

Sebuah Agenda Rakyat?



 Bantuan Pasca Tsunami di Aceh



Februari 2006



EYE ON ACEH Merupakan sebuah organisasi riset independen yang selama beberapa tahun terakhir telah mempublikasikan sejumlah laporan tentang tema-tema penting tentang Aceh dimasa lampau maupun masa sekarang. Kami bertujuan untuk mendorong debat yang konstruktif dikalangan dan antara masyarakat Aceh, Indonesia, dan kalangan asing tentang isu-isu sosial, ekonomi, dan politik di Aceh. Laporan-laporan kami bisa diperoleh secara online di website portal berita dan informasi kami, www.aceh-eye.org

Email: info@eyeonaceh.org

Sebuah Agenda Rakyat? Bantuan Pasca Tsunami di Aceh

EYE ON ACEH

Februari 2006

Sampul oleh Fahmi Reza

Kami mengucapkan terimakasih atas dukungan dana dari:

Trocaire



Kerkinactie



ICCO



Ungkapan terimakasih

Dari sederetan mereka yang patut kami ucapkan terimakasih, dan tanpa kemurahan hati serta waktu mereka, laporan ini tidak mungkin akan dapat kami selesaikan, rasa terimakasih kami yang sangat besar, 'terimakasih khususnya' kepada sekian banyak pejabat pemerintahan di Aceh yang tidak hanya memberikan berbagai macam informasi, tetapi juga pendapat mereka yang bisa dan tidak bisa kami kutip.

Kami juga sangat berterimakasih kepada staff dari sejumlah lembaga donor yang mana mereka telah menerapkan kebijakan transparansi kedalam praktek: staff Bank Dunia di Jakarta dan di Aceh; staff Multi Donor Trust Fund; ADB, serta delegasi dari Komisi Eropa, yang semuanya sangat membantu. Selanjutnya, terimakasih kami juga kepada banyak LSM lokal dan asing atas kesediaan para staff mereka dalam menjelaskan ke kami tentang berbagai proyek, memberikan data, dan bahkan kadang-kadang juga memberikan informasi dari dalam tentang program-program yang sedang berlangsung – terimakasih.

Terimakasih banyak juga kepada teman-teman yang telah memberikan berbagai macam saran dan pendapat selama proses yang panjang dari penelitian dan penulisan dokumen ini, serta para penguji yang telah memberikan komentar serta arahan yang tak ternilai harganya. Kami juga berterimakasih kepada teman-teman dikantor Eye on Aceh, serta jaringan kami yang ada di Brussels. Seorang sahabat yang bergabung dengan tim ini dalam bulan-bulan terakhir dari penelitian ini yang mana kejelian dalam mengedit serta menulis laporan ini sangatlah berharga: kepada Wynne Russell, terimakasih banyak.

Dan akhirnya, kepada rakyat Aceh – korban dari keganasan tsunami – kehidupan mereka menjadi berkeping-keping pada tanggal 26 Desember 2004, dan semua keadaan yang nyata dimereka merupakan dasar pijakan dari laporan ini; pujian, terimakasih, dan solidaritas kami bersama orang-orang yang murah hati tersebut.

Tim Peneliti Eye on Aceh: Dhoni, Firman, Jenny, Muhib, Safril, Samsul, Sofia, dan Zakaria.

Kata Pengantar

Pengukuran ini mengungkapkan respon masyarakat Aceh, laki-laki dan perempuan terhadap program rekonstruksi dan rehabilitasi yang berlangsung dijalankan di Aceh pasca tsunami.¹ Kami ingin mengetahui dampak dari program pemulihan, rekonstruksi, dan pembangunan yang telah menumpuk di provinsi Aceh sejak 26 Desember 2004 terhadap individu dan komunitas di Aceh. Dalam melaksanakan penelitian ini, kami bertanya pada komunitas dan individu-individu di Aceh. Apakah mereka puas dengan cara pelaksanaan program bantuan dalam komunitas mereka? Apakah mereka diajak berunding dalam pengukuran kebutuhan, konsep, dan tahap perancangan program? Bila ya, sejauh apa? Ukuran apa yang dipakai untuk memastikan seluruh anggota masyarakat termasuk perempuan, yang telah dipinggirkan dalam proses pengambilan keputusan diantara orang Aceh telah diajak berunding? Apakah masyarakat tetap diberi khabar seiring berkembangnya proyek ke dalam tahap perencanaan dan pelaksanaan yang bervariasi? Seberapa relevan dan bermanfaatkah proyek-proyek itu? Adakah pengajaran ketrampilan untuk masyarakat lokal selama perencanaan atau pelaksanaan proyek? Apa saja dampak bantuan terhadap komunitas lokal atau individu? Bagaimana bantuan dapat disalurkan lebih efektif?

Riset kami mengidentifikasi empat wilayah utama. Pertama adalah kegiatan konsultasi dan komunikasi dengan penerima bantuan. Seringkali, kami mendengar bahwa masyarakat Aceh merasa disisihkan dari proses rehabilitasi dan rekonstruksi, status mereka dikesalkan menjadi pengamat pasif sementara pihak lain meletakkan dasar-dasar untuk masa depan masyarakat Aceh. Orang-orang sering menyatakan kegelisahan mereka karena penundaan yang tidak jelas, dan rasa frustrasi mereka melihat kekeliruan yang sebenarnya mudah dihindari, kesalahan desain dalam pembuatan rumah atau perahu, misalnya, mengakibatkan bantuan yang diterima tidak efektif atau tidak sesuai. Bukannya transisi yang mulus dari pemulihan ke rehabilitasi dan pembangunan (prinsip LRRD), orang-orang lokal justru merasakan ketidaksesuaian antara apa yang mereka butuhkan untuk pemulihan dan rehabilitasi dengan apa yang diberikan. Kami menemukan bahwa masalah-masalah ini mungkin bisa dihindari bila para donor dan pekerja lapangan lebih menekankan konsultasi dengan masyarakat, termasuk perempuan sebagai bagian dari pengukuran kebutuhan praperencanaan, rancangan proyek, dan implementasi proyek; memastikan bahwa penerima bantuan terus mendapat kabar terbaru tentang perkembangan proyek mereka; dan memanfaatkan tenaga ahli lokal. Dalam hal ini, kami mendapat kesulitan karena istilah “sosialisasi” yang berlaku sekarang menekankan ‘informasi searah setelah rencana dijalankan’, dan bukannya ‘komunikasi dua arah yang tulus dan sederajat’.

Wilayah perhatian kami yang kedua terkait pada dampak proyek terhadap struktur sosial Aceh. Bantuan rekonstruksi ke Aceh seringkali telah menimbulkan dampak sosial. Tingkat bantuan yang tidak sama baik di dalam atau di antara masyarakat atau daerah, dan kemampuan beberapa individu untuk menghasilkan keuntungan dari kehadiran lembaga internasional, sedangkan orang-orang lain menanggung beban inflasi telah memicu kecemburuan sosial. Sementara itu, potensi terjadinya ketegangan antar mereka yang diungsikan karena tsunami dan masyarakat yang telah mapan akan meningkat, semakin banyak orang yang pindah dari daerah yang tak terkena dampak tsunami ke daerah yang terkena dampak tsunami demi mencari pekerjaan dan bantuan. Seiring meningkatnya risiko perpecahan antara pemenang dan pecundang dalam bantuan rekonstruksi serta terkikisnya modal sosial, kemungkinan terjadinya konflik sosial pun semakin tinggi. Namun, di samping meningkatnya perhatian dalam masyarakat penerima bantuan pengembangan internasional terhadap hubungan antara bantuan pengembangan dan konflik, banyak program yang diuji dalam penelitian ini kekurangan perspektif yang sensitif konflik. Sementara itu, marginalisasi perempuan dalam proses pengambilan keputusan menguatkan pola diskriminasi gender yang telah ada.

Wilayah perhatian kami yang ketiga adalah cara para donor dan pekerja lapangan menangani jalannya proyek. Khususnya, kami terkejut oleh rendahnya pengawasan mereka terhadap proyek, yang mungkin telah mengidentifikasi masalah yang terjadi, dan tentang evaluasi pasca proyek, yang mungkin tak hanya telah mengidentifikasi masalah-masalah yang harus

diperhatikan, tetapi juga mengarah pada ketegasan terhadap mitra yang tidak kompeten atau korup. Kami juga mendapati bahwa penyandang dana dan pekerja di lapangan sering kali mengabaikan rekomendasi dari evaluasi internal atau eksternal dari badan-badan strategis yang lebih besar.

Wilayah perhatian kami yang terakhir adalah kesinambungan program. Penyandang dana dan pekerja di lapangan sering kali menunjukkan bahwa mereka lebih fokus terhadap tujuan jangka pendek untuk mendapatkan hasil yang terlihat daripada tujuan jangka panjang yang bermanfaat bagi masyarakat lokal. Kami khawatir dalam pengalokasian dana, bukan hanya penyandang dana dan lembaga pelaksana yang terlalu sibuk secara aktif untuk membangun kapasitas lokal yang cukup penting jika program tersebut terus berlanjut meskipun lembaga asing telah menyelesaikan program, tapi juga beberapa program kerjasama sebenarnya membuat rendah kapasitas moral di beberapa komunitas masyarakat. Secara lebih jauh kami juga melihat adanya tingkat yang mengkhawatirkan dari kerusakan alam yang berhubungan dengan upaya-upaya rekonstruksi, khususnya penggundulan hutan yang dipicu oleh penebangan liar. Hal ini bukan saja mengancam potensi ekonomi kekayaan alam provinsi seperti eko-turisme, tapi juga berpotensi untuk mengundang bencana alam lainnya seperti banjir dan tanah longsor yang telah memakan korban jiwa sekitar 20 orang dan menelantarkan ribuan jiwa lainnya pada tahun 2005.

Secara garis besar, wilayah perhatian ini tampaknya telah menimbulkan beberapa akibat yang mengkhawatirkan. Pertama, banyak penerima bantuan yang merasa lemah dan frustrasi, sehingga membuat masyarakat yang sudah trauma merasa lebih stres. Kedua, tetap menjalankan program-program yang tidak sesuai dan tidak efektif yang mengarah pada pemborosan, baik dalam hal uang dan material dan juga niat baik. Ketiga, perbedaan dalam bantuan rekonstruksi antarindividu, masyarakat, dan daerah berisiko menciptakan perpecahan sosial baru dan memperparah perpecahan yang sudah ada. Terakhir, hasil penelitian ini memunculkan pertanyaan serius mengenai apakah lingkungan fisik dan sosial Aceh mampu menghadapi efek jangka panjang dan pendek dalam berbagai aspek yang diakibatkan usaha rekonstruksi.

Berdasarkan penemuan-penemuan ini, kami menawarkan 20 rekomendasi yang dikelompokkan menjadi lima kategori umum:

Komunikasi dan konsultasi dengan masyarakat Lokal:

- Meningkatkan konsultasi dengan masyarakat dalam setiap tahap pelaksanaan proyek.
- Meningkatkan komunikasi dengan masyarakat.
- Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan proyek.
- Meningkatkan partisipasi perempuan dalam konsultasi, komunikasi, dan pelaksanaan dalam masyarakat.
- Meningkatkan keterlibatan organisasi masyarakat sipil.
- Lebih sensitif terhadap prioritas masyarakat luas ketika mengajukan proyek.

Membangun kapasitas lokal:

- Memperkuat kerja sama dan kolaborasi dengan pemerintah daerah.
- Mengambil langkah-langkah pencegahan berpindahnya tenaga kerja terampil dari pegawai negeri.
- Berusaha meningkatkan kapasitas LSM lokal dengan menggunakan agenda yang berdasarkan kebutuhan.

Menghindari konflik sosial:

- Lebih sensitif terhadap potensi konflik antara masyarakat setempat dan pendatang.
- Mengurangi perbedaan bantuan antara daerah yang terkena dampak tsunami dan yang tidak.
- Mengurangi kecemburuan sosial yang timbul karena masalah perbedaan tipe perumahan.

- Memastikan bahwa skema pembayaran tenaga kerja honorer tidak memperlebar jurang kemiskinan atau menimbulkan kecemburuan sosial.
- Memprioritaskan usaha untuk mengatasi masalah perbedaan kebijakan yang terkait dengan bekas penyewa dan tunawisma untuk program perumahan.
- Menghindari pendekatan individualistis yang mengikis bentuk komunal tradisional.
- Menyatukan perspektif manajemen konflik ke dalam semua program.

Melindungi kelestarian lingkungan:

- Mengambil langkah tegas untuk mengurangi penggunaan kayu ilegal dan memastikan bahan baku bangunan lainnya berasal dari sumber yang legal dan aman.

Pengawasan dan evaluasi:

- Menata kembali proyek dan proses evaluasi program untuk mengikutsertakan penerima bantuan.
- Lebih terlibat dalam pengawasan mitra lokal.
- Responsif terhadap perubahan kondisi dan kebutuhan.

Daftar isi	8
I Pendahuluan	10
- Metodologi	10
II Aceh dan Tsunami	10
Keganasan gempa bumi dan tsunami	11
Respon kemanusiaan: fase gawat darurat	13
Pergeseran dari bantuan kemanusiaan ke rekonstruksi	15
- Kendala birokrasi	16
- Upaya rekonstruksi terbantu oleh kesepakatan damai	18
III Agenda Rekonstruksi Rakyat?	20
Proses-proses rekonstruksi	20
- Masalah sulit, pilihan sulit	20
Konsultasi dan komunikasi	20
- Konsultasi selama penilaian kebutuhan pra proyek	20
- Konsultasi selama perancangan proyek	21
- Tanggung jawab moral terhadap penerima bantuan	25
- Konsultasi dan komunikasi menyeluruh	27
- Tujuan-tujuan program yang saling tidak berhubungan	30
Kasus pembelajaran: Pusat anak-anak UNICEF	33
Dampak Sosial	33
- Ketidakmerataan dan potensi konflik pasca tsunami di Aceh	33
Kasus pembelajaran: Perahu 'bantuan' ACTED	40
Masyarakat sipil dan pemerintah daerah	41
- Pembangunan kapasitas	41
- Meremehkan pemerintah daerah, membebankan LSM	42
- LSM lokal atau Indonesia	43
- Berpindahnya pegawai	44
- Korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)	44
Kasus pembelajaran: Resiko bekerja sendiri: kasus dari pemerintah Queensland	46
Dampak lingkungan hidup untuk rekonstruksi Aceh	47
- Penggundulan hutan	47
- Pencucian kayu ilegal di Aceh Utara	49
Kasus pembelajaran: Perahu bantuan TGH – masing mengampung	51
“Praktek terbaik” donor dan pelaksana	52
Koordinasi antar donor	52
Kasus pembelajaran: Program perumahan MDTF	54
Pengawasan dan evaluasi	56
Menyikapi evaluasi dan kondisi yang berubah	57
Kasus pembelajaran: Dukungan AIPRD untuk pemerintah kecamatan dan desa	59
IV Kesimpulan	61
V Rekomendasi	64
Appendix 1 – Sekilas tentang donor	70
Multi Donor Trust Fund	70
Bank Pembangunan Asia	71
Pemerintah Australia	71
Komisi Eropa	72
Bank Dunia	72
Catatan	74

Indonesia – Aceh



Akronim

ACTED	Agency for Cooperation and Technical Development
AIPRD	Kemitraan Australia - Indonesia untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (<i>Australia – Indonesia Partnership for Reconstruction and Development</i>)
AIRO	Austin International Rescue Operation
ALGAP	Aceh Local Governance Action Programme
ADB	Bank Pembangunan Asia (<i>Asian Development Bank</i>)
AMM	Aceh Monitoring Mission
ASEAN	Asosiasi Negara-Negara Asia Tenggara (<i>Association of South East Asian Nations</i>)
ARF	Aceh Recovery Forum
ATF	Asian Tsunami Fund
AusAID	Australian Agency for International Development
BAKORNAS PBP	Badan Koordinasi Nasional untuk Penanganan Bencana dan Pengungsi
BAPPENAS	Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BRR	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi
BRRD	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Desa
CARDI	Consortium for Assistance and Recovery towards Development in Indonesia
CBO	Organisasi Berbasis Komunitas (<i>Community Based Organisation</i>)
CCSC	Pusat Pendukung Konstruksi Komunitas (<i>Community Construction Support Centres</i>)
CDA	Penilaian Berbasis Komunitas (<i>Community-Driven Adjudication</i>)
CDD	Pembangunan Berbasis Komunitas (<i>Community Driven Development</i>)
CFW	Cash-for-work
CGI	Consultative Group for Indonesia
CHF	Community Habitat Finance
CoHA	Perjanjian Penghentian Permusuhan (<i>the Cessation of Hostilities Agreement</i>)
CRS	Catholic Relief Services
CWSHP	Proyek Pelayan Air dan Kesehatan bagi Masyarakat (<i>Community Water Services and Health Project</i>)
DEC	Disaster Emergency Committee
DIPA	Daftar Isian Proyek Anggaran
DPR-RI	Dewan Perwakilan Rakyat – Republik Indonesia
DPRD I	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah I
DPRD II	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah II
EC	Komisi Eropa (<i>European Commission</i>)
ECHO	European Commission Humanitarian Office
ESP- NAD	Pelayanan Ketenagakerjaan untuk Masyarakat (<i>Employment Service for People</i>) Nanggroe Aceh Darussalam
ETESP	Earthquake and Tsunami Emergency Support Project
EU	Uni Eropa (<i>European Union</i>)
FAO	Food and Agriculture Organization
FFI	Fauna and Flora International
GAA	German Agro Action
GAM	Gerakan Aceh Merdeka
GDP	Pendapatan Perkapita Daerah (<i>Gross Domestic Product</i>)
GTZ	German Technical Cooperation Agency
IAIN	Institute Agama Islam Negeri
ICASERD	Indonesian Center for Agro-Socio-Economic Research and Development
ICMC	International Catholic Migration Commission
IDP	Internally Displaced Person
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
ILO	Organisasi Perburuhan Internasional (<i>International Labor Organization</i>)
INGO	International non-governmental organization
IOM	International Organization for Migration
IRC	International Rescue Committee

JRS	Jesuit Refugee Service
KKN	Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
KKTGA	Kelompok Kerja Transformasi Gender Aceh
KPK	Komisi Anti Korupsi
KPKN	Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara
LRRD	Keterkaitan antara Bantuan Kedaruratan, Rehabilitasi dan Pembangunan (<i>Linking Relief, Rehabilitation and Development</i>)
LBH	Lembaga Bantuan Hukum
MDTF (ANS)	Multi Donor Trust Fund (for Aceh and North Sumatra)
MoU	Nota Kesepahaman (<i>Memorandum of Understanding</i>)
MSE	Micro and Small Enterprise
MSF	Dokter Lintas Batas (<i>Médecins sans Frontières</i>)
NAD	Nanggroe Aceh Darussalam
NGO	Non-Governmental Organisation
NRC	Norwegian Refugee Council
OBI	Obor Berkat Indonesia
P2KP	Proyek Pengentasan Kemiskinan Perkotaan
PAPAN	Yayasan Pembela Petani dan Nelayan
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PPK	Program Pengembangan Kecamatan
RALAS	Reconstruction of Aceh Land Administration System
RSUZA	Rumah Sakit Umum Zainal Abidin
SAK	Satuan Anti Korupsi
SATKORLAK PBP	Satuan Koordinasi Pelaksana untuk Penanganan Bencana dan Pengungsi
SATLAK PBP	Satuan Pelaksana untuk Penanganan bencana dan Pengungsi
SKSHH	Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan
TGH	Triangle Génération Humanitaire
TNI	Tentara Nasional Indonesia
UN	Persatuan Bangsa – Bangsa (<i>United Nations</i>)
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children’s Fund
UN-OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNSYIAH	Universitas Syiah Kuala
UK	United Kingdom
US	Amerika Serikat (<i>United States</i>)
UUPA	Undang-Undang Pokok Agraria
WALHI	Wahana Lingkungan Hidup Indonesia
WB	Bank Dunia (<i>World Bank</i>)

Istilah-istilah

<i>Bupati</i>	Kepala kabupaten
<i>Barak</i>	Tempat perumahan Sementara
<i>Camat</i>	Kepala kecamatan
<i>Dinas</i>	Unit pemerintahan lokal dalam dibawah sub-ordinasi kementerian negara
<i>Dusun</i>	Bagian dari desa
<i>Geuchik</i>	Kepala Desa
<i>Gotong Royong</i>	Kerja secara bersama yang dilakukan oleh masyarakat baik untuk kepentingan desa atau saling membantu dikalangan masyarakat, biasanya tidak diukur dengan nilai upah
<i>Meunasah</i>	Balai desa baik untuk kepentingan keagamaan maupun untuk berbagai kegiatan desa
<i>Madrasah</i>	Institusi pendidikan Islam
<i>Posko</i>	Tempat koordinasi sementara

I. Pendahuluan

Penilaian

Penilaian ini menyajikan pendapat orang-orang awam di Aceh, laki-laki dan perempuan, terhadap program yang telah dan sedang berjalan di Aceh pasca tsunami.² Kami ingin mengetahui bagaimana pengaruh program bantuan pemulihan, rekonstruksi, dan pengembangan yang telah menumpuk serta melimpah di propinsi Aceh sejak 26 Desember 2004 terhadap individu dan masyarakat Aceh. Dalam hal ini, kami tidak hanya tertarik untuk mengetahui sejauh apa program-program itu telah memenuhi target kuantitatif, tapi juga sejauh apa masyarakat Aceh merasa program itu cukup sensitif atau bahkan telah memenuhi kebutuhan mereka. Dalam konteks ini, kami tertarik pada cara donor dan pekerja melibatkan masyarakat dalam konseptualisasi, rancangan, dan pelaksanaan proyek serta bagaimana mereka mengawasi keberhasilan proyek itu. Penelitian ini bukan merupakan gambaran keseluruhan proses pemulihan, rehabilitasi, dan rekonstruksi di Aceh. Dengan menggunakan studi kasus dari aktivitas lima donor utama, terutama dalam tahap rehabilitasi dan rekonstruksi, kami mengenali kecenderungan umum yang juga terlihat dalam berbagai proyek dan aspek upaya rekonstruksi yang lebih luas.

Tak dapat disangkal bahwa bantuan internasional sangat vital terhadap upaya pemulihan di Aceh, menyediakan makanan, air, tempat tinggal, dan perawatan medis bagi ratusan bahkan ribuan korban tsunami. Dalam perubahan dari tahap pemulihan ke rehabilitasi dan akhirnya ke tahap rekonstruksi dan pembangunan, komunitas internasional khususnya lima donor yang proyeknya menjadi bahan penelitian kami, telah memberikan kontribusi besar. Laporan ini tidak bermaksud meremehkan pekerjaan yang penting dan positif itu. Laporan ini justru berupaya memberikan kontribusi yang membangun untuk mencari cara-cara menghindari kesalahan masa lalu dan memperbaiki proyek yang sedang berjalan.

Pada sebagian besar proyek, ada hal-hal yang berjalan benar dan ada pula yang salah. Dalam menyajikan beberapa cerita mendetail yang bertebaran di seluruh laporan ini, niat kami bukan untuk memuji atau menuduh siapa pun, tetapi untuk menyediakan contoh-contoh berkonteks mengenai topik-topik yang muncul dalam banyak

proyek. Studi kasus ini dikemukakan untuk menunjukkan bagaimana dinamika positif atau negatif dari satu tindakan atau isu dapat berpengaruh pada lingkungan proyek yang lebih besar, mempengaruhi mekanisme dan menciptakan akibat yang akan terus tertinggal dalam masyarakat meskipun para donor telah pergi. Idealnya, pengaruh ini bersifat positif, tetapi dalam banyak kasus pengaruh ini cenderung lebih negatif.

Metodologi

Antara Maret dan Desember 2005 kami mengunjungi lebih dari seratus komunitas dan meninjau hampir 50 proyek di lima wilayah utama, bantuan dalam keadaan darurat, kesehatan, perumahan, kehidupan, dan infrastruktur, yang didanai oleh lima donor utama. Kami melakukan wawancara individual dan group, rapat, taklimat serta observasi langsung, kami juga melakukan wawancara acak dengan kuesioner dengan masyarakat. Agar tidak berat sebelah, kami juga mengumpulkan informasi tertulis dan melakukan wawancara pada para donor dan pekerja lapangan. Riset ini dilakukan oleh tim yang terdiri dari enam orang peneliti dari Aceh, satu orang peneliti Indonesia di Jakarta, dan peneliti di Australia dan Brussels. Totalnya, kami mengumpulkan informasi dari 120 orang Indonesia lebih serta organisasi non pemerintah dan pemerintah internasional, organisasi intrapemerintah, dan institusi keuangan internasional; dalam prosesnya, kami mewawancarai pada sekitar 1.000 orang.

Donor yang programnya menjadi studi kami adalah Bank Pembangunan Asia (ADB), Bank Dunia, bantuan pemerintah Australia, terutama melalui Australia-Indonesia Partnership for Reconstruction and Development – Kemitraan Australia-Indonesia untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (AIPRD), European Commission – Komisi Eropa (EC), dan Multi Donor Trust Fund for Aceh and North Sumatra (MDFTANS, selanjutnya disebut MDTF). Beberapa donor ini, seperti ADB dan Bank Dunia, bekerja sama secara erat dengan pemerintah Indonesia dan menyalurkan sebagian besar dana mereka melalui Departemen Keuangan Indonesia dengan mekanisme *on-budget*. Hal ini telah mengakibatkan penundaan dalam pengeluaran dana, bahkan sebagian besar program ADB yang direncanakan untuk tahun pertama telah ditunda sampai 2006. Kedua donor itu telah memperluas program yang sedang berlangsung, dan membentuk program-program baru untuk

membantu dalam upaya rekonstruksi. ADB dan Bank Dunia terlibat dalam proses rekonstruksi dan rehabilitasi, tak hanya berkontribusi uang, tetapi juga bantuan teknis yang sangat diperlukan oleh departemen dan mekanisme pemerintah Indonesia. Sebaliknya, AIPRD biasanya menjalankan program melalui *managing contractor*, menggunakan perusahaan-perusahaan ini untuk mengeluarkan dana langsung untuk proyek di lapangan. Alasan mereka untuk pendekatan ini sebagian adalah karena bisa melaksanakan program secara lebih cepat. Tak jauh berbeda, departemen European Community's Humanitarian Aid (ECHO) merespons situasi darurat melalui sistem kemitraan organisasi yang sudah berjalan lama. Dananya dapat dikeluarkan secara cepat dengan mekanisme *off-budget*, meskipun lebih fokus pada situasi darurat, ECHO dapat terus mendanai situasi darurat tingkat dua untuk beberapa tahun dalam satu wilayah korban bencana. Sementara itu, European Commission telah mempercayakan pada MDTF, menyerahkan seluruh bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi jangka panjangnya untuk dikelola oleh sebuah lembaga Dana Perwalian (Trust Fund). Sebagai kontributor terbesar dalam Trust Fund, EC adalah ketua dan dapat memberikan usul yang substansial mengenai hibah dalam bentuk *on-budget* dan *off-budget*. MDTF sendiri didirikan oleh pemerintah Indonesia dan Bank Dunia, 15 anggotanya telah menyumbang lebih dari \$520 juta.³ Pada awalnya, lembaga dana itu didirikan untuk mendukung program beranggaran skala besar yang menggunakan mekanisme pemerintah Indonesia, tetapi belakangan ini, sejumlah dana juga disalurkan melalui mekanisme *off-budget* kepada organisasi mitra. Bersama-sama, para donor ini/tersebut menggunakan bermacam-macam mekanisme untuk penyaluran bantuan. Meskipun tidak semuanya merupakan donor terbesar untuk upaya rekonstruksi Aceh, keragaman program mereka dalam hal isi dan mekanismenya membuat donor-donor ini menarik untuk diteliti.

Masalah awal yang dihadapi oleh tim riset kami adalah mengidentifikasi orang yang bertanggung jawab untuk sebuah program khusus dalam suatu badan atau donor, dan siapa yang memiliki informasi yang dibutuhkan untuk riset kami. Kami menyadari kelelahan yang dirasakan sumber daya manusia para donor dan pekerja, dan sangat berhati-hati mempertimbangkan waktu dan kendala lainnya yang dialami para donor, lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan lainnya. Sebagian besar staf dari donor utama mau

mengakomodasikan waktu mereka dan sangat membantu memberikan informasi. MDTF dan Bank Dunia menjalankan kebijakan "*pintu cukup terbuka*" dengan tim kami, delegasi ADB dan European Commission juga sangat membantu. Pengecualiannya adalah pada AIPRD dan badan yang menaunginya AusAID, meskipun kami telah menelepon, mengirim e-mail, dan bahkan melakukan kunjungan pribadi ke kantor mereka, permintaan kami untuk menemui staf senior mereka ditolak. Kami diberi tahu beberapa kali bahwa seorang staf yang bertugas di Canberra, Australia adalah satu-satunya yang berwenang untuk menyediakan informasi mengenai proses rekonstruksi, tetapi orang ini, tidak dapat dihubungi melalui telepon atau e-mail. Karena itulah, analisis program Australia sebagian besar didapat hanya berdasarkan informasi dari peneliti lapangan kami, dengan sedikit masukan dari staf hubungan masyarakat pemerintah Australia di Jakarta dan beberapa staf junior di Aceh. Sementara, kami menerima respons yang berbeda-beda dari para pekerja lapangan, dari yang sangat terbuka sampai yang menolak bicara pada kami, banyak yang enggan berbicara tentang detail proyek seperti *budget* dan informasi dasar seperti di mana persisnya lokasi proyek atau siapa mitra pekerja. Ada sensitivitas tersendiri ketika mitra para pekerja adalah LSM lokal atau organisasi kemasyarakatan. Tim riset kami sering mendapat kesan bahwa kunjungan ke lokasi dan diskusi mendalam dengan para staf sangat tidak mendapat sambutan.

II. Aceh dan Tsunami

Sebelum tsunami, Aceh dalam konteks Indonesia, adalah provinsi yang kaya akan sumber daya alam. Sebagian besar orang tinggal di rumah mereka sendiri dan memiliki tanah. Aktivitas ekonomi difokuskan pada kegiatan bertani dan menangkap ikan, serta sektor kehutanan yang melibatkan 47% tenaga kerja Aceh, masyarakat Aceh lainnya adalah pedagang kecil, pegawai negeri, atau bekerja di sektor jasa. Meskipun begitu, ini bukan berarti tidak ada kemiskinan di Aceh, konflik menahun di provinsi ini sudah hampir menghancurkan ekonomi Aceh. Data pemerintah menunjukkan pada bulan September 2004, 53,3% keluarga Aceh hidup di bawah garis kemiskinan.⁴

Ketika tsunami menyapu daratan, perjuangan yang gigih dalam menuntut kemerdekaan selama hampir 30 tahun, telah memakan korban sekitar 15.000 jiwa. Ribuan orang lainnya disiksa, dipenjara, atau menghilang begitu saja. Struktur sosial dan ekonomi masyarakat Aceh melemah, meninggalkan masyarakat dengan pelayanan sosial yang miskin dan ekonomi yang telah lama berhenti berfungsi. Setelah kekerasan berlangsung bertahun-tahun, proses perdamaian dimulai pada tahun 2000 dengan dibuatnya perjanjian lemah yang bertujuan untuk membendung kekerasan, sayangnya, tak ada perjanjian yang bertahan lama.

Akhirnya, pada Desember 2002, Cessation of Hostilities Agreement (CoHA) atau Perjanjian Penghentian Permusuhan ditandatangani oleh pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Banyak yang berharap CoHA akan dapat membawa perdamaian ke provinsi yang bergejolak ini, tetapi beberapa bulan kemudian, di tengah kekejaman di lapangan dan opini keras dari beberapa anggota pemerintah Indonesia dan TNI, negosiasi damai lebih lanjut dibatalkan dan perang melawan kaum separatis diumumkan. CoHA dibatalkan pada tanggal 18 Mei 2003 dan sehari kemudian UU Darurat Militer diterapkan di Aceh. Negosiator GAM ditangkap, didakwa dengan tuduhan pengkhianatan terhadap negara dan dipenjara. Beberapa minggu kemudian, Aceh ditutup dari dunia luar dan media lokal dikontrol secara ketat seiring dimulainya misi "*cari dan hancurkan*" yang dilancarkan militer Indonesia (TNI dan Polri) untuk menghancurkan GAM dan para pendukungnya. Akhirnya, setelah setahun diterapkannya keadaan darurat militer yang penuh kekerasan dan kekejaman itu di

mana 2.000 orang (sebagian besar warga sipil) terbunuh, situasi keamanan diturunkan menjadi darurat sipil. Tapi sekitar 40.000 anggota militer dan polisi yang telah ditempatkan di provinsi ini selama masa darurat militer untuk melawan GAM tetap tinggal di sana, dan bahkan bertanggung jawab menyelamatkan orang-orang Aceh pada jam-jam dan hari-hari pertama setelah terjadi gempa bumi dan tsunami pada 26 Desember 2004.⁵

Keganasan gempa bumi dan tsunami

Pada pukul 08.00 pagi tanggal 26 Desember 2004, gempa bumi berkekuatan 9,0 skala richter terjadi di Samudera Hindia. Pusat gempanya hanya 150 km dari provinsi Aceh yang terletak di ujung barat daya Indonesia. Kurang dari satu jam kemudian, tsunami mencapai pantai Aceh dan Nias, pulau di ujung Sumatera Utara, airnya mencapai daratan sampai sejauh 7 km di beberapa tempat. Gelombang yang sama juga menghantam lebih dari selusin negara di Asia Tenggara, Asia Selatan, dan Afrika Timur.

Kerusakan yang ditimbulkan tsunami yang menghantam Aceh mengejutkan para ahli bencana alam yang paling berpengalaman sekalipun. Bangunan yang tampaknya kokoh hancur, perahu-perahu terseret dari dermaga dan mendarat di atap bangunan, ribuan mayat berserakan. Di daerah yang terkena dampak terparah, kota administratif Aceh Jaya, 85% gedungnya rusak, sedangkan ibu kota provinsi Banda Aceh bertahan dari 75% kerusakan. Tiga belas dari dua puluh satu wilayah administratif Aceh terkena dampak tsunami, enam diantaranya sangat parah. Garis pantai tertarik mundur, dengan daratan hilang dan timbul dari lautan. Kerusakan infrastruktur sangat berat, komunikasi terputus, SPBU hancur, persediaan air minum terkontaminasi, jembatan dan pelabuhan tidak dapat digunakan. Rumah sakit dan klinik hanyut, runtuh, atau rusak parah sehingga tidak dapat berfungsi.

Dalam tindakan segera pasca tsunami, kalangan militer dan tim sukarelawan berlomba untuk menguburkan puluhan ribu jenazah yang berserakan di jalan, di bawah rongsokan bangunan, kendaraan dan ada juga yang ditemukan diantara puncak pohon dan atap rumah. Di seluruh Aceh, 130.736 orang meninggal dan 37.066 orang tidak diketahui nasibnya, lebih dari 100.000 jenazah saat ini dikuburkan dalam pemakaman masal.⁶ Di antara

sekian puluh ribu orang yang menjadi korban tersebut, banyak individu yang mempunyai keahlian yang sangat dibutuhkan untuk upaya-upaya pemulihan; tenaga medis, polisi dan militer, serta pejabat pemerintah daerah dan pegawai negeri.

Sementara itu, sekitar 123.000 rumah hancur,⁷ sekitar 514.150 orang terlantar di tenda-tenda pengungsian, jumlah yang hampir sama juga diperkirakan hidup dengan keluarga atau teman atau membangun tempat penampungan sementara.⁸ Beberapa tenda yang terletak di tempat-tempat terpencil kekurangan makanan dan banyak dari jumlah itu juga mengalami kekurangan air dan fasilitas sanitasi. Dalam beberapa hari pertama kekurangan air minum, bantuan kesehatan, obat-obatan serta minimnya fasilitas sanitasi memicu timbulnya masalah kesehatan masyarakat.

Seiring dengan berkurangnya air, terlihat ratusan ribu makhluk hidup mulai musnah. Ribuan perahu penangkap ikan rusak dan hilang, bersama-sama dengan separuh dari infrastruktur industri perikanan.⁹ Sementara itu, 25.840 dari 36.614 hektar lahan tambak udang/ikan hancur.¹⁰ Di tambah lagi, lahan dan perkebunan hilang dibawah air, atau rusak akibat dipenuhi lumpur dan garam yang merusakkan areal tersebut. Di sektor agribisnis, 57.758 hektar lahan irigasi dan 29.948 hektar lahan non-irigasi rusak dan perlu perbaikan minor. Jaringan irigasi di beberapa lokasi juga rusak. Ribuan stok pangan juga hilang. Secara keseluruhan, lebih dari 240.000 famili yang secara tradisional terlibat dalam sektor agribisnis kehilangan mata pencaharian, dan produksi beras pada 2005 turun 397.504 ton daripada tahun sebelumnya.¹¹

Provinsi Aceh juga mengalami kerusakan parah pada lembaga-lembaga penting yang cukup vital bagi pemulihan jangka panjang. Pemerintahan Aceh dan beberapa pemerintah administrasi lokal lainnya hancur, mengalami kehilangan pejabat-pejabat yang berpotensi, dan kalangan ahli infrastruktur. Pada Februari 2005 telah diumumkan bahwa 2.992 orang dari 77.530 orang pejabat sipil terdaftar di Aceh menjadi korban, dan 2.274 orang belum diketahui nasibnya.¹²

Kabupaten, kecamatan dan pemerintahan di tingkat desa juga melemah, beberapa camat dan kepala desa baru telah ditunjuk pasca tragedi tsunami. Kerusakan di sector kesehatan dan pendidikan cukup bersifat substansial. Lebih dari

500 pekerja kesehatan meninggal atau tidak diketahui kabarnya, 8 rumah sakit rusak, dan juga 114 unit klinik kesehatan. Pada sektor pendidikan, sekitar 380 sekolah hancur, 954 unit mengalami kerusakan dan lebih dari 2.000 orang guru meninggal atau hilang. Departemen Agama juga melaporkan sekitar 209 madrasah dan 155 pesantren juga rusak. Institut Agama Islam Negeri (IAIN), salah satu universitas terbesar dan terkenal di Aceh, mengalami kerusakan parah. Direktorat Jenderal Perguruan Tinggi melaporkan sekitar 200 dosen perguruan tinggi di seluruh Aceh meninggal. Media lokal melaporkan infrastruktur pendidikan di Aceh juga rusak. Koran harian di Aceh, *Serambi Indonesia*, tidak dapat melaporkan cerita terbesar sepanjang sejarah itu, terletak hanya sekitar 500 meter dari pantai, kantor *Serambi* dan perusahaan percetakannya hancur dan hampir lebih dari separuh karyawannya meninggal. Banda Aceh juga kehilangan 16 stasiun radio, sedangkan di Meulaboh yang terletak di pantai barat, seluruh empat stasiun radio lokal sebagian atau seluruhnya mengalami kerusakan.

Respon kemanusiaan: fase gawat darurat

Pada tanggal 26 Desember 2004 malam, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengumumkan bencana nasional dan memerintahkan departemen serta kantor kementerian untuk melakukan mobilisasi sumber daya dalam upaya membantu mengatasi gawat dan dukungan terhadap proses pemulihan. Untuk upaya mengatasi keadaan gawat dan upaya pemulihan itu, wakil Presiden Jusuf Kalla ditunjuk untuk memimpin mekanisme dan badan pemerintah dalam urusan itu, Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana dan Pengungsi (Bakornas PBP). Beberapa hari setelah bencana tersebut, Bakornas PBP ditugaskan untuk menyediakan bantuan segera bagi korban yang selamat dari bencana tersebut dalam bentuk pencarian dan penyelamatan, penyediaan makanan, tempat penampungan, dan bantuan kesehatan. Badan itu juga berupaya untuk menguburkan jenazah-jenazah korban bencana. Dalam pelaksanaan tugas tersebut, mereka bergabung dengan kekuatan militer dari GAM (yang mengumumkan genjatan senjata pada 26 Desember dan bergabung dengan upaya-upaya pemulihan) dan TNI (yang jika dilihat dari jumlah lebih banyak GAM dan mengalami kehilangan sumber daya dan peralatan cukup banyak). Sekitar 15.000 dari 40.000 prajurit TNI di Aceh ditugaskan untuk melakukan operasi

kemanusiaan, dan sebagai tambahan 12.000 prajurit lainnya dikirimkan ke Aceh pada 14 Januari 2005 untuk membantu menguburkan jenazah dan membersihkan bekas-bekas bencana.¹³ Upaya ini juga dibantu oleh ribuan sukarelawan dari pemerintah provinsi, pemerintah pusat, organisasi kemanusiaan dan komunitas lainnya dari seluruh Indonesia.

