

PELAJARAN-PELAJARAN DARI PENGALAMAN REKONSTRUKSI PASCA BENCANA

©ACDI/CIDA: Nick Westover



Kerusakan pasca tsunami dan hasil pembangunan kembali.

- Dokumen ini menyajikan pelajaran-pelajaran dan praktik-praktik yang baik yang diidentifikasi oleh CIDA (Canadian International Development Agency) berdasarkan konsultasi dengan mitra-mitranya dalam program rekonstruksi di Indonesia menyusul tsunami yang terjadi di Asia pada bulan Desember 2004. Diharapkan bahwa banyak dari pelajaran dan praktik yang baik tersebut akan mempunyai nilai bagi skenario rekonstruksi masa depan di negara-negara lain. Tujuannya ialah untuk memberikan hasil pengalaman yang bermanfaat di dalam perencanaan dan pelaksanaan rekonstruksi pasca bencana di masa depan.
- Pelajaran-pelajaran dan praktik-praktik baik disajikan – dimulai pada tingkat program lalu pada tingkat masing-masing empat sektor yang menjadi fokus program rekonstruksi CIDA di Aceh: tata kelola pemerintahan, penghidupan, perumahan dan penguatan perdamaian. Setiap bagian dokumen ini memberikan analisis singkat tentang tantangan dan respons di Aceh/Nias kemudian menyajikan sejumlah praktik yang baik yang bersifat generik.

PELAJARAN-PELAJARAN DAN PRAKTIK-PRAKTIK YANG BAIK: TINGKAT PROGRAM

Tantangan dan responsnya

Gempa bumi dan tsunami yang terjadi pada bulan Desember 2004 menyebabkan kerusakan yang luas. Di Indonesia saja, khususnya di provinsi Aceh dan pulau Nias di provinsi Sumatra Utara, hampir 167.540 jiwa kehilangan nyawanya, lebih dari 570.000 orang harus mengungsi, banyak desa dihancurkan sama sekali dan infrastruktur fisik rusak parah. Kerusakan terhadap rumah dan infrastruktur ditaksir senilai 4,459 milyar dolar AS.

Besarnya kerusakan memberikan tantangan yang luar biasa besarnya di dalam usaha menyalurkan bantuan kemanusiaan dan bantuan rekonstruksi. Sumatra Utara dan Aceh relatif cukup terpencil, dan CIDA tidak banyak pengalaman sebelumnya di wilayah itu. Hal yang sama berlaku bagi sebagian besar mitra-mitranya.

Yang menambah kerumitan dalam konteks rekonstruksi di Indonesia adalah akibat-akibat sosial, ekonomi, dan politik dari konflik yang sedang berlangsung saat itu antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Indonesia, yang akhirnya diselesaikan melalui Memorandum of Understanding (MOU) yang ditandatangani di Helsinki pada bulan Agustus 2005. Konsekuensi gabungan dari bencana itu dan konflik yang telah lama berjalan sangat mempengaruhi semua sektor yang dibantu oleh CIDA.

Bantuan CIDA bagi proyek-proyek rekonstruksi di Aceh/Nias seluruhnya bernilai 158 juta dolar Kanada. Program Rekonstruksi Tsunami CIDA di Aceh diarahkan oleh Strategi Rekonstruksi yang menyeluruh dan dipusatkan pada empat sektor. Program itu sebagian besarnya bersifat responsif dan disampaikan terutama melalui Perjanjian Kontribusi dan sejumlah kecil hibah. Jangka waktu bagi penyaluran bantuan rekonstruksi Kanada dibatasi selama empat tahun – sampai akhir bulan Maret 2009.

Suatu faktor yang sangat membantu adalah peranan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh-Nias (BRR) di dalam mengkoordinasi respons pemerintah dan donor, selain adanya kelompok-kelompok kerja tematis bagi sektor-sektor penting dan juga bagi isu-isu lintas sektor.



Memancing di puing pasca bencana. ©ACDI/CIDA: Benoit Aquin

PRAKTIK-PRAKTIK YANG BAIK PADA TINGKAT PROGRAM

- **Akui nilai tinggi adanya badan koordinasi pemerintah yang kuat.** Langkah penting di dalam koordinasi proses pemulihan adalah pembentukan oleh pemerintah pusat dari badan yang bertanggung jawab atas koordinasi rehabilitasi dan rekonstruksi. Badan seperti itu, jika tenaga-tenaganya merupakan orang-orang berketerampilan tinggi, didukung oleh tingkat tertinggi pemerintahan, dan diberikan bantuan teknis oleh PBB, didukung oleh lembaga donor bilateral dan multilateral dan LSM-LSM, dapat dengan cukup cepat mengendalikan koordinasi rekonstruksi, sistem-sistem informasi, pendaftaran LSM dan perumusan rencana pemulihan yang transisional, serta mengembangkan mekanisme-mekanisme persetujuan khusus bagi proyek-proyek baru.

