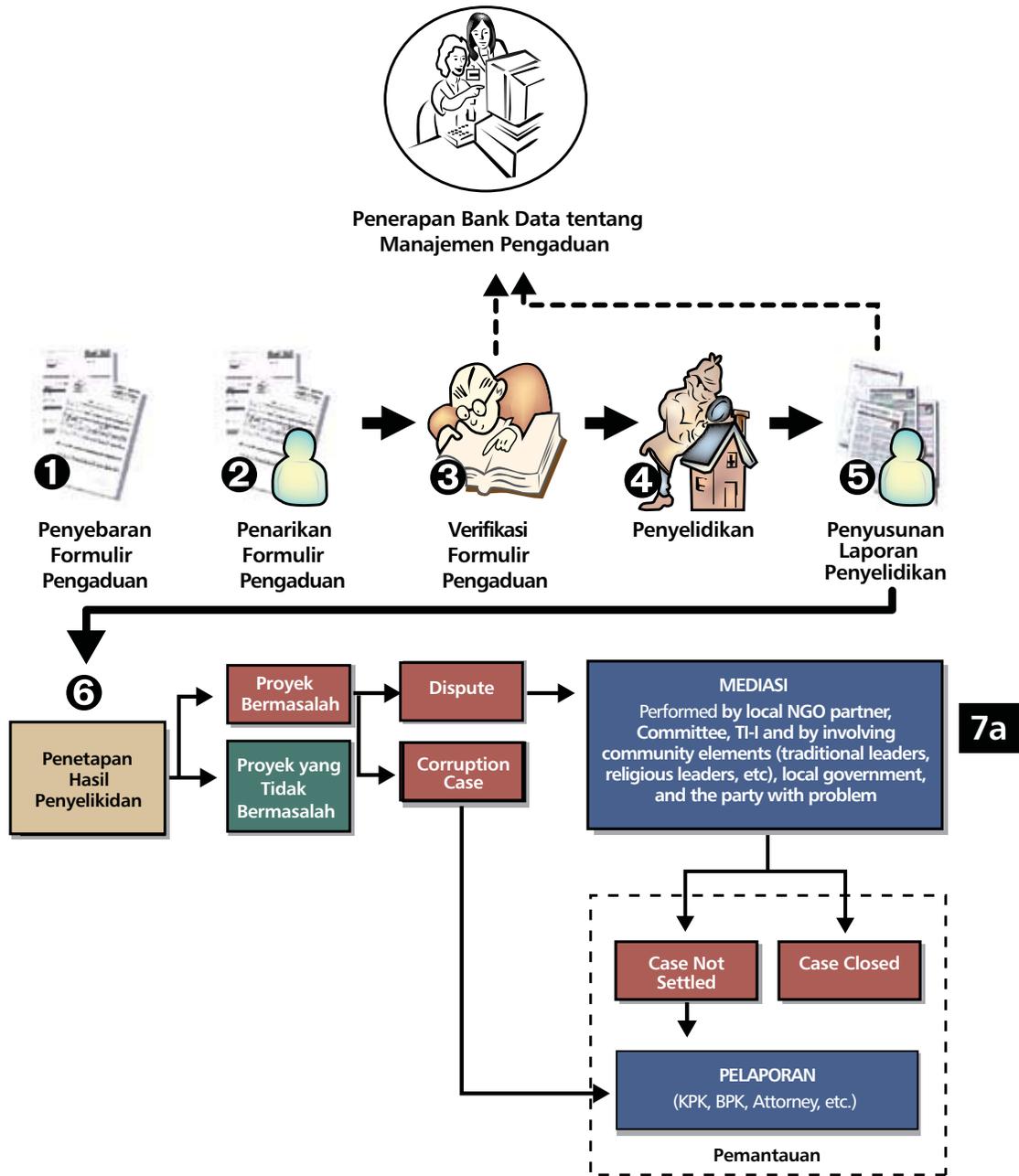
## Mediasi

Dalam sejumlah kasus, masalah-masalah yang dilaporkan tidak dapat diselesaikan dalam pertemuan konsultasi publik. Sebuah forum khusus oleh karenanya diperlukan untuk mengumpulkan semua pihak yang bersengketa. Proses mengumpulkan semua pihak difasilitasi

oleh lembaga pemantau independen (LSM mitra setempat).  
 Pola penyelesaian sengketa melalui mediasi relatif efektif karena masing-masing pihak dapat memberikan klarifikasi langsung

dan menyepakati tindakan-tindakan konkret untuk menyelesaikan masalah. Bagan alir menunjukkan proses penanganan pengaduan yang digunakan oleh TI-I di kabupaten-kabupaten yang berpartisipasi Aceh.

### Manajemen Pengaduan Masyarakat oleh Transparency International Indonesia



## Catatan Alur Bagan

1. **Penyebaran formulir pengaduan.** Tlni dilakukan oleh komite di awal bulan.
2. **Penarikan formulir pengaduan.** Formulir-formulir yang telah diisi oleh masyarakat kemudian dikumpulkan kembali oleh komite pada akhir minggu pertama setiap bulan untuk diverifikasi. Namun jika pengaduan masuk selama minggu kedua atau ketiga atau di akhir bulan, semua pengaduan akan diterima dan verifikasi akan dilakukan di akhir minggu pertama bulan berikutnya.
3. **Verifikasi formulir pengaduan.** Ini dilakukan di akhir minggu pertama setiap bulan oleh tiga pihak: staf proyek TI-I, LSM mitra setempat, dan komite pengaduan berbasis masyarakat. Verifikasi dilakukan dengan tujuan untuk
  - memastikan bahwa semua butir yang diperlukan dalam formulir telah diisi dengan benar,
  - mengelompokkan formulir-formulir sesuai dengan kategori yang sudah ditetapkan, dan
  - menentukan prioritas penyelidikan.
4. **Penyelidikan.** Penyelidikan terhadap formulir-formulir yang sudah diverifikasi dilakukan oleh LSM mitra setempat. Penyelidikan memakan waktu 2 minggu mulai dari minggu kedua dan ketiga setiap bulan hingga di minggu terakhir, sebuah laporan tentang hasil-hasil penyelidikan dapat disusun dan dikirimkan bulan berikutnya. Penyelidikan dimaksudkan untuk mengumpulkan data yang lebih lengkap tentang proyek yang diadakan. Data akan digunakan sebagai bahan rujukan oleh LSM mitra setempat untuk menentukan apakah proyek mempunyai masalah atau tidak.
5. **Penyusunan laporan penyelidikan.** Di minggu keempat setiap bulan, LSM mitra setempat menyusun satu laporan penyelidikan setelah penyelidikan selesai dilakukan.
6. **Penetapan hasil penyelidikan.** Setelah menyelesaikan laporan, langkah selanjutnya yang diambil oleh LSM mitra setempat adalah mengklasifikasikan proyek sebagai "Proyek Bermasalah" atau "Proyek yang

Tidak Bermasalah" dengan merujuk pada data yang dikumpulkan selama penyelidikan.

7. **Tindak lanjut.**
  - a. **Mediasi.** Mediasi dilakukan dalam kasus-kasus yang menyangkut sengketa (misalnya antara lembaga bantuan dan/ atau pelaksana proyek dan penerima manfaat).
  - b. **Pelaporan.** Pelaporan dilakukan jika kasus yang diselidiki menunjukkan indikasi kuat adanya korupsi: kasus-kasus yang melibatkan lembaga bantuan, atau LSM (internasional, nasional atau lokal) dilaporkan ke manajemen lembaga yang bersangkutan, kasus mengenai badan pemerintah dilaporkan ke lembaga-lembaga yang berwenang seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, Badan Pemeriksa Keuangan, atau Kejaksaan.
8. **Pemantauan.** Pemantauan dilakukan untuk melihat apakah kesepakatan yang tercapai selama proses mediasi sudah dilaksanakan.