Selama beberapa hari setelah bencana tersebut, Aceh tetap tertutup bagi pendatang, seperti ketika diberlakukannya status darurat militer dan darurat sipil. Bagaimanapun, tingkat keparahan bencana ini tentu membutuhkan bantuan dari luar. Pada 28 Desember 2004 petang, pemerintah Indonesia secara resmi meminta bantuan PBB dan lainnya untuk memberikan upaya pertolongan. Secara khusus, Jusuf Kalla mengundang United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA) untuk mengkoordinasikan upaya pemulihan internasional dan pekerja sukarela internasional.¹⁴ Banyak organisasi kemanusiaan yang telah mengirimkan bantuan medis darurat dan tim penyelamat bersiap-siap di daerah sekitar sambil menunggu izin untuk memasuki Aceh. Ketika provinsi itu dibuka pada 28 Desember malam, LSM internasional dan tim bantuan pemulihan pemerintah luar negeri mengalir masuk. Sementara itu, militer luar negeri tiba di Aceh dengan helikopter, pesawat terbang, dan perahu untuk memfasilitasi pergerakan logistik dan petugas utama ke area yang terputus dari luar. Siaran pers TNI pada 17 Januari mencatat bahwa 4.478 tentara asing telah berada di Aceh.¹⁵ Segala ancaman nyata terhadap keselamatan orang-orang yang selamat diminimalisasi oleh tim internasional yang memainkan peran kunci dalam menyediakan pelayanan kesehatan, akomodasi sementara, dan air bersih untuk mereka yang selamat.

Jelas sekali bahwa pendanaan internasional dalam jumlah besar sangat penting untuk daerah-daerah yang terkena dampak tsunami, tak hanya untuk upaya pemulihan darurat, tapi juga untuk upaya rekonstruksi jangka panjang. Banyak donor yang segera bergerak. Hanya beberapa jam setelah berita tsunami tersebar, EC melalui departemen kemanusiannya ECHO mengeluarkan €3 juta (\$ 3,6 juta) dalam bantuan kilat untuk daerah ini, dengan €20 juta lagi yang dijanjikan dalam minggu itu. UNDP juga mengeluarkan dana (\$500.000) pada hari yang sama,¹⁶ dan pada 27 Desember, Australia telah mendedikasikan A\$10 (\$7,5) juta untuk daerah-daerah yang terkena dampak tsunami, yang

lainnya berlomba untuk merespons secara cepat.¹⁷ Beberapa hari setelah tsunami, komunitas internasional telah menjanjikan setengah milyar dolar sebagai dukungan untuk negara-negara yang terkena dampak tsunami. Angka ini melonjak \$800 juta dolar lebih pada akhir Desember 2004, ketika Amerika Serikat meningkatkan bantuannya dari \$35 juta menjadi \$350 juta. Pada tanggal 6 Januari 2005, Sekretaris Jendral PBB meluncurkan *Flash Appeal* untuk negara-negara yang terkena dampak tsunami. Dalam sebuah pertemuan di Jenewa pada 11 Januari 2006, donor menjanjikan 77% dari \$977 juta yang dibutuhkan untuk pemulihan awal (\$371 juta di antaranya adalah untuk Indonesia). Pada 6 April 2005, tinjauan tengah semester *Flash Appeal* mengadakan penyesuaian jumlah uang yang dibutuhkan oleh daerah korban tsunami menjadi \$1,087 milyar. Alokasi untuk Indonesia sendiri meningkat menjadi \$396 juta. Tinjauan lebih lanjut direncanakan untuk periode Januari–Juni 2006, jumlah ini mungkin akan meningkat lagi.¹⁸ Sementara itu, derasnya kucuran dana sumbangan dari pihak swasta di seluruh dunia belum pernah terjadi sebelumnya, sampai mencapai \$2,5 milyar.¹⁹ Di Inggris sendiri, masyarakat menyumbang £20 juta (\$35, 35 juta) dalam kurun waktu kurang dari 48 jam setelah UK Disasters Emergency Committee (DEC), group yang memayungi selusin badan amal Inggris mengeluarkan Seruan Gempa Bumi tsunami pada 28 Desember 2004.²⁰ Sumbangan pihak swasta Amerika untuk negara-negara korban tsunami diperkirakan berjumlah sekitar \$1, 3 milyar, total sumbangan pihak swasta Australia kepada LSM A\$375,3 juta (\$281,1 juta).²¹ Bahkan, banyak organisasi yang pada akhirnya menghentikan seruan kemanusiaan mereka, contohnya, DEC mengakhiri seruan mereka kampanye pengumpulan dana terbesar sepanjang sejarah Inggris pada 26 Februari 2005, setelah mengumpulkan lebih dari £300 juta (\$528,5 juta). Organisasi Palang Merah juga berhenti menerima sumbangan, demikian pula banyak organisasi lainnya.

Perubahan dari Pemulihan ke Rekonstruksi

Dalam konteks sumbangan yang tulus ini, pemerintah Indonesia dan komunitas Internasional bergerak cepat untuk menentukan kebutuhan negara. Jajaran kementerian Indonesia, khususnya Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) ditugasi untuk mendokumentasikan kehilangan dan

kerusakan aset dan biaya yang diperlukan untuk mengaktifkan kembali pemerintahan lokal dan pelayanan sosial. Ratusan posko (pusat koordinasi sementara) menyebar di seluruh Aceh, dan bertindak tidak hanya sebagai distributor tapi juga sebagai pusat pengumpulan data.

Perkiraan total kerusakan dan kerugian untuk Aceh dan daerah Sumatera Utara yang terkena dampak tsunami adalah sebesar \$4,5 milyar, 97% dari produk domestik bruto tahunan Aceh pra-tsunami.²² Setelah gempa bumi susulan pada 28 Maret 2005, angka kerusakan dan kerugian meningkat menjadi \$4,8 milyar. Perkiraan kebutuhan total untuk pemulihan jangka panjang dan pembangunan kembali daerah korban tsunami di Indonesia adalah sebesar \$5-\$5,5 milyar.²³

Responnya, sumbangan donor sangat murah hati. Menurut United Nations Special Tsunami Envoy, total dana yang disumbangkan oleh komunitas internasional untuk pemulihan jangka panjang Indonesia mencapai \$6,1 milyar. Dari dana bantuan itu, sekitar \$3,6 milyar berasal dari donor multilateral dan bilateral dan institusi keuangan internasional, dengan tambahan \$2,5 milyar dari LSM, International Federations of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), dan lainnya.²⁴

Pada bulan Juni 2005, parlemen Indonesia menyetujui peningkatan alokasi Anggaran Nasional untuk Aceh dari Rp 10,7 triliun (\$1,15 milyar) menjadi Rp 13,3 triliun (\$1,4 milyar) sebagai kontribusi untuk proses rehabilitasi dan rekonstruksi.²⁵ Dari total \$1,4 milyar, Rp 8,8 triliun (\$948 juta) berasal dari dana yang dikeluarkan dengan skema moratorium dari kreditur internasional dan penjadwalan ulang pinjaman luar negeri Rp 3,9 triliun (\$240 juta) dalam bentuk bantuan dari pemerintah luar negeri, dan Rp 0,6 triliun (\$420.000) dari pengalokasian kembali pinjaman proyek.²⁶

Birokrasi: dilema mekanisme on-budget

Ketika tidak ada lagi kekurangan dana untuk keperluan pasca tsunami, dana-dana tersebut ternyata tidak dapat dialokasikan kepada proyek-proyek secepat yang diharapkan. Beberapa penyandang dana seperti AIPRD, mengalami kekurangan kapasitas untuk melaksanakan program sesegera mungkin dan akhirnya menuai kritik di negaranya karena keterlambatan penggunaan dana, sedangkan lembaga-lembaga lainnya, seperti ADB dan Bank Dunia, memilih untuk menyalurkan dana dengan metode *on-*

budget. Mekanisme keuangan pemerintah Indonesia, yang baru dibentuk untuk mengkoordinasikan kegiatan penggalangan dana, tidak mampu beroperasi seiring dengan melimpahnya dana yang masuk.

Perkembangan persyaratan pendanaan, termasuk pengajuan perencanaan program baru dan alokasi dana dokumen telah memicu keterlambatan yang cukup lama, dengan persetujuan alokasi yang kerap terhambat di Departemen Keuangan.²⁷ Di bawah koordinasi beberapa kantor kementerian, unit-unit kerja baru yang ditugaskan untuk menyerahkan daftar rencana program dan anggaran juga menyebabkan penundaan, menurut seorang staf ADB "Para pejabat cukup lambat untuk mengetahui mekanisme baru, yang bahkan belum dikembangkan sepenuhnya."²⁸ Tidak biasanya mendengar pejabat dari beberapa penyandang dana skala besar mengeluhkan tentang minimnya kapasitas di pemerintahan dalam upaya berinteraksi dengan mekanisme mereka sendiri. Seorang diplomat senior mengatakan, "Indonesia merupakan negara yang sangat berlebihan dalam masalah birokrasi. Tapi jika kita mengintervensi sistem birokrasi itu, roda kebijakan bahkan akan berputar semakin lambat."²⁹ Selain itu ada juga kendala di dalam BRR. Seorang pejabat pemerintah Indonesia mengatakan hal senada, "Birokrasi yang berlebihan membuat proses sangat sulit dijalankan dan berjalan cukup lambat. Kami benar-benar membutuhkan departemen keuangan yang bisa menunjukkan rasa gawat-darurat pada situasi tidak normal ini."³⁰

Birokrasi yang berlebihan dan tidak efisien melahirkan efek yang signifikan terhadap pelaksanaan beberapa program, contohnya terhadap ADB. Pada bulan April 2005, ADB menyetujui bantuan dana sebesar US\$290 juta kepada pemerintah Indonesia untuk mendanai 12 sektor untuk diterapkan di beberapa kementerian yang berlainan. Meskipun demikian, program bantuan itu tidak langsung mencapai dinas-dinas provinsi di Aceh hingga akhir November 2005. ADB menyatakan program itu terhambat karena birokrasi yang rumit di Departemen Keuangan, ADB sendiri telah melakukan korespondensi yang cukup intensif di Jakarta sebagai upaya untuk mengurangi berbagai kendala birokrasi.³¹ Kepala Dinas Pertanian di Aceh juga merasa tertekan setelah menunggu selama enam bulan untuk pencairan dana ADB tersebut, dan khawatir akan terjadinya kesalahan manajemen dan dana itu terbuang percuma jika program itu harus

dilakukan secepat mungkin. "Departemen Pertanian dijadwalkan menerima Rp 72 miliar (US\$7.754 juta) untuk dialokasikan kepada pembangunan sektor pertanian antara September dan Desember 2005," katanya. "Namun ini sudah November, dan dana tersebut belum kami terima, bagaimana kami menggunakannya? Saya ingin pemerintah segera melakukan program-program di lapangan hingga bulan April."³² Ketika akhirnya dana tersebut sampai di dinas terkait pada akhir November, perpanjangan waktu program hingga April 2006 akhirnya diberikan.

Hal yang sama juga dialami oleh MDTF, yang juga mengalokasikan dana cukup besar melalui mekanisme on-budget untuk pendanaan beberapa program. Salah satu program MDTF yang pelaksanaannya tertunda adalah "Rekonstruksi Sistem Administrasi Tanah Aceh/Reconstruction of Aceh's Land Administration System (RALAS). Ir. Razali Yahya, kepala Badan Pertanahan Nasional di Aceh tidak senang dengan hal ini. "Proses kepemilikan lahan ini seharusnya dimulai lebih awal," katanya. "Namun kendalanya adalah MDTF bersikeras agar alokasi dana dilakukan dengan mekanisme *on-budget* melalui departemen keuangan, dan kami harus menyerahkan proposal budget dan rencana yang cukup rumit. Kami secara efektif menerima dana pada awal Oktober dan memulai program tersebut sesegera mungkin."³³ Perwakilan dari MDTF menanggapi hal tersebut: "Saya tidak mengatakan bahwa proses di pemerintahan buruk, namun itu jelas lambat. Meskipun demikian, ini adalah mekanisme pemerintah dan kami tidak bisa mencampurinya. Yang bisa kami lakukan adalah menyatakan bahwa birokrasi mereka amat sangat lambat."³⁴

Upaya rekonstruksi terbantu kesepakatan perdamaian yang baru

Kehancuran yang disebabkan oleh tsunami memiliki satu dampak positif, GAM dan Indonesia kembali ke meja negosiasi untuk pembicaraan lebih lanjut mengenai cara mencapai solusi damai dari konflik yang lama dan kejam. Beberapa putaran pembicaraan damai mengambil tempat di lingkungan pasca-tsunami, yang tidak hanya membawa urgensi tambahan tapi juga terkesan lebih harmonis untuk berkompromi daripada negosiasi-negosiasi sebelumnya. Akhirnya Memorandum of Understanding (MoU) ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 yang berskala luas dan bertujuan mencapai kedamaian yang stabil dan dialog yang berkesinambungan. Perjanjian ini menyisakan

banyak masalah untuk negosiasi lebih lanjut dan kompromi yang tidak bisa dipandang sebagai jaminan penuh perdamaian, tetapi perjanjian ini mengandung niat baik politis yang lebih besar daripada perjanjian sebelumnya. GAM telah memenuhi janjinya untuk menyerahkan semua senjata yang telah disetujui (menurut versi GAM, itu adalah semua senjata yang dimiliki GAM), selanjutnya pemerintah Indonesia memulangkan puluhan ribu tentaranya (TNI dan Polri) ke kesatuan induknya masing-masing.

Banyak isu politik, sosial, dan ekonomi yang muncul seiring bergulirnya MoU dalam jangka pendek dan menengah. Dan pengacau potensial ada di kedua pihak, baik dalam GAM maupun pasukan keamanan Indonesia dan kelompok milisi. Aceh Monitoring Mission (AMM) yang tidak bersenjata dan terbentuk dari perwakilan-perwakilan EU, lima dari negara ASEAN, Swiss, dan Norwegia ditugasi untuk memberi dukungan pada kedua belah pihak dalam usaha mereka untuk menaati jiwa dan isi perjanjian, untuk mengawasi implementasinya, dan untuk mengatur kasus-kasus perselisihan, tapi tugas ini sangat besar dan jalan ke depan tidak mulus.

Implementasi MoU telah meredakan situasi keamanan pasca tsunami yang dulunya mudah berubah, memudahkan para donor untuk berkeliling provinsi, dan membuka jalan bagi pelaksanaan program yang lebih lancar. Kuantitas dan kualitas program rekonstruksi akan memberikan dampak mendalam bagi kelanjutan perdamaian baru. Beberapa donor telah memiliki kebutuhan untuk aktivitas mandat-silang yang akan melibatkan tentara bekas GAM dan masyarakat yang terkena dampak konflik. Contohnya, Bank Dunia telah melakukan penilaian kebutuhan reintegrasi GAM, yang bertujuan menyediakan informasi dalam untuk memahami kebutuhan yang berkembang dari mantan tentara GAM dan masyarakatnya, dan untuk mempertimbangkan penyusunan program reintegrasi saat ini dan hambatan potensialnya. Intinya, penilaian kualitatif bertujuan mengidentifikasi program pengembangan apa sebaiknya diikutsertakan untuk memperkuat proses perdamaian. Implementasi MoU telah meredakan situasi keamanan pasca tsunami yang dulunya mudah berubah, memudahkan para donor untuk berkeliling provinsi, dan membuka jalan bagi pelaksanaan program yang lebih lancar. Kuantitas dan kualitas program rekonstruksi akan memberikan dampak mendalam bagi kelanjutan perdamaian baru.

Beberapa donor telah memiliki kebutuhan untuk aktivitas mandat-silang yang akan melibatkan tentara bekas GAM dan masyarakat yang terkena dampak konflik. Contohnya, Bank Dunia telah melakukan penilaian kebutuhan reintegrasi GAM, yang bertujuan menyediakan informasi dalam untuk memahami kebutuhan yang berkembang dari mantan tentara GAM dan masyarakatnya, dan untuk mempertimbangkan penyusunan program reintegrasi saat ini dan hambatan potensialnya.

Intinya, penilaian kualitatif bertujuan mengidentifikasi program pengembangan apa sebaiknya diikutsertakan untuk memperkuat proses perdamaian. European Commission juga menyediakan dukungan untuk membantu reintegrasi mantan tentara GAM ke dalam masyarakat sipil dan kehidupan politik demokratis, serta mempertimbangkan bantuan untuk wilayah konflik yang lebih luas.

Kotak: Badan-Badan Indonesia yang Bekerja di Aceh

Berbagai badan pemerintah Indonesia telah diberi tugas yang berkaitan dengan Aceh. Badan Koordinasi Nasional untuk Penanganan Bencana dan Pengungsi (BAKORNAS PBP) ditugasi untuk mengkoordinasikan operasi pertolongan dan penyelamatan, demikian pula pemulihan pada fase darurat. Untuk mengawasi upaya pertolongan darurat hari perhari, perpanjangan tangan BAKORNAS PBP di tingkat provinsi, Satuan Koordinasi Pelaksana untuk Penanganan Bencana dan Pengungsi (SATKORLAK PBP) mengambil alih. Di tingkat kabupaten, badan ini dikenal sebagai Satuan Pelaksana untuk Penanganan Bencana dan Pengungsi (SATLAK PBP). Sementara itu, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) diberi tugas mempersiapkan cetak biru atau rencana utama untuk rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan pulau Nias, yang akhirnya diserahkan pada tanggal 15 April.³⁵ Departemen Keuangan, bersama BAPPENAS, bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan dana dan mengontrol keuangan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi.³⁶

Sementara itu, terdapat kebutuhan mendesak akan badan pengawas yang dapat mengkoordinasikan seluruh rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh. Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) didirikan melalui dekret presiden pada tanggal 29 April 2005 untuk memastikan pendekatan yang terkoordinasi terhadap perencanaan, penggalangan dana, dan pelaksanaan. Biaya operasional awal badan ini sebesar \$12 juta berasal dari Departemen Keuangan Indonesia, badan ini juga bergantung pada bantuan dari pemerintah Australia untuk mulai bergerak, dan terus menerima dana dan bantuan teknis dari banyak donor. MDTF telah menjanjikan \$14,7 juta kepada BRR, dan menyediakan bantuan teknis untuk manajemen sumber daya manusia, jasa jaminan kualitas dan hukum, manajemen proyek dan bantuan lainnya. Mereka menyediakan pula bantuan informasi-teknologi yang signifikan, dan penekanan pada pengawasan untuk memastikan terciptanya proses yang bebas korupsi. UNDP juga ditugasi untuk merekrut bantuan teknis, meskipun proses ini terhambat karena masalah birokrasi leher botol di dalam UNDP. Lebih jauh lagi, karena masalah bantuan teknis luar negeri tidak tersosialisasi dengan baik di antara pegawai BRR lokal, banyak yang khawatir bahwa kedatangan asisten teknis luar negeri akan mengakibatkan perubahan sistem yang telah disusun secara susah payah. Masalah-masalah ini sekarang telah diatasi, namun menyebabkan keterlambatan yang tak perlu di awal pelaksanaan.

III. Sebuah Agenda Rekonstruksi Rakyat?

Proses rekonstruksi

Masalah Sulit, Pilihan Sulit

Para donor dan pelaksana menghadapi banyak kendala dalam operasi rekonstruksi dan pengembangan mereka. Donor dan pelaksana, upaya mereka dipersulit oleh keluar masuknya pejabat tinggi di Aceh serta birokrasi internal mereka sendiri dan pemerintah Indonesia, harus mengatasi berbagai kerumitan untuk mengadakan pembangunan kembali di lingkungan yang telah rusak dengan bahan baku yang kurang, ditambah masalah logistik dan finansial dalam memindahkan dan membeli bahan baku dalam situasi di mana jalan, jembatan, dan pelabuhan telah rusak dan harga-harga meningkat secara dramatis. Kenyataan ini menggambarkan bahwa pemerintah Indonesia tidak memiliki badan koordinasi untuk bantuan tsunami hingga bulan April 2005, berarti dalam banyak kasus, proyek-proyek ditentukan secara unilateral dan tidak terencana.

Ketidakpastian mengenai larangan Indonesia (kini banyak diabaikan) untuk membangun dalam jarak 2 km dari pantai sebagai batas aman hanya menambah kebingungan, serta isu-isu lainnya juga bermunculan, seperti :

- Ketegangan antara membangun secara cepat dan membangun secara baik. Jelas sekali terlihat ketegangan antara kebutuhan dan keinginan akan hasil yang cepat dan kebutuhan untuk membangun secara benar dan berkelanjutan, yang tentunya memerlukan periode perencanaan yang lebih lama. Karena besarnya simpati publik, perusahaan, dan pemerintah yang membawa respons finansial yang luar biasa, pihak donor dan pelaksana merasakan kewajiban yang mendesak dan tak dapat ditunda untuk menunjukkan hasil yang cepat, dapat dilihat, dan berskala luas. Karena itu, tekanan yang besar ini mengakibatkan dikeluarkannya sejumlah besar sumber daya secara cepat.
- Ketegangan antara rekonstruksi sederhana dan membangun kembali secara lebih baik. Kondisi infrastruktur Aceh pra tsunami sangat buruk, sebagai akibat dari investasi pemerintah yang rendah dan kurangnya investasi pihak swasta karena situasi keamanan Aceh yang mudah berubah. Upaya rekonstruksi memberikan kesempatan untuk peningkatan sistem

pembuangan dan pengaliran, jalan, sekolah, klinik, dan infrastruktur publik lainnya, demikian pula pembangunan fasilitas baru seperti perpustakaan, fasilitas taman kanak-kanak, dan pusat tenaga kerja. Tetapi perbaikan yang memerlukan perencanaan matang itu memakan waktu.

- Masalah-masalah pekerjaan yang timbul dalam lingkungan yang sudah terkenal dengan korupsinya. Kedua donor dan pemerintah Indonesia telah mengambil langkah-langkah untuk memberantas korupsi pada bantuan kemanusiaan, tetapi hal ini menghabiskan banyak waktu dan sumber daya yang mungkin bisa dipergunakan pada tempat lain.
- Masalah dalam bekerja dengan populasi yang trauma dan tersebar dengan tingkat ketrampilan rendah, tak punya atau hanya memiliki sedikit sumber daya, dan struktur sosial yang rusak berat, sebagian besar tak pernah berhubungan dengan badan kemanusiaan dan pekerja lapangan PBB, donor bilateral, LSM Indonesia, dan lainnya.

Dalam situasi yang sulit, sebagian besar donor telah membuat komitmen yang kuat di atas kertas mengenai pelaksanaan berstandar tinggi, termasuk komitmen terhadap sensitivitas gender, pengamanan lingkungan, konsultasi dengan penerima bantuan, dan implementasi mekanisme antikorupsi. Sebagai tinjauan program dari lima donor yang proyeknya menjadi bahan penelitian kami, lihat Apendiks 1, hlm. 69

Sekitar 50 program yang disurvei oleh penelitian ini sangat bervariasi dalam jangkauan, tujuan, dan dampaknya terhadap komunitas lokal. Pada hakikatnya, semua proyek memiliki aspek-aspek yang berjalan lancar, sebagian besar juga menghadapi kesulitan di beberapa wilayah. Dalam melihat dampak program, kami mencoba berpikir tak hanya tentang dampak saat ini, tapi juga dampak yang mungkin terjadi di bulan-bulan atau tahun-tahun mendatang. Dalam konteks ini, ada beberapa wilayah perhatian yang terus muncul.

Konsultasi dan Komunikasi

Konsultasi selama penilaian kebutuhan pra-proyek

Penilaian kebutuhan pra proyek sangat vital untuk kesuksesan identifikasi dan rancangan aktivitas rehabilitasi dan rekonstruksi. Penilaian ini

membantu donor untuk merancang, membuat skala prioritas proyek, dan mengatur anggaran sementara. Bagaimanapun, di beberapa bagian, kami menemukan bahwa donor dan pelaksana jarang berkonsultasi dengan masyarakat (atau satu sama lainnya) selama proses penilaian pra proyek. Konsultasi semacam ini bisa membantu menghindari masalah di masa depan, termasuk soal pemborosan dan proyek yang tidak efektif atau tidak sesuai.

Contohnya, konsultasi yang lebih baik dengan masyarakat dapat menghindari pemborosan dana bantuan kecil. Banyak donor yang menerapkan rencana dana bantuan kecil di wilayah-wilayah di mana belum dilaksanakan profil ekonomi pra tsunami. Bagaimanapun, di beberapa wilayah ini, bisnis yang hancur kebanyakan adalah bisnis skala menengah, dimana pemiliknya tidak menginginkan atau membutuhkan kredit mikro. Contohnya, di Banda Aceh, banyak masyarakat yang terlantar karena tsunami kini cukup makmur menurut standar orang Aceh, dan akan memulai kembali bisnis mereka yang hilang pada level yang sama dengan sebelumnya. Orang-orang ini membutuhkan akses fasilitas kredit yang lebih besar daripada yang sekarang tersedia dari donor. Lebih jauh lagi, tawaran dana bantuan kecil yang biasanya tidak melebihi \$250 perorang, tidak cukup untuk memulai sebuah usaha dalam situasi ekonomi Aceh yang tinggi inflasinya.³⁷ Akibatnya, dana bantuan kecil yang diberikan oleh donor seperti Mercy Corps, Oxfam, IOM, CHF, IRD, World Vision dan banyak lagi terkadang digunakan untuk membayar hutang, membeli motor bekas, memperbaiki kerusakan rumah, atau aktivitas “*nonbisnis*” lainnya. Contoh yang lazim ditemukan seperti pada kasus Aminah dan temannya: bantuan usaha kecil sebesar Rp 1,5 juta (\$162) yang diterima dari IRD dihabiskannya untuk membeli telepon genggam baru. “Apa yang mereka harapkan dari kami dengan jumlah uang sekecil itu? Sebenarnya, kami tak ingin membangun usaha kecil tapi mereka menawarkan uang, jadi kami ambil saja. Suami kami memerlukan pinjaman untuk memulai kembali usahanya yang dulu. Bantuan itu akan lebih berguna, tetapi tidak tersedia,” katanya.³⁸ (Lihat “Hibah versus kredit usaha kecil,” hlm 37). Upaya untuk menarik kelompok-kelompok ke dalam usaha komunal atau kooperatif, atau bahkan untuk membuka kios kecil atau memulai industri rumah tangga, menghadapi masalah kelayakan dan kecocokan.

Sebaliknya, Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) milik Bank Dunia, dua rencana pengembangan yang dijalankan masyarakat, bukannya tak bermasalah, namun telah memberikan beberapa masukan untuk masyarakat lokal ke dalam proses penilaian kebutuhan. Rencana-rencana ini adalah membuat dana dialokasikan dan tersedia bagi komunitas lokal untuk infrastruktur publik, diimplementasikan melalui sebuah sistem fasilitator kecamatan dan desa, berkoordinasi dengan ahli-ahli teknis, konsultan, serta koordinator provinsi dan program. Tugas fasilitator adalah mengkoordinasikan pertemuan perencanaan keikutsertaan dan memastikan konsultasi umum mengenai prioritas desa sebagai persiapan untuk menyerahkan proposal proyek infrastruktur guna meminta dana anggaran. Beberapa ratus orang fasilitator baru telah direkrut dan dilatih untuk mendukung pengembangan program pasca tsunami. Selama periode darurat, 25% dari dana block-grant yang ada bisa digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang mendesak.

Konsultasi selama perancangan proyek

Setelah penilaian kebutuhan telah dilaksanakan, konsultasi dengan penerima bantuan mengenai rancangan proyek juga akan menjamin hasil yang sesuai dan berkelanjutan. Penelitian ini menemukan, bahwa, ketiadaan konsultasi dengan penerima bantuan sering membuat proyek yang berpotensi untuk sukses malah gagal, dana keluar sia-sia dan membuat para penerima bantuan merasa frustrasi serta patah semangat, sementara donor yang melakukan konsultasi kerap memiliki hubungan yang harmonis dengan komunitas lokal dan menghasilkan proyek yang lebih baik.

Dua hal yang sering tidak dikoordinasikan oleh para donor dan pelaksana adalah soal perumahan dan perahu nelayan. Dua belas bulan setelah tsunami, hampir 500.000 orang masih berada dipengungsian, hanya 16.200 rumah telah selesai dibangun dan 13.200 lainnya masih dalam proses pengerjaan. Di antara mereka yang masih menunggu rumah, 67.000 orang tinggal di tenda dan sekitar 60.000 sampai 70.000 di barak-barak.³⁹ Sisanya tinggal di barak sementara atau bersama keluarga dan teman. Proses penyediaan perumahan di Aceh sangat lambat karena kerumitan tugas ini. Pemilik tanah harus dikonfirmasi sebelum bangunan bisa didirikan, beberapa tanah terendam dalam air,

Box: Mekanisme Anti Korupsi Donor dan Indonesia

Donor telah berjuang untuk memikirkan bagaimana mengatasi wabah korupsi Indonesia. Pemerintah tidak memiliki reputasi yang baik untuk pengelolaan keuangan publik. Inilah salah satu alasan utama yang dilontarkan donor saat menyalurkan dana melalui Multi Donor Trust Fund. EC memutuskan untuk menyalurkan bantuan jangka panjang melalui MDTF: "Bank Dunia, sebagai pengawas Fund, memiliki kapasitas untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas. Kami harus yakin tidak ada kebocoran dari bantuan kami, dan kami yakin mekanisme Fund dapat melakukannya."⁴⁰ Mekanisme on-budget ADB juga mensyaratkan mereka lebih memperhatikan isu kebocoran. Oleh karena itu, keterlibatan ADB dalam beberapa mekanisme antikorupsi yang berkaitan dengan proses rekonstruksi di Aceh telah menjadi komponen inti dari pekerjaan ADB. ADB bekerja sama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), mekanisme pemerintah yang baru-baru ini mengalami pembaruan sebagai bagian dari upaya pemberantasan korupsi endemik yang memberikan citra buruk untuk negara ini. ADB juga menempatkan konsultan di BRR untuk membantu kelancaran pelaksanaan kebijakan dan proses. "Tidak hanya demi bantuan kami, tapi untuk meyakinkan semua donor terlindung dari kemungkinan kehilangan dana. Dalam upaya ini, kami berkolaborasi dengan pihak lain seperti perusahaan audit Ernst and Young."⁴¹

Sementara itu, kepala BRR, Kuntoro Mangkusubroto, meyakinkan bahwa lembaganya "bebas KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme)." Sebagai bagian dari upaya ini, BRR mendirikan Satuan Anti Korupsi (SAK) yang merupakan inisiatif bersama dengan KPK, komponen operasi utamanya adalah pencegahan korupsi, investigasi, pendidikan, peningkatan integritas.⁴² Pembentukan SAK didukung dan didorong oleh donor asing. Seorang pejabat BAPPENAS menjelaskan: "Pada dasarnya, donor memaksakan SAK kepada BRR. Mereka telah memberi begitu banyak uang pada Indonesia untuk rekonstruksi Aceh, dan mereka akan terus memberikannya sampai beberapa tahun ke depan. Penting bagi mereka untuk merasa yakin bahwa pejabat pemerintah tidak mengutip beberapa dolar untuk diri mereka sendiri."⁴³ SAK secara aktif mencari kasus-kasus korupsi potensial atau yang sedang terjadi, antara berdirinya SAK pada pertengahan September 2005 sampai pertengahan November 2005, SAK menerima 120 laporan, 20% terkait pada isu korupsi potensial, 18% terkait pada isu korupsi dalam proses tender, dan 16% terkait pada etos kerja staf BRR.⁴⁴

pengangkutan bahan baku bangunan sangat sulit, kurangnya sumber kayu legal, fasilitas air dan sanitasi membutuhkan waktu untuk direncanakan dan diimplementasikan, dan air bersih harus dibawa dengan truk ke beberapa daerah. Semua faktor ini menghambat upaya

badan-badan yang terlibat dalam sektor perumahan. Besarnya masalah logistik dan ketidaksabaran orang-orang Aceh yang terperangkap dalam tenda atau akomodasi barak yang tak memuaskan menghasilkan apa yang disebut oleh seorang pekerja LSM asing sebagai "Penderitaan dalam bekerja di bidang perumahan di Aceh."⁴⁵ Dalam lingkungan seperti ini, koordinasi dan kolaborasi antar lembaga (dan bukannya kompetisi sebagaimana biasanya banyak terjadi), konsultasi dengan masyarakat lokal akan dapat meringankan masalah-masalah ini. Banyak pelaksana menganggap proses konsultasi yang berkepanjangan adalah resep malapetaka karena hanya memperumit masalah dan memperpanjang penundaan.

Rasa frustrasi dan amarah yang dirasakan oleh masyarakat lokal karena penundaan biasanya

bertambah ketika melihat rumah yang dibangun tidak cocok untuk kebutuhan keluarga mereka. Contohnya, proyek perumahan untuk pegawai negeri yang disponsori oleh pemerintah Queensland Australia telah menghasilkan rumah-rumah yang enggan ditinggali oleh para pemiliknya (lihat "Mengerjakan sendiri sangat berisiko", halaman 46). Namun, beberapa komunitas seperti yang bekerja sama dengan Catholic Relief Services (CRS) diberikan kotak perkakas, bahan baku, dan bantuan teknis yang diperlukan untuk membangun kembali rumah mereka. Mereka dibantu oleh Muslim Aid di Kampung Jawa, Banda Aceh, dapat mengadaptasi desain dasar yang sesuai dengan kebutuhan mereka, bahkan menegosiasikan ukuran rumah, tergantung jumlah anggota keluarganya. Dalam situasi seperti ini, pertemuan yang membahas perumahan masyarakat bukan merupakan masalah besar. Sementara itu, kebutuhan terhadap perahu untuk menggantikan ribuan perahu yang hilang karena tsunami sangat mendesak dan nyata. Namun, banyak donor dan pelaksana tidak berkonsultasi dengan nelayan lokal tentang tipe atau ukuran perahu yang dibutuhkan.

Kotak: Suara Masyarakat Sipil?

Meskipun sebagian besar donor dan pelaksana berkonsultasi dengan pejabat pemerintah lokal dan nasional, setidaknya selama fase penilaian kebutuhan, beberapa mekanisme perlu dikonsultasikan dengan kelompok masyarakat sipil. Aktivitas kelompok masyarakat sipil, organisasi non pemerintah, kelompok aksi warga negara kacau-balau karena konflik di Aceh, sangat sedikit dewan LSM atau mekanisme lainnya yang dapat menyatukan perwakilan LSM-LSM Aceh. Beberapa diantaranya terbentuk setelah tsunami seperti Forum Pemulihan Aceh juga mengalami kehilangan kepercayaan masyarakat karena mereka semakin jauh memasuki arena politik. Beberapa LSM lokal, seperti Lembaga Bantuan Hukum Aceh (LBH-Aceh), telah mencoba untuk bekerja sama dengan donor internasional, contohnya melalui pembuatan rekomendasi ad hoc, diskusi informal rutin antara pelaksana LSM internasional dan beberapa LSM lokal juga tercipta. Partisipan rutin dalam pertemuan-pertemuan ini mengatakan bahwa dampaknya terhadap kebijakan atau implementasi sangat minimal: "Sepertinya donor internasional memiliki agenda sendiri, apa pun yang kami katakan, mereka tak akan berubah."⁴⁶

Diantara para donor, MDTF adalah satu-satunya yang memiliki dua perwakilan masyarakat sipil dalam Komite Pengarah (Steering Committee). Namun, dalam wawancara untuk laporan ini, tak satupun dari perwakilan masyarakat Aceh ini, Naimah Hassan atau Humam Hamid, yang mengerti mengapa mereka dipilih untuk masuk lembaga ini atau siapa yang memilih mereka. Naimah dan Humam mengatakan mereka tidak mengajukan klaim apa pun untuk mewakili masyarakat sipil dalam Komite Pengarah karena mereka tidak dipilih oleh rakyat Aceh. Humam mengatakan: "Ketika orang Bank Dunia meminta saya berpartisipasi dalam Komite Pengarah, saya mengatakan akan terjadi konflik kepentingan karena saya juga tergabung dalam dewan pengawas BRR. Tapi mereka bilang itu bukan masalah."⁴⁷ Menurut Humam, diskusi yang diadakan sebelum dan sesudah penunjukannya sangat sedikit. Selain itu, ia juga baru dua kali datang ke pertemuan (sampai November). "Saya diberi tahu MDTF bahwa saya adalah perwakilan masyarakat sipil tapi mereka tak pernah memberi tahu kenapa saya yang dipilih serta apa saja hak dan tanggung jawab saya."⁴⁸

Sekretariat Trust Fund mengakui bahwa sistem mereka tidak sempurna. "Kami menyadari bahwa perwakilan masyarakat sipil tidak sepenuhnya mewakili perwakilan, tapi kami tak punya pilihan lain saat itu,"⁴⁹ kata manajer Trust Fund. Ia melanjutkan: "Untuk menjalankan proses pemilihan perwakilan masyarakat sipil secara demokratis akan memakan waktu lama dan bertele-tele. Tapi lebih baik memiliki perwakilan daripada tidak sama sekali." Pertemuan Komite Pengarah ketujuh akan berlangsung pada bulan Desember, dan belum ada tanda-tanda untuk menunjuk perwakilan masyarakat sipil yang lebih layak.

Pada saat yang bersamaan, sangat sedikit orang di Aceh mengetahui keberadaan perwakilan orang Aceh dalam Komite Pengarah. Beberapa bulan setelah pendiriannya, para pemimpin beberapa jaringan masyarakat sipil yang lebih besar di Aceh disurvei untuk menilai level masukan terhadap proses Trust Fund.⁵⁰ Dari sepuluh orang yang diwawancarai, hanya dua yang mengetahui tentang perwakilan masyarakat sipil. Seorang perwakilan dari Institut Aceh berkomentar: "Saya mengenal Naimah dan Humam secara pribadi, tapi saya tidak tahu bahwa mereka duduk di Komite Pengarah MDTF. Bila mereka mewakili masyarakat sipil, (mereka seharusnya) berkonsultasi dengan pelaku masyarakat sipil lainnya."⁵¹ Lebih lanjut, Ketua Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang berpengaruh bahkan tidak mengetahui sama sekali keberadaan MDTF.⁵²

Kedua perwakilan di Komite Pengarah (steering komite) mengakui bahwa sangat sedikit orang Aceh yang menyadari atau memahami peran, posisi, atau aktivitas mereka di Trust Fund. Humam menjelaskan: "Bila Trust Fund ingin kami mensosialisasikan gagasan dan mengumpulkan opini di Aceh, mereka seharusnya memberikan dana pada kami untuk melakukannya. Tapi mereka tidak memberikannya."⁵³ Pada bulan November, MDTF telah mengadopsi sebuah kebijakan untuk mensosialisasikan aktivitasnya pada masyarakat di Aceh sebagai persiapan untuk menjalankan program-program mereka, seperti perumahan dan lainnya, yang akan melibatkan aktivitas keseharian masyarakat. Namun harus ada langkah yang dilakukan agar MDTF atau masyarakat Aceh memperoleh manfaat dari keberadaan 'perwakilan masyarakat sipil' dalam Komite Pengarah.

Menurut asosiasi penangkapan ikan tradisional Aceh, Panglima Laot, hampir separuh dari ribuan perahu yang disumbangkan setelah tsunami tidak cocok untuk perairan Aceh yang berbahaya atau terlalu kecil (di bawah 7 meter) untuk digunakan di luar pesisir dan sungai, dalam pengertian menangkap ikan di luar daerah pesisir (lihat hlm 50).⁵⁴ Di beberapa tempat, orang-orang diberi perahu yang berstandar rendah, beberapa orang tidak mendapat peralatan penangkap ikan atau dana untuk menutupi biaya operasional awal, dalam beberapa kasus lain, penerima bantuan mengeluhkan jenis jaring yang diberikan beserta perahu ternyata salah dan harus ditukar sendiri oleh para nelayan. Memang, bila kita mengunjungi daerah pesisir Aceh, terlihat banyak 'perahu bantuan' yang tidak terpakai. Mesin atau onderdil lainnya biasanya sudah diambil untuk dipakai di perahu lain atau dijual. Setelah berupaya melobi donor internasional, Panglima Laot merasa frustrasi karena tidak mendapat respons positif dan menyatakan, "hal terpenting bagi lembaga-lembaga itu adalah bisa mengatakan bahwa mereka telah menyumbangkan perahu, beberapa donor tak terlalu peduli apakah perahu itu digunakan atau tidak."⁵⁵ Perkumpulan nelayan tradisional tersebut telah menghimbau para donor dan lembaga bantuan lainnya agar berhenti mendistribusikan perahu di bawah tujuh meter, dan mempertimbangkan jaring yang ramah lingkungan dan peralatan lainnya.⁵⁶

Contohnya, ECHO memberikan Agency for Technical Cooperation and Development (ACTED) hampir \$1 juta untuk pengadaan perahu dan peralatan yang dibutuhkan oleh komunitas nelayan di Nagan Raya dan Aceh Barat. Sepuluh perahu pertama diserahkan pada para nelayan di Nagan Raya pada Juni 2005. Namun, lima bulan kemudian, tak satu pun dari perahu itu dipergunakan walau di sungai sekali pun. "Kami tidak mau menggunakan perahu ini," kata seorang nelayan lokal. "Itu bukan perahu yang biasa kami gunakan di sini. Berbahaya jika perahu itu dibawa ke luar sungai. ACTED tidak pernah berkonsultasi dengan kami. Bila mereka meminta masukan dari kami, dengan senang hati kami akan membantu, sehingga kini perahu itu menganggur di air tidak bisa dibawa ke mana pun."⁵⁷

"Kami tidak terlalu menginginkan perahu dari ACTED, tapi kami akan menerimanya, karena itu perahu 'bantuan' – itu saja." Abdul Manaf, nelayan desa Langkak, Nagan Raya, 13 Desember 2005.