- **Alokasikan waktu yang memadai bagi rekonstruksi pasca bencana.** Proyek-proyek rekonstruksi sama menantang sifatnya seperti proyek-proyek pembangunan yang “normal”, namun dilaksanakan dalam konteks yang jauh lebih sulit. Bila rekonstruksi bencana alam dilaksanakan di negara-negara yang sedang menghadapi konflik jangka panjang, suatu komitmen yang bahkan berjangka lebih panjang dibutuhkan guna mencapai hasil.
- **Pastikan bahwa skala, ruang lingkup, dan hasil-hasil yang diharapkan dari proyek itu bersifat realistis.** Adalah penting bahwa CIDA dan badan-badan pelaksana bersikap realistis di dalam menilai hasil-hasil yang dapat dicapai dalam konteks pasca bencana dan di dalam jangka waktu yang telah ditetapkan. Lebih baik menetapkan hasil-hasil yang dapat tercapai kemudian benar-benar mencapainya – atau malahan melampauinya – daripada bersikap terlalu optimistis di dalam menentukan hasil-hasil yang diharapkan.
- **Berikan pelatihan PBH pada tahap dini.** Untuk meningkatkan mutu di dalam perumusan hasil-hasil yang diharapkan, serta pemantauan internal dan pelaporan berdasarkan hasil, pelatihan Pengelolaan Berdasarkan Hasil (Results-Based Management) harus diberikan kepada badan-badan pelaksana pada tahap yang sedini mungkin. Bersiaplah untuk melakukan sekurang-kurangnya satu babak revisi perumusan hasil yang diharapkan agar lebih sesuai dengan apa yang dapat dicapai dalam konteks rekonstruksi pasca bencana.
- **Fasilitasi suatu lingkungan mendukung bagi keberhasilan program.** Identifikasikan bidang-bidang kebutuhan bersama dan berikan analisis, garis-garis pedoman, dukungan teknis, dan/atau pembangunan kapasitas untuk program rekonstruksi secara keseluruhan. Mengingat besarnya tantangan rekonstruksi pasca bencana dan kenyataan bahwa badan-badan pelaksana mungkin tidak memiliki pengalaman atau kapasitas dalam semua bidang – misalnya masalah-masalah lintas sektor seperti keadilan gender – CIDA dapat mendorong kinerja yang sebaik mungkin dengan memberikan dukungan khusus dalam bidang-bidang strategis. Misalnya, dapat ditawarkan lokakarya mengenai pokok-pokok seperti strategi untuk mengakhiri proyek (exit strategy). Juga garis-garis pedoman program rekonstruksi dapat diberikan tentang masalah-masalah yang lintas sektor seperti kepekaan konflik, di mana garis-garis pedoman CIDA mungkin belum tersedia.
- **Kembangkan strategi untuk mengakhiri proyek (exit strategy).** Pertimbangkan dengan cermat apa yang dimaksud dengan “keberlanjutan” dalam konteks



Penggantian infrastruktur masyarakat.

proyek harus dikembangkan pada tahap awal proses pelaksanaan dan diperbaharui sesuai kebutuhan. CIDA juga perlu mengembangkan strategi menyeluruh untuk mengakhiri programnya. Kalau mungkin, konsolidasikan hasil-hasil dan tingkatkan keberlanjutan program melalui dukungan lanjutan dari sumber-sumber bantuan lain setelah berakhirnya masa rekonstruksi, yang dapat juga dicapai melalui penyediaan dana bagi lembaga multilateral dari organisasi-organisasi setempat lainnya, yang programnya masih berlanjut setelah program bantuan resmi dari CIDA itu selesai.

- **Rencanakan penyebaran dan pelembagaan “produk pengetahuan” seluas mungkin.** Produk-produk pengetahuan yang dihasilkan dari program-program bantuan harus merupakan unsur penting dari strategi perampungan proyek. Semua saluran penyebaran yang potensial – mulai dari siaran radio masyarakat sampai ke situs Internet dan distribusi komersial – harus dipertimbangkan, diadaptasi dan diterapkan agar sesuai dengan konteks setempat. Usaha-usaha pelembagaan harus dipusatkan pada produk-produk pengetahuan yang penting dan dipastikan bahwa bentuk dan isinya mudah dipahami dan dipakai oleh pengguna-pengguna di lembaga-lembaga “pemilik” yang relevan.
- **Dukung modalitas koordinasi dan pendanaan yang sesuai dengan prinsip-prinsip keefektifan bantuan.** Modalitas yang menjajarkan dana bantuan dengan rencana-rencana nasional maupun dengan bantuan donor-donor yang lain merupakan mekanisme yang efektif secara biaya dan memperbesar peluang-peluang bagi dialog kebijakan. Modalitas ini terutama efektif bila ada sebuah badan koordinasi pemerintah pusat. Koordinasi sangat dipermudah bila didasarkan atas kerjasama erat dengan badan-badan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

PELAJARAN-PELAJARAN DAN PRAKTIK-PRAKTIK YANG BAIK: TATA KELOLA PEMERINTAHAN

Tantangan dan respons

Tsunami telah berdampak negatif secara luar biasa atas tata kelola pemerintahan di Provinsi Aceh, terutama atas pemerintah daerah. Diperkirakan bahwa 20% pegawai pemerintah meninggal dan banyak gedung, fasilitas, dan arsip-arsip pemerintah binasa atau hilang.

Desentralisasi fungsi-fungsi pemerintah dari pusat ke tingkat kabupaten/kota di seluruh Indonesia, bersama-sama dengan pengesahan Undang-undang Tahun 2006 mengenai Pemerintahan Aceh yang memberi otonomi khusus kepada Aceh, begitu pula perjanjian perdamaian tahun 2005, telah menambahkan kompleksitas situasi pembangunan, tetapi pada saat yang sama memberikan peluang baru bagi reformasi tata kelola pemerintahan.

CIDA melakukan respons dalam bentuk proyek-proyek tata kelola pemerintahan yang ditujukan pada pemulihan kapasitas-kapasitas tertentu dari pemerintah, membangun kembali organisasi-organisasi LSM dan memperkuat hubungan antara pemerintah dengan masyarakat madani. Proyek-proyek tersebut bekerja sama dengan pemerintah kota, kabupaten dan provinsi, kelompok-kelompok masyarakat, universitas-universitas, LSM-LSM dan lembaga-lembaga lainnya.

