

BAB III
KAPITAL SOSIAL ORGANISASI
LUAR LAMPULO

3.1. Tanggap Darurat Bencana

Bencana Tsunami yang terjadi pada 24 Desember 2004, telah mengakibatkan terjadinya kerusakan fisik dan non fisik. Begitu banyak korban manusia yang meninggal. Bagi para korban yang selamat dari bencana, tidak hanya kehilangan harta dan benda yang bersifat fisik, namun mereka juga kehilangan harta non fisik seperti, anggota keluarga, tetangga dan sistem sosial lain yang berharga dalam memberikan dukungan kehidupan. Harta fisik dan non fisik sangat berharga, karena mampu memberikan dukungan kehidupan sebelum bencana gempa tsunami datang. Hilang dan rusaknya harta fisik dan non fisik, mengakibatkan mereka harus mencari dan menemukan kembali dukungan agar mampu bertahan hidup menghadapi situasi yang baru. Beberapa waktu setelah bencana gempa dan tsunami berlalu, ketika trauma akibat peristiwa yang dialami mulai reda, secara bertahap mulai kembali ke gampong dan rumah untuk mencari-cari anggota keluarga, tetangga, sisa-sisa harta benda, dan apapun yang masih ada. Selama beberapa waktu saling berkomunikasi dengan saudara, tetangga, atau kenalan untuk mencari, dan menemukan anggota keluarga yang selamat dan yang hilang.

Tidak sedikit yang hanya menemukan sisa-sisa puing-puing reruntuhan, kerusakan, dan orang-orang yang sudah meninggal. Tidak ada satupun anggota keluarga yang masih hidup. Selanjutnya berusaha mencari bantuan ke gampong atau daerah lain. Proses pencarian bisa berlangsung sehari-hari, minggu, bulan bahkan bertahun-tahun. Selain mengalami trauma akibat bencana, juga mengalami berbagai kehilangan yang membuat lebih menderita fisik dan mental.

Sebelum datang berbagai bantuan dari luar, pada umumnya berusaha bertahan hidup dengan mengandalkan apapun yang masih tersisa. Saat menemukan orang lain yang selamat dan bantuan dari luar, kembali mendapatkan semangat baru untuk bertahan hidup. Menemukan dan memulihkan kembali harta

benda fisik dan non fisik. Beberapa narasumber yang selamat¹ dari bencana tsunami menuturkan bahwa, bahwa setelah mendapati diri mereka masih selamat, mulai mencari anggota keluarga yang lain. Berikut pengalaman dari seorang korban yang selamat dari bencana tsunami :

Pada saat itu saya sedang minum kopi di Peunayong; tiba-tiba terjadi gempa keras dan diikuti gempa susulan beberapa kali, sehingga semua orang yang di kedai kopi berlarian keluar. Setelah kejadian gempa tersebut saya pergi ke toko untuk membeli roti dan pulang ke rumah. Sebagai keuchik saya menyempatkan diri untuk berkeliling gampong dan berbicara dengan beberapa warga mengenai kejadian gempa dan kerusakan-kerusakan yang terjadi. Ketika sedang berbicara dengan warga tiba-tiba ada teriakan adanya gelombang pasang air laut, sehingga semua orang berlarian pergi ke rumah masing-masing untuk menyelamatkan diri dengan mengajak anggota keluarga mereka. Saya sendiri pada waktu itu setelah pulang ke rumah mengajak istri, anak dan cucu untuk pergi ke rumah mamak di Kampung Mulia, mengajak mereka menyelamatkan diri dengan naik mobil. Namun malangnya sebelum pergi, kami semua terkena gelombang tsunami, sehingga saya hanyut terkena gelombang sampai tersangkut pada sebuah rumah yang sudah hancur dindingnya. Namun karena kuatnya gelombang tsunami, saya hanyut kembali. Pada saat hanyut kembali saya dapat berpegangan pada batang kelapa, sehingga masih dapat bernafas, sampai tersangkut pada kuda-kuda suatu rumah, sampai air surut kembali. Namun belum sempat saya dapat turun dari pegangan saya di kuda-kuda, tiba-tiba datang lagi gelombang besar untuk kedua kalinya, namun saya mampu berpegangan pada kuda-kuda dimana saya berada sampai air surut kembali. Setelah air kembali surut saya tidak mampu turun dari kuda-kuda itu, karena saya merasakan kaki saya lumpuh². Pada waktu masih di atas kuda-kuda, saya ditemukan oleh cucu saya, yang membantu saya untuk turun dan membawa saya ke depan gedung DPRD Banda Aceh, dan selanjutnya membawa saya ke tempat adik saya yang pegawai PLN di Lambaro. Kami tidak berani kembali ke gampong karena merasa tidak aman. Pada waktu berada di tempat adik saya, muncul isu yang menyatakan bahwa air naik lagi, sehingga saya melarikan diri lagi ke Blang