Nelayan di Aceh Besar yang bekerja sama dengan LSM Perancis TGH mendapatkan pengalaman yang berbeda: diskusi dengan staf TGH, pembuat perahu lokal, dan 'undangan terbuka' untuk mengunjungi galangan perahu untuk memeriksa kualitas dan kemajuan perahu yang dibuat untuk mereka telah menciptakan rasa memiliki dan hubungan yang baik antara donor (TGH) dan komunitas lokal (lihat Perahu bantuan TGH – masih mengapung," hlm 51) Sebaliknya, staf unit gawat darurat di Rumah Sakit Umum Zainoel Abidin (RSUZA) Banda Aceh, yang sedang direhabilitasi di bawah perjanjian kemitraan antara AIPRD, Indonesia dan Jerman, melaporkan keberhasilan proses konsultasi mereka selama proses penilaian kebutuhan dan dalam perancangan proyek. Proses merekonstruksi fasilitas darurat rumah sakit adalah usaha kolaboratif antara staf senior rumah sakit dan perwakilan AIPRD. "Saya sangat puas terhadap unit baru kami," ujar kepala rumah sakit. "Kami merancang lay out-nya sendiri dan peralatan barunya tepat seperti yang kami inginkan."⁵⁸ Para staf akan menjalani pelatihan penggunaan peralatan yang canggih ini sebelum unit departemen baru beroperasi secara penuh awal tahun ini.

Kotak: Merasa terabaikan

Komunikasi tak memadai bisa membuat masyarakat yakin bahwa para pelaksana telah mengabaikan mereka. Masalah ini sangat akut dalam bidang perumahan. Banyak komunitas yang telah menunggu LSM seperti CARE di Simeulu, Oxfam di Blang Oi, atau Samaritan Purse di Aceh Jaya, dan lembaga lain seperti ADB di Lambada Lhok, untuk kembali dan memenuhi janji mereka membangun perumahan. Karena tak ingin mengingkari perjanjian yang telah dibuat, masyarakat menolak tawaran pembangunan rumah dari donor lain. Bulan September, bupati Aceh Jaya mengatakan bahwa dari 12 MoU yang ditandatangani dengan para pelaksana, sebagian besar tidak dipenuhi. Rasa frustrasi ini sangat jelas: "Kami baru saja menghubungi Samaritan Purse dan memberi tahu mereka bila mereka tidak memenuhi janji, MoU mereka tak berlaku lagi. Saya akan membatalkannya. Begitu juga dengan pihak-pihak lain yang tidak menghargai kebutuhan kami atau perjanjian yang mereka buat dengan kami," katanya. "Pemerintah Turki telah menyelesaikan rumah yang mereka janjikan, tapi yang lainnya belum."⁵⁹

Tanggung jawab social bagi penerima bantuan

Salah satu wilayah perhatian serius diantara penerima bantuan adalah kurangnya informasi, penjelasan, dan pertimbangan yang sedang berjalan. Banyak penerima bantuan hanya memiliki gambaran samar mengenai hal apa saja yang terlibat dalam proyek, sampai atau kecuali masyarakat melihat sendiri kemajuan proyek dalam bentuk fisik. Masyarakat tidak memahami apa sebenarnya yang akan dihasilkan oleh suatu proyek serta tidak menyadari batas waktu program. Kurangnya informasi membuat masyarakat merasa tak berdaya dan bertanya-tanya apakah para donor dan pelaksana yang jarang datang itu benar-benar tulus terhadap komitmen mereka untuk kembali ke desa, terkadang memicu amarah. Lebih lanjut lagi, kontraktor luar yang datang sering gagal menunjukkan transparansi anggaran dan ini mengundang kecurigaan penduduk bahwa mereka mengambil keuntungan dari dana proyek.

“Ya, mereka membangun kantor baru untuk saya. Tapi saya tidak tahu berapa persisnya biaya yang dikeluarkan. Itu hanya diketahui oleh GHD dan orang-orang Australia. Mereka tidak memberikan informasi itu pada orang seperti saya.” Muchtar Yacob, camat

Baitussalam, 2 Agustus 2005.

Contohnya, dalam proyek AIPRD untuk membangun kantor desa dan *meunasah* di kecamatan Baitussalam, kurangnya arus informasi seperti yang dijelaskan di atas telah berakibat buruk. Ketika para peneliti mewawancarai seorang kepala desa pada Oktober, dia telah menunggu kantor desa yang didanai AIPRD selama beberapa bulan, dan mengira pembangunannya akan dimulai pada November. Saat kami mengadakan kunjungan susulan pada Januari, ia telah kehilangan kesabaran: “Saya tak punya kabar apa pun sejak kedatangan terakhir kalian ke sini. Tak seorang pun yang datang memberi kabar terakhir tentang kantor desa kami dan kalian bisa lihat sendiri bahwa pembangunan kantor itu belum dimulai. Tak ada orang Australia atau perwakilan yang datang menemui kami.”⁶⁰ Kurangnya arus informasi telah menciptakan iklim perbedaan yang terlihat di beberapa desa di Baitussalam, beberapa sudah tak percaya lagi desa mereka akan mendapatkan sebuah kantor sebagai bagian dari program ini dan sepertinya banyak yang tak peduli lagi. “Bila mereka mendirikan kantor untuk kami, ya bagus. Tapi bila tidak, apa yang harus kami lakukan? Kami telah terbiasa menunggu tapi menunggu adalah pekerjaan yang membosankan, dan tanpa bayaran pula.”⁶¹

Kotak: Ketika cash for work berakhir

Beberapa organisasi, seperti UNDP, Mercy Corps, FAO, IOM dan organisasi-organisasi lainnya memperkerjakan ribuan tenaga kerja yang bersifat sementara atau dikenal dengan cash for work dalam upaya membersihkan desa-desa dan bekerja pada tempat yang ditentukan. Tetapi, hasil wawancara menunjukkan bahwa banyak orang yang terlibat dalam program ini tidak mengetahui bahwa mereka hanya dipekerjakan untuk sementara waktu, sehingga, mereka merasa dikecewakan oleh lembaga donor yang tidak memperjelas jangka waktu pekerjaan dari program cash for work tersebut. Di Lhok Nga, dua kelompok perempuan telah menyiapkan perencanaan usaha kelapa gongseng selama beberapa minggu, pada saat yang hampir bersamaan FAO (yang didanai oleh ECHO) datang pada September dan menawarkan program cash for work dengan bayaran sebesar US\$4 per hari untuk membersihkan lahan pertanian. Karena kebutuhan uang dan ketidakmengertian bahwa program FAO itu hanya untuk beberapa minggu saja, kelompok perempuan itu membatalkan diskusi dengan LSM lokal mengenai rencana kerja usaha kelapa gongseng karena akan mendapatkan sejumlah uang dalam waktu singkat. Pada bulan Oktober, program cash for work berakhir, kelompok tersebut kehilangan pekerjaan dan tidak mengetahui bagaimana cara untuk mendapatkan uang.

Koordinator LSM lokal di daerah itu menjelaskan: “Sekarang kelompok tersebut menginginkan agar rencana usaha kelapa gongseng itu dilanjutkan, tapi kami tidak ingin membantu, apa jadinya jika FAO kembali lagi dengan program cash for work dalam bentuk lain? Segala sesuatu di Aceh telah berubah karena terlalu banyak uang. [Tapi] kami tidak dapat menyalahkan masyarakat lokal, mereka putus asa.”⁶² Dia melanjutkan bahwa “Kami menyalahkan lembaga badan-badan internasional yang mengeksploitasi rasa putus asa itu, serta menggunakan orang lokal sebagai tenaga kerja murah. Mereka memusnahkan inisiatif lokal seperti yang kami miliki, tapi kami akan tetap terus di sini, jauh lebih lama setelah mereka pergi.” Ini memang penilaian yang kasar, rasa sentimen seperti ini sering dilontarkan di Aceh, dan cukup berpotensi untuk menjadi masalah pada bulan-bulan ke depan bahkan beberapa tahun kemudian.

Kotak: Melindungi mekanisme PPK/P2KP

Ketika gempa bumi dan tsunami menghantam Aceh, program PPK Bank Dunia telah dilaksanakan di 87 dari 220 kecamatan terpencil di Aceh, dengan penambahan dana pasca tsunami sebesar \$68 juta dari MDTF, program ini telah menyebar di seluruh pedalaman Aceh. Program yang sama dengan PPK yaitu Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), yang sudah umum di berbagai daerah Indonesia, juga diperkenalkan kepada daerah urban Aceh setelah tsunami dengan dana bantuan sebesar \$18 juta dari MDTF.

PPK dan P2KP diajukan sebagai program “pembangunan yang bertumpu pada masyarakat” atau “community driven development” (CDD). Menurut Bank Dunia, P2KP adalah salah satu proyek CDD terbesar di Asia Timur.⁶³ Proses PPK/P2KP bertujuan untuk memfasilitasi pembangunan yang bertumpu pada masyarakat dengan mengerahkan 1.450 fasilitator sebagai jaringannya untuk mengadakan forum desa yang mendiskusikan kebutuhan infrastruktur lokal dan menyediakan saluran yang bisa meneruskan informasi ke tingkat kecamatan dan kabupaten. Seorang pelatih PPK menjelaskan etika yang coba ditanamkannya pada para calon fasilitator kecamatan: “Saya memberi tahu para peserta latihan bahwa sebagai fasilitator PPK, tugas mereka adalah memprakarsai diskusi dan memprioritaskan pada penduduk desa lokal. Saya katakan ‘Waspada! masuknya pengaruh dari luar dalam diskusi ini. Kalian harus yakin bahwa prioritas yang diajukan benar-benar berasal dari mayoritas warga desa’. Sebenarnya tugas mereka sangat sederhana, selalu mewakili harapan masyarakat, selalu bernegosiasi atas nama masyarakat, dan selalu terbuka serta jujur pada mereka.”⁶⁴ Kepala BRR sangat mendukung program seperti ini: “Mekanisme yang diterapkan oleh proyek pemulihan masyarakat desa dan kota yang dimiliki oleh Bank Dunia sangat bertumpu pada masyarakat. Mekanisme ini bisa dan akan digunakan oleh LSM dan organisasi lainnya. Ini sejalan dengan prinsip BRR yang menggunakan pendekatan dari bawah ke atas. Hal ini akan mendorong proses rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan Nias yang efektif dan dijalankan oleh masyarakat sendiri.”⁶⁵

Namun, penelitian ini menemukan alasan untuk merasa cemas mengenai penerapan mekanisme PPK dan P2KP dalam menginformasikan kepada masyarakat mengenai rencana proyek yang telah diformulasikan oleh pihak lain tanpa atau hanya dengan sedikit diskusi masyarakat, dan bukannya mengumpulkan informasi dari para penduduk tentang prioritas komunitas mereka serta membantu mengonsepsi dan merancang proyek mereka sendiri. Personil PPK dilatih untuk memfasilitasi diskusi antar penduduk dan mengkomunikasikan prioritas mereka ke atas, dan bukannya bertindak sebagai pembawa pesan dari donor pada masyarakat. Namun, mekanisme PPK mulai digunakan sebagai mekanisme pelaksanaan dan saluran komunikasi dari atas ke bawah. Contohnya, dalam pembangunan kantor desa dan balai desa (*meunasah*) di kecamatan Baitussalam, Aceh Besar, AIPRD telah mengirimkan pesan ke bawah melalui sistem PPK mengenai pengaturan waktu dan masalah lain yang terkait. Fasilitator lokal PPK menjelaskan: “Peran kami di sini hanya menyampaikan pesan kepada penduduk bila disuruh oleh perwakilan Australia. Dan untuk memastikan uang yang berasal dari rekening bank PPK digunakan sebagaimana mestinya. Itu saja.”⁶⁶

Situasi ini telah membuat para fasilitator PPK berada dalam posisi yang canggung dihadapan masyarakat, karena mereka enggan berkata jujur mengenai penundaan atau masalah lain yang terkait pada program kantor desa yang didanai AIPRD. “Kami tidak ingin menyampaikan pada penduduk desa bila ada penundaan lebih lanjut, atau jika ada program yang tidak dilaksanakan di semua desa. Terus terang, kami [fasilitator PPK] tidak tahu bagaimana cara menyampaikannya pada mereka,” kata seorang fasilitator. “Orang-orang Australia mengatakan akan memberikan kami pelatihan akhir bulan ini, mungkin setelah itu kami bisa mensosialisasikan gagasan tentang kantor desa di Baitussalam.”⁶⁷ Pemanfaatan PPK dan P2KP sebagai corong bagi donor dan pelaksana, bukannya bagi masyarakat, pada akhirnya akan membuat masyarakat merasa ada jarak dengan mekanisme PPK/P2KP serta akan mengikis integritas seluruh jaringan PPK/P2KP

Di sisi lain, penerapan program pusat anak-anak UNICEF yang dibantu oleh Muhammadiyah di pantai barat Aceh merupakan sebuah contoh dimana komunikasi dua arah telah memicu penerapan program yang sukses. Program tersebut cukup interaktif mulai dari tahap

perencanaan, dan melakukan mekanisme evaluasi serta diskusi yang melibatkan orang tua anak-anak, tetua desa, dan staf lembaga tersebut. Pada masa pelatihan pekerja yang berlangsung selama dua pekan sebelum lembaga itu dibuka, negosiasi, komunikasi dan penyelesaian konflik

menjadi fokus dalam pelatihan itu. Pekerja lokal menjelaskan: "Program ini tidak dapat diterapkan tanpa persetujuan dan kerjasama dari orang tua anak. Itu sebabnya kami terus mengkomunikasikan ide-ide kami kepada orang tua, biasanya ibu mereka, dalam tahap perencanaan. Kadang-kadang mereka menyatakan bahwa mereka tidak setuju, tidak mengapa karena kami dapat menyesuaikan seiring dengan kondisi lokal."⁶⁸

Konsultasi dan komunikasi menyeluruh

Di Aceh, proses pengambilan keputusan menyiratkan asas hirarki dan dominasi laki-laki secara struktur sosial yang menyiratkan kebutuhan dan aspirasi dari kalangan yang berada dan berkuasa dari kebutuhan nyata komunitas yang lebih luas. Untuk beberapa bagian, misalnya, perempuan, golongan miskin, keluarga yang tidak mempunyai lahan, dan beberapa kelompok minoritas lainnya telah disisihkan dalam proses pengambilan keputusan yang seiring dengan upaya-upaya rekonstruksi. Pengenyampingan oleh pelaku internasional tersebut justru membantu penerapan aspek budaya, menyebabkan kelompok-kelompok ini menjadi semakin terpinggirkan. Tindakan juga harus diambil terhadap orang Aceh yang tidak bisa berbahasa Indonesia, biasanya orang tua, atau masyarakat yang tinggal di pegunungan serta beberapa tempat terpencil lainnya.

Dalam hal kaum perempuan, langkah jauh lebih aktif harus dilakukan untuk melibatkan mereka dalam program-program tersebut. Perempuan biasanya disisihkan dalam proses pengambilan keputusan di masyarakat Aceh di hampir semua tingkatan (lihat 'Peranan Perempuan dalam Pengambilan Keputusan di Aceh,' hlm. 27). Dari semua pejabat pemerintah yang kami wawancarai di tingkat desa, kecamatan, kota/kabupaten, dan ditingkat dinas provinsi, kami menemukan hanya ada tiga perempuan yang menempati posisi manajerial, seluruhnya pada bidang administrasi, dan tidak ada perempuan yang memegang jabatan kepala desa atau camat. Minimnya perwakilan perempuan ditingkatan birokrasi lokal mencerminkan tersisihkannya perempuan dari komunitas tradisional dalam proses pengambilan keputusan. Di beberapa tempat yang terkena tsunami, bukan saja kaum laki-laki yang mayoritas bisa selamat dari bencana itu, tapi kebanyakan orang yang kembali ke desa dimana tenda pengungsi telah didirikan, sebagian besar dari mereka merupakan para laki-laki, sedangkan perempuan tinggal lebih jauh

Kotak: Peran perempuan dalam proses pengambilan keputusan di Aceh.

Baik berupa persoalan atau hal yang disampaikan oleh camat atau kepala daerah lainnya yang lebih tinggi, atau isu mengenai politik desa setempat, satu hal sudah pasti di Aceh, pertemuan komunitas yang akan menghasilkan keputusan, sering kali hanya melibatkan para laki-laki tanpa perwakilan perempuan. Jika proses pengambilan keputusan membutuhkan perwakilan struktur pemerintah lokal, kepala desa biasanya akan menggelar pertemuan. Para laki-laki dari masing-masing rumah diundang, seringkali pada malam hari, untuk mengadakan pertemuan di *meunasah*. Para perempuan sangat jarang diundang pada acara penting seperti ini, walaupun ada diantara mereka yang menjadi kepala rumah tangga. Mereka diberitahu hasil pertemuan tersebut oleh ayah mereka, suami, saudara laki-laki, atau jaringan masyarakat di pedesaan. Untuk isu-isu internal desa, pertemuan informal seringkali terjadi di warung kopi, jika di Aceh seringkali dianggap sebagai rumah kedua para laki-laki. Para perempuan Aceh tidak pergi ke warung kopi. Permasalahan yang diselesaikan di warung kopi akan disosialisasikan kepada para perempuan saat para laki-laki pulang ke rumah, atau pertemuan keputusan yang bersifat formal seringkali diadakan seusai shalat isya, yang juga sebagian besar dihadiri oleh para laki-laki. Bahkan pertemuan tahunan di tingkat desa biasanya didominasi oleh para laki-laki. Pengecualian terjadi pada daerah-daerah yang terkena bencana tsunami, dimana kadang-kadang, meskipun tidak terlalu sering, beberapa badan internasional bersikeras menerapkan kuota dalam kebijakan diskriminasi positif untuk pertemuan, pelatihan dan fasilitasi pekerja.

di barak-barak atau bersama dengan keluarga atau kerabat. Rapat komunitas sering diadakan mendadak, para perempuan secara otomatis kehilangan kesempatan untuk berpartisipasi dalam rapat tersebut. Bahkan ketika donor dan lembaga mendorong agar para perempuan hadir dalam pertemuan, seringkali peran para perempuan tersebut hanya menjadi pengamat pasif akibat minimnya upaya untuk melibatkan mereka pada diskusi yang berlangsung. Dengan adanya hambatan budaya dan minat pada proses konsultasi dan pengambilan keputusan secara menyeluruh, lembaga donor dan lembaga pelaksana harus menjalankan kebijakan dan pra-kondisi untuk melibatkan para perempuan secara aktif dan kelompok-kelompok tersisihkan lainnya agar hadir dan berpartisipasi dalam proses-

proses tersebut. Contohnya adalah, ketika membicarakan program pemerintah termasuk rencana perbaikan balai desa di Baitussalam, staff senior hubungan masyarakat AIPRD menekankan komitmen dengan komunitas lokal melalui konsultasi dengan kepala desa dan camat. Ketika ditanya upaya-upaya yang dilakukan untuk mengikutsertakan perempuan, ibu itu menjawab: "Dalam masalah keterlibatan para perempuan dalam proses konsultasi, sejauh yang saya tahu, kami tidak mengenyampingkan keikutsertaan perempuan, tapi kami tidak mempunyai kebijakan khusus untuk mengikutsertakan perempuan. Kami menyadari benar bahwa kepala desa dan camat, sebagian besar dijabat oleh laki-laki."⁶⁹ Sementara itu dalam upaya untuk menjangkau masyarakat lebih luas, Bank Dunia dan mitranya pada September mulai mendistribusikan *Newsletter* dua mingguan, yang didistribusikan bersamaan dengan harian utama di Aceh, *Serambi*. Namun hal ini hanya mempengaruhi sebagian kecil saja untuk mengatasi masalah termarginalisasikannya perempuan dan kelompok-kelompok minoritas lainnya untuk memperoleh informasi. Salinan gratis didistribusikan ke kamp IDP dan barak-

barak, namun salinan ini lebih banyak dibawa oleh para laki-laki daripada perempuan. Lebih jauh lagi, penduduk laki-laki di kamp IDP protes: "Segala sesuatu yang dikirim kesini, bahkan koran *Serambi*, dibawa oleh komite dan didistribusikan ke rekan-rekan mereka," Pada tingkat umum, salinan komunitas dari harian *Serambi* dapat ditemukan di banyak warung kopi, namun warung kopi merupakan wilayah dari para laki-laki.

Dilain pihak, program rehabilitasi dan rekonstruksi pemukiman MDTF, yang diujicobakan pada Desember, memfokuskan keterlibatan para perempuan dalam panitia komunitas perumahan yang didirikan untuk mengambil tanggung jawab di bidang keuangan, perencanaan, konstruksi dan akutansi. Untuk kaum perempuan di Aceh, hal tersebut sangat jarang terjadi, dan beberapa pekerja mengalami kesulitan untuk memenuhi permintaan: "Saya sekretaris dari komunitas panitia di sini, jadi saya harus berjuang untuk memenuhi komitmen terhadap kelompok dan terhadap keluarga pada saat yang bersamaan," kata seorang perempuan. "Tapi ini menarik, dan saya merasakan kepentingan dari proses ini. Saya sangat senang dilibatkan."⁷⁰

Kotak: Kendala komunikasi

Sejumlah donor dan organisasi pelaksana telah berupaya menyederhanakan proses konsultasi dan komunikasi dengan mengandalkan LSM lokal atau komite masyarakat dalam upaya penyampaian informasi ke masyarakat. Penelitian ini mengusulkan, bagaimanapun juga, mekanisme tersebut biasanya tidak efektif apabila berdiri sendiri, melainkan, mekanisme ini harus digunakan dengan mekanisme pendamping dengan model komunikasi langsung dan diskusi antara para donor dan penerima dana. Contohnya, program perumahan di desa Matang Bangka, Jeunib, yang dilaksanakan oleh German Agro Action (GAA) yang menerima dana dari ECHO, akhirnya tertunda dan karena terjadi perubahan rencana dari lembaga tersebut dengan mempertimbangkan keinginan masyarakat desa, namun perhatian yang lebih besar adalah minimnya komunikasi langsung antara GAA dengan masyarakat lokal. Situasi menjadi cukup menimbulkan pertentangan sehingga mereka sempat menunda pelaksanaan program selama beberapa bulan. Sebuah komite lokal, BRRD (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Desa) dibentuk untuk mewakili masyarakat dalam pertemuan rutin dengan GAA dan mitra kerjanya dari LSM lokal. Walaupun GAA yang memulai inisiatif agar masyarakat desa menghadiri rapat, setelah empat kali pertemuan GAA menerapkan kebijakan pertemuan tertutup, atau dengan kata lain masyarakat desa tidak lagi diundang dalam pertemuan.

Situasi semakin memburuk setelah masyarakat desa mengetahui hal-hal yang bertentangan dengan janji sebelumnya, masyarakat lokal tidak akan dipekerjakan untuk membangun rumah-rumah tersebut, dan material bahan bangunan tidak akan diambil dari sumber daya lokal. Ketika informasi yang diberikan kemudian tidak tersampaikan sebagaimana mestinya dan belum adanya rumah yang dibangun, komunitas lokal menjadi tidak mempercayai GAA dan melihat mitra lokal mereka, Fosoma, tidak dapat lagi menyuarakan kepentingan mereka. Aliran informasi antara BRRD dan LSM lokal menimbulkan rasa curiga dan kemarahan diantara masyarakat lokal, para anggota BRRD bahkan dijauhi oleh masyarakat desa. Ketegangan meningkat dan selama pertemuan dengan staf GAA pada bulan Desember, beberapa orang masyarakat desa menyuarakan kekecewaan karena minimnya informasi langsung dari GAA, dan minimnya penerapan program. Sebagai tindak lanjut, staf GAA menyatakan: "Jika Anda tetap mengeluh, kami akan mundur dari desa dan membatalkan program perumahan. Apakah Anda lebih menyukai hal

itu?”⁷¹ Seorang penduduk desa menjelaskan: “GAA menyatakan mereka akan membangun rumah pada bulan Oktober, lalu November, sekarang Desember, apa Anda melihat rumah? Tidak!”⁷² Setelah beberapa bulan terjadi kesalahan informasi, masalah akhirnya dapat diselesaikan, namun itu terjadi setelah staf GAA akhirnya membuat beberapa kunjungan langsung untuk berbicara dengan penduduk desa. Meskipun demikian, tetap dirasakan adanya aura ketidaksukaan, kecurigaan, dan dibutuhkan waktu untuk menghilangkan hal ini.

Penggunaan perwakilan masyarakat sebagai jembatan antara masyarakat dan lembaga penyandang dana juga menempatkan beberapa kelompok dalam situasi yang aneh ketika terjadi kesenjangan komunikasi. Contohnya, pada proyek yang sama, GAA meminta anggota BRRD untuk mencari informasi mengenai biaya dan ketersediaan bahan baku lokal untuk bahan bangunan. Karena mengira GAA akan langsung membeli dari pengusaha lokal, anggota BRRD mendekati kalangan pemasok dan melakukan negosiasi harga dan waktu pengiriman barang, GAA menyatakan mereka akan mendatangkan bahan baku dari tempat lain, anggota lokal BRRD menjadi malu kepada pengusaha lokal dan marah kepada GAA.

Sementara itu, lembaga-lembaga juga harus memastikan bahwa orang yang mengaku untuk berbicara atas nama calon pemberi dana atau yang berkecimpung dalam memfasilitasi mempunyai kedudukan sosial dan kewajiban moral untuk melaksanakan hal tersebut. Banyak lembaga yang melaksanakan penilaian di desa-desa yang terkena tsunami tanpa melalui proses pengenalan terhadap desa yang bersangkutan, mereka tidak melakukan pengecekan latar belakang terhadap orang-orang yang berbicara dengan mereka, dan tidak mengetahui apakah orang-orang tersebut mempunyai kewenangan untuk membicarakan kebutuhan utama yang dibutuhkan oleh desa tersebut. Banyak kepala desa yang tidak tinggal di lingkungan desanya, banyak yang baru diangkat setelah bencana tsunami, tidak mempunyai pengalaman untuk menduduki jabatan tersebut, karena mereka tidak mempunyai fasilitas desa, mereka tidak bisa hadir ketika lembaga pemberi dana datang. Beberapa penduduk desa lainnya, yang vokal dan percaya diri, sering kali menunjuk diri mereka sendiri untuk berbicara atas nama warga desa lainnya. Secara keseluruhan, lembaga-lembaga penyandang dana menerima hal ini tanpa melakukan klarifikasi dengan pemimpin formal dan informal desa, perwakilan laki-laki dan perempuan, warga desa dan beberapa keluarga yang tinggal di tenda-tenda dan barak-barak di luar daerah itu.

Akhirnya, kesalahan komunikasi terjadi akibat kendala bahasa. Banyak warga yang tinggal di daerah sangat terpencil dan pegunungan, khususnya para orang tua, hanya berbicara dialek Aceh setempat. Khairuni sempat frustrasi dengan GAA akibat beberapa keterlambatan dan kendala yang berhubungan dengan program perumahan di desanya. Tinggal di sebuah tempat penampungan, dia menjelaskan mengapa dia tidak pernah menyatakan kekecewaannya kepada GAA: “Saya tidak bisa mengeluh langsung terhadap GAA, saya tidak dapat berbicara bahasa Indonesia.”⁷³

Sebagai tambahan dalam isu konsultasi ini, para perempuan secara luas telah tersisihkan dalam akses terhadap kesempatan memasuki lapangan pekerjaan pada proses rehabilitasi Aceh yang sedang berkembang. Secara tradisional, ada gesekan sosial pekerjaan antara laki-laki dan perempuan, dengan tempat kerja dari sebagian besar perempuan Aceh yang biasanya ada pada rumah dan keluarga. Setelah tsunami, lebih banyak perempuan, dipicu oleh kebutuhan ekonomi, mendaftarkan diri pada kantor pencari kerja yang didirikan oleh Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) di beberapa daerah. Beberapa sektor kerja yang biasanya mereka cari adalah: memintal, menjahit, memasak, juru rawat, dan pengajar.⁷⁴ Para donor juga menyampaikan berbagai isu lingkungan keluarga untuk para perempuan, namun ada kekhawatiran yang mulai

muncul, hampir semua lapangan pekerjaan bagi perempuan yang tersedia ada pada sektor industri rumah tangga, untuk aktivitas pedagang skala kecil seperti pembuat kue, menjahit, usaha ikan asin, dan yang lainnya. Rendahnya tingkat pendampingan seperti ini membahayakan keberadaan posisi perempuan pasca bencana tsunami yang terus menerus terlibat dengan mata pencaharian yang tidak menguntungkan, yang sering kali ditemukan dalam sektor ekonomi informal, dan terlibat dalam kegiatan ekonomi tidak aman serta rendahnya status dan pendapatan. Sangat sedikit keterlibatan kaum perempuan dalam lingkungan keluarga yang dapat memberikan mereka program pendampingan untuk memasuki pelatihan jangka panjang baru dan kesempatan kerja yang lebih menarik. Senada dengan hal tersebut, proses pembangunan yang terus berlanjut menyediakan

kesempatan kerja, namun sudah terjadi perbedaan mencolok antara kesempatan kerja bagi laki-laki dan perempuan, dengan hasil bahwa kepala keluarga dari kaum perempuan akan tetap tidak diuntungkan.

Ketidakselarasan dengan prioritas

Daerah yang diidentifikasi oleh donor sebagai prioritas mungkin tidak selalu memenuhi kebutuhan mendesak korban bencana tsunami. Saat prioritas ditetapkan melalui mekanisme dari atas ke bawah sering kali tidak dapat dihindarkan, alasan-alasan mereka sering tidak tertangkap jelas oleh masyarakat lokal, dan kami menemukan kadang-kadang mereka dapat membuat kendala hubungan masyarakat. Hal ini perlu ditanggulangi dengan koordinasi yang lebih baik antara lembaga donor dan badan pelaksana untuk meyakinkan penduduk lokal bahwa kebutuhan mereka akan terpenuhi pada saat program jangka panjang mulai dilaksanakan.

Contohnya, AIPRD, yang tidak terlibat dalam proyek perumahan, terlibat dalam proyek pelabuhan di Ulee Lheue, dimana dibutuhkan program perumahan yang cukup spesifik. Tidak diragukan lagi bahwa proyek ini merupakan proyek yang cukup penting dalam upaya rekonstruksi. Pada saat yang bersamaan, banyak masyarakat yang ada di daerah tersebut kehilangan lahannya, dan tetap tinggal di tenda untuk 12 bulan.

Pada Desember, ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengadakan kunjungan, tenda-tenda dirubuhkan dan barak-barak dihilangkan dalam upaya memberikan kesan perkembangan program. Kunjungan resmi satu hari yang dilakukan oleh Presiden membuktikan bahwa keberadaan barak-barak ada ada suatu jaminan dan tidak memiliki tenggang waktu, kehidupan jangka panjang masyarakat di sana tetap tidak pasti. Masyarakat mengeluh tidak adanya pemberitahuan secara resmi baik dalam bentuk lisan atau tulisan mengenai program pelabuhan, dan merasa mereka hanya sebagai pengamat ketika mereka duduk di luar tenda sambil melihat kendaraan PBB berlalu-lalang. Dalam lingkungan seperti itu, rekonstruksi pelabuhan dilihat sebagai hal yang menyakitkan, termasuk oleh pejabat lokal. "Meskipun pelabuhan itu penting, hal yang paling penting adalah prioritas bagi rakyat untuk hidup dalam rumah, pemulihan lingkungan, dan pekerjaan," kata seorang kepala dusun.⁷⁵

Di sisi lain, beberapa badan pelaksana telah mengadopsi pendekatan yang lebih menyeluruh. Kasusnya di Aceh Barat, Salvation Army menerapkan program dimana kebutuhan dasar seperti makanan, air, dan tempat penampungan sementara diamankan sebelum digelar konsultasi di komunitas lokal mengenai dimulainya pembangunan infrastruktur di desa.

Segera setelah proyek itu dimulai, proses pemindahan relatif lebih cepat. Pada peringatan bencana tsunami, 500 rumah telah diserahkan kepada warga lokal di Suak Ribee dan Suak Sigadeng, Meulaboh. Klinik kesehatan umum juga disediakan, dan juga pusat komunitas ibu dan anak. Bupati Aceh Barat menyatakan rasa syukurnya: "Mereka (Salvation Army) selalu berkoordinasi dengan kami, dan hasilnya adalah program yang cukup sukses dari rehabilitasi desa."⁷⁶ Hal yang sama juga terjadi pada proyek amibisius CARE International di Simeule, Banda Aceh dan Aceh Besar, didanai sebagian oleh ECHO dan pihak Australia, proyek itu mengintegrasikan pendekatan pemulihan terhadap tempat penampungan, fasilitas air bersih, sanitasi, kesehatan, lingkungan hidup dan program manajemen resiko.⁷⁷

Ketika strategi yang matang untuk proses rehabilitasi bisa berjalan lancar, semangat warga Aceh untuk membangun diri mereka sendiri juga mempunyai peranan penting. Masyarakat Aceh sudah seringkali melakukan penanganan pasca bencana alam. Di beberapa kawasan provinsi, musim hujan biasanya sering membawa kerugian bagi warga, kehilangan tempat tinggal dan kerusakan lingkungan, bahkan kematian akibat banjir dan longsor, walau tanpa bantuan dari pemerintah, komunitas yang bersangkutan memiliki sejarah panjang dalam penanggulangan bencana alam dan penanganan dampak dari konflik secara bahu-bahu sebagai bagian dari tradisi.⁷⁸

Menurut sejumlah pemuka masyarakat bahwa, sejumlah beberapa praktek tidak sehat dan intervensi keuangan yang buruk terhadap pelaksanaan program telah mengikis norma-norma budaya tersebut. Lebih jauh, dari yang sebagaimana disebutkan diatas bahwa, banyak lembaga donor dan lembaga pelaksana memperlakukan warga setempat dan pejabat lokal sebagai pengamat yang tidak berdaya dalam proses rekonstruksi, meskipun permintaan untuk diikuti sertakan secara langsung oleh para pejabat pemerintah setempat, akademisi, pemuka agama,

kepala desa, dan kelompok-kelompok masyarakat sipil serta yang lainnya tidak hanya merendahkan moral, tetapi berdampak pada kehancuran mekanisme sosial yang ada dalam memobilisir bantuan masyarakat secara suka rela dan menghancurkan sistem tolong-menolong.

Program cash for work yang diprakarsai oleh sejumlah donor dan lembaga bantuan asing merupakan salah satu contoh dari intervensi tersebut, yang akhirnya memiliki dampak yang beragam.

Kotak: Sengketa Tanah

Menjelaskan hak kepemilikan tanah kepada korban yang selamat akan menjadi faktor penting dalam jangka panjang pembangunan di Aceh, baik secara fisik, ekonomi, dan infrastruktur, hal ini sama pentingnya dengan menciptakan kedamaian. Selama beberapa tahun konflik, pola pengambilalihan lahan mulai bermunculan, dan sering melibatkan pihak militer yang disewa secara individu atau oleh perusahaan untuk mengambil lahan yang akan ditebang, baik untuk kebutuhan perkebunan atau untuk memperoleh manfaat ekonomis lainnya. Rumor berkembang di Aceh bahwa warga desa akan kehilangan lahan mereka karena pejabat pemerintah yang korup, dan pihak pemerintah serta badan bantuan internasional akan menggunakan lahan milik warga untuk keperluan proyek infrastruktur skala besar. Banyak kecurigaan bahwa rencana awal pemerintah yang tidak akan membuat bangunan dalam jangkauan 2 kilometer dari pantai, dilaporkan untuk alasan keamanan, merupakan alasan pemerintah untuk mengambil lahan pantai yang potensial.

Kompensasi untuk lahan yang diambil dalam proyek infrastruktur juga menjadi isu tersendiri. Contohnya, warga desa setempat menginginkan kompensasi untuk lahan yang digunakan untuk proyek dari proyek senilai US\$245 juta milik USAID dalam upaya pembangunan jalan raya yang menghubungkan Banda Aceh dan Meulaboh. Ketika warga desa menanyakan kompensasi tersebut ke BRR, Ketua BRR Kuntoro menyatakan bahwa kompensasi merupakan urusan pihak kontraktor. Mantan Gubernur Aceh Azwar Abubakar mengatakan sudah ada dana yang disisihkan kepada pemerintah setempat untuk pembayaran kompensasi, namun kebijakan untuk penyaluran dana masih tetap tidak jelas.

Pada lingkungan seperti itu, lembaga donor harus cukup jeli untuk melihat perselisihan yang mungkin akan timbul. Sebagai contoh, AIRPD yang terlibat dalam proyek rehabilitasi sebagian besar pelabuhan di Ulee Lheue, yang berguna untuk mengatasi keterisolasian sejumlah daerah dari daratan Aceh. Pelabuhan tersebut menjadi subyek perselisihan hukum. Isu yang berkembang adalah 3 hektar lahan yang akan digunakan merupakan tanah warisan dari pemilik sebelumnya, keluarga T. Poecot Oemar Keumangan menyatakan mereka mewarisi lahan tersebut, dan mereka menyatakan tanah itu diambil tanpa permissi oleh pemerintah lokal pada 2001 untuk pembangunan pelabuhan. Pada 2001, tanpa melalui konsultasi dengan warga lokal, pemerintah setempat mulai membangun pelabuhan di kawasan Ulee Lheue, dana kompensasi telah dikucurkan kepada pihak yang salah yang menempati lahan tersebut, yang dianggap pemerintah setempat adalah pemilik lahan.

Pemilik lahan yang sah tidak mempunyai sertifikat tanah, namun warga lokal membenarkan pernyataan keluarga pewaris tanah tersebut. Pada November 2001, sidang kasus kompensasi tanah di Banda Aceh memenangkan tuntutan keluarga itu. Pihak pemerintah mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Aceh, dan pihak pengadilan menyatakan belum dapat mengambil keputusan karena proyek pembangunan belum dimulai, walau dalam sidang di tingkat Pengadilan Negeri Banda Aceh diungkapkan bahwa proses konstruksi telah dimulai. Kasus ini kemudian bergerak ke Mahkamah Agung di Jakarta dan saat ini sedang dilakukan pemeriksaan saksi-saksi.⁷⁹ Ketika ditanyakan tentang kelanjutan perselisihan lahan ini, perwakilan dari UNDP, mitra lapangan AIRPD untuk pelaksanaan proyek pelabuhan tersebut menyatakan: "Saya tidak mengetahui tentang perselisihan lahan ini, tapi jika memang ada maka itu bukan urusan kami. Itu merupakan permasalahan buat pemerintah lokal."⁸⁰ Mitra AusAid dan AIRPD menyatakan bahwa dalam proses konsultasi mereka dengan warga lokal terungkap bahwa tidak ada perselisihan lahan. "Semua program AusAID merupakan program yang berbasis komunitas. Kami selalu melakukan konsultasi yang intens dengan warga lokal, dan melakukan penelitian ulang terhadap lahan. Pada kasus pelabuhan di Ulee Lheue, kami memiliki dokumen yang ditandatangani oleh warga lokal tentang status lahan di sana."⁸¹ Namun pejabat AusAID tidak dapat membuktikan keberadaan dokumen tersebut, dan pemimpin komunitas lokal menolak keras terhadap pernyataan tersebut: "Kami tidak pernah menandatangani, atau telah diminta untuk menandatangani sesuatu oleh pihak Australia, tentang dokumen mengenai lahan di kawasan ini."⁸²

Cash for work tersebut digunakan secara luas dalam fase emergensi sebagai upaya percepatan proses pembersihan puing-puing bencana; sampai saat ini beberapa lembaga donor masih terus menawarkan program cash for work dalam sejumlah proyek rekonstruksi.

Banyak orang menyatakan bahwa program tersebut bisa mengurangi ketergantungan masyarakat korban pada bantuan, mengembalikan kepercayaan diri masyarakat dengan memberikan kebebasan kepada mereka untuk menentukan prioritas sendiri dan untuk mengalokasikan dana yang mereka terima sesuai dengan keinginan mereka sendiri, dan dapat mendorong pemulihan pasar karena uang tersebut dibelanjakan secara lokal. Sebagian besar sumber-sumber yang kami wawancarai kami menyetujui bahwa program cash for work ini memainkan peranan penting dalam tahap awal proses pemulihan pasca tsunami. Meskipun demikian, banyak juga yang khawatir bahwa jika program cash for work ini terus dilanjutkan dalam jangka panjang, maka akan menimbulkan distorsi pada pasar tenaga kerja lokal karena kalangan LSM dan badan-badan PBB membayar gaji yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan nilai pengupahan sebelum terjadinya bencana tsunami. Lagipula, beberapa pejabat pemerintah, termasuk camat dan kepala desa, khawatir bahwa program cash for work berdampak negatif terhadap sistem tradisional gotong royong, sebuah tradisi masyarakat setempat di mana anggota masyarakat melakukan pekerjaan tanpa diupah untuk kepentingan bersama. Dalam menanggapi kekhawatiran yang bermunculan tersebut, UNDP dan Universitas Syiah Kuala mengadakan pengkajian untuk melihat dampak dari cash for work terhadap sistem gotong royong tersebut. UNDP tetap bersikeras bahwa hasil awal menunjukkan bahwa "cash for work sama sekali tidak berdampak negatif terhadap sistem gotong royong setempat."⁸³ Namun kepala desa Lampineung tidak setuju. "Cash for work itu seperti racun. Telah menghancurkan sistem tradisional gotong royong disini. Pekan lalu, camat mengirimkan surat untuk meminta komunitas kami membersihkan desa sebelum 17 Agustus, untuk membersihkan selokan, jalan dan sebagainya. Namun warga menolak dan mengatakan 'kalau tidak ada uang, tidak ada kerja'. Sebelumnya tidak pernah terjadi seperti ini."⁸⁴ Ada pejabat UNDP yang juga ragu terhadap hasil pengkajian tersebut, dan mengakui "kemungkinan terjadinya dampak negatif dari cash for work, termasuk dari program cash for work dari UNDP."⁸⁵ Tantangan

untuk lembaga donor dan badan pelaksana adalah merancang dan melaksanakan program yang menggunakan dan memperkuat mekanisme sosial yang ada untuk menggerakkan sukarelawan setempat, dan tidak merusak mekanisme-mekanisme sosial tersebut.