GOOD PRACTICES IN GOVERNANCE

- **Imbangi respons jangka pendek dengan pemrograman jangka panjang.** Dalam situasi pasca bencana, penyediaan dana bagi pengadaan peralatan/perlengkapan secara cepat untuk mendukung kegiatan bantuan teknis dapat merupakan sesuatu yang sangat penting. Ini akan membantu menjamin hasil yang bermutu tinggi, membangun hubungan kerjasama yang baik, dan dapat meningkatkan nilai bantuan teknis. Menghubungkan penyediaan perlengkapan dan infrastruktur secara selektif



Iklan unit pemerintah daerah bagi penanganan keluhan warga.

dan terbatas dengan kegiatan-kegiatan pembangunan kapasitas lainnya dalam lingkungan pasca bencana, bukan hanya bisa memperbaiki prosedur pengadaan yang ada tetapi juga memberikan insentif bagi penetapan prosedur guna membantu komunitas-komunitas setempat agar melakukan prakarsa yang serupa. Hubungannya bersifat simbiotik, sebab pembangunan kapasitas tidak dapat berlangsung tanpa perhatian yang memadai terhadap kebutuhan infrastruktur. Misalnya, di dalam situasi pasca bencana/pasca konflik di mana sistem-sistem pemerintahan sangat membutuhkan rehabilitasi atau perbaikan, adalah bermanfaat untuk menyediakan dana yang dapat disalurkan dengan cepat guna mendukung kegiatan bantuan teknis bersamaan dengan pengadaan infrastruktur dan perlengkapan. Praktek seperti itu harus didasarkan atas perjanjian tertulis dengan pemerintah daerah untuk memelihara dan mengoperasikan secara memadai perlengkapan atau infrastruktur yang dibiayai melalui dana seperti itu. Biasanya dana seperti itu dibutuhkan hanya pada tahun pertama atau sampai tahun kedua dari suatu program rekonstruksi.

- **Jalankan pendekatan yang terfokus dengan konsentrasi geografis.** Program-program harus difokuskan dengan baik dan menghindari usaha untuk mencapai terlalu banyak sasaran yang berbeda-beda. Gejala yang terakhir ini merupakan kecenderungan umum bagi proyek-proyek donor yang dihadapi dengan tantangan yang luar biasa besar dalam situasi pasca bencana dan pasca konflik. Program-program yang terkonsentrasi secara geografis, dengan potensi yang lebih tinggi bagi hubungan sinergistik, juga cenderung mempunyai dampak lebih besar daripada yang tersebar di berbagai daerah.
- **Dorong dan fasilitasi kerja sama masyarakat madani-pemerintah.** Mendorong dan membantu masyarakat madani dan pemerintah agar bekerja bersama di dalam mengembangkan solusi atas masalah-masalah yang diidentifikasi bersama, setelah memperkuat hubungan atas dasar saling percaya, merupakan suatu pendekatan yang sangat efektif di dalam melaksanakan program-program rekonstruksi. Berbagai peluang tersedia bagi masyarakat-masyarakat, LSM dan pemerintah (baik eksekutif maupun legislatif) secara luas, untuk bekerja bersama dan saling membagi informasi pada proses perencanaan tahunan dan lima-tahunan dan pada proses penganggaran yang berlaku, serta melalui forum-forum yang khusus diciptakan. Misalnya, apa yang diperlukan guna meningkatkan pelayanan publik dapat dievaluasi dengan seksama melalui debat dan diskusi publik. Jejaring-jejaring LSM dan sekutu-sekutunya dapat dibantu di dalam menghadapi bukan hanya pemerintah daerah tetapi juga berbagai asosiasi pemerintah daerah guna menyebarkan pesan-pesan secara lebih luas, termasuk pada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Membangun hubungan antara masyarakat madani dan pemerintah melalui kerja sama seperti itu dapat menghasilkan generasi pemimpin baru yang menganggap transparansi, pengikutsertaan segala unsur masyarakat dan kerja sama sebagai “politik yang baik.”
- **Bangun di atas usaha-usaha yang ada.** Mengidentifikasi, memodifikasi dan menerapkan bahan-bahan pembangunan kapasitas yang sudah ada di Indonesia (misalnya pedoman-pedoman pelatihan bagi penganggaran yang responsif gender) dan memanfaatkan berbagai program pemerintah setempat dan yang dibiayai donor adalah lebih efektif pembiayaannya daripada mengembangkan bahan-bahan dan alat-alat baru. Untuk melakukan pendekatan itu, waktu dan tenaga harus disediakan dalam rancangan proyek/program untuk membangun komunikasi, koordinasi dan integrasi kegiatan dengan kegiatan serupa dari badan-badan donor lainnya, badan-badan pemerintah, LSM dan sektor swasta.



Balai desa yang dibangun kembali.

- **Berikan penekanan pada koordinasi untuk menangani tantangan-tantangan baru.** Pembentukan forum-forum baru yang menghubungkan pihak eksekutif dan legislatif dari pemerintah-pemerintah kabupaten dan kota di seluruh provinsi, dapat memajukan koordinasi secara efektif dan memusatkan perhatian pada masalah-masalah yang menjadi perhatian bersama di dalam berhadapan dengan provinsi (dan pemerintah pusat). Forum-forum ini dapat berfungsi dalam suasana yang bebas dari politik partai, bahkan di mana anggota-anggota forum berasal dari pihak-pihak yang berlawanan dalam suatu konflik sipil-negara. Mekanisme koordinasi masyarakat madani-pemerintah yang luwes, seperti panitia bersama LSM-pemerintah, dapat juga mendukung usaha-usaha pembangunan dan rekonstruksi sembari membangun kembali rasa saling percaya dan kerja sama.



Kelompok yang memperkuat kapasitas perempuan untuk mengambil keputusan.

- ***Gunakan segala peluang bagi pemberdayaan perempuan.*** Situasi pasca konflik/pasca bencana memberikan peluang khusus untuk membuka lapangan baru bagi perempuan untuk memangku peranan kepemimpinan dan bagi pemerintah untuk mengintegrasikan perempuan sebagai pelaku-pelaku utama di dalam rangka strategi pembangunan kapasitas. Untuk memanfaatkan potensi ini diperlukan perhatian yang saksama terhadap analisis sosial, terutama analisis gender, guna memastikan bahwa masalah-masalah gender dan masalah kelompok-kelompok marjinal diteliti, dianalisis dan tercermin secara memadai dalam rekomendasi, kebijakan dan legislasi yang dihasilkan.