## Pelajaran yang Dipetik dan Penerapan Mekanisme Penanganan Pengaduan

### Partisipasi Masyarakat

Peran dan partisipasi masyarakat umum dalam memantau proses rehabilitasi dan rekonstruksi pasca-tsunami di Aceh diperlukan di tengah-tengah situasi dimana sistem telah rusak oleh bencana. Pembentukan satu komite pengaduan berbasis masyarakat sebagai satu lembaga masyarakat sipil di tingkat paling bawah meningkatkan partisipasi masyarakat umum dalam mengawasi proyek-proyek rehabilitasi dan rekonstruksi.

Dari tahun 2006 hingga 2007, TI-I, LSM-LSM mitra setempatnya dan komite-komite pengaduan berbasis masyarakat menerima 2.409 laporan masyarakat dari para mitranya di enam wilayah:

• kota Banda Aceh	: 430
• kabupaten Pidie	: 309
• kabupaten Biruen	: 426

*Sebelum program pemantuan ini ada, masyarakat bingung bagaimana melaporkan masalah-masalah yang terjadi di desa mereka. Satu tahun setelah program dimulai, tingkat partisipasi masyarakat umum dalam melaporkan masalah telah meningkat secara berarti.*

Ibu Darwani, ketua, Komite Pengaduan Berbasis Masyarakat, Kecamatan Meurebo

- kabupaten Aceh Jaya : 394
- kabupaten West Aceh : 504
- kabupaten Nagan Raya : 346

Sepertiga dari laporan-laporan tersebut berasal dari perempuan. Dua komite yang dibentuk di Aceh Barat (Meurebo dan Johan Pahlawankecamatan) diketuai oleh perempuan. Ini menunjukkan bahwa selama ada ruang dan peluang, partisipasi perempuan akan muncul.

### Sistem Perlindungan Bagi Pihak Yang Mengajukan Pengaduan

Ketakutan di kalangan masyarakat untuk melaporkan kasus-kasus korupsi dalam rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh tetap merupakan masalah besar. Terlebih lagi, situasi pasca-konflik di Aceh belum kondusif untuk membuka partisipasi masyarakat dari sisi keamanan. Informasi tentang sistem keamanan untuk melindungi identitas pihak yang mengajukan pengaduan belum cukup untuk meyakinkan masyarakat untuk mengajukan pengaduan. Ini tampak dari kenyataan bahwa dari 2.409 laporan, sejumlah 1.446 pelapor (60%) tidak memberikan identitas mereka.

Berdasarkan pengalaman dalam melaksanakan program, selain adanya perlindungan saksi dan pihak yang mengajukan pengaduan untuk penanganan pengaduan yang sudah terbentuk, perlu adanya komitmen dari para pihak berwenang untuk memberikan rasa aman kepada masyarakat yang ingin menyampaikan pengaduan.

### Keterlibatan Lembaga-Lembaga Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi

#### Pemerintah

Tanggapan dari kantor-kantor dan badan-badan pemerintah terhadap penerapan Mekanisme Penanganan Pengaduan relatif baik, khususnya di kantor-kantor kecamatan dan terkait. Secara umum, kantor-kantor tersebut merasa terbantu dengan adanya program ini. Banyaknya jumlah lembaga yang bekerja di wilayah yang ambil bagian dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi secara tidak langsung meningkatkan jumlah masalah yang berkenaan dengan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi sementara mekanisme untuk menyelesaikan masalah belum terbentuk. Ini merupakan salah satu alasan langsung diterimanya mekanisme pengaduan yang diperkenalkan oleh TI-I.

Hadirnya para wakil pemerintah dalam pertemuan-pertemuan konsultasi publik dan mediasi merupakan hal positif dan menjadi faktor pendorong tercapainya kesepakatan atau rekomendasi terkait dengan proyek-proyek yang dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun LSM. Kotak 1 menggambarkan satu kasus pengaduan yang berhasil diselesaikan melalui pertemuan konsultasi masyarakat dan mediasi.

#### Penyandang dana dan LSM sebagai Pelaksana Pembangunan

Salah satu persyaratan utama untuk menerapkan satu mekanisme penanganan pengaduan yang terpadu adalah kemauan



### Kotak 1: Pengungsi Meminta Relokasi karena Buruknya Kondisi di Tempat Penampungan Sementara

Kasus bermula ketika sebuah pengaduan dari sejumlah orang yang berasal dari desa Cot Kumbang yang menempati tempat penampungan sementara (barak) di Cut Buloh. 49 keluarga dari desa tersebut menempati barak di Blok 5, 6, dan 7 yang kondisinya memprihatinkan. Lokasi barak tidak jauh dari sungai yang selalu meluap setiap kali turun hujan. Kecemasan mereka terbukti. Air menggenangi barak mereka, termasuk berbagai sampah padat yang bisa menjadi sumber penyakit. Tingkat ketinggian air mencapai lebih dari 1 meter dan memaksa mereka untuk menggunakan perahu-perahu keil untuk bekerja. Ketika tim penyelidikan mengunjungi lokasi, jelas terlihat bahwa barak-barak penduduk desa Cot Kumbang dikelilingi lumpur dan sampah padat dalam jumlah yang sangat banyak. Para penghuni meminta perhatian Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) dan pemerintah daerah Aceh Barat untuk mencari jalan keluar dari situasi tersebut. Sebuah pertemuan konsultasi dihadiri oleh pelaksana dari BRR Regional IV Meulaboh dan mediasi berjalan dengan sukses. Para penduduk desa Cot Kumbang puas bahwa tuntutan mereka dipenuhi, yaitu mereka akan secepatnya dipindahkan ke desa Pasung.

### Kotak 2: Keterlambatan Pembayaran Upah Petani dalam Program Kerja untuk Uang Tunai

Program ini, bagian dari Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*) yang didanai Bank Pembangunan Asia, bertujuan merehabilitasi lahan pertanian yang telah hancur oleh tsunami dan gempa bumi. Program ini juga bertujuan untuk menghidupkan kembali aktivitas-aktivitas ekonomi di tingkat yang paling bawah di 10 desa (Babahlung, Drien Tujoh, Kabu, Kuala Tripa, Lung Kupujagad, Mondua, Neubok Yeu PK, Neubok Yeu PP, Pante Rawa, dan Pasi Kebedom) di kecamatan Tripa Bawah yang terutama tergantung pada pertanian dengan luas lahan 550 hektar. Total 260 petani menerima bantuan ini. Rencananya, setelah program uang tunai untuk kerja (cash-for-work) selesai, ETESP, melalui Kantor Pertanian dan Ketahanan Pangan kabupaten Nagan Raya, akan membagikan bibit padi dan fasilitas-fasilitas lain kepada para petani. Namun, upah program uang tunai untuk kerja senilai Rp. 1,5 juta/hektar, yang semestinya sudah dibayarkan pada bulan Maret 2006, belum dibayarkan hingga bulan September 2006. Akibatnya, para petani merasa dirugikan karena mereka terpaksa harus menggunakan buruh atau tenaga tambahan selama beberapa hari untuk mempercepat penyiapan lahan. Demikian pula halnya, para penjual obat-obatan pertanian mengalami kerugian puluhan juta rupiah karena hampir semua petani membeli dari mereka dengan cara berhutang. Dalam laporan mereka ke TI-I, para petani berharap kasus tersebut bisa dimediasi karena mereka sangat membutuhkan uang untuk menyambut Idul Fitri, yang hanya kurang dari sebulan lagi. Setelah proses mediasi, semua pihak menyepakati hal-hal berikut:

- Pembayaran upah uang tunai untuk kerja akan diselesaikan paling lambat 1 minggu sebelum Idul Fitri.
- Bibit padi akan dibahas setelah pembayaran upah selesai dilakukan.
- Pihak-pihak yang terkait akan melibatkan TI-I, sebuah LSM mitra setempat dan semua komite untuk memantau pelaksanaan rekomendasi.