¹ Orang-orang yang selamat pada umumnya mereka yang pada saat terjadinya gempa dan tsunami sedang berada di laut dan tidak kembali ke daratan, orang-orang yang berhasil menyelamatkan diri menjauhi pantai dan orang yang hanyut karena gelombang tsunami namun dapat selamat atau terselematkan. Gelombang tsunami terjadi dua kali dengan selang waktu 1 menit.

² 10 hari setelah tsunami ketika berobat ke sebuah NGO dari Jepang di Ketapang, dinyatakan bahwa kelumpuhan dari geuchik pada waktu itu karena mengalami trauma yang berat, sehingga tidak mampu berjalan.

Bintang³. Di tempat pengungsian tersebut saya bertemu dengan kawan dan warga Lampulo lain, saya mencari informasi keberadaan anggota keluarga, Namun saya tidak mendapatkan informasi.⁴ Setelah 1 hari dan dirasa aman, saya kembali lagi tinggal di tempat adik di Lambaro. Selama berada di tempat adik saya, saya banyak mendapatkan bantuan dari mereka. Setelah berada di tempat adik selama 1 minggu, saya mendapatkan bantuan uang sebanyak 20 juta dari anak saya di Jakarta, yang saya pergunakan untuk membangun rumah sementara di dekat rumah adik. Setelah kondisi fisik dan mental saya mulai kembali sehat, 10 hari setelah tsunami saya mulai kembali masuk kantor, namun karena kantor desa mengalami kehancuran, saya berkantor di kecamatan Kuta Alam untuk membantu korban tsunami yang memerlukan bantuan. Setelah di kantor kecamatan selama seminggu, saya diminta untuk kembali berkantor di Lampulo, supaya lebih memberikan pelayanan bagi warga yang membutuhkan. (Wawancara : Keuchik Yusuf Zakaria)⁵

Mengacu pada informasi yang disampaikan narasumber diatas, menunjukkan bahwa bencana merupakan pengalaman. Meski peristiwanya sudah berlangsung lama, namun dampaknya terhadap faktor kejiwaan masih membekas. Mempengaruhi kualitas sumber daya seseorang. Komunikasi antara korban yang selamat dari bencana dalam suatu keluarga, tetangga satu gampong dan orang-orang yang dikenal, memberikan dukungan bertahan hidup. Menunjukkan peran yang besar dari keluarga dan kerabat dalam membantu korban yang selamat untuk bertahan hidup dan melangsungkan kehidupan, khususnya pada waktu bencana dan sesudah terjadinya bencana. Pengalaman yang sama juga diungkapkan oleh narasumber lain⁶ yang mendapatkan bantuan dari keluarga dan kerabat mereka. Bahkan berdasarkan pengalaman warga di lorong tiga, dukungan keluarga dan kerabat dari salah satu korban yang selamat, mampu menjadi alternatif dukungan. Tidak hanya bagi anggota keluarga tertentu saja, namun juga dapat menjadi

³ Blang Bintang merupakan lokasi lapangan terbang yang berjarak \pm 20 km dari gampong Lampulo, dimana kebanyakan pengungsi melarikan diri, karena daerah tersebut dianggap aman.