Dalam situasi pasca bencana/pasca konflik, proyek-proyek tata kelola pemerintahan yang menerapkan pendekatan pengarusutamaan gender atau menganalisis dan langsung menangani tantangan-tantangan terhadap prinsip-prinsip

kesetaraan gender berkaitan dengan praktik keagamaan dan kebudayaan setempat, sering lebih berhasil dari proyek-proyek yang tidak melakukannya. Ini bukan hanya berkat peningkatan partisipasi perempuan tetapi juga karena kebijakan, praktik, sistem dan prosedur pemerintah dibuat lebih responsif gender.

Namun, sasaran-sasaran yang berkaitan dengan kesetaraan gender, seperti yang berfokus pada peningkatan partisipasi perempuan dalam tata kelola pemerintahan setempat dan peranan dalam pengambilan keputusan, harus bersifat realistis, mengingat bahwa perempuan mungkin telah terkena dampak secara tidak proporsional oleh bencana atau konflik yang terkait.

PELAJARAN-PELAJARAN DAN PRAKTIK-PRAKTIK YANG BAIK: PERUMAHAN

Tantangan dan responsnya

Di Aceh dan Nias (Sumatra Utara) 120.000 rumah hancur sedangkan 70.000 rumah lainnya rusak. Konteks terpenting dari usaha rekonstruksi perumahan di Aceh dan Nias bersifat rumit dan menantang, bukan hanya sebagai dampak fisik dari tsunami (misalnya kehilangan arsip, kerusakan berat infrastruktur pengangkutan, kehilangan lokasi desa karena tergenang laut sehingga membutuhkan relokasi), namun juga sebagai akibat konflik selama 30 tahun dengan pemerintah Indonesia yang menyebabkan sikap tidak percaya terhadap orang luar dan merosotnya secara drastis kepercayaan dan kerja sama di tengah-tengah masyarakat sendiri.

Lingkungan kebijakan (misalnya kriteria keberhakan atas rumah, pengesahan spesifikasi teknis konstruksi rumah di Aceh, kebijakan tentang pembangunan kembali dekat pantai) berubah selama masa rekonstruksi. Kebutuhan akan bahan konstruksi yang menyertai usaha pembangunan kembali yang besar-besaran itu menyebabkan pemerintah provinsi mengumumkan moratorium penebangan, yang menambah masalah yang ada untuk memperoleh bahan secara legal dan yang secara lingkungan dapat dipertanggungjawabkan. Komitmen untuk “membangun kembali dengan lebih baik” perlu memperhitungkan bahwa lokasi baik Aceh maupun Nias berada dalam zona yang cenderung kena gempa bumi, yang mengharuskan perancangan rumah yang tahan gempa sampai pada tingkat tertentu. Pengadaan lahan, pendaftaran dan penerbitan sertifikat rumah yang prosesnya berjalan lamban, sangat memperlambat pelaksanaan, terutama dalam hal lahan-lahan untuk relokasi.



Rumah yang dibangun oleh UPLINK/Development and Peace.

PRAKTIK-PRAKTIK YANG BAIK DALAM PERUMAHAN

- ***Sadari bahwa penampungan sementara menyediakan waktu memadai untuk merancang solusi permanen.*** Adalah penting bahwa semua pihak, terutama para penerima manfaatnya, memahami bahwa penyediaan perumahan yang bermutu baik, aman, kokoh dan permanen, membutuhkan waktu. Penampungan sementara di tempat penampungan yang memenuhi standar SPHERE harus merupakan bagian dari proses pemukiman kembali guna memberikan para korban perumahan sementara yang memadai, agar rekonstruksi komunitas-komunitas dan tempat-tempat pemukiman yang permanen diberikan waktu yang cukup untuk dirancang dan dilaksanakan selayaknya.

- **Bekerja sama secara erat dengan pejabat-pejabat pemerintah daerah dan pemerintah pusat.** Adalah penting untuk mengakui dan mendukung fungsi koordinasi para pejabat pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Badan-badan rekonstruksi pasca bencana yang dibentuk pemerintah menyediakan fungsi-fungsi koordinasi yang penting di dalam bidang rekonstruksi perumahan dengan menetapkan standar, mempermudah proses persetujuan, dan/atau memantau mutu. Hubungan dengan pejabat pemerintah daerah, seperti bupati, mempermudah proses yang melibatkan kantor-kantor pemerintah daerah dan pemangku-pemangku kepentingan (misalnya memperlancar pembelian lahan untuk pemukiman kembali) dan membantu memperingan dan melakukan mediasi dalam konflik yang timbul pada waktu pelaksanaan.
- **Perhitungkan biaya dan resiko di dalam mengerjakan proyek-proyek relokasi.** Daerah relokasi biasanya lebih sulit dan lebih mahal untuk dikelola. Tantangan-tantangan khusus meliputi: pengadaan lahan, penerimaan oleh pihak-pihak yang memperoleh manfaatnya, dan pekerjaan besar untuk penyiapan lahan.
- **Jalankan pendekatan terpadu dalam rekonstruksi perumahan.** Proyek-proyek perumahan, apakah di lahan relokasi atau lahan asli, harus dilaksanakan berdasarkan pendekatan holistik di dalam membangun kembali dengan lebih baik guna menciptakan komunitas yang tahan hidup. Ketahanan hidup bergantung pada sejumlah faktor, termasuk akses terhadap tempat mata pencaharian, air bersih yang dapat diminum, layanan kesehatan dan pendidikan dasar serta jalan penghubung. Orang-orang yang memperoleh manfaat dari proyek-proyek ini mungkin sekali akan meninggalkan rumah baru mereka kalau layanan dasar dan peluang mata pencaharian tidak tersedia.
- **Investasikan waktu dan usaha di dalam membuat rancangan yang benar.** Waktu yang cukup banyak perlu diinvestasikan sebelumnya untuk menjamin bahwa rancangan-rancangan (desain) memenuhi standar teknis yang dapat diterima oleh komunitas sasaran dan yang cocok bagi mereka. Ini menyebabkan munculnya berbagai tantangan, termasuk tekanan dari penerima manfaatnya, yang mungkin tidak sabar menunggu waktu yang dibutuhkan untuk menjamin bahwa rancangan-rancangan memenuhi standar-standar struktural (misalnya ketahanan terhadap gempa) dan lingkungan. Memenuhi standar seperti itu dan menuruti syarat-syarat teknis bangunan, kalau ada, merupakan cara yang efektif untuk memperingan dampak bencana-bencana di masa depan sambil memastikan keberlanjutan. Suatu dimensi yang