Pelaksanaan rekomendasi berjalan baik. Ketua Kantor Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Nagan Raya memberitahukan melalui telepon pada hari Idul Fitri bahwa pembayaran uang tunai untuk kerja telah dikirimkan ke rekening bank masing-masing kelompok sesuai dengan kesepakatan yang dicapai selama mediasi.

semua pihak untuk terlibat dalam proses konsultasi publik dan mediasi, yang merupakan bagian dari sistem tersebut. Secara umum, tanggapan dari lembaga-lembaga bantuan dan LSM-LSM cukup baik meskipun sejumlah lembaga tidak memberikan tanggapan. Satu contoh mediasi yang cukup berhasil yang melibatkan pemerintah, lembaga bantuan dan sebuah LSM dapat dilihat di Kontak 2.

Sebaliknya, keengganan para pelaksana program-program rehabilitasi dan rekonstruksi yang terlibat dalam penerapan sistem ini kadang menghambat pelaksanaan tindak lanjut. Satu contoh pengalaman dalam penanganan pengaduan yang tidak mendapatkan tanggapan bisa dilihat di Kotak 3.

Keengganan para pelaksana program-program rehabilitasi dan rekonstruksi

berdampak pada jumlah kasus yang dapat dimediasi. Dari 2.094 pengaduan, hanya 71 kasus (3.4%) yang berhasil dimediasi (dalam pengertian bahwa kesepakatan dicapai terkait dengan penyelesaian pengaduan masyarakat).

## Kesimpulan

Konsep penanganan dan manajemen pengaduan ini masih jauh dari sempurna. Namun demikian, sebagai bagian dari upaya-upaya untuk menggalakkan partisipasi publik dalam mencegah korupsi, khususnya dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi, pengalaman-pengalaman ini semestinya bisa berguna bagi pihak lain.

### Kotak 3: Keterlambatan Pembangunan Sebuah Klinik Desa

Kasus bermula ketika komite di desa Masjid Baro memantau pembangunan sebuah klinik desa oleh Palang Merah Spanyol, yang dilaporkan telah mengambil foto lokasi sebanyak tiga kali dan telah berjanji akan segera memulai pembangunan. Salah satu persyaratan yang diajukan Palang Merah Spanyol adalah bahwa tanah yang disediakan untuk klinik harus dihibahkan oleh pemilik tanpa ganti rugi. Melihat pentingnya klinik desa, penduduk desa segera menerima persyaratan ini.

Sayangnya, ketika penyelidikan dilakukan, para pejabat dari Palang Merah Spanyol tidak ada untuk dimintai komentar. Tim hanya bertemu dengan staf desain, yang tidak mampu memberikan jawaban yang diperlukan. Masyarakat Samatiga, khususnya mereka yang melaporkan kasus menyangkut klinik desa Palang Merah Spanyol, paham bahwa mediasi tidak bisa maksimal dilakukan tanpa kehadiran Palang Merah Spanyol dalam konsultasi publik.

# 18. Penyelesaian Konflik secara Adat: Pengalaman dari Rehabilitasi dan Rekonstruksi di Aceh dan Nias<sup>1</sup>

oleh Herman Soesangobeng,<sup>2</sup> Zahrul Fuady,<sup>3</sup> dan Jose T. Nicolas<sup>4</sup>

## Pengantar

Penelitian yang dilaksanakan oleh Bank Dunia pada tahun 2004 mengartikan istilah adat di Indonesia sebagai satu bentuk hukum (hukum adat) dan kebiasaan (istiadat) khusus secara budaya dan etnis. Adat merupakan kumpulan aturan-aturan perilaku atau sebuah sistem “kepemimpinan dan tata pemerintahan masyarakat” yang umumnya tidak tertulis, yang ditegakkan melalui sanksi sosial dan digunakan, antara lain, untuk penyelesaian sengketa.<sup>5</sup>

Para cendekiawan lainnya mengartikan hukum adat sebagai prinsip-prinsip dasar norma-norma dan pola perilaku yang tersurat dalam bentuk peribahasa atau doktrin-doktrin tertulis yang diturunkan dari satu generasi ke generasi berikutnya melalui tradisi lisan, yang tergantung pada penafsiran dan modifikasi nya untuk memenuhi rasa

keadilan dasar masyarakat. Hukum adat dinyatakan dalam empat tingkat kategori norma, yaitu

- prinsip-prinsip dasar norma dan doktrin (adat yang sebenarnya adat)
- norma-norma dan doktrin-doktrin pola perilaku dan tata pemerintahan sosial masyarakat yang mendasar (adat yang diadatkan)
- aturan pola-pola perilaku di dalam masyarakat (adat istiadat), dan
- aturan-aturan perilaku dan praktik sosial sebagai kebiasaan orang dalam masyarakat (adat kebiasaan)

Kategori pertama adalah norma atau doktrin yang tidak bisa diubah. Berikutnya adalah norma-norma yang ketat, yang sangat sulit diubah. Kategori ketiga adalah aturan-aturan dan norma-norma yang bisa diubah bila perlu, sementara

<sup>1</sup> Artikel ini didasarkan pada satu tinjauan terhadap satu penelitian yang pernah dilakukan tentang adat di Aceh dan Nias dan pada wawancara yang dilakukan oleh Fajri Jakfar, Zahrul Fuady, Izziah Hasan, dan Jose Nicolas dengan para pejabat dari Majelis Adat Aceh, dan dengan sejumlah kecil, imeum mukim, dan tuha peut di Aceh. Herman Soesangobeng juga memberikan sumbangannya berdasarkan pada pengkajian antropologi yang dilakukannya di Aceh dan Nias dalam rangka penugasannya di sektor perumahan Proyek Bantuan Darurat Gempa Bumi dan Tsunami (*Earthquake and Tsunami Emergency Support Project/ETESP*) dan pada wawancara dengan para pemuka adat di Nias Selatan yang dilakukan untuk penyusunan buku ini.

<sup>2</sup> Herman Soesangobeng bekerja sebagai spesialis hukum/dan staf khusus untuk menangani pengaduan untuk konsultan pengawasan perumahan ETESP hingga akhir penugasannya pada bulan Agustus 2009. Ia adalah seorang ahli antropologi dan ahli dalam hukum tanah adat di Indonesia.

<sup>3</sup> Zahrul Fuady bekerja sebagai staf teknis Unit Fasilitasi Pengaduan (*Grievance Facilitation Unit/GFU*) ETESP sampai ditutuhnya GFU pada bulan Maret 2009. Fuady adalah staf pengajar di Universitas Syiah Kuala.

<sup>4</sup> Jose T. Nicolas bekerja sebagai spesialis perlindungan sosial untuk Kantor Perwakilan ADB untuk Wilayah Sumatra (*Extended Mission in Sumatra*) mulai bulan November 2005 hingga bulan Juli 2009. Ia juga dilibatkan oleh Kantor Fasilitator Proyek Khusus (*Office of the Special Project Facilitator*) untuk berkoordinasi dengan para penyusun buku ini.

<sup>5</sup> World Bank. 2004. Interim Report: Justice for the Poor Program: Research Paper on Community Access to Justice and Village Judicial Autonomy. Jakarta: World Bank Social Development Office (hal. 2–3).

yang keempat adalah praktik-praktik yang mudah diubah dan disesuaikan menurut rasa keindahan dan keadilan masyarakat.<sup>6</sup>

Adat biasanya tidak tertulis dan cukup diturunkan secara lisan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Ini menjadikan adat relatif cair dan tergantung pada penafsiran dan penerapan di wilayah-wilayah yang berbeda. Dengan semakin besarnya mobilitas masyarakat dan makin modernnya masyarakat, menjaga dan menggalakkan proses-proses dan nilai-nilai adat menjadi satu tantangan.