⁴ Narasumber menceritakan pengalaman tersebut dengan mencururkan air mata, teringat pengalaman dramatis yang akhirnya menewaskan istri, anak dan cucunya.

⁵ Wawancara, Maret 2008. Keuchik Lampulo ini pernah diundang oleh Presiden Megawati ke istana Negara, karena pernah mendapatkan predikat kepala desa teladan dari Nangroe Aceh Darusalam; dan telah mengabdikan diri sebagai perangkat desa lebih dari 30 tahun.

⁶ Informasi yang senada juga disampaikan oleh Sabar, Furqan dan beberapa korban lain yang selamat.

alternatif bagi tetangga dan seluruh anggota lorong tiga yang selamat. Seperti pengalaman yang dikemukakan oleh Pawang Anwar di bawah ini :

Pada waktu terjadi gempa dan tsunami, saya masih di laut dengan anak buah kapal lainnya sedang mencari ikan, saya mendengar adanya dentuman keras sebanyak 2 kali. Bagi saya yang sudah terbiasa tinggal di daerah konflik dentuman itu merupakan hal yang biasa, karena seringkali terjadi kontak senjata di sekitar gampong. Namun beberapa saat setelah dentuman ini, saya merasakan adanya gelombang yang besar yang mengarah ke daratan. Berdasarkan naluri saya sebagai pawang, supaya selamat saya harus mengarahkan kapal menuju tengah laut, agar kapal dan beserta isinya tidak dihantam ke daratan. Setelah gelombang mulai berkurang, mulai mengarahkan kapal menuju daratan untuk melihat sedang terjadi apa di darat. Sepanjang menuju ke daratan saya melihat banyak mayat dan puing-puing terombang-ambing di tengah laut, selain itu saya sempat menyelamatkan beberapa orang yang masih hidup di tengah laut. Melihat keadaan tersebut, saya mulai bergegas pulang untuk melihat apakah yang sedang terjadi dengan anggota keluarga saya di gampong. Sesampainya di gampong, saya mendapati gampong berantakan dan tidak keruan, banyak mayat dan puing-puing. Saya berusaha mencari-cari anggota keluarga yang mungkin masih selamat diantara mayat yang ada, dan mencari informasi ke kenalan yang telah mengungsi di Beurawe, namun tidak ketemu dengan mereka. Akhirnya saya pergi ke mertua saya di Lam Permai (Ulee Kareng), dan mendapati mereka sudah di sana, kecuali 3 orang anak dan cucu saya yang menjadi korban tsunami. Kami sekeluarga sementara tinggal di tempat mertua dan mendapatkan bantuan dari mereka. Beberapa orang warga dari lorong tiga, mendapatkan informasi bahwa kami selamat dan aman tinggal di Lam Permai, oleh karena itu mereka minta persetujuan agar diijinkan mengungsi juga di tempat tersebut. Setelah mendengar permintaan mereka, saya mulai berbicara dengan tokoh-tokoh setempat agar mengijinkan warga dari lorong tiga Lampulo untuk mengungsi di Lam Permai. Setelah mendapat persetujuan dan tempat yang akan dijadikan tempat pengungsian, maka lebih dari 150 orang warga lorong tiga yang selamat mengungsi di Lam Permai. Para pengungsi ini mendapatkan bantuan dari warga setempat selama 2 hari, sebelum datangnya bantuan dari luar gampong tersebut. Setelah 2 hari mulai banyak orang dan lembaga yang mengetahui tempat pengungsian tersebut, dan datang untuk memberikan bantuan. Mereka tinggal di Lam Permai kurang lebih selama 2 bulan, sebelum di pindahkan ke barak Bakoy. (Wawancara, Pawang Anwar, Maret 2008)