penting di dalam usaha membuat rancangan yang benar adalah dengan memperhitungkan tapak kaki lingkungan (environmental footprint), termasuk penggunaan bahan yang ramah lingkungan. Di mana badan-badan koordinasi pemerintah yang menangani keadaan pasca bencana ditugaskan untuk menentukan standar, maka usaha membuat rancangan yang benar mungkin termasuk melakukan lobi dengan pihak-pihak tsb mengenai kecocokan sosial-kultural dari standar-standar itu (misalnya rancangan dan ukuran rumah, ukuran lahan untuk rumah).

- **Pusatkan usaha rekonstruksi secara geografis.** Proyek-proyek rekonstruksi perumahan yang dilakukan pada sejumlah lokasi yang secara geografis tersebar, masing-masing dengan ciri-ciri fisik dan sosial yang berbeda, jauh lebih rumit untuk dikelola. Tantangannya bertumbuh secara eksponensial dengan penambahan setiap lokasi baru. Konsentrasi geografis memungkinkan badan-badan pelaksana untuk memusatkan lebih banyak perhatian pada pengembangan hubungan-hubungan saling percaya dengan komunitas-komunitas yang mengalami bencana – dan mungkin konflik juga – dan untuk melibatkan dan memberdayakan para penerima manfaat.



Rumah yang dibangun oleh Palang Merah Kanada.

- **Maksimalkan partisipasi pihak yang memperoleh manfaat.** Pada umumnya, semakin intensif pengikutsertaan masyarakat dalam perencanaan rekonstruksi, perancangan rumah, seleksi orang yang akan memperoleh manfaat dan pengelolaan/pengawasan pembangunan, semakin besar rasa memiliki orang-orang yang memperoleh manfaat dan kepuasan atas rumah-rumah mereka yang baru, dan semakin tinggi angka penghunian. Pengikutsertaan masyarakat secara efektif di dalam rekonstruksi perumahan membutuhkan waktu yang lama, ketrampilan,

kesabaran, kreativitas, ketekunan yang tinggi dan sumber daya yang besar, terutama di mana komunitas-komunitas telah menderita bencana dan konflik sekaligus. Suatu unsur penting dalam pendekatan pengikutsertaan dalam usaha rekonstruksi adalah dipeliharanya hubungan komunikasi yang kuat dengan para penerima manfaat. Ini membutuhkan analisis yang terus menerus mengenai mekanisme dan saluran yang paling efektif, yang harus disesuaikan untuk kaum perempuan, kaum lelaki, kelompok-kelompok yang rentan dan sifat-sifat khas dari masing-masing komunitas.

- ***Jalankan prosedur pengendalian mutu yang ketat.*** Suatu sistem pengendalian mutu yang dikembangkan dengan baik dan dijalankan secara sistematis, merupakan sesuatu yang esensial di dalam memaksimalkan mutu rumah-rumah yang disediakan kepada para penerima manfaat dan dalam memastikan bahwa standar-standar teknis dipenuhi sembari membatasi dampak terhadap lingkungan. Sistem ini harus meliputi prosedur penyerahan yang formal dan terstruktur serta dokumentasi. Suatu dimensi penting dari keberlanjutan adalah memperlengkapi para penerima manfaat dengan keterangan yang mereka butuhkan guna memelihara integritas struktural dan mutu dari rumah inti mereka. Ini dapat menyangkut pemeliharaan (terutama bila jenis bahan-bahan yang dipakai kurang dikenal), prosedur renovasi yang aman, dan pemeliharaan integritas struktural sewaktu mengadakan perluasan rumah.
- ***Pastikan bahwa ketentuan kesetaraan gender dimasukkan ke dalam struktur perencanaan.*** Keterlibatan perempuan secara aktif dalam perancangan perumahan, seleksi peserta program, pengelolaan dan pengawasan konstruksi, dan panitia-panitia perumahan merupakan unsur yang sangat penting di dalam keberlanjutan proyek-proyek perumahan yang telah rampung. Partisipasi kaum perempuan secara

efektif dapat dicapai melalui pengembangan rencana aksi kesetaraan gender yang praktis, pengalihan sumber daya teknis spesialis, dan memastikan pelaksanaan rencana-rencana aksi sejak awal, di mana semua anggota tim saling membagi akuntabilitas. Pesan-pesan tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan gender harus dibuat dengan jelas dan juga ditujukan kepada kaum lelaki guna memperoleh dukungan mereka bagi proses dan hasil kesetaraan gender. Rencana-rencana kesetaraan gender dapat meliputi ketentuan-ketentuan seperti dorongan agar rumah-rumah baru secara formal dimiliki bersama antara suami dan isteri. Rencana-rencana kesetaraan gender harus bersifat realistis, dengan mempertimbangkan realitas setempat, misalnya ketidakseimbangan demografis antara lelaki dan perempuan yang diakibatkan bencana.