International Development Law Organization memperkirakan bahwa paling tidak ada 19 (dan bahkan mungkin hingga sebanyak 300) sistem hukum asli yang berbeda yang didasarkan pada adat terdapat di Indonesia. Sistem-sistem hukum ini mencakup hukum dengan asal usul yang sangat beragam seperti Sharia, keyakinan animisme yang dulu umum ditemui di banyak budaya Asia Tenggara, dan tradisi Hindu dan Budha. Dengan demikian, muatan adat bisa – dan benar-benar bisa sangat berbeda di wilayah yang jaraknya relatif dekat, seperti halnya dengan budaya dan keyakinan daerah di Indonesia.<sup>7</sup>

Ritual yang berkaitan dengan praktik-praktik adat khusus juga berbeda-beda antar wilayah dan kelompok etnis, meskipun ada kesamaan di sejumlah wilayah dalam hal simbolisme untuk mengakhiri kebencian (yaitu dengan menumpahkan darah melalui penyembelihan hewan), penyucian, dan solidaritas masyarakat.

Rejim Suharto berupaya mengganti struktur-struktur adat tradisional dengan struktur pemerintahan desa yang baku. Dalam kasus Aceh, contohnya, kecamatan diperkenalkan sebagai satu struktur pemerintahan di tingkat sub distrik yang membawahi Gampong (disebut desa di wilayah-wilayah lain di Indonesia) di bawah yurisdiksinya. Keucik menjadi bawahan yang melapor langsung kepada kepala

pemerintahan kecamatan (camat) sehingga mengurangi peran imeum mukim (kepala kelompok desa) di Aceh dan membuatnya lebih banyak memiliki peran simbolis. Tuha peut (para tetua desa) diganti oleh lembaga musyawarah desa dan lembaga ketahanan masyarakat desa, keduanya di bawah kepemimpinan keucik. Meningkatnya kekuasaan eksekutif Keucik diiringi melemahnya peran tuha peut dalam memutuskan urusan-urusan desa serta semakin terpisahnya kekuasaan antara wewenang negara dan wewenang adat dan/atau agama.<sup>8</sup>

Meskipun sejumlah pemuka adat menduduki jabatan-jabatan baru yang diciptakan, gerakan pemerintah untuk mewujudkan tata pemerintahan desa yang baku telah memperlemah sistem adat dan menimbulkan dualisme dalam struktur kepemimpinan desa di sejumlah wilayah. Namun demikian, amandemen terhadap Undang-Undang Dasar pada tahun 1999 membalikkan gerakan ini dan memberi pengakuan yang semestinya pada unit-unit masyarakat hukum tradisional dan hak-hak adat mereka.<sup>9</sup> Ini menjadi landasan bagi berbagai upaya untuk menghidupkan kembali dan memperkuat struktur-struktur dan proses-proses tata pemerintahan tradisional di Indonesia.

Dalam persiapan ETESP, tim proyek mengakui perlunya mempunyai pemahaman yang lebih baik dan bekerja dengan lembaga-lembaga adat dan para pemuka adat di Aceh dan Nias. Terkait hal ini, rancangan mekanisme-mekanisme partisipatif dan penyelesaian konflik di berbagai subproyek mempertimbangkan peran yang dapat dimainkan oleh para pemuka adat dan bagaimana pengambilan keputusan dapat melibatkan proses-proyek adat.

Sebagai contoh, dalam memorandum administrasi proyek yang disusun untuk sektor perikanan pada tahun 2005, pedoman pemberdayaan masyarakat mencakup satu diskusi

<sup>6</sup> Koesnoe. 1969. *The Four Categories of Adat Law*. Makalah disampaikan dalam kuliah di Catholic University of Nijmegen-the Netherlands, Nijmegen; Soesangobeng. 1980. *Adat Law Philosophy*. Makalah memperingati ulang tahun ke dua puluh UU Agraria, disajikan dalam sebuah seminar oleh Badan Pertanahan Nasional, Jakarta; dan *Understanding the Indonesian Land Law*. 2006. Makalah untuk pelatihan para hakim senior dari empat lembaga pengadilan—Pengadilan Negara, PTUN, Pengadilan Agama (Islam), dan Pengadilan Militer—diselenggarakan oleh Pusat Pelatihan Mahkamah Agung di Batu, Malang, Banda Aceh.

<sup>7</sup> Harper, E. 2006. *Guardianship, Inheritance and Land Law in Post-Tsunami Aceh*. Rome: International Development Law Organization.

<sup>8</sup> McCarthy, J. 2000. *Village and State Regimes on Sumatra's Forest Frontier: A Case from the Leuser Ecosystem, South Aceh*. RMAP Working Papers, No. 26. Canberra: Resource Management in Asia-Pacific Project, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University.

<sup>9</sup> UNDP. 2006. *Access to Justice in Aceh – Making the Transition to Sustainable Peace and Development in Aceh*. New York: UNDP.

tentang kelembagaan mukim dan gampong di Aceh dan bagaimana institusi-institusi ini dapat dilibatkan dalam penyelesaian konflik dan perencanaan kegiatan. Terlebih lagi, pendekatan dasar yang digunakan dalam konsultasi masyarakat untuk penyiapan subproyek adalah untuk melibatkan keucik dan para pemuka adat utama seperti imeum mukim, tuha peut, dan imeum mesjid. Rencana-rencana aksi pembebasan lahan dan pemukiman kembali juga menentukan keucik sebagai wadah penerima pengaduan dari orang-orang yang terkena dampak proyek.

Berikut ini merupakan satu diskusi singkat tentang struktur-struktur dan proses-proses adat di Aceh dan Nias dan satu pengkajian tentang pengalaman ETESP dalam bekerja dengan lembaga-lembaga adat.<sup>10</sup>

## Mekanisme Pengaduan secara Adat di Aceh

Pengkajian dilakukan oleh Program Pembangunan PBB (*United Nations Development Programme/UNDP*) pada tahun 2006<sup>11</sup> melihat bahwa adat terus menjadi sistem keadilan yang menjadi tumpuan sebagian besar penduduk Aceh dalam menyelesaikan pengaduan. Sistem adat untuk penyelesaian konflik di Aceh semakin disahkan dengan adanya Peraturan Daerah (Perda) Pemerintah Propinsi Aceh No. 7/2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat, Qanun 4 dan 5/2003 tentang Pemerintahan Mukim dan Gampong, dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh.

Perda 7/2000 menyatakan bahwa lembaga-lembaga adat berfungsi untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial di tingkat masyarakat dan melakukan mediasi dalam sengketa antar para anggota masyarakat. Perda ini juga menyebutkan agar polisi memberikan peluang kepada imeum mukim dan keucik untuk menyelesaikan sengketa di tingkat mukim dan gampong sebelum melakukan

penyelidikan dan menyerahkan kasus kepada kejaksaan. Hukum mengakui lembaga-lembaga adat berikut dalam penyelesaian sengketa:

- imeum mukim: kepala mukim (sebuah tingkat pemerintahan kecamatan yang hanya ada di Aceh); secara tradisional, sebuah mukim mencakup semua desa yang terhubung dengan sebuah mesjid utama di wilayah tersebut;
- keucik: kepala gampong (desa)
- tuha peut: (di Gayo, sorakopat): sebuah badan pemerintahan tingkat desa yang secara tradisional terdiri dari empat anggota yang mengurus masalah-masalah di bidang hukum dan agama;
- tuha lapan: sebuah badan pemerintahan di tingkat desa yang secara tradisional terdiri dari delapan anggota yang mengurus masalah-masalah ekonomi dan pembangunan; dan
- imeum meunasah: kepala mesjid desa.

Imeum mukim mendapat kewenangan untuk membantu penyelesaian sengketa dan menerapkan hukum adat. Pada saat yang sama, tugas-tugas keucik mencakup antara lain berperan sebagai hakim untuk menyelesaikan sengketa antara para penduduk desa.<sup>12</sup>

## Dampak Konflik Politik dan Tsunami pada Lembaga-Lembaga Adat

Konflik yang melanda Aceh selama berpuluh-puluh tahun telah sangat melemahkan lembaga-lembaga adat di propinsi ini. Ketika konflik militer mencapai puncaknya, para keucik seringkali dicurigai dan diintimidasi oleh militer Indonesia, polisi, dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Sejumlah keucik terbunuh atau harus meninggalkan desa mereka karena mengkhawatirkan keselamatan keluarga mereka.<sup>13</sup> Menyenggarakan pertemuan-pertemuan desa juga sulit dilakukan.