Pengalaman ke dua orang di atas dan beberapa narasumber lain menunjukkan besarnya peran keluarga, kerabat dan ikatan tetangga satu lorong (*ceedara lingka*) dan gampong (*bonding social capital*) dalam memberikan dukungan pada korban menghadapi bencana terutama beberapa hari pada tahapan gawat darurat. Namun karena besarnya skala bencana dan kerusakan yang ditimbulkan, dukungan *bonding social capital* ini tidak memadai sebagai dukungan kehidupan dalam jangka waktu lama. Hubungan dengan pihak lain mulai dikembangkan untuk memperoleh dukungan dan bantuan. Karena dari pola hubungan yang ada sebelum bencana sudah tidak mampu lagi memberikan dukungan kehidupan. Tidak hanya dengan keluarga dan orang-orang berasal dari segampong, namun dengan orang-orang dari lain daerah, bahkan dari berbagai negara yang datang, dan pihak-pihak lain yang belum mereka kenal sebelumnya.

Disaat kapital fisik dan kapital manusia sudah tidak memberikan dukungan, mereka mencari dan mengembangkan kapital sosial yang dapat memberikan dukungan kehidupan. Kapital sosial ini berkaitan dengan hubungan sosial dengan keluarga, tetangga dan orang-orang atau kelompok yang sudah berhubungan dekat (*bonding social capital*) maupun dengan orang-orang atau kelompok yang belum mereka kenal dekat maupun yang tidak dikenal sama sekali (*bridging dan linking social capital*).

Mereka mulai berkumpul dan membentuk posko, yang akan menjadi pengantara antara korban bencana dengan pihak luar yang akan memberikan bantuan. Bagi korban yang tidak mendapatkan dukungan dari keluarga dan kerabat, umumnya mereka mengungsi ke tempat-tempat umum seperti masjid, sekolah, dan tempat pertemuan umum.

Setelah tsunami saya mengungsi di rumah adik mamak, dan saya mendapatkan bantuan dari mereka. Setelah dua minggu saya kembali ke gampong, dan mendapati kehancuran dan puing-puing di seluruh tempat. Dan saya mendapatkan informasi bahwa Pak Keuchik sudah mulai berkantor di kecamatan, maka saya pergi ke kecamatan untuk melaporkan diri dan mencari kemungkinan mendapatkan bantuan. Setelah ketemu dengan Pak Keuchik saya diminta untuk menginformasikan kepada seluruh warga Lampulo untuk pulang kembali dan berkumpul di gampong. Selain itu Pak Keuchik juga meminta saya untuk menjadi koordinator posko yang akan didirikan di Lampulo. Sebenarnya saya tidak bersedia untuk menjadi koordinator, namun karena Pak Keuchik mendesak dan

berhubung belum ada satupun warga Lampulo yang bersedia, maka akhirnya saya bersedia menjadi coordinator posko. Akhirnya kami membuka posko pengungsi gampong Lampulo yang berlokasi di Hotel Rajawali. Kami memutuskan mendirikan posko di depan Hotel Rajawali karena bangunan hotel itu tidak hancur karena tsunami dan mendapat izin dari pemilik hotel (*Tuha Peut* gampong). Selain itu Pak Keuchik juga memindahkan kantornya dari kecamatan ke gedung depan Hotel Rajawali yang tidak rusak (gedung ini juga milik tokoh masyarakat setempat). Setelah posko dibuka dan Pak Keuchik meminta warga untuk pulang, maka mulai berdatangan warga Lampulo yang mengungsi di posko tersebut, hingga jumlah mereka mencapai 220 KK. Melalui posko ini banyak bantuan dari luar dapat disalurkan kepada korban. Namun banyak juga yang mengaku sebagai warga Lampulo, namun tidak tinggal di posko yang meminta bantuan juga. Selain bantuan makanan, dan kebutuhan kehidupan lain, juga dibuka pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh sebuah NGO dari Jakarta. (Wawancara, Sabar⁷, Maret 2008)