Kotak: Ketika Kebencian Berujung Biaya

"Kenapa kami harus melapor kepada militer atau polisi bahwa bahan baku material konstruksi dari pelabuhan hilang? Sepertinya mereka terlibat dalam kehilangan yang misterius itu." Pejabat Senior UNDP, Banda Aceh, 27 Oktober 2005

Minimnya rasa memiliki terhadap program-program rekonstruksi yang tidak berhubungan satu sama lain bisa berdampak fatal bagi para donor. Pada kasus rekonstruksi pelabuhan Ulee Lheue, sejumlah bahan baku material yang hilang dari lokasi proyek, mulai dari benda-benda yang ringan hingga besi yang cukup berat seperti BEAM (jembatan bergerak). BEAM itu sendiri bernilai US\$10.000.⁸⁶ Ketika penduduk lokal, sebagian besar tinggal di tenda dan hanya sedikit yang bekerja pada proyek tersebut, diduga bertanggung jawab untuk kehilangan benda-benda yang lebih ringan, beberapa sumber wawancara menduga pihak militer atau polisi mengambil barang-barang yang lebih berat. Satu saksi menyatakan: "TNI dari pos militer di Ketapang (Banda Aceh) mengambil bahan-bahan bangunan, dan sampai sekarang disimpan di belakang barak mereka. Bagaimana saya tahu? Saya mengikuti TNI ketika mereka mengambil barang-barang itu. Jika Anda ingin melihat, pergi saja ke barak militer di Jalan Fathillah. Di sana ada kontainer berisi besi dan beberapa barang lainnya yang diambil dari pelabuhan."⁸⁷ Kunjungan ke barak militer mengkonfirmasi kebenaran hal ini. Ketika ditanya kenapa mereka tidak melaporkan ke UNDP, mereka orang menyatakan jika pelabuhan menyediakan lapangan kerja bagi warga lokal, warga lokal tidak akan mengambil bahan baku untuk kepentingan mereka sendiri, namun mereka tanpa ragu-ragu untuk melaporkan pencurian itu ke pihak keamanan. Perwakilan dari UNDP mengakui: "Kami (UNDP) membuat kesalahan dengan tidak menempatkan kamanan di tempat itu sebelumnya, namun saat ini kami sudah menempatkan pihak keamanan."⁸⁸ Meskipun demikian, tidak adanya proses konsultasi antara UNDP dengan warga lokal juga memainkan peranan penting: "Ini sebuah pelabuhan, bukan rumah, jadi tidak perlu konsultasi."⁸⁹

Dukungan pendanaan dari ECHO (US\$670.000), Unicef telah mendirikan 21 pusat anak-anak di Aceh.⁹⁰ Badan-badan ini bertujuan mengatur kelompok bermain, memberikan dukungan psikososial kepada anak-anak penderita trauma, menyampaikan informasi pelecehan anak-anak, dan memegang peranan penting dalam melindungi anak-anak dari kegiatan jual-beli manusia. Badan ini juga berlaku sebagai tempat *reuni* antara anak-anak dan orang tua, kerabat atau teman. Ada tiga pusat anak-anak yang didirikan di beberapa desa di Kecamatan Samatiga dan Kaway XVI yang menampung sekitar 2.243 orang anak.⁹¹

Pusat anak-anak ini dan program-program lainnya yang saling berhubungan direncanakan dengan baik, dan telah dilaksanakan secara baik dengan tata cara yang transparan, serta menunjukkan hal yang positif, bukan saja bagi anak-anak tapi untuk keluarga dan bagi warga secara keseluruhan. Sebagai bagian dari proyek, UNICEF juga bermitra dengan aktivis Muhammadiyah, organisasi Islam terbesar kedua di Indonesia. Para sukarelawan menghadiri pelatihan selama dua minggu yang meliputi pendaftaran anak-anak untuk keperluan pencarian, bagaimana melakukan aktifitas terapi bagi anak-anak, bagaimana memastikan program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal dengan mengadakan konsultasi rutin dengan para orang tua atau wali, serta dengan aktif mendorong anggota keluarga untuk berkecimpung dalam pelaksanaan pusat anak-anak sehari-hari. Aktivitas yang dilaksanakan meliputi: melukis dan menggambar, permainan aktif, membaca Al-Qur'an, belajar komputer, kesadaran lingkungan, mengunjungi daerah trauma termasuk pantai, bermain di laut dan lainnya yang dirancang untuk pertumbuhan.

Nurhayati mempunyai dua orang anak dan tinggal di tenda di desa Reusak. Sejak suaminya hilang karena tsunami, anak bungsunya telah menunjukkan tanda-tanda trauma. Namun bermain dengan anak-anak lainnya dalam pusat anak-anak yang dikelola oleh Muhammadiyah, dan berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan yang ditawarkan, anak bungsunya telah mulai menunjukkan beberapa perkembangan positif. Staf yang memperhatikan tanda-tanda trauma telah dilatih untuk melakukan kegiatan-kegiatan tersebut. Laporan staf menunjukkan bahwa jumlah anak-anak, termasuk gambar tsunami, jenazah, serta bangunan yang rusak pada lukisan anak-anak tersebut telah berkurang, sebuah tanda yang positif bahwa secara psikologis mereka berkembang. Nurhayati dan ibu-ibu lainnya di desa Reusak telah diajarkan bagaimana berurusan dengan trauma pada anak-anak dan lainnya, jadi komunitas secara luas mendapatkan pandangan yang positif terhadap situasi mereka, meskipun pada kenyataannya mereka masih tinggal di tenda.

"Sebelum anak bungsu saya bergabung dengan pusat anak-anak, dia sering sekali menangis dan menanyakan ayahnya yang hilang akibat tsunami hampir setiap malam. Namun sekarang setelah beberapa bulan, saya melihat perkembangan, dia tidak sering menangis lagi."Nurhayati, Desa Reusak, 27 Desember 2005.

Dampak Sosial

Ketidakmerataan dan potensi konflik pasca tsunami di Aceh

Dalam lingkungan pasca tsunami, ketidakmerataan terjadi diantara wilayah-wilayah Aceh dan diantara sesama korban tsunami. Isu ini dapat memicu konflik, serta menurunkan kemampuan masyarakat untuk mendukung usaha rekonstruksi. Ketidakmerataan ini timbul di antara:

Wilayah

Misalnya, petani di daerah korban tsunami di Aceh dipantai barat menerima bantuan yang lebih

kecil dibandingkan di daerah pantai timur, pada Desember 2005, 70% petani korban tsunami yang menerima bantuan berasal dari pantai timur dan hanya 20% dari pantai barat.

Daerah yang terkena dan yang tidak terkena tsunami

Daerah pantai Aceh yang hancur oleh gempa dan tsunami bukanlah satu-satunya daerah yang miskin, kebanyakan masyarakat di daerah konflik juga melarat. Misalnya, desa Cot Keueng di Aceh Besar, terletak kurang dari 8 km dari daerah Baitussalam yang hancur, terhindar dari dampak gempa dan tsunami tetapi selama bertahun-tahun

menjadi sasaran tekanan militer karena terkenal sebagai daerah basis GAM. Akibatnya infrastruktur desa berantakan, rumah-rumah tak terurus, transportasi sedikit dan hanya mantan sekretaris desa yang memiliki telepon.

Sementara, hanya berjarak beberapa kilometer, terdapat lalu lintas kendaraan PBB dan jip dari badan internasional lainnya mengirim barang-barang, layanan, dan orang-orang untuk membangun perumahan, air/sanitasi, mata pencaharian dan program rekonstruksi tsunami lainnya. Hanya satu LSM (tak disebutkan) yang singgah ke Cot Keueng untuk mengumpulkan data tetapi tidak pernah kembali lagi. Beberapa orang di Cot Keueng marah karena bantuan tersebut hanya lewat saja: "Kami sangat miskin, kebanyakan kami adalah petani dan penjual sayuran... Ya, banyak orang kecewa tidak ada LSM yang datang untuk membantu keadaan di sini. Tetapi apa yang bisa kami lakukan? Banyak laki-laki, termasuk kepala desa bekerja di lokasi konstruksi di Banda Aceh. Hal itu menimbulkan perasaan negatif, kepala desa seharusnya tinggal di sini mencari bantuan untuk kami, daripada membantu dirinya sendiri di Banda Aceh."⁹²

Ada sejumlah migrasi internal di Aceh sekarang ini, beberapa orang, yang sebelumnya pindah karena adanya konflik/perang ingin pulang ke kampung halamannya di mana terdapat bantuan tsunami. Salah satunya terjadi di pertengahan Desember, 4.500 orang yang mengungsi ke Bireun dan Pidie dari daerah konflik Bener Meriah dan Aceh Tengah akibat serangan militer tahun 2001 mulai pulang kampung setelah mengetahui ada bantuan di sana.

Beberapa orang kembali setelah sekian hari karena ternyata tidak ada bantuan untuk mereka. "Kami mendengar kabar bahwa banyak orang asing yang akan membangun rumah untuk kami, memberi pelayanan kesehatan dan sekolah untuk anak-anak, sehingga kami memutuskan pulang kampung," kata salah seorang dari mereka. "Tetapi di jalan kami bertemu orang yang memberi tahu tidak ada orang asing di Aceh Tengah, dan lebih baik kami tetap tinggal di Bireun, sehingga sebagian dari kami pun balik arah. Sebagian lagi meneruskan perjalanan. Kami belum menerima kabar dari mereka."⁹³ Nyatanya, hampir 1.000 orang tinggal ditenda di dekat kampung halamannya dan menegosiasikan kepulangan mereka dengan masyarakat setempat. Banyak anggota masyarakat yang takut

sumber daya mereka yang sangat sedikit akan semakin menipis.

Kotak: Inflasi dan kesenjangan

Banyaknya pekerja bantuan internasional dan isu seputar pengadaan dan distribusi telah berdampak pada perumahan, makanan, transportasi, dan biaya lainnya semakin meningkat. Faktor tersebut, ditambah dengan kenaikan BBM secara nasional pada Maret dan Oktober, menyebabkan di bulan Desember angka inflasi di Aceh berkisar 23%.⁹⁴ Rumah yang disewa \$800 setahun sebelum tsunami sekarang meningkat menjadi \$15.000 per tahun, beberapa donor besar dan pelaksana membayar \$30.000 atau lebih setahun untuk rumah berukuran besar. Bahkan dengan bekerja sekalipun, kebanyakan masyarakat setempat tidak mampu membayar sewa rumah.

"Saya punya pekerjaan, tetapi gaji bulanan saya hanya Rp3 juta (\$323). Rumah saya rusak karena tsunami, tetapi saya tidak bisa memperbaikinya. Saya tidak mampu menyewa rumah untuk tempat tinggal istri dan anak-anak, sehingga kami harus berpisah sampai saya bisa menabung untuk memperbaiki rumah – sekitar Rp 15 juta (\$1,615), saya pikir. Istri pergi ke Medan dan tinggal bersama keluarganya, saya menyewa kamar kecil di sini di Banda Aceh." Firdaus, Banda Aceh, diwawancara 1 September 2005.

Perbedaan juga muncul antara mereka yang mendapat keuntungan dari program internasional dan mereka yang tidak. Misalnya, banyak responden mengeluh bahwa program *cash-for-work* hanya menguntungkan sekelompok kecil masyarakat, tetapi tak bermanfaat bagi mereka yang tidak mempunyai kontak atau kemampuan untuk memperoleh bantuan. Contohnya, analisa dari program *cash for work* dari Mercy Corp yang berlangsung antara bulan Januari – Juli 2005 dengan melibatkan 10.905 tenaga kerja di 4 bidang menemukan ada 68% rumah tangga terlibat di beberapa bidang dalam program tersebut, sementara sepertiga rumah tangga lain di daerah setempat tidak memperoleh kesempatan apapun.⁹⁵

Penelitian serupa juga menunjukkan bahwa pendapatan bulanan rata-rata rumah tangga yang bergabung dalam program *cash for work* tersebut adalah Rp 2.910.600 (\$314) – lebih banyak dari pendapatan keluarga Aceh sebelum tsunami.

Mereka yang pergi dari wilayah korban tsunami selama periode konflik dan mereka yang tetap tinggal

Ketegangan terkadang muncul diantara penduduk yang pergi meninggalkan daerah tsunami selama periode konflik, tetapi sekarang kembali untuk mencoba mengambil keuntungan dari program bantuan. Banyak orang yang tetap tinggal di area tersebut mengalami keadaan yang buruk akibat perang, hidup dalam ketakutan dan kemiskinan selama bertahun-tahun, mereka tidak senang dengan perubahan sikap dan ketidaksetiaan para 'pemudik' itu. Banyak contoh kejadian, misalnya, sebuah keluarga yang pergi dari Kembang Tanjung, Pidie ke Banda Aceh selama lima tahun untuk menghindari konflik, pulang ke desanya sejak tsunami untuk memperoleh rumah, mata pencaharian dan bantuan lainnya yang kini tersedia di sana. Sebagian masyarakat Kembang Tanjung tidak senang dengan kembalinya keluarga tersebut. Obrolan sekelompok laki-laki di warung setempat mengungkapkan rasa ketidakpuasannya: "Mereka tetangga kami dan kami harus membantu mereka kembali ke kampung halamannya. Tetapi ke mana mereka ketika kami membutuhkan pertolongan? Mereka mengabaikan masyarakat di sini. Sekarang mereka kembali untuk mengharapkan keuntungan, hak kami untuk bertanya 'Akankah kalian pergi lagi setelah mendapatkan semuanya? Jika demikian, pergilah sekarang.'" ⁹⁶

Masalah yang sama juga muncul ketika orang pulang kampung sementara waktu setelah sekian lama bermukim di Jakarta atau tempat lain, hanya untuk meminta hak tanah warisan atau keuntungan lainnya. Misalnya, Bachtiar datang ke desa orang tuanya di Blang Oi setelah 8 tahun di Jakarta. Dengan rasa percaya diri dan tidak menderita trauma tsunami, Bachtiar "menawarkan" diri sebagai fasilitator desa kepada World Vision untuk menyalurkan pasokan makanan darurat. World Vision, sebagian didanai oleh AusAID, mencari fasilitator di semua desa tempat mereka menyalurkan bantuan. Menurut pengakuan organisasi ini, beberapa diantara para fasilitator mungkin tidak memenuhi syarat: "Kami tidak punya waktu dan kapasitas di saat darurat melakukan proses seleksi. Dan kami tahu beberapa fasilitator pilihan kami adalah pilihan yang tidak tepat." ⁹⁷ Di Blang Oi, LSM lokal yang ditugaskan oleh World Vision untuk mengkoordinasikan bantuan mengatakan bahwa tanda tangan penerima bantuan di Blang Oi yang tertera dalam formulir distribusi adalah palsu, dan sangat sedikit dana yang diterima oleh mereka.

Meskipun sudah tidak lagi menjadi fasilitator World Vision, Bachtiar sekarang tinggal di barak, menunggu rumah baru untuk menggantikan rumah orang tuanya yang hilang karena tsunami. Kedua orang tuanya telah meninggal. Secara terbuka ia mengatakan rencananya untuk menyewakan rumah tersebut dan akan kembali ke Jakarta. Bisa dipahami bahwa masyarakat yang menderita karena tsunami merasa tidak senang dengan tindakan tersebut.

Mereka yang tinggal di tempat penampungan dan mereka yang tidak bertempat dalam masyarakat

Korban tsunami yang tidak tinggal di penampungan/barak bersama masyarakat, tetapi tinggal bersama famili atau penampung lainnya, seringkali kesulitan untuk memperoleh bantuan. Pada bulan-bulan pertama pasca tsunami, hampir semua badan bantuan mengutamakan mereka yang tinggal di tempat penampungan, yang sudah kehilangan segalanya. Hal ini menyebabkan beban berat bagi keluarga penampung, sebab terkadang menampung 1-40 orang tambahan di rumah mereka, sementara kebanyakan dari mereka tidak memperoleh distribusi bantuan. Sebagian besar badan bantuan menolak memberikan makanan dan bantuan lain kepada mereka yang tidak tinggal di tempat penampungan atau barak.

Si kaya dan si miskin

Entah benar atau tidak, banyak orang Aceh percaya bahwa mereka yang "punya" menerima lebih banyak keuntungan dari program rekonstruksi. Para pengusaha dan mereka yang memiliki akses seperti kendaraan, rumah, dan toko untuk disewa, mereka yang punya pendidikan lebih baik dan kemampuan berbahasa asing lebih berhasil. Sementara, mereka yang miskin, perempuan dan kelompok marginal lainnya mengalami keadaan yang lebih buruk.

Semua bagian berpotensi sebagai gerbang kesalahan yang di kemudian hari dapat memicu konflik.

Kecemburuan sosial juga terjadi diantara kelompok penerima bantuan yang berbeda, karena adanya kesenjangan jenis bantuan yang diberikan kepada masyarakat. Tiga faktor utama yang sensitif adalah:

Tanah

Proses untuk mengembalikan kepemilikan tanah mengalami masalah yang pelik, tetapi proses yang melibatkan masyarakat sebagai pengambil

keputusan tampaknya berjalan dengan baik dan dapat menghindari timbulnya masalah. Tsunami telah mengubah struktur tanah di banyak kota dan desa di provinsi tersebut. Sebagian tanah hilang atau tenggelam di dalam laut dan sungai. Di beberapa tempat, struktur tanah telah sangat berubah sehingga batas tanah tidak lagi terlihat. Masalah tersebut masih ditambah dengan persoalan hak tanah. Di Aceh, hak tanah secara tradisi didasari oleh hukum pertanahan setempat atau hak-hak adat. Sebagian besar orang dengan mudah mengakui kepemilikan tanah yang mereka tinggali dan menggunakan hukum adat meskipun tidak memiliki dokumen apapun. Beberapa sertifikat tanah yang ada di daerah korban tsunami telah hilang atau hancur. Pejabat pembuat akta tanah sekarang bergantung pada kesaksian dari korban yang selamat, kepala desa setempat, dan pemuka masyarakat.

Untuk mengantisipasi konflik seputar kepemilikan tanah dan agar program tempat tinggal dapat segera dijalankan tanpa menunggu pihak BPN (Badan Pertanahan Nasional) mendaftarkan kepemilikan tanah, masyarakat mulai memetakan tanah mereka mengikuti proses di desa setempat, dengan melibatkan para pemilik, tetangga, para saksi dan korban yang selamat untuk menyatakan kepemilikan tanah. Proses tersebut adalah cara untuk mengatasi konflik. Banyak LSM bekerjasama dengan masyarakat setempat untuk membantu memetakan wilayah desa mereka, termasuk siapa saja yang tinggal di sana dan siapa pemilik masing-masing bagian tanah. Disetujui oleh para tetangga, anggota masyarakat lain, dan kepala desa, cara pemetaan tanah seperti ini dianggap memadai bagi beberapa badan pelaksana untuk memulai membangun program perumahan sementara. Di daerah dimana banyak penduduk hilang akibat tsunami dan tidak ada arsip kependudukan, proses berjalan lebih lambat, namun tampaknya terus berlangsung dengan sedikit konflik diantara masyarakat.

Pemetaan penduduk seperti ini adalah titik tolak sangat penting untuk memulai pendaftaran tanah, tetapi belum distandarisasi, keputusan lebih lanjut oleh BPN diperlukan untuk melegalisasi proses tersebut. Pada bulan Juni 2005, manual *Community Driven Adjudication (CDA)* dirancang oleh *Multi Donor Trust Fund*, bekerja sama dengan beberapa LSM, kelompok masyarakat sipil Aceh dan lain-lain. Dalam manual tercantum bahwa sistem keputusan “dari bawah ke atas” dan bertumpu pada masyarakat harus digunakan

dalam menentukan hak tanah, kemudian pihak BPN akan melengkapi proses itu dengan mengesahkan hak kepemilikan tanah. Selanjutnya, BPN akan mengeluarkan surat keputusan untuk memberi status legal, sekarang proses ini dijadikan standar pemetaan tanah di Aceh. Berdasarkan standar ini, kepemilikan tanah untuk perempuan dan kelompok yang lemah lainnya dilindungi oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960 yang menyatakan bahwa laki-laki dan perempuan memiliki hak yang sama dalam kepemilikan tanah.

Sejauh ini dukungan yang paling penting terhadap pemetaan tanah diberikan oleh program “Reconstruction of Aceh’s Land Administration System” (RALAS) atau “Rekonstruksi Sistem Administrasi Tanah Aceh” milik MDTF. Setelah menunggu proses birokrasi selama 3 bulan, proyek ini telah menyatukan upaya bersama LSM-LSM, para pendonor, mekanisme P2KP dan PPK dalam serangkaian proses tertentu agar pemetaan- pemetaan tanah masyarakat dapat memenuhi persyaratan BPN – satu-satunya badan yang berwenang mengesahkan hak kepemilikan tanah. Trust Fund percaya bahwa program yang dimulai di Banda Aceh dan Aceh Besar tersebut, merupakan “batu pancang pertama di mana sebuah masyarakat akan bangkit kembali.”⁹⁸

Wawancara yang dilakukan pada Oktober di beberapa desa di Aceh Besar dan Banda Aceh menunjukkan proses pemetaan tanah berjalan dengan baik. Sekretaris desa dan kepala desa melaporkan bahwa sistem tampak berjalan dengan efisien dan mereka menyatakan sistem BPN meskipun agak kekurangan sumber daya dan berjalan lambat, tetapi sangat mendukung. BRR, UNDP, UN-Habitat, dan RALAS bekerjasama untuk menyebarkan ribuan selebaran guna menginformasikan kepada masyarakat tentang hak-hak mereka serta tanggung jawab pemerintah untuk memberikan rumah yang layak bagi setiap orang. Di dalam selebaran tersebut juga terdapat sebuah formulir yang bila dilengkapi oleh penerima dan diberi tanda tangan pejabat daerah setempat akan menjadi bukti sementara sertifikat kepemilikan. Tujuannya adalah untuk membantu masyarakat mendapatkan bukti kepemilikan tanah yang merupakan salah satu kendala utama untuk memperoleh rumah baru. Selebaran tersebut merupakan inisiatif yang sangat positif untuk menyebarkan informasi dan melahirkan sikap menolong diri sendiri. Meskipun kesadaran akan

siapa dan apa di balik program RALAS tidak terlalu jelas, isu ini seharusnya lebih ditonjolkan oleh pihak Trust Fund dan yang lainnya.

Perumahan

Ukuran dan kualitas (serta harga) rumah yang diterima bervariasi tergantung pada pihak pemasoknya. Sebagian besar rumah adalah Tipe 36 (36 m²) dan biayanya berkisar antara Rp 32 juta (\$3,436) dan Rp 50 juta (\$5,370). Beberapa di antaranya lebih luas dan harganya bisa mencapai Rp 100 juta (\$10,740) atau lebih. Misalnya, CRS membangun rumah Tipe 45 di Simeulu dan Tipe 42 (42 m²) di Jeunib. Tidak hanya ukuran rumah yang berbeda di antara desa-desa, tanpa adanya kebijakan “satu pemasok, satu desa”, ukuran rumah di dalam satu desa pun bisa berbeda. Karena bahan material yang dipakai berbeda, maka kualitas rumah di dalam satu desa pun bisa berbeda, sehingga dapat memicu ketegangan. Lebih lanjut, banyak rumah yang dibangun tanpa sarana dasar, seperti saluran air dan fasilitas sanitasi. Tingkat infrastruktur masyarakat berbeda dari satu komunitas dengan komunitas lainnya, sementara beberapa LSM dan badan lain hanya membangun rumah saja, yang lain memperbaiki jalan-jalan, sekolah atau klinik serta menyediakan sarana umum lainnya.⁹⁹ Tajamnya perbedaan di daerah yang berdekatan, di dalam atau di antara komunitas, kecemburuan sosial dan konflik akan mudah terjadi.

Untuk mencegah terjadinya masalah antar desa yang berdekatan, daripada membangun rumah Tipe 42 di Jeunib, GAA mengatakan kepada masyarakat setempat bahwa rumah yang dibangun adalah Tipe 36+. Maksud “+” di sini berarti rumah tersebut dilengkapi kamar mandi, yang sebenarnya otomatis menjadikan rumah itu sebagai Tipe 42.

Masalah kedua adalah perumahan untuk orang-orang yang tidak punya tanah dan yang dulu menyewa rumah. Tanah di sebagian daerah korban tsunami seperti di Ulee Lheue, Banda Aceh dan banyak daerah sekitar pantai barat, telah hilang atau mengalami banjir besar. Para penduduk masih tinggal di tenda tanpa mengetahui adanya rencana pembangunan rumah kembali. Lebih lanjut, banyak orang yang menyewakan rumahnya tidak memenuhi syarat untuk mendapat rumah baru. Tidak ada kebijakan di Aceh untuk mengatasi masalah ini, beberapa badan, seperti the Jesuit Refugee Services (JRS) berusaha membebaskan tanah agar rumah bisa

dibangun dan diberikan kepada mereka yang tidak punya tanah, tetapi sebagian besar lembaga yang lain tidak memikirkan masalah tersebut.

Untuk mengatasi masalah masyarakat yang tidak memiliki tanah (*landless*), pemerintah daerah berencana untuk membeli tanah di suatu tempat dan membangun perumahan sederhana. Sebagai contoh, di Ulee Lheue pemerintah kotamadya membeli tanah di beberapa lokasi di Banda Aceh untuk membangun rumah bagi siapa saja yang bersedia dipindahkan. Pejabat tinggi pemerintah setempat mengatakan: “Masyarakat di Ulee Lheue akan ditawarkan rumah susun yang akan disewakan dengan harga ringan. Bahkan, kami mungkin akan menawarkan rumah susun gratis untuk beberapa tahun pertama.”¹⁰⁰ Namun beberapa penduduk tidak mau dipaksa untuk pindah dari tempat yang sudah dikenalnya. Seorang pemuka masyarakat di Ulee Lheue berkata: “Mungkin sebagian orang mau dipindahkan. Tapi seharusnya kami tidak dipaksa untuk pergi dari sini. Pemerintah seharusnya menawarkan pilihan.”¹⁰¹ Di Aceh Jaya, tanah sudah diidentifikasi ke dalam tiga kecamatan untuk inisiatif yang serupa, tetapi bupati setempat masih belum yakin kapan proses kepindahan akan berjalan, anggaran belum diturunkan, sehingga pelaksanaannya pun lambat. Akan sangat membantu bila dilakukan konsultasi tidak hanya bagi mereka yang dipindahkan, tetapi juga bagi mereka yang tinggal di wilayah tujuan kepindahan itu, agar memastikan solusi suatu masalah tidak mendatangkan masalah lainnya.

Hibah vs Kredit Usaha Kecil

Perekonomian di Aceh, termasuk usaha kecil dan komponen aktivitas ekonomi informal, mendapat pukulan berat akibat peristiwa 26 Desember 2004. Untuk mengatasi hal ini, beberapa strategi intervensi terhadap dunia kerja telah diupayakan untuk menanggulangi kemiskinan, membangkitkan ekonomi lokal, meningkatkan pendapatan dan membuka lapangan kerja. Strategi ini termasuk sistem hibah jumlah kecil, pinjaman lunak, pendanaan usaha mikro, dan pembahasan tentang penjaminan bank untuk usaha berskala besar. Namun tidak semua model ini cocok untuk diterapkan di semua daerah di Aceh. Seperti yang sudah disarankan oleh beberapa LSM bahwa dalam situasi pasca darurat, bantuan yang bukan berupa uang seperti peralatan kerja, perbaikan infrastruktur, pelatihan, dan lain-lain lebih bermanfaat. Kecuali bila staf badan bantuan dan mitra organisasi dibekali pelatihan khusus dan masyarakat terus menerus

Kotak: Kasus yayasan PAPAN

Kasus Yayasan PAPAN, sebuah LSM lokal berpusat di Meulaboh, Aceh Barat, adalah sebuah contoh nyata bagaimana bantuan dana dapat disalahgunakan, merusak moral kelompok, dan yang lebih penting, memberi efek merugikan pada masyarakat penerimanya. Tanpa pemeriksaan prakemitraan terhadap kapasitas LSM lokal untuk menjalankan program, niat baik para donor justru berakibat buruk.

Dengan didanai oleh sebuah lembaga donor Eropa, yayasan PAPAN menjalankan tiga bentuk program di lima desa, di Nagan Raya dan Aceh Barat selama enam bulan yang berakhir pada bulan Januari 2006.¹⁰² Salah satu komponennya adalah untuk menyalurkan hibah kepada 250 perempuan. Program ini merupakan program yang paling bermasalah. Menurut PAPAN, program ini dirancang dan dijalankan dengan konsultasi penuh dari masyarakat setempat “setelah melalui beberapa kali pertemuan di setiap area proyek.” Namun, survei lapangan di bulan November dan Desember menemukan gambaran yang berbeda. Dari diskusi bersama para perempuan di empat dari lima desa, menjadi jelas bahwa tidak ada proses konsultasi antara PAPAN atau LSM pelaksana proyek, Yayasan Annisa, dan informasi yang diberikan sangat sedikit.¹⁰³ Para calon penerima bantuan program tersebut mengeluh kurangnya informasi, perubahan jadwal, janji-janji yang tidak konsisten serta ketidakpuasan terhadap konsep program, meskipun pada akhirnya program itu tetap dijalankan. Ke-250 perempuan penerima dana ini semula diberitahu bahwa masing-masing akan menerima Rp 1.5 juta (\$161.2) untuk membuka usaha mereka. Namun, karena meningkatnya biaya, kurangnya staf dan pengalaman, PAPAN mengubah program tanpa berkonsultasi lebih dulu bahwa mereka yang ingin membuka usaha harus melengkapi formulir berisi daftar bahan yang diperlukan untuk memulai usaha (nilai maksimum dana diturunkan menjadi Rp 1.4 juta) dan PAPAN akan mengirimkan barang-barang itu. Pada 10 Desember, para perempuan di lima desa belum menerima apa pun, tetapi PAPAN mengatakan mereka akan menyelesaikan pengiriman bahan tersebut pada bulan Januari. Saat ini PAPAN masih berpacu untuk mengirimkan bahan-bahan kepada sebagian penerima yang tampaknya sudah kecewa, sebelum batas waktu proyek tersebut berakhir pada bulan Januari.

Sebagai tambahan, sistem program telah berubah dari hibah menjadi skema dana bergulir (*revolving credit*). PAPAN tampaknya tidak tahu bagaimana menjelaskan ketidaksesuaian antara program yang akan dijalankan (skema dana bergulir) dengan hibah yang diminta oleh para penerima bantuan. Pada bulan Desember, kekecewaan terhadap beberapa komponen inti program tampak nyata di beberapa desa. Hasil wawancara terhadap 20 calon potensial penerima bantuan dari 4 desa, menentang program PAPAN. Komentar Eldiani yang juga mirip dengan komentar lainnya: “Jika PAPAN memberi kami barang, baguslah. Jika tidak pun, juga bagus.” Ketika Rosmiati mengetahui dirinya harus membayar kembali pinjaman, ia mengembalikan formulir kebutuhan dana yang dimintanya sebesar Rp 800.000 (\$86) untuk membuka kios sayuran, pemikiran terjerat hutang besar membuatnya kecewa. Murliana mengeluh: “Mereka tidak memberitahu kami berapa lama kami harus mengembalikan hutang atau bagaimana mekanisme pengembaliannya”. Bukannya memberi kepuasan pada penduduk, komponen mata pencaharian dalam proyek ini justru tidak memberdayakan penduduk setempat. Seharusnya PAPAN melakukan pendekatan yang lebih baik dengan memberikan informasi tentang sistem tersebut dan kemudian mengadakan diskusi dengan para perempuan tersebut sehingga mereka dapat memilih antara hibah atau skema dana bergulir.

Sumber masalah utama di sini adalah kurangnya pengalaman PAPAN dalam mengelola program hibah atau pinjaman. PAPAN telah berusaha untuk meningkatkan kapasitasnya untuk memenuhi tuntutan program ini dan program lainnya. Staf PAPAN sendiri menyampaikan keprihatinan dalam menghadapi kenaikan biaya, kurangnya jumlah staf, dan kurangnya pengalaman dalam meninjau kembali, proyek ini, yang dijalankan dalam waktu relatif singkat, telah memaksakan kapasitas yang sudah terlalu terbebani.¹⁰⁴

diberikan dukungan, maka pemberian pinjaman dapat menyebabkan penerima membutuhkan waktu lebih lama untuk mengelola hutang daripada mempertahankan mata pencaharian yang ada.

Namun, program-program tersebut juga memicu kecemburuan sosial. Beragamnya bentuk

Sejumlah intervensi menyebabkan terbantunya sejumlah daerah atau orang menerima bantuan dalam bentuk hibah, sedangkan yang lain

menerima pinjaman atau pekerjaan kontrak dan yang lain menerima sangat sedikit bahkan tidak sama sekali. Jelas sekali, banyak orang yang lebih memilih hibah dan sulit melihat keuntungan dari pinjaman. Karena tidak paham dengan manfaat yang lebih besar dari skema dana bergulir dan jenis-jenis kredit, serta tidak adanya penjelasan dari staf badan bantuan, sebagian masyarakat memiliki pandangan “zero-sum”: tak ada kewajiban untuk membayar kembali berarti bagus, adanya pengembalian hutang berarti tidak bagus. Ini yang terjadi di beberapa daerah dimana Mercy Corps melaksanakan sistem pendanaan ADB untuk usaha mikro. Berdasarkan aktivitas pekerjaannya, sebagian penerima mendapat pinjaman, dan yang lain mendapat hibah.

Beberapa dari mereka merasa tidak puas karena harus mengembalikan pinjaman. Sekalipun Mercy

Corps mempunyai mekanisme dukungan terpadu dengan keahlian dalam isu mata pencaharian, banyak staf mereka tampaknya tidak mempunyai kemampuan sosial untuk mengajak dialog terbuka dan jujur dengan penduduk setempat yang takut jika mereka mengkritik sedikit saja, maka rencana program akan dihentikan, penilaian jujur tentang apa yang sebenarnya dipikirkan dan diinginkan oleh penerima tetap sulit ditemukan di beberapa desa.

“Saya memutuskan untuk tidak akan pernah terlibat lagi dalam program tersebut (PAPAN). Saya tidak tahu kalau itu adalah pinjaman. Saya tidak pernah berhutang sebelumnya. Saya takut tidak mampu membayarnya”
Seorang perempuan (penerima bantuan dari PAPAN) di Peunaga Pasi, Meurebo; diwawancara 10 Desember 2005.

Perahu 'Bantuan' ACTED

Pada Februari 2005, ECHO memberikan Agency for Technical Cooperation and Development (ACTED) \$ 970,658 sebagai “dukungan darurat untuk pemulihan mata pencaharian melalui penyediaan perahu dan perlengkapannya” untuk komunitas korban tsunami di kabupaten Nagan Raya dan Aceh Barat¹⁰⁵. Beberapa penyumbang lainnya juga terlibat dalam proyek ini, yang berencana membuat sebelas galangan perahu untuk membuat 200 perahu bagi nelayan setempat. Pada Juni 2005, situs ACTED mengumumkan bahwa sepuluh perahu pertama telah diserahkan kepada nelayan di kecamatan Kuala Tadu, Nagan Raya, serta menunjukkan gambar sekelompok kecil nelayan berdiri di atas perahu di sungai, melambaikan tangan mereka. Lima bulan kemudian, tak satu pun perahu digunakan untuk memancing, semua tetap berada di perairan dangkal sungai. Salah seorang penerima bantuan di desa Langkak menjelaskan masalahnya: “Perahu-perahu itu memiliki banyak masalah struktural dan bukan perahu yang biasa digunakan di sini. Akan berbahaya untuk menggunakan perahu-perahu ini di luar sungai¹⁰⁶. Staf ACTED bersikeras: “Kami bekerja sama dengan pemerintah lokal dan mengkonsultasikan pelaksanaan program pembangunan perahu kami dengan Panglima Laot lokal¹⁰⁷. Tapi Panglima Laot lokal memberikan cerita yang berbeda: “Masalah utama program ini adalah ACTED tidak pernah berkoordinasi dengan masyarakat setempat atau dengan kami, asosiasi nelayan lokal. Mereka bekerja sendiri, sangat jauh dari para nelayan”¹⁰⁸.

Pada 10 Desember, ACTED sekali lagi mengumumkan bahwa sepuluh perahu telah diberikan kepada komunitas di Nagan Raya. Tapi ini sebenarnya sepuluh perahu yang pernah diberikan pada bulan Juni yang menurut koordinator ACTED di Nagan Raya telah diperbaiki dan diperbagus.¹⁰⁹ Namun, nelayan setempat berkata, perahu-perahu itu tak berbeda dari sebelumnya dan pembuat perahu mengkonfirmasi bahwa tak ada perbaikan yang dilakukan.¹¹⁰ “Saya tahu para nelayan berkata ada masalah dengan perahu tersebut tapi kami hanya membuat perahu itu sesuai permintaan ACTED”, ucap seorang pembuat perahu. “Tak ada perubahan atau perbaikan yang dilakukan terhadap perahu-perahu itu sejak diserahkan pada bulan Juni.¹¹¹ Memang benar, pada Desember, cat perahu telah mengelupas, mesin yang dibiarkan di air dan tidak dirawat selama lima bulan berada dalam kondisi yang sangat buruk, dan beberapa perahu bocor. Beberapa orang nelayan yang menerima perahu di Langkak dan Kuala Tadu mengatakan butuh sekitar 4 juta rupiah (\$ 430) untuk memperbaiki perahu hingga memenuhi standar keamanan. Abdul Manaf menjelaskan: “Kami tidak bisa ke laut dengan perahu itu. Mesinnya mengeluarkan suara yang aneh. Saya tidak tahu apa sebabnya, tapi saya tahu itu tidak benar.”¹¹² Penerima bantuan lainnya mengeluh jenis jaring di perahu itu salah dan harus diganti oleh para nelayan itu sendiri. Yang membuat para nelayan merasa lebih terhina, ACTED memaksa tiga orang nelayan pemilik perahu itu menandatangani MoU yang berisi pasal yang menyatakan bahwa “ACTED tidak lagi bertanggung jawab atas masalah teknis yang akan terjadi, kesalahan dalam pembuatan perahu, atau penurunan kualitas perahu.¹¹³ ACTED sangat menyadari bahwa dengan kondisi yang ada, tak ada satu perahu pun yang bisa dibawa melaut.

Sebuah program pembuatan perahu FAO yang didanai oleh ECHO yang telah dua kali melaksanakan pelatihan untuk pembuat perahu, satu di Aceh Utara yang bekerja sama dengan Help Germany, lainnya di Nagan Raya bekerja sama dengan ACTED. Bengkel itu ditujukan untuk memecahkan masalah kualitas perahu yang tidak aman dan berkualitas rendah yang dibuat oleh pembuat perahu yang tak terlatih di Aceh, dan berada di bawah bimbingan ahli pembuat perahu FAO. Bahkan pembuat perahu Aceh yang berpengalaman menyambut positif pelatihan tersebut. “Desain perahu cukup bagus”, kata seorang peserta. “Tidak terlalu berbeda dengan perahu yang biasa saya buat, tapi saya mempelajari beberapa trik yang akan membuat perahu tahan lama, seperti menyatukan kayu dengan cara baru, dan menggunakan paku berbeda yang tidak akan berkarat jika terkena air laut.”¹¹⁴

Masyarakat Sipil dan Pemerintah Daerah

Membangun Kapasitas

Salah satu isu yang berkembang kuat dari studi ini adalah kebutuhan akan pembangunan kapasitas di semua level masyarakat Aceh. Sebagian besar kelompok perbaikan dan rekonstruksi berencana untuk berada di Aceh tiga sampai lima tahun. Setelah itu, tanggung jawab untuk implementasi program akan dialihkan ke komunitas lokal yang saat ini kekurangan ahli teknik, di banyak kasus, dasar ketrampilan umum. Beberapa pelakasana juga menjalankan aktivitas pembangunan kapasitas tapi seringkali menjadi pelatihan berfokus sempit yang didesain untuk mengajarkan ketrampilan terbatas untuk implementasi cepat program. Ada kebutuhan untuk pelatihan di balik proyek untuk mengajarkan ketrampilan yang lebih luas. Isu-isu ini khususnya penting bagi dua segmen masyarakat Aceh, pemerintah daerah dan LSM lokal.

Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah Aceh, yang dilemahkan oleh kurangnya sumber daya selama bertahun-tahun dan konflik yang berkepanjangan, berada dalam kondisi buruk saat tsunami menerjang. Banyak kantor pemerintah yang dibakar dan dihancurkan ketika konflik, pejabat pemerintah sering diculik, dibunuh, dan disiksa oleh petugas keamanan pemerintah Indonesia yang menuduh mereka bersimpati kepada GAM dan perjuangan kemerdekaan. Sebagai konsekuensinya, banyak dinas (departemen pemerintah daerah) memiliki kapasitas yang rendah. Bagaimanapun juga, beberapa penerima bantuan bekerja membangun kapasitas pemerintah daerah melebihi tingkat yang dibutuhkan untuk melaksanakan program-program yang ada.