- ***Kembangkan prosedur pengelolaan konflik yang sesuai.*** Kapasitas untuk menangani secara efektif konflik yang timbul melalui proyek rekonstruksi perumahan mempunyai dampak besar atas hasil-hasil yang dicapai dan keberlanjutan. Konflik dengan mudah dapat timbul melalui sengketa hak milik tanah, terutama dengan kembalinya pengungsi-pengungsi dalam negeri. Sengketa-sengketa tentang bahan dan mutu konstruksi dapat menyebabkan terjadinya penundaan pelaksanaan yang cukup lama. Konflik dapat juga timbul antara anggota-anggota masyarakat dengan kontraktor dan/atau tenaga kerja mereka. Pengelolaan konflik dan sistem penyelesaian yang efektif bergantung pada transparansi dan hubungan kerja yang erat dengan pemimpin-pemimpin komunitas dan pemerintah daerah yang dapat membantu mencegah konflik dan bertindak sebagai mediator yang efektif. Mekanisme pengelolaan konflik yang lain meliputi pusat-pusat pengaduan dan penunjukkan staf proyek di masing-masing komunitas yang dapat mengidentifikasi dan menyelesaikan konflik yang potensial pada tahap dini.



Rumah-rumah yang dibangun oleh GenAssist/Mennonite Central Committee of Canada.

PELAJARAN-PELAJARAN DAN PRAKTIK-PRAKTIK YANG BAIK: PENGHIDUPAN

Tantangan dan respons

Taksiran kerugian yang diakibatkan tsunami meliputi: 20.000 hektar budidaya ikan di pesisir hancur, 60.000 hektar tanah pertanian dijadikan tidak produktif untuk sementara waktu atau secara permanen, dan 100.000 usaha kecil dan sedang hancur atau rusak. Di samping kerugian langsung, seperti perahu-perahu nelayan, banyak mata pencaharian juga terkena dampak tidak langsung melalui kehancuran ekosistem pesisir yang rapuh, seperti rawa-rawa bakau.

Kerugian-kerugian ini diperparah oleh dampak konflik selama 30 tahun dan pengucilan ekonomi Aceh yang diakibatkannya, yang sudah sangat memperlemah perekonomian setempat.



Kelompok tani menyiapkan lahan.

PRAKTIK-PRAKTIK YANG BAIK DI BIDANG PENGHIDUPAN

- **Bedakan antara tabap bantuan kemanusiaan/pemulihan dini dan tabap-tabap rekonstruksi.** Pendekatan yang cocok untuk memenuhi kebutuhan mendesak pasca bencana (misalnya program "padat karya" yang dibayar dengan uang tunai, atau penyediaan uang saku untuk peserta pelatihan) cenderung menciptakan kebergantungan dan tidak merupakan cara yang optimal untuk menopang pemulihan penghidupan pada jangka panjang. Menurut pengalaman, lima sampai enam bulan setelah bencana merupakan waktu tercepat untuk memulai kegiatan pemulihan penghidupan.
- **Koordinasikan respons.** Konsensus mengenai seperangkat peraturan dasar bersama bagi pemulihan penghidupan dan koordinasi usaha-usaha ke arah itu, dapat sangat mengurangi kebergantungan yang tidak perlu pada donor-donor, "persaingan" di dalam mencari calon penerima manfaat, dan kejenuhan pasar dengan persediaan berlebihan dari produk-produk yang sangat serupa.
- **Koordinasikan upaya pengumpulan data dasar dan analisis pasar.** Perencanaan yang tepat waktu untuk kegiatan-kegiatan yang efektif di dalam konteks pasca bencana sangat dipermudah dengan tersedianya data dasar yang dapat diandalkan dan analisis yang seluas mungkin. Fungsi-fungsi ini dapat diselenggarakan dengan lebih efektif oleh donor-donor atau kelompok kerja sektoral daripada oleh masing-masing badan pelaksana yang bekerja sendiri-sendiri. Koordinasi ini juga dapat dengan segera menyepakati konteks bersama bagi usaha-usaha pemulihan penghidupan.
- **Temukan keseimbangan antara "bangun di atas apa yang diketahui" dan memperkenalkan kemungkinan-kemungkinan baru.** Kepentingan masyarakat dan usaha rekonstruksi dari para donor pada umumnya difokuskan pada pemulihan mata pencaharian yang telah hilang, misalnya membangun di atas kegiatan subsisten dan wirausaha pra bencana. Badan-badan pelaksana juga harus didorong supaya menambahkan

nilai pada intervensi mereka dengan mengidentifikasi inovasi dengan potensi yang baik untuk meningkatkan penghasilan dan menyediakan mata pencaharian yang berkelanjutan. Apakah sudah dikenal atau bersifat inovatif, pemilihan jenis-jenis usaha harus terutama memperhatikan kelayakan, keberlanjutan, dan potensi bagi perluasan. Waktu yang digunakan di dalam membuat penilaian kelayakan, dan dalam memperkenalkan peluang-peluang baru bagi para calon penerima manfaat, dapat memberikan hasil yang baik, biarpun adanya tantangan terhadap pendekatan ini yang mungkin dihadapi dalam situasi rekonstruksi pasca bencana.



Usaha pembibitan kelompok tani.

- ***Kembangkan strategi pengakhiran proyek yang mencakup kemitraan yang kuat dengan instansi-instansi setempat.***

Pembinaan hubungan dengan pemerintah daerah dan badan pengembangan usaha, apakah dari pemerintah atau bukan-pemerintah, dapat membantu melanggengkan hasil, terutama mengingat kerangka waktu yang relatif singkat bagi dukungan rekonstruksi pasca bencana. Masukan lokal dapat meliputi bantuan teknis, penyediaan bantuan modal/keuangan, dan pelembagaan praktik-praktik yang baik.

- ***Sadari bahwa usaha skala kecil saja dapat menimbulkan resiko dampak lingkungan lokal.*** Analisis Dampak Lingkungan skala kecil yang disederhanakan (atau penyusunan UKL/UPL) harus diselenggarakan bagi usaha-usaha berskala kecil guna mengidentifikasi dan menganalisis baik resiko lingkungan yang potensial dan peluang-peluang untuk memperkenalkan dan memajukan prinsip-prinsip dan praktik-praktik tentang pengelolaan lingkungan yang baik. Situasi pasca bencana memberikan kesempatan untuk memperkenalkan kepada komunitas/pengusaha teknik-teknik produksi yang lebih sadar lingkungan yang sekurang-kurangnya “tidak merusak” dan secara potensial memberikan alternatif-alternatif

mata pencaharian yang lebih berkelanjutan atau lebih rendah biayanya yang mungkin belum dikenal (misalnya pertanian organik, alternatif terhadap tungku pembakaran batu bata yang menggunakan kayu).