<sup>10</sup> Contoh-contoh tentang bagaimana lembaga-lembaga adat digunakan dalam penyelesaian pengaduan dalam ETESP dapat dilihat dalam contoh-contoh yang ada pada artikel-artikel lain di dalam buku ini.

<sup>11</sup> Lihat catatan kaki 9.

<sup>12</sup> Pasal 4 Qanun 4/2003 dan Pasal 12 Qanun 5/2003.

<sup>13</sup> Pada bulan Juni 2003, Jakarta Post melaporkan bahwa 76 kepala desa di kabupaten Bireuen harus ramai-ramai mengundurkan diri karena masalah keamanan. Selain itu, 30 kepala desa juga dilaporkan mencari perlindungan di Samalanga karena ketakutan akan pembalasan GAM setelah menghadiri indoktrinasi Tentara Nasional Indonesia (TNI). TNI mengklaim bahwa 70% pemerintahan Aceh tidak berfungsi karena banyak pejabat yang telah diintimidasi, diculik, atau dibunuh oleh GAM.

Para pemuka adat juga menjadi menjadi korban selama gempa dan tsunami pada bulan Desember 2004. Di sejumlah tempat, seluruh struktur kepemimpinan desa tersapu habis. Keucik, imeum mukim, dan tuha peut ikut menjadi korban tewas akibat bencana. Dalam banyak kasus, penjabat sementara keucik harus ditunjuk harus ditunjuk di desa-desa yang telah kehilangan pemimpin mereka.

Meskipun ada hambatan-hambatan tersebut, lembaga-lembaga adat mampu untuk berfungsi secara berbeda-beda selama rekonstruksi di Aceh. Banyak penduduk yang tinggal di Aceh masih bertumpu pada keucik dan pemuka adat lainnya untuk berbagai urusan, termasuk untuk menyelesaikan konflik. Sebuah survei yang dilakukan oleh Thorburn di 18 desa di Aceh pada tahun 2008 menunjukkan bahwa hampir semua penduduk desa masih menganggap keucik mereka sebagai orang yang paling bisa dipercaya dalam masyarakat; pemuka-pemuka adat lainnya yang disebutkan di dalam survei sebagai orang yang paling dipercaya antara lain adalah teungku imeum dan tuha peut.<sup>14</sup>

Ini memperkuat satu pengkajian yang dilakukan oleh Oxfam International pada tahun 2007 bahwa sebagian besar dari sengketa tanah di Aceh diselesaikan (atau ditangani) di desa, dengan peran kunci dari Keucik. Pengkajian Oxfam ini memperkirakan bahwa lembaga-lembaga lokal di Aceh akan tetap menjadi mekanisme utama untuk penyelesaian sengketa (lahan) di masa mendatang.<sup>15</sup>

## Prinsip-Prinsip Dasar dalam Penyelesaian Konflik secara Adat di Aceh

Prinsip-prinsip dasar penyelesaian konflik secara adat di Aceh dapat ditafsirkan dari perilaku sosial ekonomi masyarakat. Satu perilaku sosial yang dominan diantara orang Aceh adalah sifat curiga dan mencari keyakinan. Satu jawaban atau keputusan dipandang hanya sebagai satu langkah awal sampai langkah tersebut membawa hasil.

Pengaduan, keluhan atau konflik bisa muncul dalam upaya untuk mencari tahu

apakah sebuah keputusan atau jawaban adalah benar dan meyakinkan. Pengaduan dan keluhan mudah diselesaikan dengan pelaku meminta maaf kepada korban atau dengan minum kopi atau makan makanan kecil di warung kopi setelahnya. Namun demikian, menyelesaikan konflik memerlukan keterlibatan para pemuka adat dan agama di desa. Ini karena konflik dipandang bukan sebagai satu urusan pribadi namun lebih sebagai urusan komunitas atau bahkan masyarakat yang lebih luas.

Adat, saheh, dan hukom merupakan kata-kata Arab yang diadopsi dan diadaptasi dalam sistem sosial budaya dan politik Aceh melalui ketakwaannya kepada Islam. Adat merupakan satu norma dan pola-pola perilaku sosial budaya yang diturunkan oleh leluhur (endatu) untuk mencegah ketidakpastian dalam hidup. Saheh mewakili keabsahan dan kemandirian dari sebuah keputusan, dan hukom merupakan formulasi norma-norma formal yang dikeluarkan oleh penguasa yang berdaulat, yang disebut nanggroe, untuk melindungi stabilitas dan kepastian di dalam Gampong dan mukim. Sangat taatnya masyarakat Aceh pada adat dan ideologi serta prinsip-prinsip Islam telah menghasilkan perpaduan prinsip-prinsip ini ke dalam kehidupan orang Aceh, seperti dicerminkan dalam sebuah peribahasa Aceh "adat ngon huko, lagei zat ngon si fuet" (hukum adat dan hukum Islam tidak terpisahkan).

Dalam kehidupan sehari-hari, orang Aceh memegang teguh norma-norma adat — hukum adat. Namun dalam kehidupan politik dan spiritual, orang Aceh sangat dipandu oleh ajaran Islam. Walaupun demikian, cara penyelesaian konflik mereka masih didominasi oleh prinsip-prinsip adat yang digabungkan dengan prosedur-prosedur hukum negara. Desa (gampong) dijalankan oleh dua kewenangan utama — kewenangan sekuler dan kewenangan sakral Pemerintahan sekuler dikendalikan dan dijalankan oleh kepala desa, yaitu keucik. Untuk hal-hal yang sakral dipandu oleh seorang pemuka Islam yang dikenal saleh dan mempunyai pengetahuan yang baik tentang Islam, yang disebut teungku. Banyak Teungku juga bertindak sebagai imam di mesjid dan disebut imeum teungku. Jika imeum melayani sekelompok

<sup>14</sup> Thorburn, Craig. 2008. Village Government in Aceh, Three Years after the Tsunami DeKalb, IL, USA: Center for Southeast Asia Studies. (21 May, Paper CSEASWP1-08).

<sup>15</sup> Fitzpatrick, Daniel. 2007. Managing Conflict and Sustaining Recovery: Land Administration Reform in Tsunami-Affected Aceh. Oxford: Oxfam International.

desa yang disebut mukim, ia disebut imeum mesjid. Namun apabila ia menjadi kepala sebuah masjid desa kecil, atau meunasah maka ia, disebut imeum meunasah atau imeum chik.

Dalam menyelesaikan sengketa atau konflik tentang masalah-masalah sekuler seperti masalah-masalah yang berkenaan dengan pemerintah, tanah, tindak kriminal, politik, atau keamanan Keucik menjadi pengambil keputusan akhir namun juga harus mendengar pandangan dari imeum dan/atau teungku. Untuk masalah-masalah spiritual dan keagamaan, imeum dan/atau teungku memimpin diskusi yang diketuai oleh keucik. Keputusan dalam pertemuan diumumkan oleh keucik.

Selain keucik dan imeum, para tetua desa yang disebut tuha peut juga terlibat dalam penyelesaian pengaduan dan konflik. Mereka tidak dipilih namun dihormati dan diakui oleh masyarakat berdasarkan reputasi dan pengetahuan mereka tentang adat, serta kemampuan mereka untuk menyelesaikan sengketa. Para tetua desa tidak dipilih oleh kepala desa. Sebaliknya, mereka diakui dan dipercaya secara informal oleh masyarakat berdasarkan prestasi mereka dan bantuan mereka pada masyarakat. Oleh karena itu, seseorang bisa tidak lagi menjadi tetua desa apabila ia tidak lagi dipercaya oleh masyarakatnya.