Satu langkah positif tersebut adalah Aceh Local Governance Action Programme (ALGAP) atau Program Aksi Pemerintah Daerah Aceh yang akan berlangsung selama enam bulan yang berdana €3 juta (3,6 juta dolar), yang dimulai Oktober 2005 di 21 pemerintahan kabupaten dan kota dalam provinsi Aceh. Program itu, dilaksanakan oleh German Technical Cooperation Agency (GTZ), didesain untuk memperkuat kapasitas pemerintah daerah, dalam hal infrastruktur institusional dan manajemen proses rehabilitasi, melalui pelatihan dan penyediaan peralatan dasar.¹¹⁵ Konferensi tiga hari yang diselenggarakan oleh ALGAP menyatukan 198 pejabat pemerintah dan anggota parlemen daerah di bulan Desember, yang disambut baik beberapa

peserta: “konferensi itu memberikan saya banyak ide baru untuk dipertimbangkan dalam pekerjaan saya di BRR dan untuk dibagikan pada rekan kerja saya lainnya”, menurut salah satu peserta.¹¹⁶ Program pemerintahan AIPRD, termasuk pembangunan kantor desa di Baitussalam, juga termasuk komponen berkapasitas bangunan untuk struktur pemerintahan daerah di tingkat desa dan kecamatan, tapi pelaksanaannya terlalu lambat. Meskipun begitu, program tersebut akan menjadi vital bagi keberhasilan akhir dalam penyerahan berbagai proyek yang diterapkan di seluruh provinsi.

LSM Lokal

Seperti yang sudah disebutkan, sebagian besar aktivitas dan perkembangan LSM lokal sangat dibatasi selama periode konflik. Namun, setelah tsunami, semua sektor komunitas LSM lokal, dari lembaga kemanusiaan sampai aktivis politik “radikal”, bergegas untuk terlibat dalam usaha pemulihan, memberikan bantuan darurat atau bertindak sebagai *guide* atau penerjemah untuk badan internasional. Didukung oleh dana operasional yang disediakan donor, banyak yang bergerak cepat ke program lainnya, seperti konseling psikologis, penyaluran pekerjaan dan hibah, membangun rumah dan sekolah, dan jenis pekerjaan lainnya. Banyak LSM Aceh menjadi agen pelaksana, bahkan tenaga kerja murah, untuk komunitas bantuan internasional, yang sebagian besar telah mengesampingkan praktek kriteria pemeriksaan prakemitraan karena sudah putus asa mencari pihak yang bisa melaksanakan program mereka. Namun dalam banyak kasus, kelompok-kelompok lokal ini banyak kekurangan tak hanya kapasitas untuk pelaksanaan dan pengelolaan proyek, tapi juga ketrampilan untuk melaksanakan laporan finansial atau naratif yang memuaskan. Banyak kasus mengindikasikan kesalahan pengeluaran atau manajemen. Salah satu contoh kesalahan manajemen yang ditemukan dalam penelitian ini melibatkan LSM lokal yang terlalu memaksakan kapasitasnya. Pelatihan ketrampilan manajemen sangat penting tidak hanya untuk kesuksesan dan keterandalan implementasi proyek selama periode rekonstruksi, tapi juga kemampuan kelompok-kelompok ini untuk mencari dan mengelola dana masa depan pasca rekonstruksi.

Sangat sedikit organisasi yang menyediakan pelatihan bagi rekan LSM lokal yang dibutuhkan di balik kebutuhan implementasi cepat, tapi sebagian besar hanya tertuang dalam slogan

“pembangunan kapasitas untuk pemulihan. “Di tahun pertama rehabilitasi dan rekonstruksi pasca tsunami, niat penerima bantuan dan badan kemanusiaan untuk membangun kapasitas LSM lokal untuk kepentingan jangka panjang belum bisa terlihat. Bahkan badan yang menawarkan pelatihan untuk rekanan jangka panjang gagal menawarkan pelatihan untuk rekanan lainnya yang dianggap sebagai tenaga kerja jangka pendek. Misalnya, International Catholic Migration Commission (ICMC), dalam program psikososial yang sebagian didanai oleh ECHO di tempat penampungan IDP’s di seluruh Aceh, membatalkan sejumlah rekanan pengimplementasi LSM lokal yang tidak mempunyai pengalaman dalam program psikososial. Dalam evaluasi fase pertama program ICMC, satu rekomendasi utama adalah kapasitas rekanan LSM lokal harus ditingkatkan. Sementara beberapa kelompok menerima pelatihan trauma selama empat hari, sebagian besar tidak menerima pelatihan apapun dan tidak pernah tahu untuk apa mereka di sana. “Kami tidak melakukan banyak hal dalam program ini”, ucap seorang karyawan LSM lokal. “Kami mengorganisir kelas melukis dan mengurus kedatangan orang-orang untuk mengajari anak-anak cara menari. Itu hanya untuk empat bulan dan setelah itu kami tak pernah datang ke kelompok itu lagi.”¹¹⁷

Masalah ini telah diketahui oleh beberapa pihak, yang akan mulai memperlakukan isu itu. Sebagai contoh, UNDP telah melaksanakan penilaian kebutuhan kelompok masyarakat sipil di Aceh dan telah melakukan pelatihan pendahuluan, menyediakan dukungan institusional dan meluncurkan program besar baru untuk meningkatkan kapasitas organisasi masyarakat sipil. Tahun 2006, sebuah program untuk meningkatkan kapasitas kelompok masyarakat sipil yang didanai MDTF akan dimulai. Tujuan program ini adalah meningkatkan partisipasi rakyat kecil dalam proses rekonstruksi dan memberdayakan kelompok masyarakat sipil lokal di Aceh.¹¹⁸ Kita tinggal melihat dampak apa yang ditimbulkan oleh insiatif ini dan lainnya yang sedang direncanakan, terhadap kelompok masyarakat sipil Aceh.

Meremehkan pemerintah daerah, membebaskan LSM lokal

Sebuah perpecahan terlihat dalam perilaku pihak pelaksana terhadap dinas-dinas pemerintah daerah dan LSM lokal. Tampaknya, sangat sedikit pelaksana internasional yang bekerja sama

dengan departemen pemerintah daerah, mereka telah melibatkan dinas-dinas pemerintah daerah untuk informasi yang berhubungan dengan kerusakan dan sosio-ekonomi, tapi jarang sebagai rekan yang berkoordinasi. Pegawai negeri lokal bukannya tidak menyadari bahwa di banyak kasus mereka telah, dan akan terus menjalani, peran kedua.

Sebagai contoh, sebagai bagian program FAO yang didanai ECHO, Catholic Relief Services (CRS) dan Mercy Corps mendistribusikan 11,6 ton benih padi, dibeli dari dua pemasok di Aceh Barat dan satu di Aceh Selatan, kepada tujuh desa di Aceh Barat. Benih itu ternyata di bawah standar dan labelnya palsu, sesuatu yang seharusnya mudah diketahui dalam inspeksi departemen pertanian daerah. “Sangat disayangkan dua LSM itu tidak pernah berkoordinasi dengan kami sebelum mendistribusikan benih,” ucap seorang pegawai. “Sekarang petani akan menderita, hasil panen hanya 50% dari benih standar.”¹¹⁹ Beberapa bulan kemudian, masalah tingkat koordinasi masih belum membaik, “UNFAO satu-satunya badan bantuan yang berkoordinasi dengan kami. Tapi orang terlalu cepat menyalahkan departemen pemerintah saat kesalahan seperti ini terjadi,” kata kepala dinas Pertanian Aceh. “Kenapa mereka tidak berkoordinasi dengan pegawai pertanian jika mereka bekerja di sektor pertanian? Jika FAO sendiri melihat betapa bernilainya koordinasi dengan otoritas lokal, kenapa ia tidak memaksa sebuah kebijakan pada organisasi rekanannya?”¹²⁰ Masalah koordinasi tampaknya memburuk di Aceh Barat, rapat koordinasi dua kali dalam sebulan yang diprakarsai oleh departemen pertanian daerah akhirnya tidak dilanjutkan akhir Agustus. Kepala program departemen menjelaskan: “Tak ada gunanya mengadakan rapat jika jumlah LSM dan yang lainnya menurun, sehingga kami dari departemen hanya berbicara antara kami sendiri. Saya hanya bisa mengira-ngira apa yang dilakukan para badan ini, seperti juga Anda. Saya tidak tahu apa yang mereka lakukan.”¹²¹ Mengabaikan pemerintah daerah seperti ini tidak baik bagi masa depan program, jika tidak ada pengajaran keahlian dan ketrampilan, program hari ini akan musnah setelah para donor pergi dan departemen daerah sibuk melaksanakan agenda mereka sendiri. “Mereka bisa melakukan apa yang mereka inginkan hari ini dan kami akan tersenyum seraya berkata ‘terima kasih,’” ucap pegawai senior di Aceh Jaya. “Tapi saat mereka pergi, kami mungkin akan mengubah programnya

menjadi lebih relevan dengan masyarakat setempat. Kita lihat saja.”¹²²

Sementara itu, banyak pihak pelaksana yang terburu-buru menciptakan dan menjalin rekanan dengan LSM lokal tanpa kriteria pengukuran kelayakan rekan lokal. “Kami tidak punya waktu untuk melakukan tes kelayakan dalam fase darurat, cukup siapa yang tersedia,” kata seorang perwakilan dari Save the Children.¹²³ Alasan yang sama juga diberikan oleh World Vision saat ditanya soal kasus Bachtiar di Blang Oi, dijelaskan di atas. Mengenai kurangnya rekanan lokal, IOM juga defensif, mereka mengatakan bahwa umumnya badan internasional menghadapi masalah yang sama: “Kami semua butuh rekanan lokal di Aceh, itu semacam pertandingan saat memilih kelompok lokal. Kelayakan rekan lokal kami memang kurang dari yang kami inginkan, ini adalah pasar penjual.”¹²⁴ Sebagai konsekuensinya, banyak kelompok kecil dan organisasi mengalami kenaikan anggaran yang besar. Misalnya, anggaran Matahari, LSM lokal yang fokus pada masalah perempuan sebelum tsunami, telah meningkat hampir sepuluh kali lipat, dari Rp 150 juta (\$16,700) tahun 2004 sampai Rp 1,4 miliar (\$155,000) untuk periode Maret 2005 sampai Maret 2006, sekitar separuh jumlah ini akan digunakan bulan November 2005.¹²⁵

Kotak: Menggunakan mitra lokal yang tidak tepat, menyakiti penerima bantuan

Masalah pada proyek pembuatan perahu ACTED di Nagan Raya, yang timbul dari kurangnya konsultasi, dimulai dari pemilihan rekanan lokal yang salah. Yayasan Indonesia Cerdas (YIC) adalah organisasi lokal Nagan Raya yang didirikan setelah tsunami. Meskipun direktur LSM ini, Ika Suhanas, adalah pejabat tinggi di departemen perikanan di Aceh Barat, perahu yang dibangun oleh Cerdas berada di bawah standar dan ditolak oleh para nelayan. ACTED menyadari dengan cepat bahwa Cerdas tidak dapat mengerjakan tugasnya: “Tapi butuh beberapa bulan untuk menciptakan mekanisme penggantian Cerdas. Dan kami harus memperbaiki perahu yang mereka buat.”¹²⁶ Para nelayan kemudian menyangkal klaim bahwa perbaikan tersebut telah dilaksanakan.

Banyak kelompok lain yang anggarannya meningkat sebanyak 20 sampai 30 kali lipat dibandingkan sebelum tsunami dan umumnya mengalami masalah manajemen. Tekanan pada kelompok yang minim kapasitas untuk

menyalurkan dana begitu besar telah memicu banyak kasus pemborosan atau penyalahgunaan dana. Lebih jauh, pendanaan yang murah hati telah menarik organisasi-organisasi yang biasanya memiliki keterbatasan kapasitas kritis mengenai evaluasi diri atau monitor diri ke dalam daerah operasi tidak familiar, sangat jarang LSM lokal menyadari kurangnya kapasitas mereka dan menolak tawaran kontrak. “Beberapa LSM lokal berbasis Aceh tidak menunjukkan kepedulian atas tugas apa yang diserahkan pada mereka dan besarnya uang yang diberikan pada mereka”, ucap seorang pengamat. “Apa mereka sungguh peduli? Tidak!, saya rasa sebagian besar tak peduli.”¹²⁷ Bagaimanapun juga, saat keadaan tidak beres, seperti yang terjadi pada umumnya, para penerima bantuanlah yang menanggung dampaknya.

LSM Lokal atau Indonesia?

Banyak pihak pelaksana mengetahui saat mereka tiba bahwa ketrampilan yang mereka butuhkan sangatlah minim dalam organisasi Aceh. Sejumlah lembaga bantuan asing mengambil langkah penyelesaian dengan memberikan pelatihan ketrampilan staf yang diperlukan untuk melaksanakan program yang kadang termasuk kursus bahasa, ILO juga mengadakan beberapa kursus kejuruan singkat. Untuk membantu menyelesaikan masalah kekurangan ketrampilan dalam jangka pendek, banyak pelaksana yang membawa organisasi dari tempat lain di Indonesia.

Sebagai contoh, untuk proyek perumahan di Matang Bangka, Jeunib yang didanai oleh ECHO, GAA mengontrak organisasi Indonesia bernama LPTP untuk mengawasi manajemen hari per hari. Namun, GAA menemukan banyak komunitas lokal hanya bisa berbahasa Aceh dan kelompok komunitas lokal yang sekarang ini berganti nama menjadi Fosoma telah bekerja dengan masyarakat Matang Bangka sejak sebelum tsunami, Fosoma kemudian dikontrak untuk mengawasi implementasi program. Tingkat komunikasi dan kepercayaan antara GAA, LPTP, Fosoma, dan komunitas awalnya sangatlah bagus. Tapi setelah beberapa bulan berjalan yang penuh kesukaran, serangkaian keputusan buruk GAA, sebagian karena kurangnya wawasan lokal LPTP, telah membuat beberapa anggota Fosoma mengalami dilusi. “Kami di Fosoma merasa hanya dimanfaatkan sebagai jembatan menuju komunitas,” kata kepala organisasi. “GAA tidak pernah mendengarkan usul kami. Kami sadar sekarang kalau masukan kami tidaklah penting,

GAA akan melakukan apa yang mereka mau.”¹²⁸
GAA juga mencari LSM Aceh atau Indonesia untuk mengimplementasikan program perumahannya di Simeulu.

Berpindahnya Pegawai Negeri

Organisasi internasional yang membayar lebih tinggi dari bidang pekerjaan lainnya, telah menarik minat banyak individu Aceh yang berbakat. Sementara orang Aceh yang bekerja untuk badan internasional pada akhirnya akan dikembalikan ke komunitas lokal saat kelompok ini pergi, dalam jangka pendek, keluarnya para kaum terpelajar telah merusak performa kerja lokal, khususnya pemerintah daerah. Pegawai negeri dibayar murah bahkan sebelum tsunami, itu yang menjadi alasan kenapa banyak pegawai pemerintah yang memiliki dua pekerjaan dan hanya menghabiskan sedikit waktu di kantor pemerintah. Karena taruhannya sedikit lebih tinggi, mudah dipahami kenapa guru di sekolah negeri yang menerima gaji Rp 650.000 (\$70) sampai Rp 1,8 juta (\$194) per bulan, atau pegawai negeri tingkat II atau III yang bergaji sekitar Rp 900.000 (\$97) sampai Rp 1,2 juta (\$129) bisa dengan mudah tergoda dengan gaji Rp 3 juta sampai Rp 10 juta (\$323 sampai \$1.077) sebulan ditambah tunjangan lainnya.¹²⁹

Sejumlah pegawai negeri bahkan menjalani dua kehidupan, menjadi pegawai negeri sementara bekerja penuh waktu untuk lembaga internasional, sebuah fakta yang diketahui LSM asing tapi tak dipedulikan.¹³⁰ Praktek seperti itu bisa membuat pemerintah daerah menjadi kota tak bertuan yang terganggu aktifitasnya. Di Aceh Barat, situasi menjadi sangat buruk hingga pemerintah daerah memperingatkan stafnya untuk mengundurkan diri dari pekerjaan kedua di LSM asing per tanggal 30 Agustus atau akan menghadapi sanksi disipliner. Pada akhirnya, dua orang mengundurkan diri dari pegawai negeri, tapi banyak yang mengabaikan ultimatum itu dan semakin merahasiakan pekerjaan kedua mereka. Pegawai pemerintah daerah berbicara dengan pasrah, “Kami tahu banyak yang masih bekerja dengan INGO,” kata seorang pegawai negeri. “Kami tak bisa menyalahkan mereka karena gajinya tinggi, tapi kami lebih memilih badan internasional tidak mempekerjakan mereka sama sekali.”¹³¹

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN)

Korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) banyak terjadi di Aceh, termasuk dalam lingkungan rekonstruksi. Kisah nepotisme pegawai lokal dan kurangnya akuntabilitas membawa kecurigaan

kalau semua yang terlibat dalam pelaksanaan proyek mengambil keuntungan untuk dirinya sendiri. LSM lokal antikorupsi seperti SORAK dan GERAK telah mengumpulkan bukti yang menunjukkan bahwa militer telah mencatat bantuan dan terlibat dalam pemasokan kayu dan material lainnya untuk rekonstruksi, dan pejabat pemerintah daerah juga mengambil keuntungan.¹³²

Seperti disebutkan di atas, umumnya para penerima bantuan dan pelaksana memiliki kebijakan antikorupsi di atas kertas dan pertanyaan bagaimana mengidentifikasi atau mengatasi KKN sering dibicarakan antara staf operasional di Aceh. Tetapi banyak lembaga tidak mampu mengenali keberadaan KKN dalam proyek mereka. Misalnya, penelitian FAO dan Panglima Laot menunjukkan bahwa KKN telah terjadi dalam penyediaan perahu yang memicu kelebihan persediaan. Keluarga dan teman fasilitator lokal ditugaskan menyediakan data tentang penerima bantuan atau mereka yang berteman dengan kepala desa telah mengklaim perahu yang bukan milik mereka. Beberapa orang bahkan akhirnya memiliki perahu lebih banyak dari sebelumnya. Misalnya, para nelayan yang sebelumnya berbagi perahu dengan dua atau tiga orang kini memiliki perahu masing-masing.¹³³ Sekretaris Panglima Laot berkata, “Sebenarnya mereka yang menerima perahu bukan nelayan dan secepatnya menjual perahu atau mesinnya.”¹³⁴

“Ada dua alasan yang telah mengakibatkan kelebihan persediaan perahu di Aceh, keinginan penerima bantuan menghabiskan uang lebih cepat dan keserakahan dan nepotisme masyarakat lokal”. Adli Abdullah, Panglima Laot, 8 November 2005.

Bahkan saat kecurigaan badan internasional muncul, banyak yang tak bisa atau tak mau menyelidiki lebih jauh, khususnya karena keputusan pihak pelaksana proyek di lapangan. “Korupsi terjadi di banyak proyek di Aceh, tapi sejujurnya, kami tak punya waktu untuk melakukan apa pun,” kata salah seorang staf.¹³⁵ Misalnya, Oxfam membeli 47 meter kubik kayu untuk dibawa ke Calang di Aceh Barat tapi menghadapi masalah saat mereka mencoba membawa 20 meter kubik kayu tanpa sertifikat SKSHH yang memberikan izin untuk kayu legal untuk dibawa.¹³⁶ Pengiriman kayu pertama akhirnya berhasil dilakukan tapi prosesnya membutuhkan negosiasi yang melelahkan selama

beberapa minggu. Saat waktu pengiriman sisa kayu tiba, Oxfam yang tidak mau mengulang pengalaman pengiriman yang tertunda, sehingga membayar sejumlah "sogokan" Rp 5 juta (\$538) yang diminta Dinas Kehutanan untuk mengeluarkan SKSHH. Menurut staf Oxfam yang tidak mau disebutkan namanya, LSM sadar bahwa sertifikat tersebut bebas biaya, "Ya, kami tahu saat itu kalau kami membayar uang suap. Tidak hanya itu, kami juga tahu ada kemungkinan besar Dinas Kehutanan tak akan tahu apakah kayu itu berasal dari sumber yang legal atau tidak. Kami hanya menginginkan sertifikatnya." Setelah menanti sertifikat selama sebulan, Oxfam meminta Rp 5 juta-nya kembali dari Dinas Kehutanan.

Tapi masalah pengiriman kayu tetap tak terpecahkan karena tidak adanya sertifikat SKSHH.

Sebaliknya, menyadari perangkap KKN, program perumahan MDTF telah menciptakan ukuran ketat untuk mendukung kebijakan sendiri oleh komunitas. Setiap kasus korupsi atau kesalahan manajemen dana dalam komite perumahan akan dikenai sanksi oleh Dewan Perumahan desa, dengan sanksi utama takkan ada dana yang diberikan kepada seluruh desa jika masalah tersebut belum selesai. Tekanan untuk tidak membahayakan program desa menurut MDTF akan sangat mengurangi penyalahgunaan dana.

Banyak badan pemerintah sub-nasional mengelola program bantuan dalam merespon dampak tsunami, badan-badan ini kadang memilih untuk mengalirkan dana mereka melalui sistem pengembangan nasional, ada juga yang memilih bekerja sendiri. Pendekatan yang bagus, namun terkadang berisiko, karena donor kekurangan kapasitas untuk memonitor dan mengevaluasi hasil dari proyek mereka. Misalnya, pemerintah Queensland dan IOM bekerja sama sejak April 2005 untuk menyediakan perumahan sementara untuk pegawai negeri di Aceh. Pada bulan April, IOM menandatangani MoU dengan pemerintah daerah di Banda Aceh guna menyediakan 11.000 tempat tinggal sementara, berdasarkan permintaan gubernur Aceh 1.000 dari jumlah itu akan dialokasikan untuk pegawai pemerintah daerah. Sementara itu, pemerintah Queensland mengumumkan bahwa mereka telah mengeluarkan A\$3 juta (\$ 2.247 juta) untuk proyek pembangunan 770 rumah sementara untuk pegawai negeri di Aceh.¹³⁷ Manfaat tak langsung adalah terbukanya lapangan pekerjaan untuk sekitar 500 korban lokal tsunami. Pemerintah Queensland mengontrak IOM untuk menyediakan unit Tipe 36. Berdasarkan perjanjian, IOM bertanggung jawab atas fasilitas seperti listrik dan air, yang akan disediakan bersama rumah yang telah dibangun. (Siaran pers pemerintah Queensland mengumumkan bahwa "Rumah dengan kerangka kayu, berukuran 36 meter itu akan memiliki air dan listrik).¹³⁸ Pemerintah Queensland juga percaya bahwa IOM akan mendesain perumahan melalui berkonsultasi dengan masyarakat.¹³⁹

"Delapan puluh persen dari mereka yang akan bekerja pada perumahan Queensland adalah IDP lokal". Paul Dillon, Staff Informasi IOM, 28 Juli 2005.

Proyek tersebut, ternyata, tidak sesuai dengan keinginan pemerintah Queensland. Pertama, meskipun kedua pihak berjanji bahwa masyarakat setempat yang akan menjadi pekerja dalam proyek tersebut, ternyata kontraktor IOM membawa pekerja dari tempat lain. Misalnya, PT Alhas Jaya, perusahaan dari Lhokseumawe dikontrak untuk membangun perumahan untuk Dinas Perhubungan, membawa tim pekerja dari Aceh Utara. Kedua, penundaan konstruksi karena kurangnya tanah yang tersedia mengakibatkan proyek ini menghadapi masalah kenaikan biaya material dan transportasi di Aceh yang semakin membumbung tinggi, meskipun IOM awalnya setuju untuk membangun 770 rumah, pada bulan September, IOM mengatakan kepihak Queensland bahwa dana yang ada hanya cukup untuk 500 rumah.

Akhirnya, proyek tersebut tercemar oleh masalah kontrol kualitas yang serius. Pada bulan Desember, 156 rumah di empat tempat siap dibangun yang disertai dengan penyerah kunci kepada penerima rumah.¹⁴⁰ Tapi survei yang dilakukan pada pertengahan Desember menemukan bahwa perumahan untuk Departemen transmigrasi (yang pertama selesai) ditempati 100 persen, hanya 67 persen perumahan departemen transportasi dan 7 persen perumahan polisi yang ditempati, dan tak satu pun dari 12 perumahan departemen pertanian yang ditempati, padahal kunci telah diberikan sejak September. Penerima bantuan menjelaskan alasannya: "Hanya ada satu sumur di antara 12 rumah tersebut dan airnya terlalu kotor untuk diminum. Tidak ada listrik dan pintunya tidak tertutup rapat. Saya tidak bermaksud untuk terdengar tidak tahu terima kasih tapi apakah orang-orang di Australia hidup seperti ini?"¹⁴¹ IOM mengkonfirmasi bahwa "semua rumah akan memiliki persediaan air bersih."¹⁴² Dari 65 rumah (dari total 153) yang ditempati, semuanya disurvei, hanya dua orang yang mengatakan mereka puas dengan kondisi rumah tersebut. Penyebab utama ketidakpuasan dan penundaan penempatan yang tertera dalam kuesioner adalah : tidak adanya loteng, sehingga rumah tersebut sangat panas; pintu dan jendela yang tidak tertutup rapat dan banyak yang tidak bisa dikunci, sumber air yang kotor, mereka terpaksa membeli air minum, dan tidak adanya sambungan listrik, biaya awal yang tidak dapat dipenuhi oleh semua penghuni. Rumah-rumah tersebut harus diperbaiki oleh penerima bantuan, membutuhkan ketrampilan dan sumber finansial yang tak dimiliki oleh mereka. Sebaliknya, mereka malah tinggal bersama saudara atau kawan. Pemerintah Queensland bersikeras kalau tanggung jawab mereka hanya sebatas sampai rumah tersebut selesai. "Kami sadar ada kekurangan, tapi kami meminta IOM yang menegosiasikan itu."¹⁴³ Sementara itu, IOM berkata mereka menjanjikan apapun tentang fasilitas. Dinas perumahan di Aceh menjelaskan: "IOM tidak menjanjikan listrik dan air untuk perumahan semi permanen bagi pegawai negeri. Bahkan, IOM tidak memiliki dana untuk itu. Kami menyadari masalah itu dan IOM berkata akan mencari solusinya."¹⁴⁴ Pada pertengahan Desember, saat kuesioner dibagikan tak ada langkah apapun yang telah dilakukan IOM maupun pemerintah Queensland untuk meralat masalah itu.

Dampak Lingkungan Hidup dari Rekonstruksi Aceh

Salah satu hasil paling mengejutkan dari penelitian kami adalah penemuan besarnya kerugian yang terjadi pada keadaan lingkungan alam Aceh akibat buruknya rancangan dan pengawasan terhadap proyek-proyek bantuan. Kecepatan rekonstruksi sangat penting, namun konsekuensi dari kerugian tersebut – khususnya penggundulan hutan memberi dampak pada Aceh jauh setelah lembaga bantuan terakhir meninggalkan provinsi tersebut.

Penggundulan Hutan

Indonesia adalah tempat di mana terdapat 10% hutan tropis di dunia. Aceh sendiri adalah provinsi yang kaya akan hutan-hutan lindung. Antara lain Ekosistem Leuser yang terbentang antara Aceh Tenggara dan Sumatra Utara, kurang lebih 2.6 juta hektar hutan tropis dan tempat berlindung berbagai jenis satwa buas seperti: harimau, gajah, badak, orang utan, burung enggang (*hornbill*), leopard dan bunga terbesar di dunia, rafflesia. Lokasi ekosistem ini adalah Taman Nasional Gunung Lauser yang diresmikan sebagai salah satu situs warisan dunia oleh United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO. EC menyumbangkan dana sebesar €35 juta (\$42 juta) antara 1995-2004 kepada Program Pengembangan Leuser untuk mendukung konservasi dan pengembangan ekosistem tersebut.

Sementara itu, penebangan hutan liar di Aceh tak terkendalikan. Indonesia tercatat memiliki angka tertinggi penggundulan hutan di dunia, sekitar 3 juta hektar hutan hilang setiap tahunnya. Di Aceh, 270,000 hektar hutan hilang setiap tahun, sebagian besar disebabkan oleh penebangan hutan liar, lebih lagi di dalam Leuser, meskipun menjadi “kawasan terlindung” di bawah hukum, tetapi merupakan salah satu daerah yang paling tereksplorasi di seluruh Indonesia.¹⁴⁵ Aturan penebangan hutan di Indonesia secara umum maupun di Aceh sendiri, terkenal mudah “diakali” serta seringkali diabaikan.¹⁴⁶ Misalnya, penundaan penebangan kayu secara teknis telah diberlakukan di Aceh sejak 2001, namun hal itu terus menerus dilanggar hingga akhirnya dicabut pada September 2004. Penebangan hutan liar di provinsi ini sebelum dan sejak terjadinya tsunami, dihubungkan dengan pihak militer, polisi dan para pejabat pemerintahan setempat.¹⁴⁷

Hutan-hutan di Aceh kini lebih berbahaya karena meningkatnya kebutuhan kayu. Diperkirakan kebutuhan kayu yang dibutuhkan untuk periode rekonstruksi dan rehabilitasi (kira-kira selama 5 tahun) adalah 446,000 m³ kayu potong atau setara dengan 1,1 juta m³ kayu gelondongan. Tidak hanya penebangan hutan liar terus meningkat; sebagai respon dari perkiraan kebutuhan kayu, Departemen Kehutanan di Jakarta belakangan ini telah mengeluarkan izin kepada 11 perusahaan untuk mengambil kayu di Aceh Jaya, Singkil, Aceh Selatan dan Tenggara, Bireun, Pidie, Bener Meriah, Simeulu dan Aceh Tamiang. Surat keputusan Departemen Kehutanan Oktober 2005 meningkatkan kuota kayu di hutan produksi Aceh dari 50.000 m³ menjadi 500.000 m³.¹⁴⁸ Pejabat Gubernur Aceh terdahulu, Azwar Abubakar, tidak senang dengan kebijakan tersebut: “Jika ini (kebijakan) diteruskan, hampir setengah hutan Aceh akan hancur, dan kami akan mengalami bencana yang lebih besar, seperti banjir yang meluas dan berkepanjangan”.¹⁴⁹

Kelompok lingkungan alam setempat mengatakan kejadian tersebut meningkat dengan pengikisan akibat penebangan pohon dan tumbuh-tumbuhan lainnya, yang biasanya menyerap air selama musim hujan, menyebabkan terjadinya banjir dan tanah longsor yang menewaskan lebih dari 20 orang dan ribuan orang lagi harus mengungsi pada tahun 2005.

Sementara itu, kayu hasil tebangan liar mulai masuk ke dalam sektor konstruksi guna memenuhi kebutuhan konsumen lokal dan internasional terhadap bahan bangunan. Sebagian besar badan internasional yang beroperasi di Aceh menyatakan dirinya peduli terhadap urusan lingkungan hidup.

Dokumen tsunami indicative programme dari Komisi Eropa mencantumkan “pembangunan berkelanjutan” sebagai salah satu tujuan utama mereka dan mengatakan kepedulian lingkungan hidup di dalam semua aktivitas mereka. Sementara, MDTF mengatakan bahwa “kesinambungan” adalah prinsip utama dalam program rekonstruksi mereka, khususnya menghadapi tekanan donor untuk memenuhi tuntutan standar yang tinggi mengenai lingkungan hidup dalam semua proyek. Banyak juga pelaku internasional melakukan langkah nyata untuk mendesak terbentuknya kebijakan peduli lingkungan hidup. Misalnya, berusaha memastikan bahwa program perumahan memiliki

Kotak: Kayu sitaan: solusi atau masalah?

Cetak biru rekonstruksi pemerintah Indonesia menyarankan bahwa untuk memenuhi permintaan kayu yang dibutuhkan rekonstruksi, tersedia 4 sumber: a) kayu sitaan/temuan b) kontribusi dari propinsi lain c) pembersihan lahan d) pembebasan hutan.¹⁵⁰ Komisi Eropa menyetujui dan telah menyarankan sebuah solusi “kreatif” untuk mengatasi kekurangan kayu di Aceh: “Dalam jangka pendek, sumber dari kayu tebangan liar yang disita pemerintah dapat digunakan”.¹⁵¹ Tantangannya adalah meyakinkan bahwa kebijakan tersebut tidak secara langsung mendukung penebangan hutan lebih lanjut melalui pembentukan pasar untuk jual-beli kayu “sitaan”. Dinas Kehutanan setempat diketahui telah menjual kayu seperti itu untuk mendapat keuntungan, tidak hanya melanggar hukum tetapi juga menimbulkan kemungkinan bahwa sebagian dari dana tersebut akan kembali kepada pihak yang menebang hutan pertama kali, seringkali dilindungi pihak militer sehingga menjadi sebuah insentif untuk meneruskan penebangan hutan.

Sebagai contoh, di pulau sebelah barat Simeulu, CARE International Indonesia melaksanakan sebuah program terpadu yang melibatkan konstruksi 470 rumah di 2 lokasi berbeda. Di bawah tekanan untuk mempercepat pelaksanaan, tetapi di sisi lain juga menghadapi kekurangan bahan, terutama kayu, CARE menghadap ke Dinas Kehutanan setempat untuk membicarakan tentang pembelian stok kayu sitaan. Simeulu telah menjadi pusat penebangan kayu liar selama beberapa tahun, tetapi perusahaan penebangan kayu, yang kebanyakan berasal dari Malaysia dan Thailand, selalu berkolusi dengan pemerintah, polisi, dan militer setempat. Kepala Dinas Kehutanan setempat menjelaskan: “Kami telah berupaya menghentikan penebangan hutan liar di Simeulu selama bertahun-tahun. Selama berlaku darurat militer, mekanisme perlindungan militer/pemerintah lokal tidak berjalan, pihak Penguasa Darurat Militer Daerah (PDMD) pada tahun 2004 berhasil menyita lebih dari 1.500 meter kubik kayu.”¹⁵² Setelah melalui negosiasi panjang antara departemen kehutanan dan CARE, serta lobi yang pemilik panglong setempat, sebuah kesepakatan bernilai Rp 830 juta (\$89.970) telah ditandatangani pada tanggal 30 Agustus 2005.¹⁵³ Harga yang dibayarkan oleh CARE kepada dinas kehutanan adalah Rp 1.3 juta (\$141) per meter kubik,¹⁵⁴ sesuai dengan harga jual di sebuah panglong (toko kayu) di Simeulu.¹⁵⁵ Tetapi menurut seorang pejabat di Dinas Kehutanan Banda Aceh: “Ketika CARE membeli kayu sitaan di Simeulu, harga yang dibayar seharusnya hanya untuk menutupi biaya administrasi dan pengolahan kayu – tidak ada keuntungan untuk dinas. Itulah hukum kami. Jika mereka [CARE] membayar lebih, maka transaksi tersebut tidak sah.”¹⁵⁶

“dampak negatif yang minimal terhadap lingkungan,” MDTF telah merancang beberapa kriteria yang harus ditaati oleh komite perumahan setempat, antara lain jumlah maksimum kayu yang dipakai dalam setiap rumah dan daftar pemasok terpilih yang telah diuji status legal dari kayunya.¹⁵⁷ Sebagian besar badan pelaksana mengatakan bahwa mereka memastikan legalnya status kayu dengan meminta para pemasok melengkapi semua sertifikat yang dibutuhkan.

Namun, ada dua masalah yang muncul. Pertama, kurangnya usaha koordinasi untuk mengatasi persoalan kekurangan bahan untuk rumah, perahu dan proyek konstruksi lainnya. Kelompok kerja kayu yang terbentuk di awal bulan proses rehabilitasi lumpuh karena kurangnya minat. Sementara inisiatif berasal dari UN-Habitat, di mana pertemuan pertama pada September 2005 hanya dihadiri oleh tiga perwakilan yaitu: LSM asing, kedutaan Kanada dan sebuah perusahaan kehutanan Kanada sangat mengecewakan, mengingat hampir 100 organisasi terlibat dalam

pembangunan perumahan. Tiga badan pelaksana menunjukkan pada saat pertemuan tentang kesulitan sumber kayu dan mencatat bahwa persediaan tidak cukup aman untuk jangka panjang.

Kedua, seringkali muncul perbedaan yang mendasar antara kebijakan dan praktek dalam aktivitas para pelaksana. Sebagai contoh, Yayasan AIRO, LSM lokal di Aceh Besar adalah salah satu dari delapan LSM di bawah FAO, yang didanai oleh ECHO, untuk membuat perahu-perahu kecil bagi para nelayan. AIRO dan proyek FAO lainnya di daerah tersebut memperoleh kayu dari pedalaman pegunungan Lampanah Leungah. Para penebang kayu menjelaskan bahwa bila kayu diperlukan, seseorang dari AIRO datang: “laki-laki asing yang bisa berbicara Bahasa Indonesia, terkadang lebih dari satu orang, bertemu dengan atasan di sini, Yah Li, untuk memesan kayu.” Dengan menggunakan gergaji mesin dan peralatan lain yang diberikan AIRO, Yah Li dan anak buahnya memotong kayu untuk pesanan perahu, harganya lebih murah dari pada

Kotak: Kayu vs. batu bata?

Perumahan MDTF yang akan dibangun sebagian besar menggunakan batu bata, seperti kebanyakan rumah di Aceh. Namun, pembuatan batu bata itu sendiri merusak hutan. FAO mengatakan bahwa antara 125.000 sampai 200.000 hektar hutan harus ditebang untuk mencukupi kebutuhan kayu untuk pembakaran batu bata di Aceh selama masa rekonstruksi. Tetapi sejumlah donor juga mempertimbangkan dampak negatif dari metode pembuatan batu bata 'tradisional' ini ke dalam 'pembangunan berkelanjutan' atau kebijakan 'praktek ramah lingkungan hidup' mereka. Ada sebuah alternatif metode pembuatan batu bata yang menggunakan tanah dan bahan organik lainnya, di mana tidak dibakar tetapi ditekan (batu tersebut disebut *batako* dalam bahasa Aceh). Namun, di Aceh, *batako* tidak dipakai untuk rumah di daerah pantai karena ketahanannya dipengaruhi oleh air asin. GAA sebelumnya mengusulkan pemakaian *batako* dalam proyek perumahan Jeunib, tetapi penduduk desa disana menolak mengingat batu bata tradisional dibuat oleh pabrik dengan tingkat polusi tinggi di Aceh Utara: "Sangat sedikit penduduk di daerah kami memilih batu 'pasir', 90% menginginkan batu bata yang dibakar, jadi kami tahu rumah tersebut dapat bertahan lebih lama." Akhirnya GAA meninjau ke lapangan dan setuju *batako* tidak cocok dipakai sebagai bahan bangunan di daerah tersebut."¹⁵⁸

di *panglong* lokal. Pada akhir Desember 2005, Yah Li sibuk di hutan memenuhi pesanan 100 potong kayu untuk AIRO yang akan kembali pada pertengahan Januari untuk mengambalnya. Salah seorang pekerja berkomentar: "Saya tahu memotong kayu ini melanggar hukum, karena kami tidak punya izin. Tetapi jika saya tidak memotong kayu, saya tidak punya uang. Anda mengumpulkan informasi untuk kantor, bukan? Dan kantor anda akan membayar untuk itu. Jika saya memotong kayu, saya juga dapat upah."¹⁵⁹ Ketika ditanya tentang sumber kayu, kepala pembuat kayu FAO berkata: "Kami mengandalkan rekan LSM lokal untuk mencari sumber kayu yang legal dari daerah setempat. Tetapi sangat sulit membuktikan hal itu di Aceh; kami mengerti bahwa sertifikat kayu dapat dibeli."¹⁶⁰

"Jujur saja, jika kami harus menguji ulang apakah setiap lembar kayu yang kami (FAO) beli untuk membuat perahu itu legal, kami tidak dapat membuat sebuah perahu pun untuk membantu penduduk setempat"

Michael Savins, wawancara 27 Desember 2005

Sebaliknya, GAA berusaha melakukan pendekatan yang berdampak minimal dalam proyek perumahan di Simeulu Timur dengan merencanakan untuk membangun rumah "semi-permanen" yang terbuat dari kayu kelapa.¹⁶¹ Kelompok lingkungan hidup seperti WALHI menyarankan untuk memakai kayu kelapa sebagai alternatif kayu biasa, Institut Teknologi Bandung mengatakan rumah yang terbuat dari kayu kelapa dapat bertahan selama 20-30 tahun. Meskipun jumlah pohon kelapa di Aceh tidak cukup tersedia untuk memenuhi kebutuhan tersebut, kayu kelapa dapat diimpor dari daerah lain di Indonesia dan dari luar negeri. Usaha GAA untuk memakai kayu kelapa di Simeulu bukan tidak ada tantangan, kayu tersebut sulit didapat dan beberapa penerima menganggapnya sebagai bahan bangunan untuk "orang miskin". Namun, jika masalah ini dapat diatasi, pendekatan ini dapat menjadi suatu kontribusi berharga untuk mengurangi kerusakan sumber daya hutan di Aceh.