- ***Jadikan kegiatan penghidupan sebagai wahana untuk pemberdayaan perempuan.*** Konteks pasca bencana/pasca konflik membuka peluang untuk meningkatkan kesadaran akan masalah kesetaraan gender di masyarakat setempat dan memajukan pemberdayaan perempuan melalui kegiatan penghidupan. Analisis gender diperlukan untuk mengidentifikasi baik peluang maupun kendala dalam konteks lokal tertentu (misalnya di mana bencana telah ikut menyebabkan terjadinya ketidakseimbangan demografis yang parah). Memaksimalkan manfaat pemberdayaan yang potensial biasanya menuntut dukungan lebih banyak daripada hanya menyediakan peluang untuk peningkatan penghasilan. Ini dapat meliputi pelatihan kepemimpinan yang khusus disiapkan untuk kaum perempuan serta keluwesan untuk menyesuaikan jadwal pelatihan dengan berbagai kebutuhan dan peran perempuan.

PELAJARAN-PELAJARAN DAN PRAKTIK-PRAKTIK YANG BAIK: PENGUATAN PERDAMAIAN

Tantangan dan respons

Dampak gempa bumi dan tsunami diperparah oleh perang saudara selama tiga puluh tahun antara Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang menghancurkan kepercayaan dan kerja sama antara pemerintah dan masyarakat di seluruh provinsi. Hal itu telah menyebabkan terjadinya komunitas-komunitas yang pecah, di samping tantangan mengasimilasi kembali mantan kombatan dan tahanan politik ke dalam struktur-struktur masyarakat. Dengan demikian rekonstruksi pasca bencana dibuat lebih rumit oleh karena sangat rendahnya tingkat kepercayaan yang diperlukan bagi tindakan kolektif yang positif di dalam komunitas-komunitas, serta juga dalam kerjasama antara masyarakat madani dengan pemerintah.

Walaupun telah terjadi konflik bertahun-tahun lamanya, tsunami telah mempertajam kemauan semua pihak untuk menciptakan suatu lingkungan yang lebih bersahabat untuk pemulihan dari bencana. Pemerintah Indonesia menandatangani Memorandum of Understanding untuk perdamaian dengan GAM di Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005, yang menuju pada pengesahan Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh pada tahun 2006. Keadaan damai telah terpelihara pada umumnya dan telah memainkan peran penting di dalam keberhasilan usaha rekonstruksi.

Walaupun daerah pesisir yang dihantam tsunami sebagian besarnya juga menderita oleh karena konflik, namun bagian-bagian besar dari provinsi ini sangat menderita oleh konflik tetapi tidak berhak atas bantuan rekonstruksi pasca bencana yang mengalir masuk.

CIDA melakukan respons dengan membiayai proyek-proyek yang ditujukan khususnya kepada usaha mendukung proses penguatan perdamaian di Aceh. Ini dipusatkan pada usaha memajukan pendidikan perdamaian dan ketrampilan mediasi melalui lembaga-lembaga pendidikan Islam, serta memupuk keserasian di komunitas yang dipengaruhi konflik dengan memfasilitasi proses demokratis guna mengidentifikasi, melaksanakan dan mengelola proyek-proyek khusus untuk wanita dan proyek-proyek yang mencakup seluruh komunitas, yang digerakkan secara lokal. Di samping itu, kepekaan konflik diidentifikasi sebagai suatu isu lintas sektor yang harus diintegrasikan dalam semua proyek yang didanai CIDA.



Pemerintah RI dan GAM menandatangani MOU untuk perdamaian di Helsinki.

PRAKTIK-PRAKTIK BAIK DI DALAM PENGUATAN PERDAMAIAN

- **Sesuaikan usaha-usaha penguatan perdamaian dengan konteks setempat.** Penguatan perdamaian merupakan suatu proses yang rumit dan harus disesuaikan dengan situasi setempat yang unik. Pembangunan kapasitas yang ditargetkan – dengan memperhitungkan dinamika konflik setempat dan dengan tujuan untuk mentransformasikannya – adalah sangat penting kalau hasil-hasil yang diperoleh selama proses ini hendak dilanggengkan. Komunitas/kelompok-kelompok penerima manfaat dapat dilibatkan secara efektif di dalam menganalisis dinamika konflik setempat dan membangun (kembali) mekanisme mediasi setempat. Adalah penting untuk membangun suatu pengertian yang kokoh tentang sifat dan dinamika lembaga-lembaga setempat yang terlibat, teristimewa kalau lembaga itu (misalnya pesantren-pesantren di pedesaan) mempunyai kebudayaan khusus yang berpusat kepada figur pemimpin, situasi yang menciptakan tantangan bagi keberlanjutan dan replikasi hasil.
- **Gabungkan kegiatan penguatan perdamaian dengan program yang memberikan manfaat perdamaian yang nyata.** Prakarsa penguatan perdamaian akan lebih berhasil kalau diintegrasikan dengan program-program yang mencoba memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang diidentifikasi secara kolektif (kesehatan, pendidikan, perumahan, dll) dan yang memberikan manfaat perdamaian yang nyata. Memajukan perdamaian melalui penciptaan mata pencaharian lokal dan proyek infrastruktur masyarakat merupakan strategi yang dapat dijalankan dan bersifat efektif. Namun sama pentingnya adalah usaha untuk menjajaki upaya penguatan perdamaian melalui kegiatan kebudayaan setempat (misalnya upacara, sandiwara, dll).
- **Arahkan bantuan kepada komunitas baik yang menderita karena konflik maupun yang menderita karena bencana.** Ketegangan dapat timbul kalau penduduk yang menderita bencana menerima bantuan sewaktu penduduk yang lainnya hanya menonton dengan tangan kosong. Baik penduduk yang ditimpa bencana maupun yang menderita karena konflik harus diintegrasikan dalam program rekonstruksi pasca bencana di lingkungan yang menderita karena konflik untuk mencegah penggerogotan proses perdamaian yang rapuh.
- **Identifikasikan tantangan-tantangan secara realistis di dalam melembagakan kurikulum pendidikan perdamaian.** Program penguatan perdamaian jangka pendek yang