Tuha peut biasanya terdiri dari empat orang di desa – seorang yang menguasai Islam, seorang yang menguasai adat, seorang yang ahli menyelesaikan sengketa, dan seorang pembela kuat masyarakat. Sejak tahun 1997, tokoh-tokoh sosial tambahan muncul seperti ketua pemuda, kepala lorong atau kepala dusun, komandan HANSIP, dan ketua LKMD. Kesemuanya disebut tuha lapan. Para anggota tuha lapan juga kadang-kadang diundang untuk berpartisipasi dalam penyelesaian sengketa.

## Peran Perempuan dalam Penyelesaian Konflik secara Adat

Peran dan status perempuan dalam penyelesaian sengketa secara adat tidaklah eksplisit. Meskipun secara historis masyarakat Aceh memberikan ruang bagi keterlibatan dan kepemimpinan



Para perempuan penerima manfaat perumahan dalam sebuah pertemuan untuk membahas pengaduan dan sengketa.

perempuan, peran kepemimpinan adat saat ini terutama diembankan pada laki-laki. Secara tradisional, perempuan bertanggung jawab untuk menyiapkan dan menyajikan makanan dan minuman selama musyawarah (diskusi dan perundingan untuk mencapai kesepakatan bersama) dan ritual-ritual adat. Perempuan juga diijinkan untuk berpartisipasi secara bebas dalam pertemuan-pertemuan. Apabila tidak ada suami atau kerabat laki-laki, seorang perempuan boleh-boleh saja mengambil tindakan untuk membela keluarganya atau dirinya sendiri. Para nara sumber utama menyatakan bahwa perempuan kadang-kadang membawa sengketa mereka pada seorang perempuan yang mempunyai reputasi di desa untuk membantu menyelesaikan masalah mereka.

## Musyawarah

Untuk menyelesaikan sengketa, orang Aceh memilih untuk melakukan musyawarah di tingkat rumah tangga dan Gampong. Para peserta dalam sebuah musyawarah bisa terbatas pada anggota keluarga dalam sebuah sengketa atau terbuka bagi penduduk lain di desa. Apabila konflik terjadi antar desa, musyawarah dilakukan di tingkat mukim. Sengketa-sengketa seperti itu bisa berkisar dari urusan-urusan sepele tentang pertengkaran di tempat bermain hingga pembagian warisan.<sup>16</sup>

Musyawarah bertujuan untuk memediasi antara pihak-pihak yang bertikai agar terwujud kedamaian

<sup>16</sup> Penyelesaian Kasus Warisan di Tingkat Gampong, IDLO, 2006.



Permainan peran musyawarah yang diselenggarakan oleh Majelis Adat Aceh untuk meningkatkan kapasitas para pemuka adat dalam penanganan pengaduan.



Makanan kecil tradisional disajikan selama peusujuk.

di masyarakat dan untuk menghindari kekerasan di masa mendatang dan pembalasan dendam. Para peserta diharapkan untuk menaati kesepakatan yang sudah dicapai dalam musyawarah.

Seorang keucik atau imeum mukim yang memfasilitasi sebuah musyawarah sering kali mengucapkan "luka ta sipat, darah ta sukat" (luka dapat diukur seperti halnya darah bisa diukur) untuk menekankan bahwa, dalam menyelesaikan sebuah sengketa, prinsip keadilan dan hukum harus dihormati. Sanksi bisa bermacam-macam, dari sekedar nasehat atau teguran hingga pembayaran ganti rugi, pengucilan dari gampong, atau pencabutan gelar adat sesuai dengan adat istiadat setempat.<sup>17</sup>

Menyusul penyelesaian konflik atau sengketa, sudah menjadi praktik adat untuk melakukan peusujuk atau tepung tawar (ritual penyucian). Upacara tepung tawar mencakup pencipratan air ke beras tumbuk dan dedaunan tertentu, yang melambangkan kesucian hati orang-orang yang terlibat konflik dan menunjukkan bahwa hati mereka sudah penuh kedamaian dan mereka tidak akan membalas dendam atau terlibat dalam konflik di masa mendatang. Ini diikuti dengan pembagian nasi kuning kepada semua yang hadir dalam diskusi untuk melambangkan persatuan dan kerukunan di desa.

## Mekanisme Pengaduan secara Adat di Nias

Pulau Nias mempunyai daya tarik yang besar bagi para ahli antropologi, ahli arkeologi dan cendekiawan sosial lain karena keunikan penduduknya dan budayanya yang mengagumkan. Berbagai publikasi dalam bentuk laporan penelitian, buku, dan film dokumenter telah menyajikan kehidupan eksotis penduduk pulau ini. Gambar-gambar seperti omo hada Nias (rumah tradisional Nias), hombo batu (lompat batu), maena baluse (tarian perang), dan lain-lain sering muncul mewakili gambaran tentang pulau tersebut.<sup>18</sup>

Nias juga mempunyai sistem dan praktik-praktik adat yang rumit yang telah diturunkan dari generasi ke generasi. Banyak aktivitas sosial memerlukan upacara yang melibatkan penyembelihan babi menurut aturan adat. Itulah sebabnya, hampir semua penduduk Nias memelihara babi. Namun demikian, tidak seperti Aceh, dimana pemerintah telah secara sistematis bergerak untuk memperkuat dukungan hukum dan kelembagaan untuk adat sebagai satu pendekatan dalam tata pemerintahan setempat, praktik-praktik di Nias tetap tanpa dukungan hukum dan kelembagaan.

<sup>17</sup> Pasal 19, Perda 7/2000.

<sup>18</sup> Lucas Partanda Koestoro and Ketut Wiradnyana, *Megalithic Traditions in Nias Island*, North Sumatra Heritage Series No. 0105, 2005.



Tarian perang dan deretan rumah-rumah tradisional di Lahusa Fao, salah satu desa yang dibantu oleh ETESP di Nias Selatan.

Meskipun demikian, lembaga-lembaga adat (satuan banua) di Nias tetap ada dan berjalan hingga tataran tertentu. Sebuah pengkajian oleh UNDP pada tahun 2007 menunjukkan bahwa baik di Nias Utara maupun Nias Selatan, lembaga-lembaga adat berjalan dengan baik dan tetap penting dalam berbagai aktivitas masyarakat seperti pernikahan, pemakaman, pergantian kepemimpinan, dan penyelesaian sengketa.<sup>19</sup>

## Stuktur Masyarakat di Nias

Satu pemahaman mendasar tentang struktur dan strata masyarakat secara tradisional diperlukan untuk memahami bagaimana penyelesaian konflik secara adat berjalan di Nias. Ini karena sistem tata kelola pemerintahan dan pengadilan setempat secara tradisional terbentuk oleh para bangsawan, yang masih tetap berpengaruh terhadap praktik yang ada saat ini. Di Nias Selatan, mereka yang merupakan bagian dari kaum bangsawan disebut sebagai si ulu, sementara orang biasa disebut sebagai satoatau mbanua. Orang biasa yang mempunyai pengetahuan sangat tinggi atau menunjukkan ketrampilan yang luar biasa menjadi si illa. Sebelum berakhirnya perdagangan budak, savuyu (budak) merupakan posisi yang paling rendah dalam strata sosial desa. Di antara parasi ulu, si ulu yang paling banyak mengadakan pesta secara meriah seperti yang diatur oleh

hukum adat dipilih sebagai kepala desa (balö zi'ulu). Meskipun desa dijalankan oleh Balö zi'ulu dan para perantaranya, desa juga mempunyai sebuah dewan (orahua) yang terdiri dari semua lelaki di desa tersebut, yang membahas urusan-urusan internal desa dan menegakkan keadilan.<sup>20</sup>

Di Nias Utara dan Nias Tengah, dimana desa-desa awalnya dikelola menurut suku, penduduk diberi peringkat sosial (bosi). Tiga peringkat sosial yang tertinggi (sifelandrua, sifulu, dan sisiwa) merujuk pada kategori kelas atas. Mereka yang berada di peringkat tengah merujuk pada orang biasa. Jika seseorang memenuhi semua persyaratan secara memuaskan dengan mengadakan pesta-pesta yang diperlukan, pada dasarnya ia dapat naik ke peringkat yang lebih tinggi dalam sukunya. Para budak menempati peringkat paling rendah dalam hirarki. Kepala dari suku tertua mempunyai posisi tertinggi la dinamakan tunehöri atau sanuhe (orang yang berada di atas). Kepala-kepala lain secara hirarki diatur menurut usia desa mereka serta peringkat yang mereka peroleh dengan mengadakan pesta-pesta.<sup>21</sup>

Meskipun pengaruh kelompok elit desa di Nias telah turun drastis seiring dengan waktu karena berkurangnya kekayaan mereka menyusul berakhirnya perdagangan budak, serta berkurangnya pengaruh politik mereka serta menyusul diperkenalkannya aparat pemerintah konvensional melalui penunjukkan

<sup>19</sup> UNDP, Laporan Assessment Strategis Program CSO-Nias, Januari 2007.