Pencucian kayu ilegal di Aceh Utara

Di Aceh, kayu seperti *meranti*, *kruing*, *semaram*, dan *merbau* ditawarkan pada badan bantuan. Pada beberapa *panglong* di Aceh Utara, kayu legal dan kayu liar disimpan berdampingan. Di sebuah *panglong* yang terletak di jalan utama antara kecamatan Samudera dan Syamtalira Bayu,¹⁶² simpanan kayu datang dari beragam sumber, seperti dijelaskan oleh pemiliknya: "Saya mendapat kayu dari sebuah pemasok di daerah Matang Kuli, dan saya juga memiliki 5 gergaji mesin. Saya memperkerjakan 30 orang lokal untuk menebang kayu di hutan. Saya membuka *panglong* baru pada tahun ini karena ada permintaan kayu dalam jumlah besar dari beberapa LSM."¹⁶³ Kayu (baik legal maupun tidak legal) telah dijual kepada beberapa LSM, termasuk Oxfam di Banda Aceh. Menurut pemilik *panglong*, Oxfam memesan 30 ton kayu: "Ya, sebagian kayu dalam tumpukan tersebut adalah tidak legal". Pemilik *panglong* memiliki mitra bisnis, seorang sersan satu di Polsek salah satu kecamatan di Aceh Utara.¹⁶⁴ Dengan bermitra dengan aparat kepolisian, kayu liar terlindung dari ancaman penyitaan, tetapi bukan berarti bisnisnya bebas dari pungutan liar. "Mempunyai polisi sebagai mitra, bukan berarti saya tidak harus membayar tentara. Tidak terlalu banyak, sekitar Rp 100.000 (\$11) untuk dua pos (tentara) setempat. Saya pikir tidak masalah."¹⁶⁵

Di sebuah *panglong* di Lhokseumawe, sistemnya tidak jauh berbeda. Nurdin¹⁶⁶ menjelaskan: "Kayu

berasal dari berbagai tempat di Aceh Utara, kecamatan Cot Girek, Gunung Salak, Kreung Tuan dan Matang Kuli. Truk-truk pengangkut selalu didampingi oleh polisi atau tentara. Saya juga membeli kayu dari penduduk desa dan pengusaha kecil. LSM adalah pembeli utama saya. Oxfam memesan langsung ke sini. Mereka membeli 30 ton yang katanya akan dipakai di Aceh Utara. IRC/CARDI [didanai ECHO] juga membeli beberapa kali dari saya, termasuk lima ton kayu untuk klinik dan papan cor dalam jumlah banyak. CARE dari Banda Aceh membeli kayu untuk langit-langit dan kusen jendela, tetapi mereka memesan melalui seorang agen. Hanya IRC/CARDI yang bertanya apakah kayu saya legal, saya jawab "Ya". Mereka memastikan dengan menyuruh saya menuliskannya pada surat pemesanan, saya jawab "ok". [Tetapi] Saya tidak mengambil kayu dari tempat pemotongan besar, hanya dari penduduk desa dan pengusaha yang memotong hutan dan tidak satupun memiliki sertifikat."¹⁶⁷ Jika IRC/CARDI memintanya untuk menunjukkan sertifikat yang dapat membuktikan bahwa kayu itu berstatus legal, Nurdin tidak dapat memberikan dokumen tersebut. Hal ini akan mengindikasikan kepada pembeli bahwa kayu

Penangkapan ikan secara besar-besaran: Layak untuk disebutkan di sini secara singkat tentang masalah tersebut. Pantai laut dangkal di Aceh mengalami penangkapan ikan secara besar-besaran. "Bahkan sebelum tsunami, sudah ada indikasi soal penangkapan ikan besar-besaran di Aceh," ujar seorang staf FAO. Sejak tsunami, kelebihan penyediaan perahu kecil dari badan bantuan seperti FAO yang tidak dapat berlayar ke laut dalam membuat cadangan ikan di pesisir mengalami risiko besar. "Sekarang dengan disumbangkannya perahu-perahu kecil tersebut, situasi akan semakin buruk," kata staf FAO itu. "Lebih baik memberi perahu-perahu besar agar para nelayan dapat pergi ke laut lepas."¹⁶⁸ Hal ini sudah pernah disinggung pada FAO melalui Panglima Laot, yang menyarankan untuk memberi dalam jumlah lebih sedikit, tetapi jenis perahu lebih besar, akan lebih baik yang tidak kurang dari 15 meter, serta mendistribusikan perahu di bawah tujuh meter.¹⁶⁹ Tetapi FAO sendiri tetap meneruskan programnya untuk mengirim perahu-perahu kecil dan menolak berkomentar soal ketidakjelasan antara teori dan pelaksanaan program mereka di lapangan.¹⁷⁰

Kasus Pembelajaran

Perahu Bantuan TGH – Tetap Berlayar

LSM Perancis Triangle Generation Humanitarie (TGH) bertugas untuk menggalakkan kegiatan menangkap ikan di kabupaten Aceh Besar. Program yang melibatkan penyediaan 131 perahu nelayan, didanai oleh beberapa donor, termasuk ECHO yang berkontribusi sebesar \$365.383.¹⁷¹ Kontribusi ECHO tersebut ditujukan untuk pengadaan 50 perahu yang dibuat oleh perajin perahu setempat.

Sejak awal, program ini didasari oleh keikutsertaan berbagai pihak. Dengan mendiskusikan konsep, rancangan dan proses pelaksanaan bersama para penerima bantuan serta Panglima, Triangle telah sukses menciptakan rasa kepemilikan dalam semua aspek program. Perahu-perahu diberikan kepada para penerima berdasarkan surat rekomendasi dari kepala desa, dan penilaian dari Panglima Laot serta para nelayan sendiri.

Bahkan sebelum Ramli mulai bekerja, setiap perahu berukuran 8-9 meter yang akan dibuat di galangan perahunya sudah dimiliki oleh seorang nelayan. Kayu didatangkan dari *panglong* di Lhoong, di mana pemiliknya Rusli, dengan gembira menyediakan delapan dokumen berbeda untuk membuktikan kayu yang dijual adalah legal. Galangan perahu dibayar Rp 2.5 juta (\$269) per perahu, dan modelnya diperoleh dari masukan staf TGH dan Panglima Laot yang mengunjungi galangan beberapa kali setiap minggunya. Para penerima juga dihimbau untuk mengunjungi galangan untuk melihat kemajuan proses pembuatan perahunya: “Senang sekali melihat perahu saya dibuat, tetapi saya tidak harus memberi masukan terhadap modelnya karena pekerja asing dari TGH sangat menguasai teknik pembuatan perahu”¹⁷² kata salah seorang dari mereka. Nelayan yang sudah menerima perahunya juga sangat puas: “Kami semua sangat gembira dengan perahu ini, kualitasnya sangat bagus. TGH dan Panglima Laot telah mengerjakan program yang sangat bermanfaat di sini dan kami sangat berterima kasih.”¹⁷³

'Praktek terbaik' donor dan pelaksana

Dalam segala hal yang menjadi perhatian di atas tadi, masalah diperparah oleh tiga hal: kurangnya koordinasi antar donor, kegagalan donor dan pelaksana untuk mengawasi dan mengevaluasi proyek, serta kegagalan donor dan pelaksana untuk memberikan perhatian yang seksama atas evaluasi yang sudah ada atau untuk merespons kondisi yang berubah.

Koordinasi antara donor

Pengulangan yang umum terjadi dalam evaluasi dan laporan internal di banyak LSM internasional, juga badan-badan lainnya yang beroperasi dalam situasi darurat di seluruh dunia adalah perlunya bekerja sama dan berkoordinasi dengan para donor serta badan lainnya. Memakai istilah salah satu pegawai dari AIPRD yaitu "persaingan wilayah proyek" yang terjadi di Aceh antar lembaga yang bekerja di sana, persaingan ini bahkan membuat mereka enggan bertukar "informasi yang sesungguhnya."¹⁷⁴ Rapat koordinasi kerap kali hanya sekedar menjadi arena di mana perwakilan-perwakilan lembaga setuju untuk bekerja sama, kemudian "pergi sendiri-sendiri lantas mengerjakan sesuatu yang kami mau dan memang sudah kami rencanakan sebelumnya."¹⁷⁵

Banyak contoh gesekan antar para donor saat "kepemilikan" proyek suatu organisasi menghadapi penawaran yang "kasar" dari lembaga bantuan lainnya. Contohnya, desa Blang Krueng di kecamatan Baitussalam butuh 367 rumah, dan pada Maret 2005, Obor Berkat Indonesia (OBI) berjanji untuk menyediakan perumahan, namun OBI mundur sebelum proyek mulai dikerjakan. Wajar saja jika para penduduk desa menjadi sangat senang menerima penawaran yang sama dari ADB pada bulan Mei 2005, yang menjanjikan perumahan serta kebutuhan desa lainnya, dan bahkan memberikan kepala desa gambar rencana perumahan. Tapi sampai bulan September, ADB tidak kunjung datang ke Blang Krueng.

Akibat desakan masyarakat yang frustrasi, kepala desa berpaling ke World Vision, yang setuju untuk mengambil alih proyek itu. Para penduduk desa menyaksikan langsung pertengkaran antara World Vision dengan staf ADB, di mana perwakilan ADB itu menuding bahwa World Vision "suka bersaing", kepala desa kebingungan: "Kenapa ADB tidak gembira ketika ada orang ingin menolong kami? Seharusnya mereka protes

ke saya, bukan ke World Vision. Kelakukan mereka tidak pantas."¹⁷⁶

Terkadang, lembaga-lembaga bantuan tersebut justru berkoordinasi dalam "menyelamatkan" masyarakat dari program yang gagal agar bisa diwujudkan dan mencegah munculnya kekecewaan yang berlarut-larut. Salah satu contohnya adalah program perumahan Oxfam di desa Blang Oi, kotamadya Banda Aceh, proyek tersebut terhenti dan kemudian "diselamatkan" oleh program perumahan MDTF. Secara diam-diam Oxfam berusaha untuk mengurangi programnya di Blang Oi, para pemimpin masyarakat setempat dan LSM lokal atas nama masyarakat tersebut menekan Oxfam agar bisa memecahkan masalah tersebut. Dalam kurun waktu beberapa minggu sejak Oktober, staf Oxfam mengadakan sejumlah pertemuan dengan masyarakat Blang Oi, dan menjanjikan 330 buah rumah tipe 36. Penduduk Blang Oi sebelumnya sudah dua kali dijanjikan rumah, oleh LSM Indonesia Jenggala (saat ini bernama YPKI) yang menjanjikan 100 rumah, tapi hanya membangun 20 dengan kualitas sangat jelek sampai tidak ada orang yang mau menempatinnya, dan oleh World Vision bahkan tidak bisa mencapai tahap peletakan fondasi. Oxfam memasang selebar gambar rumah yang akan dibangun nanti di papan pengumuman desa supaya semua orang bisa melihat sebelum mendaftar untuk permohonan rumah. Total ada 273 orang mendaftar, dan daftar tersebut diserahkan kepada Oxfam untuk kemudian dibuatkan draft MoU, proses yang menurut staf Oxfam sendiri hanya akan memakan waktu 24 jam.¹⁷⁷

Waktu terus berjalan dan MoU yang dijanjikan Oxfam tidak kunjung tiba, warga Blang Oi akhirnya kehilangan kesabaran. Komite pelaksana setempat tidak terlalu kaget ketika pertengahan Desember mereka menerima informasi bahwa "Oxfam, dengan anggaran yang terbatas tahun depan, tidak bisa memenuhi seluruh kebutuhan rumah di Blang Oi."¹⁷⁸

Untunglah akhirnya MDTF mengambil alih tanggung jawab pembangunan 218 rumah dari Oxfam, sehingga Oxfam hanya membangun 50 saja untuk menyelamatkan muka. Penduduk mendapatkan rumah mereka, tapi reputasi Oxfam telanjur cacat, meskipun Oxfam sudah menawarkan bantuan untuk memberikan bantuan teknis kepada warga yang mungkin diperlukan selama pembangunan rumah.

Sebaliknya, membahagiakan sekali melihat kemajuan rekonstruksi pemukiman yang merupakan hasil dari usaha beberapa badan sekaligus. Di desa pesisir pantai Kuala Keureutou di kecamatan Tanah Pasir di bagian Aceh Utara, ada tiga badan yang saling bekerja sama: Save the Children, Help Germany dan IRC/CARDI. Menurut pandangan para penduduk desa, koordinasi dan kerja sama antara ketiganya sangat bagus, dan menjelma menjadi hasil yang sangat positif bagi masyarakat setempat.

Kebutuhan makanan pokok diurus oleh Save the Children, yang juga memberikan pelatihan tentang bagaimana cara memulai usaha kecil-kecilan. Sementara itu Help Germany menyediakan rumah-rumah Tipe 36, dan 27 perahu untuk nelayan lokal, dibuat oleh para pembuat perahu yang mengikuti pelatihan FAO tentang cara pembuatan perahu, kebutuhan air dan sanitasi dikoordinasi oleh IRC/CARDI. Dan yang paling penting, atmosfer di desa itu baik antar lembaga maupun di antara para penduduk desa sangat positif dan suportif.

Program Perumahan MDTF

Proyek dua tahap MDTF yaitu Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pemukiman bekerja sama dengan PPK dan P2KP untuk membangun dan memperbaiki perumahan untuk ratusan desa di Aceh dan Nias. Biaya yang melonjak tinggi di Aceh telah mempengaruhi cakupan proyek ini, tidak lama setelah proyek ini disetujui, BRR menaikkan harga minimum per unit rumah dari Rp 28 juta (\$3.015) menjadi Rp 42 juta (\$4.523). Akibatnya, Trust Fund mengurangi jumlah desa di mana proyek mereka akan dilaksanakan, dan membuat penyesuaian dengan mengurangi total jumlah rumah yang akan dibangun pada tahap pertama menjadi 6,000 buah, jumlah yang akan diperbaiki juga berkurang. Tahap perdana dimulai pada Desember 2005 dengan dukungan fasilitator P2KP, akan mendanai pembangunan hampir 1,000 rumah dan juga perbaikan beberapa ratus rumah di area Banda Aceh.

Pelaksanaan program permukiman Fund didasari oleh filosofi yang sama seperti mekanisme P2KP dan PPK: prinsip bahwa pemberdayaan masyarakat dan pendidikan harus menjadi satu kesatuan utuh dengan program infrastruktur masyarakat. Program tersebut merekrut para fasilitator P2KP dan menambah jaringan staf PPK yang sudah ada, dan juga merekrut serta melatih staf baru yang fokusnya hanya pada permukiman saja. Komite permukiman lokal yang beranggotakan 10-15 orang dibentuk di desa yang menjadi sasaran, juga Badan Bendahara pengawas, kesemuanya disahkan di notaris. Melalui komite permukiman lokal, skema ini memberikan bantuan uang tunai sebesar Rp 42 juta (sesuai jumlah yang disetujui BRR untuk satu rumah standar Tipe 36) pada setiap penerima bantuan, bertanggungjawab untuk merencanakan, merancang dan melaksanakan pembangunan rumah mereka sendiri. Rumah-rumah ini harus tahan gempa, ramah lingkungan maupun standar lainnya, termasuk kemungkinan untuk diperluas di masa mendatang. Hibah sebesar Rp 15 juta (\$1,615) juga tersedia untuk penduduk di daerah tersebut yang butuh uang untuk membetulkan rumah mereka. Uang disalurkan melalui rekening khusus yang dibuat oleh komite permukiman. Fund juga sudah menempatkan para konsultan di lapangan untuk membantu perancangan dan masalah-masalah teknis lainnya, serta untuk memastikan bahwa persyaratan awal mengenai transparansi, tanggung jawab, standar lingkungan dan lainnya sudah terpenuhi. Hal ini, menurut MDTF, adalah “yang paling utama dalam pembangunan berbasis masyarakat.”¹⁷⁹

“MDTF hanya mempunyai peran sebagai pengawas dalam program ini. Masyarakat sendirilah yang sebaiknya memutuskan siapa yang akan menerima hibah uang untuk membangun rumah baru, dan siapa yang butuh bantuan finansial untuk memperbaiki rumah mereka.” Safriza Sofyan dan Guemala Yatim, MDTF, Banda Aceh, 26 November 2005.

Program ini berbentuk on-budget, dengan dana yang disalurkan melalui rekening khusus yang dipegang oleh Departemen Keuangan di Jakarta. Seperti umum terjadi pada program yang on-budget, program permukiman MDTF awalnya berjalan dengan lambat. Prosedur birokratis, menurut Manajer Trust Fund, “terlalu lambat. Perumahan merupakan sektor yang paling mendesak, jadi penundaan sangat tidak bisa diterima.”¹⁸⁰ BRR sendiri juga frustrasi dengan lambatnya perputaran roda birokrasi raksasa di Jakarta, seorang juru bicara yang dikutip di surat kabar lokal mengatakan: “Kami mengerti bahwa tugas menteri keuangan adalah untuk mengendalikan, tapi jika kendali itu sampai menghentikan (rekonstruksi dan rehabilitasi) maka itu tidak benar.”¹⁸¹ Sementara salah seorang staff dari Departemen Keuangan berkata bahwa penundaan tersebut adalah karena pelaksana tidak mengerti sistem: “Ya, kami tahu kalau sejumlah orang menganggap kelambatan ini ada di Departemen Keuangan, tapi kami tidak akan menyetujui prosedur di mana proyeknya masih belum jelas. Sampai DIPA beres, program ini belum bisa dilanjutkan.”¹⁸²

Di Gampong Baru, Banda Aceh, masyarakat sangat gembira dengan situasi baru mereka, salah seorang penduduk menyatakan: “Kami sudah dijanjikan rumah oleh beberapa NGO. UPLINK pernah datang untuk pemetaan lahan di bulan April dan menjanjikan 250 rumah, pelaksanaannya nihil. World Vision datang kemari bulan September untuk membangun barak-barak, dan mereka bilang akan melanjutkannya dengan 213 rumah, namun pelaksanaannya nihil. Mungkin itu ada untungnya juga buat kami. P2KP datang minggu kemarin dan bilang bahwa kami bisa mendapatkan skema permukiman yang baru ini.

Kami sudah bisa melihat hasilnya sehingga kami sudah membentuk komite permukiman dan sudah mulai mendiskusikan anggaran serta strategi pembangunannya nanti, ini hebat.”¹⁸³ Untuk masyarakat yang sudah frustrasi dengan janji-janji kosong, program perumahan MDTF adalah kesempatan untuk mengendalikan minimal satu bagian dalam hidup mereka.

Walau begitu, pola pelaksanaan program tersebut bukan tanpa masalah yang mungkin timbul. Beberapa orang menyuarakan kekhawatiran tentang kemungkinan terjadinya korupsi, dalam bentuk pemberian “uang rokok”, pada orang-orang yang tugasnya adalah mengesahkan tiap tahap. Seperti juga di semua proyek Trust Fund, mekanisme anti korupsi yang tegas juga dipakai sebagai prinsip utama: uang untuk rumah baru diberikan dalam tiga tahap dan untuk perbaikan dua tahap, dan segala bentuk ketidaklengkapan persyaratan atau dugaan penyelewengan akan menyebabkan tahap berikutnya ditangguhkan. Penilaian terhadap kemajuan proyek dilakukan oleh komite penilai resmi dari masyarakat yang memberikan bantuan teknis pada penduduk untuk membantu mereka merancang rumah mereka sendiri. Meski begitu, sebuah kelompok masyarakat di kabupaten yang sama dengan lokasi proyek ini juga menyuarakan kecemasan mereka: “Kesempatan untuk terjadinya korupsi di mekanisme MDTF ini sangat besar. Misalnya, gampang sekali untuk membengkakkan harga material, membengkakkan biaya kontraktor rumah dll. Memang begitu kebiasaan orang Aceh, tapi kami tidak menyebutnya korupsi.”¹⁸⁴ Sementara itu, sejumlah penerima bantuan khawatir bahwa Rp 42 juta tidak akan cukup untuk membangun rumah karena melonjaknya harga material di Aceh. Sudah ada pembahasan di desa-desa tentang seandainya, kapan, dan bagaimana cara meminta kenaikan jumlah bantuan yang sudah dialokasikan pada MDTF, atau apakah masyarakat yang akan dilibatkan dalam tahap proyek selanjutnya sebaiknya menolak saja proyek itu dan menunggu agensi lain yang akan membuat rumah bagi mereka.

Pengawasan dan Evaluasi

Kegagalan dalam mengawasi proses dan hasil bisa menyebabkan berbagai macam dampak negatif. Pengawasan sangat penting untuk menghindari terjadinya korupsi, masalah kendali mutu, dan janji hasil akhir yang tidak tercapai. Kegagalan dalam pengawasan juga pada akhirnya akan menimbulkan perasaan diantara para penerima bantuan bahwa para pelaksana memperoleh lebih banyak daripada apa yang mereka berikan, dan tidak terlalu peduli dengan hasilnya bagi si penerima. Sementara itu, kegagalan dalam melaksanakan evaluasi pasca proyek membuat para pelaksana yang tidak kurang bertanggung-jawab bisa lolos begitu saja dengan penampilan kerja yang payah, lantas pergi untuk melanjutkan pekerjaan mereka yang berikutnya, dengan meninggalkan proyek berkualitas buruk dan perasaan kesal di hati para penduduk.

Sebagai contoh, di bulan Juli IOM menyerahkan 157 kios pasar yang pembuatannya dibiayai oleh ECHO di empat lokasi di bagian barat pulau Simeleu. Tapi hingga Desember, sebagian besar kios pasar di luar Sinabang, kota utama pulau itu, masih tetap kosong. Di desa Latiung, Teupah Selatan, tidak satu pun dari 14 kios pasar yang dibuat oleh IOM terpakai. Penduduk desa mengatakan tidak akan ada orang yang mau menggunakan pasar tersebut yang dalam kurun waktu beberapa bulan saja kondisinya sudah rusak berat. "Kondisi kios-kiosnya parah sekali.

Tempatnya tidak kelihatan seperti pasar, tapi malah seperti deretan kandang ayam. Banyak sekali lubang di dinding, sekarang tidak ada orang yang mau kios-kios ini."¹⁸⁵ Bupati setempat meradang saat ditanyai tentang kios-kios pasar IOM. "Sebetulnya saya mau saja berdiskusi tentang model pasar ini dengan IOM, tapi kelihatannya mereka tidak mau saran-saran dari saya. Selain dari yang ada di Sinabang, kios-kios pasar ini hanya buang-buang waktu dan uang saja."¹⁸⁶ Seandainya saja IOM kembali ke Simeleu untuk mengevaluasi dampak dari proyek ini, mungkin mereka bisa memperbaiki sejumlah masalah yang ada dengan cara membetulkan kios-kios yang rusak, sementara pada saat yang sama membangun hubungan yang lebih baik dengan Bupati lokal dan yang lebih penting lagi, dengan penduduk setempat. Di Simeleu, IOM sudah memiliki reputasi sebagai organisasi yang 'sangat tidak peduli' yang menganggap bahwa rekonstruksi tsunami 'hanyalah suatu proyek'.

"Para NGO asing hanya berada di Aceh selama hal itu sesuai dengan kepentingan mereka untuk berada di sini. Saya rasa satu-satunya motif mereka berada di Aceh adalah karena ada uang; begitu uangnya habis, mereka akan pergi." Adli Abdullah, sekretaris Panglima Laot, diwawancara 16 November 2005.

Kebalikannya, program kesehatan IRC/CARDI yang sebagian didanai oleh ECHO di Aceh Utara, menurut staf lokal yang dipekerjakan di program tersebut, memiliki sistem yang berkesinambungan dalam pengawasan dan evaluasi. Program tersebut berskala luas, dan mencakup rekonstruksi 9 polindes (klinik persalinan oleh bidan di tingkat desa), mensuplai semua peralatan untuk klinik-klinik yang baru, pelatihan bagi bidan desa, dan bekerja sama dengan Departemen Kesehatan dan Ikatan Bidan Indonesia (IBI), IRC/CARDI memberikan pelatihan sesuai standar bagi para bidan Aceh. Hal ini nampak jelas bahwa orang-orang di banyak tempat hanya memiliki sangat sedikit pengetahuan tentang kebersihan dasar, IRC/CARDI mempekerjakan staf sukarelawan lokal dengan gaji cukup dan melatih mereka dalam program pelatihan selama dua bulan. Pada saat-saat tertentu selama berlangsungnya pelatihan tersebut dikaji ulang dan masyarakat lokal diajak berkonsultasi, hasilnya adalah suatu program yang memiliki dampak positif pada kebersihan dasar dan perawatan kesehatan di sejumlah tempat berpenduduk paling rawan di daerah itu, di mana banyak penduduk masih tinggal di barak-barak yang kondisinya tidak bersih dan kadang terlalu penuh sesak. Di daerah Keude Lapang, di kecamatan Tanah Pasir, seorang 'sukarelawan' lokal IRC/CARDI yang dibayar Rp 25,000 (\$2.70) per hari untuk tinggal di barak bersama penduduk lokal untuk meningkatkan pengetahuan dasar mereka akan kebersihan dasar dan perawatan kesehatan berkata: "Saya senang dengan pelatihan yang saya dapat dari IRC/CARDI. Saya suka kerja di sini, dan saya tahu penduduk lokal menghargai kerja kami."¹⁸⁷ Program tersebut bukannya sama sekali bebas dari masalah, tapi para penerima bantuan cukup puas. Dalam diskusi dengan beberapa penduduk desa di komunitas barak, tercermin antusiasme yang tinggi untuk program IRC/CARDI, dan pujian karena terlihat adanya sistem pengawasan yang berkesinambungan, kelihatan jelas dari kunjungan para staf yang lebih senior yang kadang mampir ke desa untuk memeriksa pelaksanaan proyek dan kenyataan

bahwa pada saat masyarakat meminta perubahan (misalnya supaya tentang kesehatan dikurangi dan tentang pengetahuan dasar kebersihan rumah tangga ditambah), staf lokal segera menindak lanjutinya.

Menyikapi evaluasi dan kondisi yang berubah

Sangat sering, para peneliti mendengar bahwa organisasi sudah mengenali atau sudah diberitahu tentang masalah yang ada sejak awal. Tapi kerap kali, nampaknya staf dari berbagai lembaga entah kurang percaya diri atau tidak memiliki kewenangan untuk menggunakan inisiatif mereka sendiri guna memeriksa dengan selayaknya kondisi yang berubah atau untuk merespon berbagai usulan yang meminta perubahan. Hal ini membuat pekerjaan menjadi sia-sia sekaligus rasa frustrasi di pihak penerima bantuan.

Sebagai contoh, di seluruh Aceh, makanan dari World Food Programme (WFP) yang mencantumkan kata-kata 'Tidak Untuk Dijual' bisa ditemukan diperjualbelikan di banyak kios kecil dan pasar. Sejumlah pengungsi yang tidak memiliki pemasukan uang lebih suka menjual sebagian besar paket bantuan makanan dari WFP (yang variasi isinya tidak berubah dalam 12 bulan terakhir), atau menukarnya dengan komoditas lain.

Masalahnya sebagian adalah kelebihan pasokan, dan sebagian lagi adalah selera lokal. "Saya berani bilang kalau 80% masyarakat di sini tidak mau memakan ikan sarden kalengan dari WFP, jadi kami menjualnya," seorang penghuni kamp menjelaskan. "Saat makanan diantar, kami tinggal menelepon agen untuk mengambilnya lalu si agen membayar kami Rp 1,000 (\$0.10) per kaleng (sarden)." Di Banda Aceh, polanya sama, tapi harga beli dari pengungsi per kaleng hanya Rp 500 (\$0.05).

Namun penjualan makanan "Tidak Untuk Dijual" ini tidak hanya terbatas di Aceh saja. Suatu jaringan perdagangan yang luas mendistribusikan biskuit, sarden kalengan, beras dan pasokan makanan WFP lainnya di seluruh Sumatera Utara. Sebagian besar makanan tersebut dikirim ke pasar-pasar besar di Medan melalui jaringan agen yang lebih besar. Seorang agen lokal di Aceh Utara menjelaskan: "Setelah saya beli dari pengungsi, saya bawa stok makanan itu ke toko di Syamtalira Aron, lalu dibawa dengan truk ke Medan." Untuk mengatasi masalah yang mungkin muncul di titik-titik pemeriksaan polisi atau militer, truk biasanya membawa surat yang dibeli dari polisi atau militer setempat yang menyatakan bahwa "bantuan ini tidak dicuri melainkan dijual oleh para pengungsi."

Kotak: Bantuan yang dicuri

Kota Geudong di kecamatan Samudra Aceh Utara memang tidak terkena langsung oleh gempa bumi maupun tsunami, tapi masyarakat dari desa-desa sekitarnya yang hancur datang berduyun-duyun untuk mengungsi ke sana. Penduduk asli Geudong membantu menyediakan makanan dan barang-barang keperluan lainnya bagi 1,500 keluarga (5,378 orang) dari sembilan desa yang berdiam di sana.¹⁸⁸ Mesjid Geudong menjadi titik utama bagi IDP's yang mendirikan tenda pengungsian di tanah milik masyarakat di sebelah mesjid. Sebuah posko (pusat koordinasi darurat) didirikan di mesjid, dan Haji Syukri, tokoh masyarakat, dipilih sebagai ketuanya. Banyak organisasi menyalurkan bantuan melalui posko tersebut, termasuk mitra lokal dari Save the Children, yang beroperasi atas dana bantuan masyarakat Australia dan ECHO. Sistem distribusinya, menurut penduduk lokal, berjalan sangat bagus; setiap desa yang mendiami tanah mesjid sudah membentuk Dewan yang mengumpulkan informasi setiap minggunya tentang apa saja yang dibutuhkan, lalu menyampaikan pemesanan ke posko. Tapi masalah muncul setelah satu bulan kemudian, SATLAK (satuan dari kecamatan untuk pengelolaan bencana alam yang terdiri dari pejabat pemerintah tingkat kecamatan, polisi, dan militer) datang untuk memilih ketua posko yang baru. Penduduk lokal takut pada ketua yang baru, yang terkenal sangat dekat dengan militer.

Di bulan Februari akhir, tanpa sepersetujuan Syukri dan penduduk lainnya, posko tersebut dipindahkan ke kantor camat, sekitar satu kilometer jauhnya dari kamp IDP's. SATLAK dan kepala posko yang baru berkata bahwa mesjid itu sudah terlalu penuh sesak, dan bahwa posko mengganggu kegiatan mesjid. Tapi kenyataannya, komite mesjid berkata bahwa itu tidak benar: itu adalah taktik yang disengaja untuk mempermudah pencurian bantuan. Penduduk lokal menjelaskan bahwa banyak barang yang datang seperti susu bayi, tikar, ember, selimut, alat kebersihan, pakaian, sarung, sepatu, jas hujan, perlengkapan dapur, peralatan tenda dari Oxfam dan barang-barang lainnya dibawa pergi oleh kepala posko yang baru, staf dari kantor camat, dan staf SATLAK. Penduduk desa tak berdaya untuk protes.

Staf di kantor camat menjelaskan bahwa walaupun mereka menyimpan catatan tentang apa-apa saja yang sudah diberikan ke posko, tapi catatan tersebut hilang. "Kantor ini habis dibersihkan dan saya tidak tahu buku-bukunya ada di mana," kata seorang staf. "Mungkin sudah dibakar bersama kertas-kertas yang lain, soalnya begitulah kebiasaan kami. Saya memang ingat bahwa Save the Children, Oxfam, ICRC dan yang lainnya menyumbangkan banyak barang."¹⁸⁹ Saat didesak tentang etika membakar dokumen pemerintah, si anggota staf ini mendadak berubah pikiran: "Mungkin buku catatannya ada di dalam lemari itu, tapi saya tidak punya kuncinya." Melihat banyaknya bukti yang ada, nampak jelas bahwa minimal sejumlah dan mungkin sebagian besar bantuan sudah disalahgunakan dan dialihkan ke pihak-pihak yang tidak berhak. Sampai sekarang, belum ada satu pun pihak yang bersalah yang dimintai pertanggung jawaban untuk masalah ini oleh para donor, NGO, ataupun konstituen yang berhubungan, meskipun penyalahgunaan ini sudah diketahui dengan jelas di kalangan penduduk lokal.

"Pembeli besar di Medan akan menelepon kami kalau ada truk yang ditahan atau diperiksa oleh polisi. Lalu kami harus menjelaskan ke polisi bahwa stok itu tidak ilegal melainkan sudah dijual oleh pengungsi yang membutuhkan uang untuk membeli barang-barang lain." Agen pengumpul setempat, Samudra, 17 Desember 2005.

Tidak mengherankan, menilik besarnya skala penjualan, masalah ini sudah ditindak lanjuti oleh WFP dalam berbagai cara. Misalnya, di bulan Juli 2005 Indonesian Center for Agro-Socio-Economic Research and Development (ICASERD) melakukan penelitian untuk membantu WFP dalam merancang kebijaksanaan bantuan makanan mereka di Aceh. Laporan hasil penelitian menyatakan bahwa penduduk semakin

tidak berselera dengan paket makanan yang diberikan, dan bahwa sejumlah makanan dijual oleh para penerima bantuan. Secara khusus, laporan ICASERD menyarankan agar sarden kalengan tidak disertakan lagi dalam paket makanan, mungkin bisa digantikan dengan produk ikan lainnya yang lebih cocok dengan selera lokal.¹⁹⁰ Laporan FAO/WFP bulan Desember 2005 memang menyatakan adanya masalah yang berkembang dalam hal bantuan makanan yang tidak sesuai. Tapi laporan itu hanya menjelaskan persoalan tersebut dalam dua paragraf pendek, dan menggambarkan bahwa kejadian tersebut hanya anomali yang melibatkan IDP dengan status penghasilan tinggi dan orang-orang yang terlibat dalam skema kerja-demi-uang; dan paket makanan yang sama akan terus disalurkan oleh WFP sampai Maret 2006 karena stoknya sudah telanjur dibeli.¹⁹¹

Kebalikannya, ADB justru melakukan pendekatan yang sangat fleksibel dalam program-programnya, memeriksa terlebih dulu untuk memastikan bahwa kebutuhan masih tetap sama sebelum memulai proyek. Contohnya, proyek perumahan ADB

dengan sengaja ditunda untuk melakukan penilaian ulang atas kebutuhan di daerah-daerah yang sebelumnya sudah direncanakan untuk proyek percontohan: "Di bulan Juni kami punya beberapa ide awal tentang di mana proyek perumahan akan dimulai, tapi sekarang kami harus mencari lagi karena saya rasa sejumlah NGO sudah membangun perumahan di sana," ujar seorang staff ADB.¹⁹² Jumlah yang ditetapkan bagi setiap departemen adalah fleksible, dan akan mendapat penilaian serta penyesuaian secara terus menerus. "Keputusan mengenai berapa banyak yang akan dialokasikan untuk tiap departemen masih dalam penilaian ulang karena adanya perubahan kebutuhan dan kondisi," jelas Manajer Proyek ADB. "Mungkin Departemen Pertanian tidak membutuhkan sebanyak alokasi awal kami, kami bisa mengalihkan uang itu ke tempat lain."¹⁹³ Pendekatan fleksibel ini juga melebar ke redistribusi sektoral. "Pada rapat Komite Pengarah Committee MDTF yang terakhir, kami mendiskusikan tentang sektor-sektor yang menerima alokasi dana dari para donor yang sudah melampaui kebutuhan mereka yang sesungguhnya, tapi untuk sektor lain seperti infrastruktur umum untuk jalan dan jembatan, masih ada kekurangan alokasi dana," ujar kepala misi ADB di Sumatera. "ADB sedang mempertimbangkan untuk mengalihkan dana dari sektor-sektor yang kelebihan pembiayaan ke infrastruktur dan sektor-sektor lain."¹⁹⁴

Dukungan AIPRD untuk Pemerintahan Kecamatan dan Desa

Didorong oleh prinsip utama bahwa rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh yang berkesinambungan haruslah didasarkan pada memfungsikan struktur pemerintahan lokal, paket bantuan pasca tsunami AIPRD mencakup program pemerintahan. Program menyeluruh ini meliputi membangun atau memperbaiki sampai 180 buah bangunan kantor desa dan meunasah, selain menyediakan pula peralatan untuk kantor-kantor ini dan program pelatihan yang terus menerus bagi staf lokal. Alokasi awal sebesar A\$3 juta (\$2,239,000) sudah disiapkan untuk proyek ini. Tahap pertama proyek ini akan menyediakan 66 kantor desa atau meunasah di Aceh Besar, dan sudah dimulai di Baitussalam, di mana satu kantor kecamatan dan 13 kantor desa akan diperbaiki atau di rekonstruksi. AIPRD sudah mempekerjakan jasa dari kontraktor manajemen Australia, GHD, untuk memikul keseluruhan tanggung jawab dari pelaksanaan program ini, termasuk mengawasi desain, konsultasi dengan penduduk lokal, dan anggaran. Perjanjian hibah istimewa sudah ditandatangani dengan Bank Dunia untuk memfasilitasi dana guna disalurkan melalui mekanisme PPK yang dibentuk oleh Bank Dunia. Namun tidak seperti block grant PPK, yang dalam pemakaiannya bisa fleksibel, hibah Australia secara spesifik ditujukan untuk infrastruktur pemerintahan lokal.

Walau begitu, penggunaan mekanisme PPK menyebabkan tidak lancarnya komunikasi dengan para penerima bantuan (baik pejabat pemerintah lokal dan juga penduduk desa) serta tidak adanya pengertian akan prioritas dan kebutuhan mereka. Rencana-rencana untuk kantor desa tidak didiskusikan dengan pejabat pemerintah lokal hingga detik-detik terakhir saat proses pelaksanaan hampir dimulai. Dalam kasus kantor di tingkat camat, keberatan dari para pejabat lokal sudah diselesaikan, tapi menyebabkan penundaan dalam pelaksanaan. Seorang staff AIPRD berkata: "Desain pertama untuk kantor camat kemungkinan akan menghabiskan biaya Rp 500 juta (\$53,700) tapi sang camat tidak setuju. Jadi, kantor camat tersebut harus dirancang ulang, ternyata kemudian anggarannya berkurang menjadi Rp 300 juta (\$32,200)."¹⁹⁵ Namun dalam kasus kantor di tingkat desa, fleksibilitas semacam itu belum dilakukan. Seorang fasilitator PPK setempat berkomentar: "Program itu sebetulnya bagus. Satu-satunya masalah adalah, untuk proyek ini, kami berada langsung di bawah kendali GHD/AIPRD. Mereka memberi kami desain kantor, dan rincian biaya setelah semuanya disetujui, jadi kami hanya bisa membuat sedikit penyesuaian dalam alokasi dana. Dan sayangnya, kami tidak bisa mengganti desain karena AIPRD bilang desainnya harus seperti itu."¹⁹⁶

Sementara itu, penduduk desa nampaknya entah tidak ditanya tentang prioritas mereka ataupun tidak diberitahu tentang kemajuan dalam proyek. Para peneliti untuk studi kasus ini melakukan wawancara dengan gaya kuesioner dengan 260 penduduk di Baitussalam antara 16 sampai 21 November 2005. Tujuan dari kuesioner ini adalah untuk menilai tingkat kepuasan atas proses konsultasi dan pelaksanaan program kantor desa di kecamatan. Studi ini melibatkan 20 responden (10 laki-laki dan 10 perempuan) dari masing-masing desa di Baitussalam yang berjumlah 13 buah. Tidak satu pun dari 260 responden yang diwawancarai pernah menghadiri rapat desa. Lebih jauh lagi, tidak satu pun dari 130 responden perempuan yang pernah diundang untuk menghadiri rapat, entah untuk proses perencanaan maupun untuk diberitahu bahwa kantor desa akan dibangun. Para perempuan yang tidak tahu tentang proyek tersebut hanya tahu dari kerabat lelaki mereka. Hanya sedikit sekali responden di luar Kajhu (lokasi kantor proyek perdana) yang pernah mendengar tentang proyek ini; bahkan di Kajhu, di mana pembangunan sedang berlangsung saat wawancara dilakukan, para responden berkata kalau mereka sama sekali tidak tahu siapa yang membangun kantor desa, tapi mereka tahu pasti bahwa hanya sedikit orang lokal yang dilibatkan. Hasil dari kuesioner ini memastikan bahwa informasi tidak disebar merata, dan fasilitator PPK sendiri menjelaskan jika mereka harus menunggu instruksi dari GHD. Sementara itu, tidak ada satu pun responden yang menyebut bahwa kantor desa adalah prioritas utama bagi masyarakat. Beberapa kepala desa berkata bahwa jika para penduduk masih tinggal di rumah-rumah sementara, maka mestinya kantor desa tidak menjadi prioritas utama bagi para donor. Saat diminta untuk mengurutkan prioritas untuk desa-desa Baitussalam, 75% responden dari kuesioner ini menyebutkan perumahan dan pelayanan yang berhubungan dengan itu misalnya air, sanitasi, dan pasokan listrik, sementara 9% menyebutkan bahwa kesempatan untuk hidup layak jauh lebih penting untuk merehabilitasi masyarakat daripada sebuah kantor desa. Sisanya sebesar 16% menyebutkan fasilitas

masyarakat umum; bahkan saat secara eksplisit ditanya tentang kantor desa, tidak ada seorang pun yang bilang kalau hal itu adalah prioritas.