Bantuan dari perusahaan skala nasional dan internasional, pribadi, dan NGO (*non government organization*) mengalir dalam bentuk makanan dan non makanan. Bantuan dari berbagai daerah dan negara datang dengan nilai dan misi kemanusiaan membantu masyarakat korban bencana. Awalnya, pemberian bantuan dari pihak luar diberikan secara langsung ke korban bencana yang mengungsi di tempat-tempat pengungsian. Selanjutnya mulai menghubungi *keuchik* dan tokoh masyarakat, mengenaisegala sesuatu yang dibutuhkan masyarakat. Selanjutnya *Keuchik* mulai membuat rencana dan kebijakan agar masyarakat pulang kembali ke daerah asal. *Keuchik* melakukan pendekatan dengan pemberian beras untuk menarik pulang masyarakat Lampulo. Rencana *Keuchik* sejalan dengan keinginan masyarakat. Kepulangan masyarakat kembali ke Lampulo bisa berjalan dengan lancar. Awalnya beberapa warga Lampulo berdatangan mengambil bantuan beras di posko yang sudah dibentuk, dan diajak pulang kembali mengungsi di posko yang sudah disiapkan di Lampulo. Selanjutnya dengan sistemik menyebar kepada para warga Lampulo yang tersebar diberbagai pengungsian untuk kembali pulang ke daerah sendiri.

⁷ Sabar sebelum tsunami bekerja sebagai petugas yang diberikan tugas oleh Geuchik Lampulo untuk menarik uang masuk bagi orang-orang yang akan masuk ke pelabuhan dan tempat pelelangan ikan Lampulo. Dalam masa konflik menjalankan tugas ini, tidaklah mudah, karena bila tidak pandai membawa diri dan berkomunikasi dengan berbagai pihak yang terlibat konflik, bisamenjadi korban tindak kekerasan dan target pembunuhan.

Pendekatan sangat efektif karena *Keuchik* atas dukungan dan kerja-sama dengan pihak luar, membuktikan dengan ketersediaan tempat-tempat penampungan bagi warga yang pulang ke Lampulo. Bantuan bukan saja dalam bentuk bahan makanan di saat darurat, tetapi juga sudah masuk fase rekonstruksi yaitu pemberian bantuan bangunan fisik rumah, jalan, selokan, dan sarana penunjang lain.