<sup>20</sup> Viaro, Alain M. and Arlette Ziegler. 1993. Traditional Architecture of Nias Island. Geneva: Institut Universitaire d'Etudes du Developpement.

<sup>21</sup> Lihat catatan kaki 20.

kepada desa, mereka masih menempati posisi sosial yang tinggi di dalam masyarakat. Balö zi'ulu dari Nias Selatan dan sanuhe dari Nias Utara sekarang ini dipandang sebagai pemuka adat desa yang didukung oleh para tetua desa.

Di Nias Utara, sanuhe mengatur prosedur pernikahan, termasuk pembicaraan tentang jumlah dan pembagian mas kawin (jujuran). Terlebih lagi, jika seorang anggota masyarakat melakukan pencurian atau tindakan tidak bermoral lain, sanuhe dan aparatnya menyelesaikan masalah ini. Di Nias Selatan, sebuah upacara adat tidak dapat dilanjutkan tanpa kehadiran si ulu. Sama halnya, si ulu memegang peran penting dalam menyelesaikan penyimpangan sosial dan konflik.<sup>22</sup>

### Prinsip-Prinsip Dasar dalam Penyelesaian Konflik secara Adat di Nias

Sebuah pengaduan, dalam konteks adat Nias, ditafsirkan sebagai satu ungkapan ketidaksetujuan tentang satu rencana atau aktivitas di dalam masyarakat, atau satu usulan untuk mengikuti aturan-aturan adat. Konflik, sebaliknya, adalah tindakan sesungguhnya dalam mengungkapkan amarah dalam bentuk sebuah protes, debat dalam sebuah pertemuan, atau bahkan serangan fisik. Di masa lalu, konflik yang paling serius berkenaan dengan sengketa wilayah. Para pendiri banyak desa harus berperang untuk mendirikan desa mereka. Desa-desanya diserang oleh desa-desa tetangganya yang berupaya memperluas wilayah mereka. Hingga saat ini, sengketa tentang batas-batas desa dianggap sebagai satu masalah yang serius dan sensitif yang dapat mengakibatkan konflik.

Sebuah pengaduan tidak memerlukan satu ritual khusus dalam penyelesaiannya. Namun demikian, pelaku masih perlu untuk menunjukkan keseriusan dan ketulusan dalam mencari penyelesaian atau klarifikasi. Sebuah tanggapan bisa diberikan dengan melakukan perubahan-perubahan untuk memuaskan pihak yang mengajukan pengaduan atau masyarakat, atau dengan menjelaskan alasan mengapa permintaan tersebut tidak bisa dipenuhi. Mengabaikan sebuah pengaduan

dipandang sebagai serangan terhadap martabat seseorang atau masyarakat. Untuk melindungi martabatnya, orang atau masyarakat tersebut bisa memilih untuk melakukan tindakan-tindakan serius termasuk melukai orang lain atau berperang dengan masyarakat yang berdekatan untuk memulihkan martabat seseorang atau suatu masyarakat.

Pengaduan dan konflik umum bisa diselesaikan atau diberikan klarifikasi tanpa penyelesaian khusus secara adat karena tidak membahayakan atau merusak perdamaian dan ketenangan masyarakat. Namun demikian, konflik yang serius memerlukan satu ritual adat khusus dalam penyelesaiannya yang melibatkan masyarakat. Konflik-konflik serius antara lain sengketa tentang batas desa, pembunuhan, pencurian emas atau komoditas berharga lainnya, sengketa tentang warisan, perzinahan, perceraian, dan perselingkuhan (selir).

Untuk menyelesaikan pengaduan dan konflik umum, orang cukup meminta maaf, membayar sedikit uang untuk membeli rokok atau minuman keras, atau mengundang orang yang mengajukan pengaduan untuk minum di warung desa. Namun demikian, untuk menyelesaikan sebuah konflik yang serius diperlukan upaya yang lebih serius dan memakan biaya karena harus melibatkan para pemuka adat (balö zi'ulu atau sanuhe) dalam sebuah pertemuan adat yang disebut orahua, membayar denda adat yang disebut pau, dan melakukan ritual makan bersama (femanga



Penyembelihan babi dan pemercikan darah ke tanah merupakan satu lambang penyucian hidup dan masyarakat.

<sup>22</sup> Lihat catatan kaki 19.

zato) dengan semua orang dalam masyarakat. Denda adat bisa berupa pembayaran emas atau penyembelihan babi. Emas dibayarkan kepada para pemuka adat dan pejabat pemerintah yang memfasilitasi penyelesaian konflik, sementara daging babi akan dimasak untuk dimakan bersama. Kepala babi (zimbi), bagian-bagian daging tertentu, hati, paru-paru, ginjal dan tulang rusuk dibagikan diantara para pemuka adat sesuai dengan peringkat mereka. Minuman keras juga disajikan sebagai bagian dari ritual. Upacara dapat dirundingkan dan disederhanakan untuk mengurangi biaya, tergantung pada tingkat keseriusan tindakan yang dilakukan.

Ritual makan dan minum bersama (femanga zato) merupakan satu acara sosial untuk meredakan kemarahan dan perasaan terluka dan mencegah adanya pembalasan dendam atau kekerasan lebih lanjut antara pihak-pihak yang bertikai. Ritual ini membantu mengembalikan perdamaian dan ketenangan (fa'ohahau dödö ba fa'owua-wua dödö) dalam masyarakat.

Darah yang dipercikkan di tanah melambangkan pembasuhan semua dosa dan kesalahan yang menjadi penyebab konflik. Daging mewakili makanan untuk penduduk untuk meningkatkan kesehatan dan kekuatan mereka, sementara minuman keras adalah untuk membangkitkan semangat hidup penduduk. Itulah sebabnya mengapa penyembelihan babi, makan bersama dan minum minuman keras merupakan tiga unsur lambang utama yang digunakan dalam penyelesaian konflik secara adat di Nias.

## Peran Perempuan dalam Penyelesaian Konflik Secara Adat di Nias

Peran perempuan dalam penyelesaian sengketa dibedakan menurut jenis konflik atau pengadilan serta tempat pertemuan. Dalam sebuah pertemuan tentang masalah warisan, perempuan terlibat secara aktif dalam diskusi, meskipun menurut adat, tanah selalu diwarisi oleh anak laki-laki. Kehadiran perempuan dalam pertemuan keluarga adalah penting sehingga ia bisa mengetahui apakah ia akan mendapatkan bagian warisan dari orang

tuanya sebagai tanda cinta mereka (faomasi jatua). Dalam pertemuan, seorang perempuan mempunyai hak untuk berpendapat apabila ia tidak setuju dengan surat wasiat orang tuanya. Untuk menunjukkan persetujuannya, ia diharapkan untuk meneriakkan huuuh atau hehehe. Namun, apabila ada konflik serius, perempuan tidak diijinkan untuk berpartisipasi dalam pertemuan desa (orahua banua); peran perempuan terbatas untuk menyiapkan makanan. Untuk upacara ritual, perempuan melakukan tarian mogaele yang menggambarkan terbentuknya desa mereka sementara laki-laki melakukan tarian perang dan lompat batu (hombo batu).