Kurangnya komunikasi ini mengakibatkan frustrasi atas beberapa kelambatan. Di bulan Oktober, kepala desa Cadek sudah menunggu kantor barunya selama beberapa bulan: “Kami bersyukur karena orang Australia mau membangun kantor desa kami, tapi kami harus menunggu sampai mereka membangun kantor percontohan di Kajhu. Selalu saja ada penundaan. Sekarang mereka bilang kalau mereka akan mulai sesudah Hari Raya di awal November.”¹⁹⁷ Tapi kenyataannya, tidak pernah ada kemungkinan bahwa bangunan akan mulai dibuat pada bulan November.¹⁹⁸ Fasilitator lokal PPK untuk Cadek memastikan bahwa peletakan batu pertama akan dilaksanakan pada awal 2006. Saat ditanya apakah dia sudah memberitahu si kepala desa tentang tanggal yang baru, dia menjawab: “Tidak, saya belum memberitahu mereka tentang jadwal ini. Kami sedang menunggu informasi dari Australia bahwa semuanya beres.”¹⁹⁹ Sementara itu. Penundaan menyebabkan timbulnya rasa frustrasi penduduk desa menyarankan agar PPK mengeluarkan dana yang dianggarkan supaya penduduk desa bisa membangun kantor desa mereka sendiri. “Itu bukan prioritas, tapi kalau memang akan dikerjakan, ya mari kita kerjakan,” kata kepala desa.²⁰⁰ Lebih lanjut lagi, beberapa penduduk lokal menanyai si peneliti: “Apa Anda bisa menyampaikan pesan kepada pemerintah Australia? Kami, penduduk Cadek, sudah capek dengan janji-janji kosong kalian. Sana bawa pergi kantor desa kalian dan janjikan saja pada orang lain, kami sudah tidak mau lagi jadi ‘proyek’ kalian.”²⁰¹

IV. Kesimpulan

*“Yang kami perlukan adalah kejujuran dan komitmen, bukan sekedar janji”*²⁰²

Tidak diragukan lagi, usaha membangun kembali Aceh menghadirkan banyak tantangan besar, bahkan bagi lembaga bantuan yang paling berpengalaman. Kerja keras lembaga bantuan internasional, nasional dan lokal telah memberikan kontribusi nyata bagi rehabilitasi Aceh dan akan berlanjut terus hingga masa yang akan datang.

Meski demikian, penelitian ini menggarisbawahi beberapa konsekuensi akibat program bantuan di Aceh. Sebagian besar masalah berakar pada kesalahan para donor dan pelaksana bantuan yang tidak berkonsultasi terlebih dahulu pada masyarakat dan berkoordinasi antar mereka sendiri, dan juga mempertimbangkan dampak potensial dan kelayakan proyek mereka. Dampak ini meliputi:

Perasaan tak berdaya dan frustrasi dari penerima bantuan: Yang perlu diwaspadai, kurangnya konsultasi dan komunikasi dengan penerima bantuan seringkali menambah stres bagi masyarakat yang mengalami trauma ini. “Orang luar mendatangi komunitas kami hanya untuk memotret atau meletakkan batu pondasi, media datang untuk melaporkan kemajuan pembangunan, dan ada pula BRR, namun kami tidak diberi kesempatan untuk mengatakan apapun,” kata seseorang. “Kami tersenyum manis, dan kemudian mereka semua pergi namun tidak ada yang terjadi hingga berbulan-bulan kemudian. Ini adalah hidup kami, kami bukan semata-mata latar belakang sebuah foto atau film, ini adalah kenyataan.”²⁰³ Mereka yang diperlakukan sebagai penerima bantuan pasif tidak senang akan penyediaan materi bantuan berkualitas buruk, seperti rumah yang berkualitas jelek, makanan, obat-obatan dan skema mata pencaharian atau program lain yang buruk atau asal memasok saja. Kegagalan untuk mengadakan konsultasi secara memadai dengan para penerima bantuan nampaknya merupakan kesalahan besar dalam kasus perancangan rumah, bidang yang sangat sensitif bagi kebanyakan orang. Beberapa pembaca laporan ini, bila rumah mereka terbakar hangus, akan menyerahkan tanggung jawab penuh dan pengawasan rancangan rumah pengganti kepada pihak kedua. Begitupun dengan rakyat Aceh, kebanyakan merasa sangat frustrasi harus

menunggu sementara rumah yang sedang dibangun tidak sesuai dengan kebutuhan mereka.

Perasaan tidak berdaya dan frustrasi ini seringkali berbalik menjadi amarah terhadap para donor dan pelaksana bantuan. Banyak yang merasa ditelantarkan oleh lembaga yang datang mencari data untuk mendapat dana dari luar negeri, namun tidak pernah kembali untuk melaksanakan proyek mereka. “Banyak yang menjanjikan program bantuan pada kami,” kata salah satu pejabat, “namun sebenarnya mereka hanya datang sebagai pelancong tsunami. Mereka merasa kasihan dengan keadaan yang mereka lihat dan ingin membantu. Mereka berjanji pada warga desa untuk membangun rumah, sekolah dan lainnya; kemudian mereka kembali ke daerah asal mereka untuk mengumpulkan uang. Namun entahlah, mungkin mereka tidak berhasil mendapatkan dana atau tidak cukup sehingga tidak kembali.”²⁰⁴ Banyak orang yang memberi reaksi sinis terhadap motif dan tujuan dari lembaga-lembaga internasional ini. “Sebenarnya, di Simeulu ini kami menyebut CARE dengan kepanjangan *Cari Repot* – artinya mereka mempersulit keadaan untuk diri sendiri. Anda ingin tahu mengapa CARE begitu lamban dalam melaksanakan program mereka untuk pengadaan rumah di Simeulu? Nah, itu karena banyak orang dari berbagai daerah yang bekerja untuk CARE di sini, mereka senang dan ingin tinggal lebih lama, jika mereka melaksanakan proyek lebih cepat maka mereka akan kehilangan pekerjaan.”²⁰⁵ Yang lainnya menanggapi dengan kemarahan “Jika ada satu lagi LSM yang datang dan memberi janji tanpa menunjukkan kerja mereka, saya akan mengejanya dengan parang,” kata salah seorang kepala desa di Aceh Besar.²⁰⁶ Bagaimanapun kebanyakan dari mereka menyatakan bahwa mereka hanya menginginkan perlakuan yang adil, “Kami menerima dengan tangan terbuka LSM manapun yang dapat menolong kami di Aceh Jaya,” kata salah seorang Sekretaris Daerah, “namun bila LSM tersebut hanya memberikan janji kosong, sebaiknya menyingkir saja.”²⁰⁷

Sementara, orang Aceh yang berperan sebagai perantara antara masyarakat lokal dengan pelaksana bantuan seringkali merasa kesal jika para donor dan pelaksana bantuan gagal melaksanakan janjinya membuat mereka berada dalam situasi yang canggung dan tidak nyaman dengan masyarakat lokal. Misalnya, ketika Oxfam mulai memotong anggaran bantuannya untuk perumahan di Blang Oi, anggota proyek setempat mengatakan bahwa LSM asing juga perlu untuk

menghadiri pertemuan dengan masyarakat di mana kabar buruk tersebut akan disampaikan, mengingat pengurus setempat sudah bekerja keras untuk mencari dukungan terhadap program pembangunan perumahan Oxfam dan merasa bahwa warga desa tentu akan menyalahkan mereka atas sebagian kegagalan ini: “Sebaiknya anda [kepada seorang staf Oxfam] dan teman-teman anda datang ke pertemuan,” kata salah satu anggota komite. “Kami tidak akan membiarkan para penduduk desa kecewa lagi, kami ingin kalian [Oxfam] mengatakan pada semua orang bahwa kegagalan ini tidak berhubungan dengan pengurus ditingkat desa, hal ini adalah kesalahan Oxfam.”²⁰⁸

Beberapa pelaksana bantuan mengetahui kekerasan dan kekuatan masyarakat setempat, yang merupakan penunjang berharga dalam keseluruhan proses rekonstruksi ini, adalah “penghambat”. “Masalah dengan masyarakat setempat di Aceh adalah mereka terlalu ‘keras kepala’, merasa lebih tahu, dan jarang mengucapkan ‘terima kasih’,” kata salah seorang staf.²⁰⁹ Orang-orang yang menolak untuk pindah ke rumah-rumah baru karena terlalu kecil atau ke barak karena jauh dari kesempatan kerja, atau untuk bekerja tanpa dibayar sementara di sekitar mereka orang-orang dipekerjakan dalam program cash for work, dianggap ‘tak tahu terimakasih’. Namun menuntut keadilan, keterbukaan, dan perlakuan yang bertanggung jawab bukanlah rasa tidak tahu terima kasih.

Pemborosan: Cerita yang tertulis dalam laporan ini merupakan testimonial mengenai banyaknya pemborosan terjadi sebagai konsekuensi dari kurangnya konsultasi dan koordinasi. Rumah yang tidak ditempati, perahu yang tidak dapat digunakan untuk melaut, hibah yang tidak memadai untuk kebutuhan mereka sehingga dibelanjakan untuk hal lain, hal ini sama dengan tidak menghargai usaha pemerintah dan orang-orang yang telah menyumbangkan uang mereka, individu dan organisasi yang telah bekerja keras untuk membuat proyek tersebut dan penerima bantuan itu sendiri.

Penciptaan atau memperparah jurang sosial: Bantuan rekonstruksi untuk Aceh sering menyebabkan “dampak sosial”. Tingkat bantuan yang tidak sama, baik di dalam ataupun lintas komunitas dan wilayah, serta kemampuan beberapa individu untuk mendapat keuntungan pribadi dari kehadiran lembaga internasional

sementara yang lain berjuang mengalami inflasi berat, telah membakar kecemburuan sosial.

Sementara itu, potensi ketegangan antara masyarakat yang mengungsi karena tsunami ke wilayah yang penduduknya sudah lama menetap di sana akan meningkat seiring semakin banyaknya orang yang bermigrasi dari wilayah tidak terkena tsunami ke wilayah korban tsunami untuk mencari pekerjaan dan bantuan. Seiring meningkatnya perpecahan antara pemenang dan pecundang dalam bantuan rekonstruksi, dan terkikisnya kapital sosial, kemungkinan terjadinya konflik sosial semakin besar. Bahkan, bukannya meningkatkan perhatian dalam masyarakat penerima bantuan internasional mengenai hubungan antara bantuan pembangunan dan konflik, banyak program yang diuji oleh penelitian ini tampak kurang memiliki perspektif yang sensitif terhadap konflik. Sementara, perempuan semakin terpinggirkan dalam berbagai proses pengambilan keputusan. Hal ini memperkuat pola diskriminasi jender yang sudah ada.

Praktek yang tidak berkelanjutan: Hasil penelitian ini memunculkan pertanyaan serius tentang kemampuan lingkungan fisik dan sosial Aceh akan mampu menghadapi efek jangka pendek dan panjang dari berbagai aspek usaha rekonstruksi. Kegagalan pelaksanaan proyek untuk mengembangkan kapasitas lokal akan menyebabkan gagalnya proyek-proyek ambisius setelah para lembaga internasional meninggalkan Aceh. Sementara, penebangan liar yang menyertai proses rekonstruksi telah merampas hasil adil yang seharusnya diperoleh rakyat Aceh dari sumber daya publiknya, mengancam keragaman biotik dan potensi aktivitas ekonomi seperti ekowisata, dan berpotensi menimbulkan bencana alam yang lebih besar di masa depan.

Sebagai tambahan masalah yang telah disebutkan di atas, nampaknya ada keengganan dari komunitas internasional untuk mengenali kapasitas masyarakat Aceh untuk menolong diri mereka sendiri. Di seluruh Aceh, masyarakat setempat yang telah lelah menunggu bantuan dari luar, mendirikan rumah dan sekolah sendiri dari sisa-sisa bahan bangunan dan menyediakan kebutuhan dasar keluarga mereka sendiri. Melalui inisiatif mereka, masyarakat Aceh mendirikan dewan masyarakat, dan memberikan dukungan dan dorongan pada orang yang telah kehilangan sangat banyak akibat tsunami. Orang-orang ini tidak menyatakan ‘kepemilikan’ atau mengharap penghargaan atas usaha mereka tersebut. Tidak

ada brosur mengilap atau *website* yang mengumumkan pada dunia bahwa masyarakat lokal memegang peranan dalam usaha rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh. Orang-orang ini tidak menghadiri seminar internasional, berbicara dari satu tempat ke tempat lain dengan presentasi menggunakan *power-point*, atau melakukan wawancara dengan pers untuk mendapat pujian atau materi. Peran masyarakat lokal dalam membangun diri mereka sendiri merupakan salah satu cerita sukses terbesar periode pasca tsunami. Perlu dilakukan sebuah pengenalan lebih jauh oleh donor dan pelaksana bantuan terhadap peran yang dilakukan masyarakat lokal ini.

Pelajaran utama dari penelitian ini adalah kesuksesan proyek harus diukur bukan hanya secara kuantitatif, namun juga kualitatif, dengan masukan dari penerima bantuan dan peninjau. Penilaian atau evaluasi yang difokuskan secara eksklusif pada faktor kuantitas seperti jumlah penerima bantuan, rumah yang dibangun, dan sebagainya, pasti akan gagal dalam menghargai kesuksesan seluruhnya (atau kegagalan) dari proyek atau konsekuensi jangka panjang yang dapat diantisipasi ataupun tidak. Untuk benar-benar mengetahui dampak proyek dan untuk menilai apakah fase pemulihan, rehabilitasi dan pembangunan saling mendukung secara konstruktif, sebaiknya kita bertanya pada penerima bantuan, seperti yang dilakukan oleh penelitian ini.

V. Rekomendasi

Konsultasi dan komunikasi dengan masyarakat

- **Memperbaiki konsultasi dengan masyarakat pada semua tahap pelaksanaan proyek, termasuk penilaian kebutuhan praprojek dan perancangan proyek.**

Kegagalan untuk berkonsultasi dengan semua anggota masyarakat, baik laki-laki dan perempuan, kaya dan miskin, selama tahap pelaksanaan proyek dapat menghasilkan proyek yang tidak efektif atau kurang sesuai dengan kebutuhan lokal mengakibatkan masyarakat merasa terampas masa depannya. Gaya penilaian kebutuhan dari atas ke bawah sebaiknya cepat digantikan dengan konsultasi dari bawah ke atas. Ini berarti terjun langsung, tidak hanya sampai tingkat camat atau kepala desa, tapi juga masyarakat desa. Daripada arus informasi mengalir dari lembaga pemberi bantuan ke masyarakat, lebih baik memprioritaskan informasi dari masyarakat ke badan pelaksana. Harus disediakan sarana untuk memfasilitasi arus informasi dua arah. Proses ini seharusnya merupakan usaha bersama antara donor yang berencana untuk memasuki daerah tertentu, mungkin dengan membuat tim gabungan penilaian kebutuhan.

- **Memperbaiki pola komunikasi dengan masyarakat.**

Kurangnya akses informasi menyebabkan masyarakat tidak puas, bahkan melontarkan amarah dan benci terhadap lembaga pemberi bantuan yang terlambat memenuhi janji pengadaan infrastruktur, mata pencaharian, dan program lain. Alur informasi tak langsung yang harus melalui beberapa lapis birokrasi lokal tidak hanya mengakibatkan ada beberapa informasi tak sampai ke masyarakat, tapi juga berbenturan dengan masalah hirarki dan struktur sosial yang didominasi laki-laki. Banyak strategi informasi yang saat ini ditangani oleh donor dan pelaksana bantuan, seperti papan pengumuman, tidak di-*update* secara reguler. Program perumahan MDTF telah membuat komitmen publik pada masyarakat lokal untuk memastikan bahwa papan pengumumannya selalu di-*up-date* dengan informasi tentang dana yang dikeluarkan, kepada siapa, dan bagaimana kemajuannya. Inisiatif ini harus dimonitor secara hati-hati untuk menjamin

informasi yang berkualitas. Jika terbukti efektif, seharusnya dicontoh di daerah lain.

- **Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan proyek**

Keterlibatan masyarakat dalam pencanaan dan pelaksanaan proyek, tak hanya memberikan rasa kepemilikan pada masyarakat, namun membantu menghindari isu yang tak terantisipasi, seperti pertanyaan mengenai relevansi, dampak dan ketidakesesuaian. Memberikan masyarakat lokal sumber daya secara langsung: memberikan mereka bantuan teknis serta bahan baku untuk membangun dan bantuan lainnya yang mungkin mereka butuhkan untuk eksekusi, menyelesaikan dan melaporkan proyek mereka sendiri. Di saat yang sama, donor harus mengadopsi sikap yang lebih fleksibel dan tidak memperhatikan diri sendiri sehubungan dengan jadwal dan anggaran proyek.

- **Meningkatkan partisipasi perempuan dalam konsultasi, komunikasi dan implementasi dalam masyarakat.**

Karena struktur patriarki masyarakat Aceh, jika perempuan tidak secara eksplisit dilibatkan dalam proses konsultasi, mereka tidak akan diikutsertakan. Donor dan pelaksana perlu memastikan perempuan memiliki kesempatan sebanding untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan dengan menantang peran laki-laki sebagai pemimpin dalam masyarakat. Dalam pertemuan masyarakat, kebijakan diskriminasi yang positif, termasuk kuota, bisa memastikan bahwa jumlah perempuan yang hadir cukup, namun peserta perempuan sering hanya diam. Pilihan lebih baik adalah mengadakan pertemuan perempuan secara terpisah, karena banyak perempuan kehilangan percaya diri untuk mengutarakan pandangan mereka, terutama bila perwakilan setempat menghadiri pertemuan tersebut. Pertemuan perempuan ini sebaiknya memilih perwakilan untuk menghadiri pertemuan masyarakat untuk mengajukan kontribusi perempuan. Pelaksana bantuan dan donor sebaiknya mencoba untuk memanfaatkan tenaga perempuan sebagai staf karena banyak perempuan mengeluh bahwa sulit terlibat dalam sebuah proses secara sebanding bila sebagian besar staf lembaga bantuan yang terlihat adalah laki-laki, dan sebaiknya mempertimbangkan program yang bertujuan mengubah sikap laki-laki untuk memastikan kelanjutan perubahan serta pada akhirnya menjadi agenda yang dijalankan

sendiri oleh rakyat Aceh dan bukannya program yang diterapkan secara sementara oleh orang luar.

- ***Meningkatkan jumlah perwakilan organisasi masyarakat sipil dalam Komite Pengarah badan donor dan pelaksana serta menyediakan sarana bagi sejumlah perwakilan untuk terlibat dalam konsultasi dan sosialisasi.***

Misalnya, tidak ada sarana bagi perwakilan masyarakat sipil dalam Komite Pengarah MDTF untuk bertanggung jawab terhadap proses konsultasi dan sosialisasi. Hak dan tanggung jawab kedua dewan perwakilan seharusnya dijelaskan pada mereka dan seharusnya disediakan sarana bagi mereka untuk terlibat dengan anggota masyarakat sipil yang lain untuk mengumpulkan ide mengenai kebijakan dan untuk mensosialisasikan keputusannya.

- ***Peka terhadap prioritas yang lebih besar dari masyarakat saat menerapkan proyek.***

Memulai proyek infrastruktur penting sementara masyarakat setempat tinggal dalam tenda dapat menciptakan masalah hubungan dengan masyarakat jika tidak ada diskusi dan negosiasi. Donor sebaiknya berkoordinasi untuk memastikan bahwa masyarakat setuju dan menghargai ketergesaan akan kebutuhan infrastruktur umum terhadap proses rekonstruksi yang lebih besar. Di waktu yang sama, badan bantuan sebaiknya memastikan terpenuhinya kebutuhan dasar ketika proyek lain dimulai.

Membangun kapasitas lokal

- ***Memperkuat kerjasama dan kolaborasi dengan pemerintahan daerah.***

Pejabat pemerintah provinsi dan kabupaten seringkali mengungkapkan keputusan dan kemarahan karena donor serta lembaga bantuan tidak mengacuhkan mekanisme birokrasi yang ada dan memosisikan diri sebagai pemerintah paralel atau pemerintah kedua. Untuk memberikan posisi kepada pemerintah daerah dalam proses proyek dan memastikan kelanjutannya, rasa kepemilikan mereka dalam proses rekonstruksi harus kuat, dan kolaborasi serta kerjasama juga harus diperkuat. Hubungan yang melibatkan pemerintah daerah dalam perencanaan, pengawasan, evaluasi dan

pelatihan akan memberikan keuntungan potensial bagi semua pihak. Sementara itu donor dan mitra pelaksana dari badan internasional harus menghadiri rapat koordinasi yang diadakan oleh departemen pemerintah daerah, atau setidaknya mengirimkan pejabat tingkat menengah mereka dalam tiap pertemuan.

- ***Berupaya untuk mencegah perekrutan dari kalangan pegawai negeri***

Setelah donor dan pelaksana bantuan pergi, tanggung jawab untuk meneruskan banyak proyek dan masa depan lebih baik bagi Aceh akan bersandar lebih banyak pada pemerintah setempat. Keluarnya pegawai negeri kini merupakan ancaman masa depan, dan mungkin bisa dikurangi dengan menawarkan kesempatan pada pegawai negeri yang telah mengabdikan, misalnya selama 5 tahun untuk mengajukan permohonan selama 1 atau 2 tahun bekerja sambilan pada LSM Internasional di bidang yang sama. Dengan cara ini, pegawai berpengalaman dapat menikmati gaji tambahan dan keuntungan sementara mendapatkan pengalaman dan ide-ide baru yang bisa dimanfaatkan di tempat asal mereka. Strategi seperti itu dapat dipakai untuk mengatasi fenomena negatif pegawai negeri sekarang ini dan menjadikannya positif.

- ***Bekerja untuk meningkatkan kapasitas LSM lokal dengan menggunakan agenda yang berbasis kebutuhan.***

LSM lokal atau kelompok berbasis komunitas sebaiknya memiliki akses untuk membangun kapasitasnya dalam pelaksanaan proyek, dan dengan memandang masa depan kelompok masyarakat sipil. Sebagai tambahan, sebaiknya disediakan sarana untuk membangun kapasitas yang dapat membantu masyarakat setempat untuk memenuhi standar donor internasional dalam bidang pengawasan dan pelaporan.

Menghindari konflik sosial

- ***Peka terhadap potensi terjadinya konflik sosial antara masyarakat lokal dengan pendatang.***

Aceh telah menjadi tanah harapan bagi banyak orang Indonesia, orang-orang berdatangan dari Jakarta dan tempat yang lebih jauh untuk mencari pekerjaan berupah tinggi dari komunitas donor internasional. Komunitas pemberi bantuan

seharusnya waspada bahwa jika sebagian besar pekerjaan atau posisi senior lebih banyak diisi oleh pendatang, akan terjadi sosial konflik. Sudah terjadi contoh konflik dalam beberapa LSM internasional yang memiliki perbedaan tarif upah antara orang Aceh dan pendatang. Semua orang Indonesia harus diberikan tarif upah yang sama besar, dan jika mungkin, setiap badan seharusnya memiliki peraturan untuk mempekerjakan masyarakat setempat. Ada juga konflik yang terjadi ketika pekerja dari luar daerah diajak untuk bekerja di proyek konstruksi, karena tidak ada tenaga kerja terlatih dari Aceh. Untuk mengatasi masalah ketidaktrampilan masyarakat lokal ini, perlu dilakukan pelatihan bersertifikat. Karena beberapa badan akan ada di Aceh dalam kurun waktu dua sampai lima tahun ke depan, maka mungkin saja mengawarkan pelatihan penuh untuk beberapa ketrampilan kejuruan.

- ***Mengurangi kesenjangan pemberian bantuan antara 'daerah tsunami' dan yang 'bukan daerah tsunami'.***

Konsep 'daerah korban tsunami' dalam beberapa hal berlaku untuk seluruh Aceh. Misalnya, lumpuhnya sistem transportasi lokal dan pasar telah mempengaruhi sektor pertanian propinsi ini, lebih jauh lagi membuat penduduk di daerah konflik semakin melarat. Banyak orang di luar daerah yang terkena tsunami kini mengeluh mereka hidup di 'lingkungan kumuh'. Migrasi ke daerah korban tsunami, di mana kesempatan untuk bekerja, pelatihan keahlian dan kesempatan lainnya terbuka, menyebabkan berkurangnya tenaga ahli di daerah yang tidak terkena tsunami, di mana para penduduknya yang kini bahkan lebih melarat setelah menderita akibat konflik di sana. Donor sebaiknya meneliti cara untuk meluaskan cakupan operasi mereka untuk menyertakan daerah konflik dan komunitas mantan GAM.

- ***Mengurangi kecemburuan sosial disekitar isu perbedaan jenis dan ukuran perumahan.***

Dari hasil konsultasi dengan masyarakat setempat, badan bantuan sebaiknya mengadopsi satu atau beberapa model rumah yang sesuai untuk satu desa. Jika mungkin, kebijakan satu pemasok rumah, satu desa harus diikuti, namun hal ini mustahil, kemudian donor dan pelaksana bantuan yang beroperasi dalam sebuah komunitas sebaiknya berkoordinasi untuk memastikan kesamaan ukuran dan kualitas rumah. Di waktu yang sama, memperbanyak

keterlibatan si penerima bantuan dalam proses perencanaan dan implementasinya akan membangun rasa memiliki dan seringkali menimbulkan penerimaan jika ada ketidaksesuaian yang kurang penting atau di luar rencana.

- ***Mengambil langkah-langkah agar memastikan bahwa sistem cash-for-work tidak memperparah kesenjangan atau menimbulkan kecemburuan sosial.***

Pelaksana bantuan harus memastikan bahwa sistem cash-for-work tak hanya ditujukan pada target yang tepat dengan mempekerjakan masyarakat setempat, namun masyarakat juga harus diberi penjelasan bahwa sistem tersebut tidak mewakili pekerjaan jangka panjang. Sistem ini seharusnya segera diikuti oleh inisiatif mata pencaharian lain. Di beberapa daerah, lebih bijak untuk menawarkan peralatan untuk bertani, menangkap ikan, atau sektor pekerjaan lainnya sebagai pengganti uang tunai, sehingga membantu masyarakat untuk menjaga sumber daya yang membantu mereka membangun kembali mata pencaharian baru.

- ***Memperioritaskan usaha untuk mengatasi kesenjangan dalam program perumahan antara mantan penyewa dan mereka yang tak Memiliki Tanah.***

Distribusi perumahan yang terkonsentrasi pada daerah atau sekumpulan orang tertentu, menghasilkan naiknya tekanan antar dan di dalam komunitas. Yang menjadi perhatian adalah ketidakmampuan pemerintah untuk menghasilkan kebijakan jangka panjang dan konkrit untuk para pemilik tanah dan mantan penyewa yang semakin berjarak dari komunitas sekitar mereka. Pemerintah daerah harus membuka dialog dengan kelompok seperti pemilik tanah dan mantan penyewa, untuk mendiskusikan pilihan kebijakan jangka pendek, menengah dan panjang bagi kelompok-kelompok ini. Kebijakan tersebut sebaiknya dapat diterapkan secepat mungkin.

- ***Menghindari Pendekatan kepada individu yang dapat mengikis bentuk kehidupan tradisional***

Pendekatan perorangan dalam pendistribusian makanan, perumahan dan pekerjaan telah mengakibatkan kesenjangan dan tidak hanya berhasil mengkotak-kotakan mereka yang terkena tsunami namun juga merusak cara hidup komunal

yang ada pada beberapa tempat di Aceh, pada beberapa daerah bahkan menuju konflik dalam komunitas. Donor dan pelaksana bantuan setidaknya mengizinkan atau mungkin mendorong pendekatan kelompok dalam hal perumahan dan penunjang pekerjaan, misalnya melalui kredit union.

- ***Mengintegrasikan perspektif manajemen konflik ke dalam semua program***

Umumnya dalam lingkungan yang tidak stabil seperti Aceh, di mana guncangan tak hanya terjadi karena tsunami namun juga karena perang saudara selama bertahun-tahun, bantuan pembangunan berpotensi untuk memperburuk perpecahan dan ketegangan sosial yang sudah ada serta menciptakan masalah baru. Diantara sumber potensi konflik yang telah ditemukan para peneliti kami adalah: kecemburuan sosial dalam wilayah korban tsunami, baik di dalam atau antar komunitas (meliputi masalah rumah, dan sebagainya); perbedaan kesempatan ekonomi antara wilayah yang terkena tsunami dan tidak; terbentuknya pasar gelap untuk barang-barang ilegal (kayu); dan kurangnya program yang secara spesifik membantu reintegrasi mantan GAM dan komunitasnya. Donor sebaiknya melakukan pemeriksaan kerapuhan konflik di area yang spesifik untuk mengidentifikasi dan memprioritaskan penyebab potensi konflik sosial atau ancaman terhadap perjanjian damai di Aceh, dan menunjukkan tak hanya bagaimana aktivitas rekonstruksi yang sudah ada dan terencana dapat memperburuk potensi konflik namun juga bagaimana aktivitas tersebut dapat mendukung usaha setempat mencapai perdamaian.

Melindungi kelestarian lingkungan

- ***Mengambil langkah tegas untuk mengurangi penggunaan kayu ilegal dan untuk memastikan bahwa bahan baku konstruksi lainnya berasal dari sumber yang aman dan legal.***

Kayu yang berasal dari Indonesia dan memiliki sertifikat tidak selalu legal. Komisi Eropa dan yang lainnya telah menyatakan bahwa penggunaan kayu sitaan adalah salah satu sumber kayu yang mungkin diterima, namun hal ini malah menciptakan pasar kayu sitaan. Lembaga bantuan harus mencari sumber kayu dari luar negeri. Konsultasi dan kerjasama dalam mencari bahan baku alternatif atau pengadaan kayu luar

negeri dari sumber yang berkelanjutan dapat digalakkan oleh kelompok kerja perikanan, yang seharusnya beranggotakan semua badan pelaksana bantuan internasional dan lokal, dengan sanksi dari donor bila ada pelanggaran. Sementara, di beberapa tempat ada tanda-tanda penggalian ilegal untuk memasok bahan baku guna pembangunan yang baru saja dimulai di Aceh. Badan bantuan sebaiknya memastikan bahwa kuantitas batu gunung yang digunakan untuk proyek mereka berasal dari lokasi yang legal, ramah lingkungan dan didukung manajemen penggalian yang baik. Dukungan terhadap tungku pembakar batu bata berbahan bakar kayu sebaiknya dihentikan, dengan memprioritaskan pelatihan dan sosialisasi cara membuat batu bata yang ramah lingkungan.

Pengawasan dan evaluasi

- ***Proses restrukturisasi proyek dan evaluasi program sebaiknya melibatkan penerima bantuan.***

Dalam laporan publik serta dalam evaluasi, para pelaksana seringkali lebih terfokus pada promosi 'merek' mereka sendiri daripada kebutuhan penerima bantuan. Kebanyakan donor, kontraktor manajemen dan pelaksana melakukan evaluasi internal yang dijalankan oleh staf mereka sendiri, atau setidaknya konsultan yang dipekerjakan oleh mereka. Evaluasi ini cenderung mementingkan hasil dan hampir tidak pernah mencantumkan penilaian kualitatif oleh penerima bantuan sendiri. Hasil evaluasi seringkali bukan untuk konsumsi umum atau telah dimodifikasi sebelum dapat dilihat oleh orang di luar organisasi. Cobalah memperbolehkan evaluasi independen. Mengikutsertakan penerima bantuan untuk melakukan evaluasi di mana penerima bantuan berperan sebagai 'pemegang saham' dalam proses evaluasi ini. Pendekatan multi level ini sebaiknya dimulai sejak tahap perencanaan dan dilanjutkan dengan implementasi serta interpretasi hasilnya. Memperbolehkan hasil evaluasi lengkap dibaca oleh semua orang yang tertarik, terutama penerima bantuan.

- ***Ikut serta dalam pengawasan mitra lokal.***

Kurangnya pengawasan reguler dan sistematis terhadap mitra lokal oleh donator, mengakibatkan kesalahan manajemen dan meninggalkan penerima bantuan tanpa hasil. Ketika donor atau kontraktor manajemen meninjau lapangan,

seringkali ditemukan bahwa program tidak diimplementasikan sesuai rencana, atau tidak sesuai jadwal dan para penerima bantuan merasa tidak puas serta putus asa. Tentu semua ini tidak muncul dalam dokumen evaluasi. Praktek pengawasan mitra lokal yang lebih sistematis dan terstruktur, serta dalam pembuatan laporan dan kunjungan lapangan, akan membantu memecahkan masalah ini, demikian pula membagi informasi mengenai masalah dan solusinya.

- ***Cepat tanggap terhadap perubahan sesuai kondisi dan kebutuhan***

Dalam mengalokasikan dana dan sumber lain untuk proyek, tampak keengganan untuk memulai proses evaluasi yang berkelanjutan guna memeriksa apakah konsep proyek masih valid. Hanya ADB yang berbicara mengenai pemeriksaan kembali dan penurunan standar program tertentu. Sangat penting untuk melakukan pemeriksaan terhadap kondisi proyek yang berubah dan kebutuhan masyarakat setempat. Sumber daya yang dialokasikan pada proyek harus diubah sesuai kebutuhan dan segera digantikan. Semua donor dan badan pelaksana harus memiliki fleksibilitas untuk menghentikan rencana program yang tidak lagi dibutuhkan dan mungkin tidak menjadi kepentingan jangka panjang bagi masyarakat yang akan mereka bantu.

APPENDIX 1

SEKILAS TENTANG DONOR

Multi Donor Trust Fund

Multi Donor Trust Fund for Aceh and North Sumatra (MDTFANS, selanjutnya disebut MDTF) didirikan pada bulan April 2005 oleh Bank Dunia bersama pemerintah Indonesia dan empat belas donor lainnya. Badan pembangunan yang dibawah oleh Bank Dunia, International Development Association (IDA) berfungsi sebagai penanggungjawab dan menjalankan fungsi kesekretariatan. Donor termasuk Komisi Eropa (EC), pemerintahan Belanda, Inggris, Denmark, Norwegia, Kanada, Swedia, Jerman, Amerika Serikat, Finlandia, Belgia, Selandia Baru dan Irlandia, sebagai tambahan Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia (ADB). Lembaga ini diawasi secara bersama oleh Komite Pengarah yang diketuai bersama oleh EC (satu-satunya donor terbesar), perwakilan dari Indonesia, BRR, dan perwakilan dari penanggung jawab MDTF yaitu Bank Dunia. Donor yang telah menyumbang lebih dari \$10 juta dimasukkan kedalam anggota Komite Pengarah, termasuk juga dua perwakilan dari masyarakat sipil Aceh, perwakilan dari pemerintah Indonesia, dan dari pemerintahan daerah di Sumatra Utara serta Aceh. (lihat hal xxx). Pada 19 Januari 2006, sejumlah \$532,27juta telah disalurkan pada MDTF oleh 15 donor, termasuk \$245,33 juta oleh EC, \$100 juta dari Belanda, \$45 juta dari Inggris dan \$25 juta dari Bank Dunia sendiri.²¹⁰ Meskipun pada awalnya seluruh dana MDTF direncanakan untuk dicairkan melalui mekanisme keuangan pemerintah Indonesia atau on-budget, untuk proyek-proyek terbaru yang juga termasuk dalam mekanisme pendanaan off-budget. Dalam kontribusi kepada Trust Fund, semua menyetujui prinsip dasar dan prioritas Fund, donor tidak dapat menahan dana untuk membiayai program tertentu.

Tabel: MDTF - Proyek di daerah korban tsunami, Aceh dan Nias.²¹¹

Nama Proyek	Alokasi	Daerah Fokus
Rekonstruksi administrasi tanah Aceh (Reconstruction of Aceh Land Administration System - RALAS)	\$28,5 juta	Semua daerah tsunami, mulai dari Banda Aceh dan Aceh Besar
Pemulihan masyarakat melalui proyek pengembangan kecamatan	\$64,7 juta	Kecamatan yang terkena tsunami, dengan kebutuhan identifikasi prioritas
Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP)	\$18 juta	Wilayah perkotaan yang terkena tsunami, dengan kebutuhan identifikasi prioritas
Dukungan teknis untuk Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) NAD-Nias	\$14,7 juta	Rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan Nias
Proyek rehabilitasi dan rekonstruksi permukiman berbasis komunitas	\$150 juta dalam dua tahap; tahap pertama \$85 juta	Aceh dan Nias
Program manajemen limbah pasca-tsunami	\$14,5 juta	Banda Aceh, Aceh Barat dan kabupaten lain yang terkena tsunami
Proyek lingkungan dan hutan Aceh	\$14,5 juta	
Rekonstruksi dan rehabilitasi pelabuhan, tahap I	\$3,7 juta	Calang, Sinabang dan Gunung Sitoli
Program pengendalian banjir Banda Aceh	\$4,5 juta	Banda Aceh
Program logistik dan pengiriman laut	\$24,6 juta	Beberapa pelabuhan

Bank Pembangunan Asia (ADB)

Total sumbangan ADB kepada negara yang terkena tsunami sampai saat ini adalah \$851 juta, termasuk \$175 juta yang bisa dialihkan dari proyek dan program yang sedang berjalan untuk upaya pemulihan tsunami. Sumbangan dikelola melalui Asian Tsunami Fund.²¹²

Secara total, kontribusi ADB terhadap daerah yang terkena tsunami di Indonesia berjumlah lebih dari \$390 juta.²¹³ The Earthquake and Tsunami Emergency Support Project (ETESP)²¹⁴ didirikan pada April 2005 dengan \$290 juta dari Asian Tsunami Fund dan kontribusi tambahan \$10 juta kepada MDTFANS. Secara total, alokasi sejumlah \$300 juta merupakan bantuan terbesar dalam sejarah ADB. Program dua tahap ETESP adalah untuk memperbaiki pelayanan masyarakat yang utama, membangun infrastruktur dan mendorong aktivitas ekonomi swasta. Hal-hal umum yang menjadi fokus dari ETESP meliputi pemulihan mata pencaharian, infrastruktur masyarakat, pemulihan pelayanan sosial, infrastruktur fisik, dan pemerintahan. Tahap pertama memprioritaskan hal-hal yang mendesak dari manajemen bencana, rehabilitasi dan rekonstruksi pada sejumlah wilayah yang tidak terlalu parah, termasuk kesehatan, air dan sanitasi, irigasi serta pengendalian banjir, perbaikan jalanan juga jembatan, peningkatan kapasitas pemerintah daerah dan perencanaan tata ruang. Tahap kedua akan menjalankan manajemen bencana dan aktivitas rekonstruksi pada wilayah yang mengalami kerusakan paling parah. Pekerjaan ini mencakup perluasan aktivitas pada tahap I, restorasi infrastruktur masyarakat, desain ulang tata ruang wilayah tsunami, kelistrikan, dan administrasi umum.²¹⁵ Di bawah ETESP, ADB juga memberikan bantuan pada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Indonesia, kepada kantor Departemen Keuangan Banda Aceh yang berurusan dengan pengeluaran dari mekanisme on-budget.

Sementara itu, Proyek Pelayanan Air dan Kesehatan bagi Masyarakat (CWSHP) telah diperluas untuk mencakup hibah khusus bagi Aceh dan Sumatera Utara, dari jumlah total proyek \$81,2 juta (seluruh Indonesia), \$16,5 juta diberikan untuk wilayah yang terkena tsunami. Bantuan ini disetujui pada tanggal 7 April 2005. Jumlah ini untuk menutup biaya rehabilitasi dan proses rekonstruksi serta mendorong masyarakat untuk merancang, membangun, mengoperasikan serta mengelola fasilitas air bersih dan sanitasi mereka sendiri. CWSHP dikelola oleh ADB dan berakhir dalam jangka waktu empat tahun. Komponen Aceh dan Sumatera dari CWSHP akan dibantu oleh Departemen Pembangunan Internasional Inggris (\$7,5 juta), pemerintah Belanda (\$5 juta) dan Lembaga Pengembangan Internasional Kanada (\$4 juta). Sebagai tambahan, \$64,6 juta telah dialokasikan untuk pemrograman ulang pinjaman. Sejauh ini, 11 proyek telah diprogram ulang yang menyebabkan kelebihan dana sebesar \$64,4 juta. Pemrograman ulang proyek mencakup pertanian dan sumber daya alam, kesehatan, pendidikan, transportasi serta sektor tenaga listrik, dan dana akan tetap digunakan untuk sektor yang sama seperti proyek aslinya.²¹⁶ Kebanyakan program ADB mengalami keterlambatan. Kendala-kendala tersebut disebabkan oleh keterlambatan berbagai proses birokrasi yang berarti peran ADB dalam rekonstruksi tahun 2005 tidak mampu mencapai keseluruhan target. Semua pihak, ADB, BRR, dan Pemerintah Indonesia, bekerja bersama-sama untuk mengatasi masalah-masalah ini agar tidak melalui banyak hambatan pada tahun 2006.