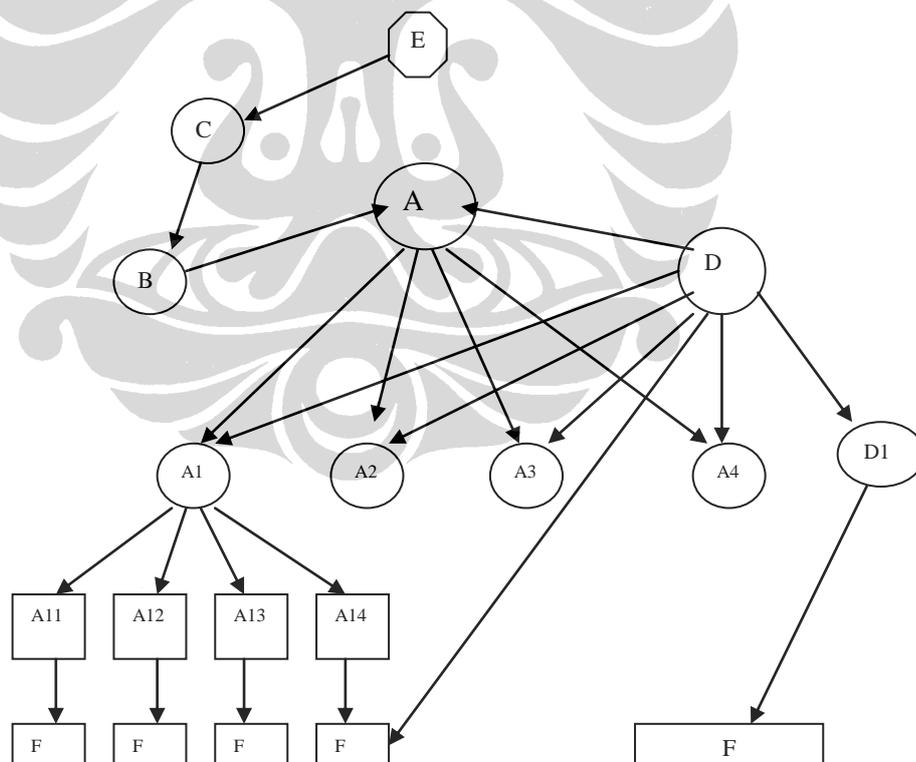
Strategi *keuchik* dengan membangun sistem pemberian hak penuh kepada kepala lorong yang sebelumnya dilakukan tetap bisa dijalankan. Kepala lorong masing-masing melakukan kerja-sama dengan pihak luar dalam menilai kebutuhan warga di masing-masing lorong. Acapkali bantuan yang diberikan sangat besar, sementara koordinasi antara pihak luar dan pihak lorong juga kurang berjalan dengan mulus, sehingga sering kali tumpang-tindih memunculkan pemberian ganda. Berkaitan dengan jenis bantuan yang sama dan berdasarkan penilaian di waktu yang sama kepada pengungsi. Informasi dari berbagai pihak yang berbeda tentang kebutuhan bantuan terhadap suatu desa, diterima oleh para pihak luar pemberi bantuan pada saat bersamaan. Sehingga bentuk bantuan yang sama diterima pada saat bersamaan. Terjadilah pemberian ganda dan penumpukan barang bantuan.

Peningkatan sumber-sumber kebutuhan masyarakat dalam bentuk kapital yang dibutuhkan masyarakat, menjadikan jaringan *Keuchik* dan kepala lorong semakin luas. Selanjutnya norma yang tertanam untuk saling berbagi dengan yang lain tidak lagi bisa berjalan, karena masing-masing mulai mencari jalan sendiri-sendiri untuk mendapatkan bantuan. Akan tetapi banyak yang tidak mampu melakukan pendekatan kepada pihak yang memberikan bantuan. Hanya bisa menunggu apa yang bisa diterima. Gotong-royong dan kebersamaan membangun lorong dan desa tidak lagi tampak. Karena di satu sisi warga masih trauma, dan di sisi lain muncul pemikiran untuk kepentingan diri sendiri.

Kepercayaan warga kepada pihak-pihak luar yang membantu sangat tinggi, karena dari bantuan pihak luar menjadikan masyarakat dapat bertahan hidup. Menjadikan warga Lampulo memiliki kecenderungan kepada pihak luar daripada kepada pihak pemerintah.

Posko yang ada pada awalnya hanya ada di satu tempat. Seiring dengan bertambahnya warga yang tinggal, dan untuk mempermudah penyaluran bantuan dibentuk koordinator posko untuk setiap lorong. Koordinator posko di setiap lorong tidak ditunjuk langsung oleh Keuchik, akan tetapi oleh anggota warga dari lorong yang bersangkutan. Lorong satu, membentuk empat unit : tanjung, beringin, kamboja, tuan dipulo. Adapun fungsi unit ini adalah untuk memudahkan penyaluran bantuan-bantuan dari luar, menyalurkan zakat fitrah, mendata masyarakat yang masih hidup pada masing-masing lorong. Setiap unitnya ditunjuk seorang koordinator. Koordinator inilah yang menjadi wakil dari masyarakat yang dibagi dalam unit-unit tertentu. Lembaga kemasyarakatan yang akan menjalankan programnya untuk membantu masyarakat di desa Lampulo menyampaikan perijinan melalui keuchik, selanjutnya keuchik menghubungi setiap kepala lorong.