terutama dipusatkan pada pelatihan sebagai suatu alat utama untuk mendukung usaha perdamaian dan rekonsiliasi mungkin tidak akan langgeng. Agar efektif, perubahan-perubahan – seperti dimasukkannya mata pelajaran pendidikan perdamaian ke dalam kurikulum sekolah – harus dilembagakan. Ini membutuhkan bukan saja komitmen jangka panjang dari pihak donor (misalnya untuk memungkinkan waktu yang memadai bagi beberapa pengulangan pelaksanaan pelatihan, dilanjutkan dengan coaching yang memadai) namun juga pendanaan program yang langgeng, badan-badan pemerintah sektor pendidikan yang mempunyai sumber daya yang kuat, dan komitmen setempat untuk memperkenalkan perubahan-perubahan kurikulum. Kalau unsur-unsur itu tidak ada, perubahan kurikulum seperti itu mungkin sekali tidak akan mempunyai dampak yang berarti atas proses penguatan perdamaian dan tidak akan menyebar ke luar komunitas-komunitas percobaan proyek.

- **Kembangkan strategi pengakhiran proyek yang mengaitkan kegiatan penguatan perdamaian dengan proyek-proyek rekonstruksi yang lain maupun dengan sistem-sistem pemerintah daerah.** Pembentukan sistem jejaring dan interaksi antara proyek-proyek penguatan perdamaian dan proyek-proyek rekonstruksi di sektor-sektor lain dapat memberikan kesempatan yang baik bagi sinergi dan bagi peningkatan sasaran dan keberlanjutan hasil-hasil. Begitu juga, proyek-proyek harus kreatif di dalam mengidentifikasi pengkaitan yang cocok dengan sistem pelaksanaan program pembangunan dari pemerintah daerah, pembuatan peraturan, penyusunan kebijakan, serta sistem peradilan baik untuk melanggengkan hasil proyek maupun untuk memajukan reformasi.



Pengambilan keputusan komunitas yang melibatkan mantan kombatan, tahanan politik dan korban-korban konflik.



Pesantren yang menawarkan kurikulum penguatan perdamaian.

- ***Integrasikan kesetaraan gender secara layak ke dalam proses penguatan perdamaian.*** Memajukan kesetaraan gender dalam arti partisipasi yang adil dalam proses penguatan perdamaian dan akses yang adil atas manfaat-manfaat perdamaian, dapat menghasilkan hasil-hasil yang positif kalau dijalankan dengan cara yang peka terhadap norma-norma kebudayaan dan agama setempat. Misalnya, kapasitas kaum perempuan dalam pengelolaan kegiatan komunitas dan kapasitas untuk pengambilan keputusan dapat diperkuat oleh suatu pendekatan dengan dua tujuan, yang memberi kesempatan untuk kegiatan khusus bagi dan oleh perempuan di samping kegiatan yang menyentuh seluruh komunitas. Pendekatan seperti itu mungkin sekali akan disambut dengan baik dan tidak akan menjadi sasaran kecaman dari pihak pemimpin-pemimpin agama setempat. Usaha-usaha untuk memajukan kesetaraan gender dalam konteks-konteks yang sekaligus pasca konflik dan pasca bencana harus didasarkan atas analisis yang cermat tentang dampak masing-masing

– dan dampak gabungannya – terhadap peran-peran dan hubungan-hubungan gender. Umpamanya, walau perempuan selama konflik mungkin telah memangku peranan yang biasanya dianggap peranan lelaki, namun bencana tsunami mungkin telah mengakibatkan ketidakseimbangan demografis, sehingga di komunitas yang terpengaruh ada kebanyakan laki-laki.

- ***Bersikap peka terhadap resiko menciptakan konflik baru.*** Terlepas apakah rekonstruksi pasca bencana dilaksanakan di daerah yang juga merupakan zona konflik/pasca konflik, langkah-langkah kepekaan konflik yang pro-aktif harus dimasukkan ke dalam semua proyek. Di daerah konflik/pasca konflik, langkah-langkah seperti itu akan membantu di dalam menghadapi dampak sosial-ekonomi dan politis dari konflik. Di daerah yang tidak menderita karena konflik, pemberian bantuan pasca bencana dapat mencetuskan konflik. Langkah-langkah kepekaan konflik yang dirumuskan secara eksplisit dapat mencegah bahwa pelaksanaan proyek mencetuskan atau memperparah konflik dan juga memperlengkapi mitra dan anggota-anggota masyarakat dengan kapasitas untuk menyelesaikan atau melakukan mediasi dalam setiap konflik yang dapat timbul.
- ***Terapkan kepekaan konflik secara sistematis agar memperoleh keefektifan yang maksimal.*** Sama seperti isu yang menyentuh masalah lintas sektor lainnya, langkah-langkah untuk menerapkan kepekaan konflik harus didasarkan atas analisis yang cermat, dirumuskan sebagai suatu strategi/rencana aksi yang eksplisit dan didukung oleh sumber daya spesialis. Untuk memajukan pendekatan yang efektif, adalah berfaedah bagi CIDA untuk memberikan pembinaan kepada badan-badan pelaksana tentang apa yang dimaksudkan dengan strategi kepekaan konflik/rencana aksi yang baik.

cowater
INTERNATIONAL INC.



Canadian International
Development Agency

Agence canadienne de
développement international

Canada

*Program/proyek/kegiatan didanai Canadian International Development Agency
atas nama Pemerintah Kanada.*