Tabel: Asian Development Band - Proyek bantuan daerah tsunami Aceh dan Nias.²¹⁷

Proyek	Alokasi
ETESP - Earthquake and Tsunami Emergency Support Project. ²¹⁸	\$290 juta
Kontribusi MDTF	\$10 juta
Pemrograman ulang pinjaman	\$64,6 juta
CWSHP - Community Water Services and Health Project	\$16,5 juta
Tambahan keuangan dari proyek lain	\$4,5 juta
Bantuan teknis	\$10 juta

Pemerintah Australia: Kemitraan Australia Indonesia untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (AIPRD)

Pemerintah Australia dengan cepat menyetujui sejumlah A\$33,4 juta (\$25,5 juta) untuk pemulihan segera daerah-daerah di Indonesia yang terkena tsunami, yang digunakan juga untuk mengkoordinir serta mengangkut bantuan kemanusiaan. Angkatan Bersenjata Australia dan badan pemerintahan lainnya juga berkontribusi dalam usaha pemulihan dengan memberi sumbangan sebesar AS\$37,4 juta (US\$27,7 juta).²¹⁹

Pemerintah Australia, sebagai salah satu tetangga terdekat Indonesia, pada 5 Januari 2005 mengumumkan sebuah paket bantuan usaha pemulihan dan rekonstruksi senilai A\$1 milyar (\$741 juta) untuk diberikan secara bertahap selama 5 tahun. Program ini merupakan tambahan dari Program Kerjasama Pembangunan dan Kerjasama Pertahanan dari Australia yang memberikan bantuan pada Indonesia sejumlah A\$1,8 miliar (\$1,33 miliar) dalam kurun waktu 5 tahun. Bantuan tersebut, setengahnya dalam bentuk pemberian sumbangan dan setengahnya lagi dalam bentuk pinjaman berbunga rendah – sebagaimana biasanya pelaksanaan bantuan hibah dari pemerintah Australia. Ketika bantuan tersebut diprioritaskan bagi wilayah yang terkena tsunami, seluruh wilayah Indonesia juga boleh mendapatkan bantuan dari jumlah dan tersebut. Pada tanggal 8 Desember 2005, A\$947 juta (\$702 juta) dialokasikan pada program; dari situ, sejumlah A\$156 juta (US\$115,6 juta) diperuntukkan bagi daerah terkena tsunami, dengan catatan sisanya dialokasikan untuk proyek-proyek lainnya di seluruh Indonesia.²²⁰ A\$151 juta (\$112 juta) didedikasikan untuk Proyek AIPRD Aceh dan Sumatera Utara, A\$23,7 juta (US\$17,6 juta) sudah dialokasikan hingga 30 November 2005.²²¹ Sejauh ini fokus utama program ada pada perbaikan pelayanan kesehatan dan rumah sakit, membangun kembali sekolah dan meningkatkan pendidikan yang lebih tinggi, memperbaiki infrastruktur penting, membangun komunitas dan menstabilkan kembali mata pencaharian. Dana ini secara administratif diawasi oleh AIPRD yang berada dalam rekanan antara pemerintahan Australia dan Indonesia, dan didirikan dengan perjanjian bilateral. Sasaran penerima bantuan dan pengeluaran memerlukan persetujuan oleh gabungan pertemuan kementerian, yang digelar pertama kali pada bulan Maret 2005. Namun pengeluaran AIPRD tidak dialokasikan melalui budget pemerintah Indonesia, tetapi berbentuk off-budget; dan dengan pengecualian dana awal untuk membentuk BRR, selain itu, semua program dilaksanakan secara langsung.

Tabel: Alokasi Dana AIPRD.²²²

Proyek	Alokasi
Program rehabilitasi Aceh untuk pemulihan kesehatan, pendidikan, dan pelayanan pemerintahan daerah.	A\$80 juta (US\$59,2 juta)
Infrastruktur masyarakat	A\$25 juta (US\$18,5 juta)
Mata pencaharian	A\$5 juta (US\$3,7 juta)
Pendidikan, penelitian dan pelatihan	A\$3 juta (US\$2,2 juta)
Bantuan teknis untuk tempat perlindungan sementara	A\$3 juta (US\$2,2 juta)
Pembangunan kembali sekolah-sekolah di daerah konflik	A\$10 juta (US\$7,4 juta)
Pengembangan kewirausaha daerah	AS\$7 juta (US\$5,2 juta)
Pelabuhan Aceh	AS\$8 juta (US\$5,9 juta)
Bantuan pangan kemanusiaan	AS\$10 juta (US\$7,4 juta)

Komisi Eropa (European Commission – EC)

Bantuan keseluruhan Komisi Eropa bagi Indonesia pasca tsunami berjumlah sekitar €246,5 juta (US\$ 293,6 juta), sebanyak €207 juta (US\$173,8 juta) disalurkan melalui MDTF. Bantuan dari Komisi Eropa dan Negara-negara anggota Uni Eropa mencapai 85% dari total sumbangan yang diberikan pada MDTF. Pembukaan Rumah Eropa di Banda Aceh dimaksudkan untuk mengawasi lebih dekat dan memonitor semua kontribusi EC/EU.

Sementara itu, €39,5 juta (S\$47 juta) telah disalurkan untuk bantuan kemanusiaan, Departemen Komisi Bantuan Kemanusiaan (ECHO) melaksanakan program-program yang sedang berjalan dan cukup fleksibel terhadap perubahan kondisi. Fokus wilayah kemanusiaan ini sudah meliputi distribusi peralatan rumah tangga dan kebersihan; membentuk sekretariat pusat untuk melaporkan diri, melacak dan menyatukan anak yang kehilangan orang tuanya; membantu membangun kembali rumah beserta material dan peralatannya; air, bantuan sanitasi dan makanan untuk pengungsi; pelayanan kesehatan utama dan penunjang psikologi; rehabilitasi fisioterapi; bantuan mata pencaharian untuk sektor perikanan dan pertanian; dan tambahan bantuan bagi 500.000 korban gempa Maret 2005 di Nias.²²³ Sebagai tambahan, EC telah memperlihatkan sisi sensitifnya terhadap masalah konflik di Aceh: dalam strategi bantuannya di tahun 2005, ECHO telah membantu mengidentifikasi dan melindungi korban sipil dalam konflik Aceh dan membantu mengembalikan orang hilang ke rumah mereka atau membantu mereka menetap serta berintegrasi di tempat baru.²²⁴ Komisi Rapid Reaction Mechanism (RRM) telah membantu secara keuangan terhadap aktivitas mediator yang menuju penandatanganan Nota Kesepahaman Bersama (MOU) di bulan Agustus 2005 antara GAM dan Pemerintah Indonesia; komisi tersebut bekerja untuk kesuksesan reintegrasi para mantan gerilyawan GAM yang sangat mempengaruhi usaha rekonstruksi dan mencapai kondisi yang damai, dana itu juga berperan dalam program ini.

Tabel: EC – Alokasi tsunami di Aceh dan Sumatera Utara

Pendanaan	Jumlah Alokasi
Untuk MDTFANS	€ 200 juta (\$ 240 juta)
Rapid Reaction Mechanism	€ 7 juta (\$ 8,4 juta), dari jumlah ini, € 3,5 juta untuk MDTF
Bantuan kemanusiaan	€ 39,5 juta (\$47,5 juta)

Bank Dunia

Sebelum tsunami, keterlibatan Bank Dunia dalam program-program pembangunan di Aceh dimulai sejak 1998 dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang mengangkat nilai-nilai pembangunan yang berbasis komunitas (Lihat halaman 23). Dalam beberapa tahun terakhir, Bank Dunia juga mendukung sejumlah inisiatif perdamaian di Aceh.

Segara setelah tsunami, Bank Dunia mengumumkan pemberian \$25 juta untuk Indonesia. Pada bulan Februari 2005, dana Bank Dunia tersebut tergabung dalam \$525 juta dari Multi-Donor Trust Fund untuk Aceh dan Nias (MDTFANS), serta 15 donor lainnya untuk membantu program pasca tsunami. Hingga bulan Desember 2005, Bank Dunia telah mengeluarkan US\$87,5 juta.²²⁵

Sejak tsunami, Proyek Pengembangan Kecamatan (PPK) mengambil peranan dan Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) juga mulai dilaksanakan di Aceh. Pada bulan Desember 2005, program PPK dan P2KP dilaksanakan oleh 1.450 fasilitator yang bekerja di 6.000 desa, untuk membantu masyarakat Aceh (termasuk pulau Nias).²²⁶ Pola kerja Bank Dunia kini menggabungkan empat komponen berikut yang berhubungan dengan tsunami:

Restrukturisasi Hutang – Pada bulan Januari 2005, Bank Dunia menstruktur ulang hutangnya untuk Indonesia yang sangat penting untuk lebih meleluaskan keuangan pemerintah agar dapat

digunakan dalam proses rekonstruksi. Hal ini secara aktif cukup membantu dari dana-dana yang disalurkan kepada pemerintahan propinsi di Aceh

PPK – Sebelum tsunami, Bank Dunia adalah salah satu dari segelintir donor yang bekerja di Aceh. Restrukturisasi program pengembangan berbasis masyarakat mencapai alokasi US\$40 juta dalam bentuk pinjaman lunak, dengan tambahan \$13,5 juta dari CIDA, DFID dan USAID untuk program PPK yang bertujuan untuk memberikan akses terhadap infrastruktur bagi 6.000 desa dan bantuan hibah bagi pemerintah. Program restrukturisasi lainnya termasuk P2KP dan bantuan bagi fakir miskin, janda dan anak-anak terlantar (\$ 7,8 juta).

Rekonstruksi pasca konflik – Bank Dunia merupakan sebuah organisasi internasional yang besar dan bekerja untuk program pembangunan Aceh sehubungan dengan penandatanganan perjanjian perdamaian Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005. Bank Dunia telah mensosialisasikan nota kesepahaman antara GAM dan pemerintah Indonesia dengan mencetak 80.000 poster untuk mengenalkan nota kesepahaman itu kepada masyarakat. Bank Dunia juga mengusahakan bantuan demi tercapainya target reintegrasi; untuk memastikan agar tujuan keuangan dari pemerintah diterima oleh mantan gerilyawan GAM, tahanan politik dan korban konflik serta mengawasi berbagai macam insiden pungutan liar.²²⁷

Tenaga bantuan teknis – sebagai tambahan dana hibah dan pinjaman, Bank Dunia juga menyediakan penasihat teknis dan analisis, bekerja sama dengan BRR dan menyediakan hingga 45 tenaga ahli internasional secara cuma-cuma. Bank Dunia juga mempelajari mengenai dampak tsunami, usaha pemulihan dan program rekonstruksi yang sekarang ini berlangsung. Hal ini termasuk Damage and Loss Assessment Report (Laporan Kerusakan dan Kehilangan) dan berisi sebuah tinjauan berjudul Conflict and Recovery in Aceh yang menguji berbagai pilihan untuk menstabilkan proses perdamaian melalui pengembangan inisiatif.

Table: Pengeluaran Tahun 2005

Proyek	Jumlah total Sumbangan	Pengeluaran Desember 2005
Proyek-proyek Bank Dunia	US\$ 17,2 juta	US\$ 7,2 juta
Proyek-proyek Multi Donor Fund	US\$ 225,40 juta	US\$ 76 juta
Hibah, kontribusi keuangan untuk sejumlah proyek	US\$ 21,3 juta	US\$ 4.3 juta

* **Sumber:** *Tsunami Recovery in Indonesia's Aceh dan Nias, Desember 2005*

Catatan

- ¹ Laporan ini tidak mengacu pada upaya pemulihan, rehabilitasi, atau rekonstruksi di Nias, Sumatera Utara.
- ² Laporan ini tidak mengacu pada upaya pemulihan, rehabilitasi, atau rekonstruksi di Nias, Sumatera Utara.
- ³ Semua angka dalam dolar berarti dolar AS kecuali ada mata uang lain yang dicantumkan. Mata uang nasional/daerah yang dikonversikan menggunakan nilai tukar 6 Februari 2006.
- ⁴ Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, 30 September 2004.
- ⁵ Sebagai bacaan lanjutan mengenai konflik Aceh, lihat: Kell, T., *The Roots of the Acehese Rebellion, 1989 – 1992*, (Publication No 74, Ithaca, N.Y.: Cornell Modern Indonesia Project, 1995); berbagai laporan dari International Crisis Group, Amnesty International and Human Rights Watch; laporan East-West Center, termasuk Aspinall, E. dan H. Crouch, *The Aceh Peace Process: Why It Failed* (Policy Studies 1, 2003), dan Schultz, K., *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Movement* (Policy Studies 2, 2003); McCulloch, L., *Aceh: Then and Now* (Minority Rights Group, 2005); Reid, A. (ed), *Verandah of Violence* (Singapore University Press, terbit April 2006)
- ⁶ Data dari United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), Juni 2005.
- ⁷ Data dari Departemen of Urban Resettlement, Banda Aceh, Agustus 2005.
- ⁸ Bakornas PBP, Update Harian, 14 Maret 2005.
- ⁹ BRR et al, *Aceh dan Nias, Satu Tahun Setelah Tsunami, Upaya Pemulihan dan Jalan Masa Depan*, Desember 2005.
- ¹⁰ FAO/WFP Penilaian Permintaan dan Ketersediaan Pangan di Propinsi Aceh dan Nias, 5 Mei 2005.
- ¹¹ Departemen Pertanian Aceh, *Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat di NAD dan Nias pasca tsunami*, 27 September 2005.
- ¹² Data dari Sekretariat Daerah Propinsi NAD, 28 Februari 2005.
- ¹³ Berita Departemen Pertahanan dan Keamanan Indonesia, 14 Januari 2005.
- ¹⁴ Michael Elmquist, kepala deputy UN OCHA, diwawancarai pada 26 Januari 2005.
- ¹⁵ Siaran Pers Tentara Nasional Indonesia, Pusat Penerangan TNI (Puspen), 17 Januari 2005.
- ¹⁶ UNDP, UNDP Mengeluarkan Dana Darurat sebagai Respons Terhadap Gempa Bumi dan Tsunami di Asia. Ahli Pencegahan Krisis dan Pemulihan Berjaga di Daerah Tersebut; UN Launch flash appeal, 27 Desember 2004.
- ¹⁷ Alexander Downer, 10 juta dollar Australia untuk Pemulihan Bencana Samudera Hindia, 27 Desember 2004.
- ¹⁸ Catherine Skonhofs, staff bagian Komunikasi dengan Donor dan LSM, UN OCHA, dan Daniel Nicol staff Hubungan Kemanusiaan, UN OCHA, wawancara 23 November 2005.
- ¹⁹ Seperti yang dilaporkan Uni Eropa, 9 Juni 2005.
- ²⁰ PR Newswire, 30 Desember 2004.
- ²¹ ABC Australia 19 Maret 2005, New York Times 27 November 2005.
- ²² Bank Dunia, *Rebuilding a Better Aceh and Nias, Preliminary Stocktaking of the Reconstruction Effort Six Months After the Tsunami*, Juli 2005.
- ²³ <http://www.tsunamispecialenvoy.org/country/indonesia.asp>, dilihat pada 10 Desember 2005.
- ²⁴ Kantor Sekretaris Jenderal Pejabat Khusus Pemulihan Tsunami, *Tsunami Recovery: Taking Stocks after 12 Months*, 22 Desember 2005, Halaman 5.
- ²⁵ Laporan Keuangan Departemen Keuangan Pemerintah Indonesia Oktober 2004-September 2005, 19 Oktober 2005, halaman 112.
- ²⁶ Laporan Keuangan Departemen Keuangan Pemerintah Indonesia Oktober 2004-September 2005, 19 Oktober 2005.
- ²⁷ Dokumen rencana program dan anggaran biasa disebut DIPA, yang disusun oleh tiap-tiap unit di masing-masing Departemen. DIPA dapat digunakan sebagai panduan program dan alat kontrol, laporan dan evaluasi, serta sebagai dokumen cadangan untuk menunjukkan kegiatan pemerintah.

-
- ²⁸ Pieter Smidt, ADB Extended Mission Sumatra, wawancara dilakukan pada 17 November 2005.
- ²⁹ Diplomat Eropa, diwawancarai 19 September 2005.
- ³⁰ Deputi Kepala Komunikasi BRR, Sudirman Said, dikutip dari *Serambi Indonesia*, 31 Oktober 2005.
- ³¹ Pieter Smidt, ADB Extended Mission Sumatra, wawancara melalui telepon, 16 December 2005.
- ³² Kepala Dinas Pertanian Aceh T. Zainul Arifin Panglima Polem, wawancara 7 November 2005.
- ³³ Kepala BPN Aceh Cabang Banda Aceh Ir. Razali Yahya, wawancara 5 Desember 2005.
- ³⁴ Safriza Sofyan and Geumala Yatim, MDTF, wawancara pada tanggal 26 November 2005.
- ³⁵ Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 1/2005, dikeluarkan pada tanggal 2 Maret 2005.
- ³⁶ "Natural Disaster Recovery in Nanggroe Aceh Darussalam and North Sumatra," Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 17 Januari 2005, halaman 25. Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 1/2005, dikeluarkan pada tanggal 2 Maret 2005.
- ³⁷ Hingga Desember tingkat inflasi dari tahun ke tahun di Aceh mencapai sekitar 23%.
- ³⁸ Wawancara Meuraxa 27 Oktober 2005.
- ³⁹ BRR Data, Desember 2005
- ⁴⁰ Pejabat Delegasi Uni Eropa, Jakarta, wawancara 24 November 2005.
- ⁴¹ Pieter Smidt, ADB, wawancara 16 Desember 2005.
- ⁴² SAK: Laporan enam bulan BRR, Oktober 2005.
- ⁴³ Kasubdit Pengembangan Kawasan Khusus, Direktorat Pengembangan Kawasan Khusus dan Tertinggal BAPPENAS Suprayoga Hadi, wawancara 20 September 2005.
- ⁴⁴ BRR, Konsep BRR Tentang Prinsip-prinsip Transparansi dan Akuntabilitas, 22 November 2005.
- ⁴⁵ Diskusi Informal dengan IOM, 19 Juli 2005
- ⁴⁶ Salah seorang staf senior, Aceh Institute, wawancara 16 Desember 2005.
- ⁴⁷ Humam Hamid, wawancara telepon 1 Desember 2005.
- ⁴⁸ Humam Hamid, wawancara telepon 24 November 2005.
- ⁴⁹ Joe Leitman, Manajer Multi Donor Trust Fund, wawancara 24 November 2005.
- ⁵⁰ Survey individu, termasuk perwakilan dari Aceh Institute, Direktur Forum Rakyat, Flower Aceh, Sekretaris Jenderal Panglima Laot, dan Ketua Majelis Permusyawaratan Ulama.
- ⁵¹ Perwakilan Institut Aceh, lembaga pengkajian Aceh, wawancara 8 Desember 2005.
- ⁵² Muslim Ibrahim, MPU, wawancara 8 Desember 2005.
- ⁵³ Humam Hamid, wawancara telepon 1 Desember 2005.
- ⁵⁴ Adli Abdullah, Sekretaris Panglima Laot, wawancara 6 Desember 2005.
- ⁵⁵ Adli Abdullah, wawancara 8 November 2005.
- ⁵⁶ Pertemuan Tahunan Panglima Laot, "Strategi Perencanaan Panglima Laot 2005-2015, 9 – 12 Desember 2005, Rekomendasi nomor 4.
- ⁵⁷ Abdul Manaf, nelayan Langkak Nagan Raya, wawancara 13 Desember 2005.
- ⁵⁸ Dr Rusmundar, Direktur RSUZA, wawancara 13 Juli 2005.
- ⁵⁹ Bupati Aceh Jaya Zulfian Ahmad, wawancara 5 September 2005.
- ⁶⁰ Kepala Desa Cadek, wawancara 2 Januari 2006.
- ⁶¹ Warga Desa Cadek, M. Nur, wawancara 2 Januari 2006
- ⁶² Koordinator Group U Seunelhue, Lhok Nga, wawancara 15 September 2005.
- ⁶³ ADB, JBIC, Bank Dunia, Connecting East Asia: A New Framework For Infrastructure, 2005.
- ⁶⁴ Azhari, fasilitator pelatihan di PPK Aceh, wawancara 12 Januari 2006.
- ⁶⁵ Siaran Pers MDTFANS, Jakarta 5 Agustus 2005.
- ⁶⁶ Diskusi grup dengan fasilitator PPK lokal di Baitussalam, 16 Agustus 2005.
- ⁶⁷ Fasilitator PPK Baitussalam yang meminta tetap menjadi sumber yang dirahasiakan, wawancara 1 Desember 2005
- ⁶⁸ Pusat Anak Reusak Samatiga, Tambah Nur Asih, wawancara 27 Desember 2005.
- ⁶⁹ Mia Salim, Petugas Hubungan Masyarakat AIPRD, Jakarta, wawancara 24 November 2005.
- ⁷⁰ Salmia, Gampong Baru, wawancara 27 Desember 2005.
- ⁷¹ Sebagaimana yang dilihat oleh beberapa saksi.
- ⁷² Wawancara dengan Fardawati, Matang Bangka, 7 Januari 2006.
- ⁷³ Khairuni, Matang Bangka, wawancara 7 Januari 2006.

-
- ⁷⁴ Pejabat ILO, wawancara 28 September 2005.
- ⁷⁵ Dicky Arisandi, wawancara 20 Desember 2005.
- ⁷⁶ Dr. Nasruddin, Bupati Aceh Barat, wawancara 22 Desember 2005.
- ⁷⁷ Christophe Legrand, Direktur Care Aceh, wawancara 18 Desember 2005.
- ⁷⁸ Organisasi lingkungan hidup Walhi melaporkan selama 2002-2005, ada sekitar 800 kecelakaan akibat bencana banjir di Aceh
- ⁷⁹ Rasmita Sembiring SH, pengacara, wawancara 1 November 2005.
- ⁸⁰ Simon Fields, Ketua Tim UNDP, wawancara 26 Oktober 2005.
- ⁸¹ Mia Salim, AusAID, Jakarta, wawancara 24 November 2005.
- ⁸² Dicky Arisandi, Kepala Dusun Tongkol, wawancara 26 November 2005.
- ⁸³ Amron Hamdi, UNDP, wawancara telepon 23 Desember 2005.
- ⁸⁴ Amirullah, Kepala Desa Lampineung Baiussalam, wawancara 5 Agustus 2005.
- ⁸⁵ George Conway, Spesialis Program UNDP, wawancara 23 November 2005.
- ⁸⁶ Simon Fields, UNDP, wawancara 26 Oktober 2005.
- ⁸⁷ Sumber wawancara meminta tetap tidak disebutkan namanya.
- ⁸⁸ Wawancara dengan Afrida Nursanti, insinyur di UNDP, 8 Agustus 2005.
- ⁸⁹ Pejabat UNDP, wawancara 18 November 2005.
- ⁹⁰ Pendanaan ECHO berakhir September 2005, namun cukup penting untuk pendirian sejumlah pusat anak-anak tersebut.
- ⁹¹ Data dari Pusat Anak-anak yang dikelola Muhamadiyah di Kaway XVI dan Samatiga Aceh Barat, November 2005.
- ⁹² Pemilik warung kopi, diwawancara 12 Desember 2005.
- ⁹³ Rosiati, diwawancara 20 Desember 2005.
- ⁹⁴ FAO, FAO/WFP Pengadaan Makanan dan Penilaian kebutuhan untuk Propinsi Aceh, 22 Desember 2005
- ⁹⁵ Seperti yang ditunjukkan oleh Mercy Corps dalam pertemuan *Livelihood Recovery Working Group* (LRWG), Oktober 27, 2005
- ⁹⁶ Samsul, penduduk di Kembang Tanjung, diwawancara 1 Desember 2005
- ⁹⁷ World Vision Programme Officer, Jakarta, diwawancara 24 November 2005
- ⁹⁸ Dokumen MDTFANS tentang proyek Rekonstruksi Sistem Administrasi Tanah Aceh
- ⁹⁹ Bank Dunia, *Rebuilding a Better Aceh and Nias: Stocktaking of Reconstruction Effort*. Penggalan dari Forum koordinasi Aceh dan Nias, Oktober 2005, h. 80.
- ¹⁰⁰ Wawancara dengan Mawardi Nurdin, Walikota, Banda Aceh, 18 Desember 2005.
- ¹⁰¹ Wawancara dengan Dicky Arisandi, kepala Dusun Tongkol, Ulee Lheue, 19 Desember 2005.
- ¹⁰² Kami tidak menyebutkan nama organisasi yang didirikan Yayasan PAPAN melalui dana pribadi, tanpa berniat untuk menjelekkan organisasi manapun. Ada beberapa orang yang nyatanya mengalami masalah sejenis; ini hanya salah satu contoh
- ¹⁰³ Dalam mendistribusikan bantuan, Yayasan PAPAN mengkontrakkannya kepada LSM lokal lainnya, Yayasan Annisa, untuk bekerja di 2 desa. Yang menarik, ketidaksukaan terhadap Annisa lebih sedikit dibandingkan PAPAN.
- ¹⁰⁴ Zulyadi Miska, Direktur PAPAN, diwawancara 9 Desember 2005.
- ¹⁰⁵ Sistem pelacak keuangan OCHA, <http://ocha.unog.ch/fts/index.aspx>, diperbaharui 21 November 2005.
- ¹⁰⁶ Abdul Manaf, nelayan dari Desa Langkak, Nagan Raya, wawancara 13 Desember 2005.
- ¹⁰⁷ Annemarie Cunningham, ACTED, wawancara 14 November 2005.
- ¹⁰⁸ Sulaiman Thoha, Panglima Laot di Nagan Raya, wawancara 5 Januari 2006.
- ¹⁰⁹ Mike Daniles, Kordinator Wilayah ACTED, wawancara telepon 15 Desember 2005.
- ¹¹⁰ Kepala Pembuat Perahu untuk ACTED, Fajri, di Kuala Tadu, wawancara 13 Desember 2005.
- ¹¹¹ Pembuat perahu, Kuala Tadu, wawancara 13 Desember 2005.
- ¹¹² Abdul Manaf, penerima perahu di Kuala Tadu, wawancara 14 Desember 2005.
- ¹¹³ Artikel 2.2 nota kesepahaman antara ACTED dan penerima tiga unit perahu, ditandatangani 10 Desember 2005.
- ¹¹⁴ Hanafiah, pembuat perahu, Desa Matang Baroh tanah Pasir, wawancara 6 Oktober 2005
- ¹¹⁵ Silivia Dian Anggoro, Petugas Program Uni Eropa, wawancara 29 November 2005.
- ¹¹⁶ Peserta, wawancara 20 Desember 2005.

-
- ¹¹⁷ Laila Juary, Yayasan Matahari, wawancara 7 September 2005.
- ¹¹⁸ Berita sekilas MDTF, 20 Januari 2006.
- ¹¹⁹ Zaini, Kepala Balai Pengkajian Teknologi Pertanian, wawancara 27 Oktober 2005.
- ¹²⁰ T. Zainul Arifin Panglima Polem, Kepala Dinas Pertanian Aceh, wawancara 15 September 2005.
- ¹²¹ Lukman, Kepala Program Dinas Pertanian Aceh Barat, wawancara 17 November 2005.
- ¹²² Pejabat Senior di Aceh Jaya, wawancara 18 Oktober 2005.
- ¹²³ Abigail Wilson, manajer informasi, wawancara 22 Juli 2005.
- ¹²⁴ Diskusi dengan manajer program Save the Children Inggris dan IOM di Banda Aceh, Juli 2005.
- ¹²⁵ Data Matahari, Desember 2005.
- ¹²⁶ Mike Daniels, Kordinator Wilayah ACTED, wawancara telepon 15 Desember 2005.
- ¹²⁷ Direktur pendanaan sebuah organisasi skala besar, Jakarta, wawancara 19 September 2005.
- ¹²⁸ Rusli, Ketua Fosoma, wawancara 1 Desember 2005.
- ¹²⁹ Pendapatan pegawai negeri ditetapkan naik hingga minimum Rp1 juta per bulan pada 2006.
- ¹³⁰ Diskusi informal dengan staf Word Vision, 22 Oktober 2005.
- ¹³¹ Ridwan Nyak Ben, Sekretaris Daerah, kabupaten Aceh Barat, wawancara 25 September 2005.
- ¹³² Akhirudin Majudin, kordinator GERAK, wawancara 2 Desember 2005.
- ¹³³ Adli Abdullah, Sekretaris Panglima Laot, wawancara 6 Desember 2005.
- ¹³⁴ Adli Abdullah, Sekretaris Panglima Laot, wawancara 8 November 2005.
- ¹³⁵ CARE Indonesia, Jakarta, wawancara 15 September 2005.
- ¹³⁶ Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan.
- ¹³⁷ Pemerintah Queensland, Kementerian Pernyataan Media, 21 Juli 2005.
- ¹³⁸ Beattie P. "Queensland Government A\$3 Million Buys 770 Temporary Homes For Tsunami Victims" 22 Juli 2005.
- ¹³⁹ Pernyataan resmi dari Office of the Premier, Pemerintah Queensland, wawancara 16 September 2005.
- ¹⁴⁰ Pemerintah Queensland mendanai perumahan untuk pekerja sosial di empat lokasi: 14 rumah di Geuce untuk Departemen Transmigrasi, 76 rumah di Blang Bintang untuk Departemen Transportasi, 56 unit di Lambaro untuk kepolisian, 12 rumah di Ulee Kareng untuk Dinas Pertanian (Hingga Desember 2005).
- ¹⁴¹ Penerima bantuan program, Ulee Kareng, wawancara 12 Desember 2005.
- ¹⁴² Nina Rosiana, Pelaksana Program IOM, wawancara 8 Agustus 2005.
- ¹⁴³ Pejabat Office of the Premier, Pemerintah Queensland, wawancara telepon 26 Desember 2005.
- ¹⁴⁴ Ibu Chairaini, Kepala Dinas Departemen Pemukiman Wilayah Aceh, wawancara 5 Agustus 2005.
- ¹⁴⁵ Eye on Aceh dan Down to Earth, Aceh: Logging a Conflict Zone, October 2004.
- ¹⁴⁶ Salahsatu kelompok lingkungan hidup memperkirakan 80% kayu yang dijual di Indonesia ditebang secara ilegal. Data dari Badan Penyelidik Lingkungan Hidup, diwawancara September 2004
- ¹⁴⁷ Kelompok lingkungan hidup seperti Walhi, Skephi, *Down to Earth*, *Leuser International Foundation* dan lain-lain setuju bahwa militer dan polisi terlibat dalam penebangan hutan liar, fakta diperoleh dari beberapa pejabat pemerintah setempat.
- ¹⁴⁸ Instruksi Menteri Kehutanan, SK.268/VI-BPHA/2005.
- ¹⁴⁹ Dikutip dari Serambi Indonesia, 1 Desember 2005.
- ¹⁵⁰ Republik Indonesia, Master Plan untuk Rehabilitasi dan Rekonstruksi bagi Wilayah dan Penduduk Nanggroe Aceh Darussalam dan Pulau Nias, Sumatra Utara. Buku, *Environment and Mineral Resources Centre*, April 2005.
- ¹⁵¹ Komisi Eropa, Tsunami Indicative Programme, Indonesia, Sri Lanka, Maldives, 23 Mei 2005. C(2005)1490.
- ¹⁵² Ibnu Abbas, Kepala Departemen Kehutanan Simeulu, diwawancara 30 Desember 2005. Perjanjian damai yang menjadi bagian kesepakatan CoHA gagal pada 18 Mei 2003, dan pada tengah malam harinya Darurat Militer diberlakukan. Selama setahun pelaksanaan darurat militer, militer diberikan wewenang sebagai penguasa penuh.

-
- ¹⁵³ Kontrak kerjasama CARE No. 020 – CII-SML/VIII/05.
- ¹⁵⁴ Supervisor program CARE, diwawancara 10 Oktober 2005.
- ¹⁵⁵ Dikonfirmasi oleh penyelidikan lebih lanjut.
- ¹⁵⁶ Staf Departemen Kehutanan Banda Aceh, diwawancara 16 Desember 2005.
- ¹⁵⁷ George Soraya, Koordinator Shelter, MDTF, diwawancara via telpon 21 Desember 2005
- ¹⁵⁸ M. Isa Johan, Kepala Matang Bangka, diwawancara 13 Desember 2005.
- ¹⁵⁹ Lukman (bukan nama sebenarnya), pengrajin kayu di Lampanan Leungah, wawancara 2 Januari 2006.
- ¹⁶⁰ Michael Savins, diwawancara 27 Desember 2005.
- ¹⁶¹ Cor De Wolf, GAA, diwawancara 2 Desember 2005.
- ¹⁶² Identitas panglong tidak dapat disebutkan mengingat penelitian masih berlangsung di daerah tersebut. Ini hanya ilustrasi bagaimana sistem penebangan liar bekerja.
- ¹⁶³ Pemilik panglong, diwawancara 18 Desember 2005.
- ¹⁶⁴ Lokasi Polek dan nama Sersan Satu tidak dapat disebutkan untuk alasan keamanan.
- ¹⁶⁵ Pemilik panglong, diwawancara 18 Desember 2005.
- ¹⁶⁶ Nurdin (nama samaran), pemilik panglong, Lhokseumawe. Karena panglong berada di Syamtalira, lokasi tepat tidak dapat disebutkan mempertimbangkan keamanan peneliti yang sedang bekerja di daerah tersebut.
- ¹⁶⁷ Pemilik panglong, Aceh Utara, diwawancara 15 Desember 2005.
- ¹⁶⁸ Priya Gujadhur, Kantor Informasi dan Pelaporan UNFAO, diwawancara 27 Desember 2005.
- ¹⁶⁹ Rekomendasi 4 Pertemuan Panglima Laot (SP), 9-12 Desember 2005.
- ¹⁷⁰ Keterangan lebih lanjut tentang dampak tsunami terhadap sektor perikanan dan respon dana lihat *Asia-Pacific Fisheries Commission, Impacts of the Tsunami on Fisheries, Aquaculture and Coastal Livelihoods in Indonesia*, Maret 2005, dalam <http://www.apfic.org/modules/xfsection/article.php?articleid=15>. Seri Laporan FAO tentang sektor perikanan di Aceh http://www.fao.org/fi/eims_search/advanced_s_result.asp?progrname=24&totle=FAO%20Situation%20Reports+and+Regional+or+summary&sortorder=7&form_c=AND&lang=en
- ¹⁷¹ Keputusan bantuan ECHO untuk ACTED adalah ECHO/-AS/BUD/2005/02030 dan keputusan ECHO untuk TGH adalah ECHO/-AS/BUD/2005/02020.
- ¹⁷² Amir, penerima perahu TGH di Lhok Nga, diwawancara 12 Desember 2005.
- ¹⁷³ Agam, desa Mon Iken, Lhok Nga, diwawancara 12 Desember 2005.
- ¹⁷⁴ ofisial AIPRD yang minta namanya dirahasiakan, diwawancarai tgl 5 Juli 2005
- ¹⁷⁵ staf Oxfam, Banda Aceh, diwawancarai 12 Agustus 2005
- ¹⁷⁶ Junaidi Abda, kepala desa Blang Krueng, diwawancarai 19 Oktober 2005
- ¹⁷⁷ Seperti hasil diskusi dengan Stuart, staf perumahan Oxfam saat rapat masyarakat
- ¹⁷⁸ Koresponden rahasia, 12 Desember 2005
- ¹⁷⁹ Victor Bottini, World Bank, Aceh, diwawancara lewat telepon, 7 December 2005
- ¹⁸⁰ Joe Leitman, Manajer MDTF, diwawancarai 24 November 2005
- ¹⁸¹ Sudirman Said, Deputy Departemen Komunikasi BRR, The Jakarta Post, 1 November 2005
- ¹⁸² Staf Kepala Sub Direktorat Pinjaman dan Bantuan Luar Negeri di Departemen Keuangan, diwawancarai 13 Desember 2005.
- ¹⁸³ Munazir, staf kantor desa, diwawancarai 27 Desember 2005
- ¹⁸⁴ Kepala Yayasan Lamjabat, diwawancarai 19 Desember 2005
- ¹⁸⁵ Penduduk desa Latiung, diwawancarai 22 Desember 2005
- ¹⁸⁶ Bupati Simeulu, diwawancarai 19 Desember 2005
- ¹⁸⁷ Wawancara dengan Nurhayati, Tanah Pasir, 12 Oktober 2005
- ¹⁸⁸ Data dari camat Samudra, 8 Februari 2005
- ¹⁸⁹ Zainuddin, staf di kecamatan Samudra, diwawancarai 9 November 2005
- ¹⁹⁰ ICASERD, Food and Labor Market Analysis Monitoring System di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Laporan Akhir, Juli 2005
- ¹⁹¹ FAO/WFP Special Report tentang Food Supply And Demand Assessment for Aceh Province dan Nias Island (Indonesia), 22 Desember 2005.
- ¹⁹² Pieter Smidt, kepala ADB Extended Mission Sumatra, diwawancarai 18 November 2005
- ¹⁹³ Rizal Matondang, Manajer Proyek, ADB, diwawancarai 14 November 2005.

-
- ¹⁹⁴ Pieter Smidt, kepala ADB Extended Mission Sumatra, diwawancarai lewat telepon 16 November 2005
- ¹⁹⁵ Wawancara dengan ofisial AIPRD yang minta namanya dirahasiakan, Banda Aceh, 5 Juli 2005
- ¹⁹⁶ Wawancara dengan fasilitator lokal PPK, 21 November 2005
- ¹⁹⁷ Wawancara dengan Asnawi, kepala desa Cadek, 19 Oktober 2005
- ¹⁹⁸ Kantor desa Kajhu sebetulnya diresmikan oleh Menteri Luar Negeri Australia Alexander Downer pada 8 Desember 2005, hari yang sama dengan pelabuhan Ulee Lheue.
- ¹⁹⁹ Ismail, kepala desa Cot Paya, diwawancarai 19 Desember 2005
- ²⁰⁰ Diskusi dengan beberapa penduduk desa Cadek, 19 Desember 2005
- ²⁰¹ Diskusi dengan penduduk desa Cadek, 19 Desember 2005
- ²⁰² Kepala desa Cadek, Baitussalam, diwawancarai pada tanggal 26 Desember 2005
- ²⁰³ Yayasan Lamjabat, diwawancarai pada tanggal 25 Oktober 2004
- ²⁰⁴ Mawardi Nurdin, Walikota Banda Aceh, diwawancarai pada tanggal 18 Desember 2005
- ²⁰⁵ Pemilik Alan Teknik panglong, Simeulu, diwawancarai pada tanggal 19 Desember 2005
- ²⁰⁶ Kepala desa Cadek, Baitussalam, diwawancarai pada tanggal 26 Desember 2005
- ²⁰⁷ Marwan, Sekretaris Daerah, Aceh Jaya, diwawancarai pada tanggal 5 September 2005
- ²⁰⁸ Anggota pengurus pembangunan perumahan, Blang Oi, 12 Desember 2005
- ²⁰⁹ Anggota pengurus pembangunan perumahan, Blang Oi, 12 Desember 2005
- ²¹⁰ MDTFANS, status keuangan tanggal 19 Januari 2006 dari <http://mdtfans.org/finance.html>
- ²¹¹ MDTFANS, peninjauan proyek, proyek aktif, 14 Februari 2006, <http://mdtfans.org/projects.html>
- ²¹² ADB, From Disaster to Reconstruction, sebuah laporan respon ADB terhadap tsunami Asia, 14 Desember 2005, hal 9
- ²¹³ Per tanggal 5 Februari 2006, <http://www.adb.org/Tsunami/>
- ²¹⁴ ETESP dibagi menjadi 5 grup sektor dan 12 sektor, yaitu mata pencaharian (pertanian, perikanan serta usaha kecil dan mikro), layanan sosial (kesehatan dan pendidikan), infrastruktur komunitas (penyediaan air dan sanitasi, perumahan serta irigasi), infrastruktur fisik (perencanaan ruang dan manajemen lingkungan, jalan, jembatan dan tenaga listrik), pemerintahan
- ²¹⁵ ADB. Indonesia: Garis Besar Tsunami, 17 Oktober 2005.
http://www.adb.org/media/Articles/2005/6618_tsunami_impact_Indonesia/default.asp?registrasioid=guest
- ²¹⁶ ADP, Progress Report Indonesia: ADB Emergency Assistant for Aceh and North Sumatera, 30 Maret 2005, <http://www.adb.org/Document/Reports/Tsunami/aceh-nsumatra.pdf>.
- ²¹⁷ Pada tanggal 20 Desember 2005
http://www.adb.org/media/Articles/2005/6618_tsunami_impact_Indonesia/default.asp?registrasioid=guest
- ²¹⁸ ETESP disetujui pada tanggal 11 April 2005, yang menghasilkan perjanjian antara pemerintah Indonesia dengan ADB
- ²¹⁹ Australia's Response to the Indian Ocean Tsunami. Laporan untuk periode akhir 30 November 2005:3
- ²²⁰ AusAID, AIPRD FAQs: <http://www.ausaid.gov.au/hottopics/aiprd/faq.cfm> Q.2, diakses pada 5 Februari 2006
- ²²¹ <http://www.ausaid.gov.au/hottopics/aiprd/faq.cfm>
- ²²² <http://www.ausaid.gov.au/hottopics/aiprd/faq.cfm>
- ²²³ http://europa.eu.int/comm/echo/whatsnew/tsunami_country_fr.htm; "Aceh: Commission's contribution to the peace process and post-Tsunami reconstruction." MEMO/05/310 – Brussels, 9 September 2005
- ²²⁴ European Commission Directorate – General for Humanitarian Aid (ECHO). ECHO Aid Strategy 2005. 22 Desember 2004.
http://europa.eu.int/comm/echo/other_files/strategy/2005/strategy2005.doc
- ²²⁵ World Bank: Indonesia Fact Sheet, December 2005
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFIXT/0,,contentMDK:20738359~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePS:226301,00.html>
- ²²⁶ World Bank, Tsunami Recovery in Indonesia's Aceh dan Nias, Desember 2005
- ²²⁷ World Bank, Tsunami Recovery in Indonesia's Aceh dan Nias, Desember 2005