Gambar 3.1. Jaringan Posko Korban Tsunami
Tahap tanggap darurat

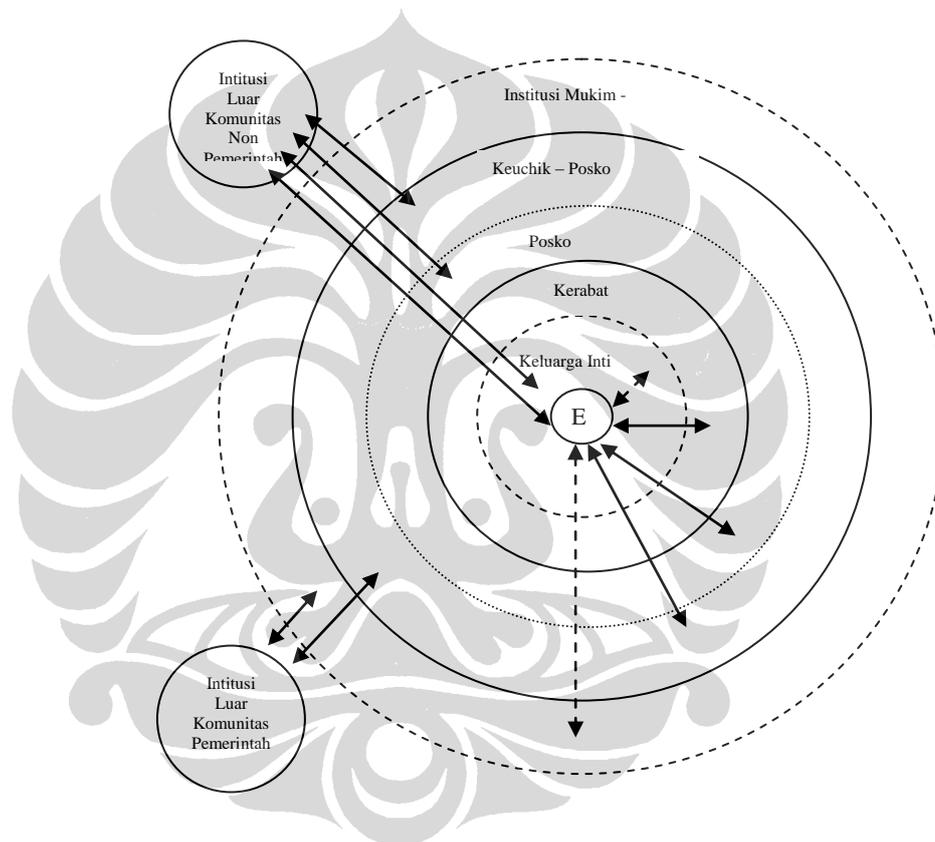


Keterangan :

A : Koordinator Posko Gampong
A1,2,3,4 : Koordinator Posko Lorong satu,2,3 & 4

- A11, 12, 13,14 :Koordinator unit
 F : Penerima bantuan/korban
 B : Keuchik
 C : Kecamatan
 E : Lembaga bantuan pemerintah
 D : Lembaga bantuan non pemerintah, kelompok atau pribadi pemberi bantuan.
 D1 : Posko layanan pemberi bantuan