## Timbal Balik dalam Budaya Nias

Satu hal lagi yang harus dipertimbangkan dalam budaya Nias adalah praktik timbal balik dalam memulihkan keseimbangan dalam masyarakat. Dalam praktik budaya ini, seseorang yang mendapatkan bantuan atau layanan diharapkan untuk membalas bantuan atau layanan yang diterimanya. Pembayaran tidak harus dalam bentuk uang tunai dan tidak harus segera diberikan. Mereka yang menerima pertolongan atau bantuan mempunyai hutang ömö dödö (hutang budi) yang harus dibayar di masa mendatang untuk memulihkan keseimbangan hubungan yang baik dalam masyarakat. Mereka yang mengabaikan untuk tidak membayar (fusulön) akan dianggap sebagai filö mangila huku (seseorang yang tidak memahami adat atau orang yang tidak tahu adat). Seorang filö mangila huku tidak akan disertakan dalam pertemuan-pertemuan sosial dan tidak akan mendapat bantuan orang lain dalam masyarakat.

Apabila staf proyek meminta dukungan atau bantuan para pemuka adat dalam menyelesaikan satu sengketa atau pengadilan, para pemuka adat menganggap partisipasi mereka sebagai pertolongan atau layanan bagi proyek. Oleh karena itu, pada dasarnya proyek mempunyai ömö dödö (hutang budi) kepada para pemuka adat dan dengan demikian diharapkan untuk membalas bantuan yang diterimanya tanpa melihat kenyataan bahwa intervensi proyek secara langsung memberi manfaat pada masyarakat.

## Manfaat, Keterbatasan, dan Kekurangan Penyelesaian Konflik secara Adat

Pengalaman di dalam pelaksanaan ETESP menunjukkan bahwa bekerja dengan lembaga-lembaga adat dalam penyelesaian konflik yang berkaitan dengan perencanaan dan pelaksanaan proyek membantu menyelesaikan banyak masalah yang bisa berkembang menjadi konflik yang lebih serius. Menggunakan lembaga adat dalam penyelesaian konflik juga membuat orang tidak harus melalui proses litigasi formal yang panjang, melelahkan dan mahal. Dalam sejumlah kasus, pendampingan oleh para pemuka adat atau semata karena kehadiran mereka bisa membantu mendinginkan amarah para pihak yang bertikai. Sebagian pihak yang mengajukan pengaduan juga memilih untuk berkonsultasi dengan para pemuka adat untuk mendapatkan nasehat. Pada saat yang sama, penyelesaian dan tindakan yang disepakati bersama menjadi lebih mengikat jika para pemuka adat hadir sebagai saksi.

Kurangnya catatan tertulis tentang kesepakatan-kesepakatan dan keputusan-keputusan masyarakat sebelumnya yang dapat menjadi panduan dalam sengketa dan konflik yang timbul dalam masyarakat bisa diperbaiki melalui partisipasi para pemuka adat yang, dengan sendirinya, bertindak sebagai "gudang ingatan, pencatat, atau saksi" mengenai tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan sebelumnya di dalam masyarakat.

Sebaliknya, penyelesaian pengaduan secara adat juga mempunyai keterbatasan dan kekurangan. Dalam masyarakat dimana lembaga-lembaga adat telah terpecah belah atau menjadi sangat lemah karena bencana atau dimana para pemuka masyarakat yang baru muncul belum mendapatkan penghargaan dan kepercayaan secara penuh dari masyarakat, keterlibatan para pemuka adat kurang memberi manfaat dalam penyelesaian masalah dan dalam membuat para pihak menaati kesepakatan. Terlebih lagi, ada sebagian pemuka adat yang mengejar kepentingan mereka sendiri daripada kepentingan masyarakat atau berupaya mengambil manfaat dan peluang dari subproyek sehingga kadang-kadang menjadi sumber konflik itu sendiri.

Penekanan yang diberikan dalam penyelesaian secara adat untuk membangun konsensus dan tanpa konfrontasi juga membuat tidak terselesaikannya kasus-kasus tertentu, dimana para pihak ngotot dengan posisi dan tuntutan mereka. Hal ini juga bisa menekan pihak yang mengajukan pengaduan untuk mengalah dengan terpaksa demi menjaga ketenangan dalam masyarakat.

Meskipun ritual-ritual yang dikaitkan dengan penyelesaian konflik tertentu secara adat seperti peusujuk di Aceh dan femanga zato di Nias memperkuat kesepakatan yang dibuat sebagai bagian dari penyelesaian konflik secara adat dan untuk membantu menghilangkan hubungan yang penuh ketegangan, ini juga bisa membebani masyarakat, staf proyek atau kontraktor dari segi keuangan.

Meskipun penyelesaian konflik secara adat memberikan ruang kepada perempuan untuk berpartisipasi, masih perlu upaya untuk memastikan bahwa perempuan mendapat kesempatan untuk menyuarakan pandangan mereka dan didengar di dalam masyarakat. Terlebih lagi, keberadaan praktik-praktik adat oleh perempuan dalam penyelesaian pengaduan dalam banyak kasus masih tetap tidak kelihatan atau lemah.

## Rekomendasi

Dari pengalaman ETESP, jelas bahwa proyek bisa memetik manfaat dari pemahaman yang baik tentang adat dan tentang penyelesaian konflik secara tradisional di wilayah proyek dan dengan memadukan mekanisme penanganan pengaduan yang dibentuk proyek dengan proses-proses penyelesaian konflik yang ada di dalam masyarakat.

Berikut adalah rekomendasi-rekomendasi khusus untuk proyek-proyek di masa mendatang:

- Dalam tahap persiapan proyek, harus dilakukan satu pengkajian sosial untuk mengidentifikasi dan mengkaji para pemangku kepentingan utama (termasuk para pemuka tradisional dan/atau adat) yang bisa mempengaruhi pelaksanaan proyek. Sebuah pengkajian tentang keberadaan dan arti penting penyelesaian konflik secara tradisional

di wilayah proyek, termasuk praktik-praktik yang terkait dan ritual-ritual penting, harus dilakukan sebagai bagian dari pengkajian sosial. Demikian halnya, pengkajian juga harus melihat keberadaan penyelesaian pengaduan secara tradisional yang melibatkan perempuan.

- Di lokasi-lokasi proyek dimana adat masih menjadi tumpuan kuat masyarakat, akan membantu apabila para manajer proyek mempunyai alokasi anggaran untuk memanfaatkan dan/atau mendukung proses-proses adat yang bisa memberi manfaat pada pelaksanaan proyek. Ini akan membantu mengurangi beban finansial yang harus ditanggung staf proyek dan para penerima manfaat serta mempercepat penyelesaian konflik.
- Penyelesaian konflik secara adat harus diintegrasikan ke dalam mekanisme proyek untuk penanganan pengaduan dan staf proyek harus mendapat pengarahan. Pengarahan harus membuat staf mempunyai

pemahaman yang kritis tentang kekuatan serta kekurangan dalam bekerja dengan lembaga-lembaga adat dan bagaimana mengatasi keterbatasannya.

- Berdasarkan pada pengkajian tentang partisipasi perempuan dalam penyelesaian konflik secara adat, perlu disusun sebuah perencanaan gender yang akan meningkatkan partisipasi dan manfaat yang bisa diperoleh perempuan dari penyelesaian konflik secara adat.
- Penyelesaian konflik secara adat umumnya tidak tertulis. Untuk mengatasi hal ini, staf proyek harus memastikan bahwa kesepakatan-kesepakatan atau keputusan-keputusan yang dicapai melalui proses-proses adat juga dicatat dan ditandatangani oleh para pemuka adat. Salinan kesepakatan atau berita acara pertemuan harus disediakan untuk kepala desa, para pemuka adat lainnya, dan pihak-pihak utama yang terlibat di dalam konflik.