Gambar 3.2. Relasi Kapital Sosial
Tahap Tanggap Darurat



3.2. Kasus Program Aceh Relief

Organisasi Aceh Relief telah membangun sebanyak 91 unit rumah di Lampulo yang terdapat di lorong tiga. Rumah yang dibangun Aceh Relief merupakan rumah yang pertama kali selesai dibangun di daerah Lampulo, dan saat ini sebagian besar telah ditempati warga. Pada saat pertama proses pembangunan selesai dikerjakan, masyarakat tidak pernah mengeluh dan menerima apa adanya rumah mereka. Namun belakangan terjadi pengaduan masyarakat mengenai rumah-rumah tersebut karena berbagai macam

permasalahan yang timbul, seperti banyaknya rumah yang sudah mulai retak. Hal ini terjadi setelah Non Government Organisation (NGO) lain masuk dan membangun rumah dengan kualitas, bentuk dan tipe yang lebih baik dari Aceh Relief. Secara umum masyarakat mengajukan protes setelah ada perbandingan. Namun demikian masyarakat menerima dengan ikhlas karena rumah itu adalah bantuan.

Awalnya Aceh Relief hanya memiliki program pembangunan rumah di gampong Lhoh, Lampuyang dan Lhapeng yang terletak di kecamatan Pulo Aceh. Namun untuk pemasokan logistik pembangunan perumahan ke Pulo Aceh harus melewati pelabuhan di Lampulo. Semula orang-orang di Lampulo khususnya lorong tiga hanya menjual jasa tenaga kerja untuk membantu mengangkat pasokan material untuk dibawa ke Pulo Aceh dan jasa pengamanan, karena pada awal tsunami daerah Lampulo masih merupakan daerah konflik. Perkembangan berikutnya, warga lorong tiga meminta “jatah” agar Aceh Relief juga membangun rumah di lorong tersebut. Permintaan tersebut disampaikan oleh warga melalui melalui “koordinator jasa pengamanan” di daerah tersebut, yang merupakan mantan anggota Gerakan Aceh Merdeka(GAM). Berdasarkan permintaan warga dan untuk mendukung program di Pulo Aceh, setelah dipertimbangkan Aceh Relief memutuskan warga Lampulo akan dibangun rumah sebanyak 50 unit. Merealisasikan keputusan tersebut Aceh Relief mengangkat “koordinator jasa keamanan” dengan inisial (A), yang berasal dari daerah tersebut sebagai staf organisasi dan koordinator untuk pasokan material, serta dua orang warga setempat sebagai staf lapangan.



Gambar 3.3. Pelabuhan sementara yang dibangun Aceh Relief di Lr tiga Lampulo



Gambar 3.4 Rumah yang dibangun Aceh Relief di Lr. tiga

Program pembangunan rumah di gampong Lampulo lorong tiga mulai dikerjakan pada Oktober 2005. Pelaksanaan pertama, beberapa anggota masyarakat terlibat sebagai staf lapangan. Selain sebagai penerima manfaat, masyarakat lokal juga memasok material untuk pembuatan rumah. Saat pembangunan tahap pertama rumah warga lokal meminta hak untuk pembuatan rumah sebanyak 15 unit, namun tidak selesai dikerjakan. Pada tahap berikutnya pembangunan rumah langsung dikerjakan sendiri tanpa melibatkan kontraktor, hanya material saja yang dipasok kontraktor dari Medan sedangkan sebagian lagi pembelanjaannya dilakukan oleh staf Aceh Relief dari Banda Aceh. Sedangkan untuk tenaga kerja digunakan tenaga borongan dari Medan.

Perkembangan kasus si A memunculkan kecenderungan yang tidak diharapkan. Atas nama warga meminta jatah tambahan sebanyak 50 unit rumah lagi, akan tetapi karena keterbatasan anggaran organisasi Aceh Relief hanya dapat merealisasikan sebanyak 41 unit rumah saja. Menurut informasi dari yang bersangkutan ternyata selain mendapatkan gaji dari organisasi, si A juga mendapatkan keuntungan finansial dari program pembangunan rumah tersebut, yang sebagian untuk dirinya sendiri dan sebagian dibagikan kepada beberapa orang yang lain yang terlibat. Selain itu ternyata A juga mendapatkan dana tunai untuk pembangunan rumahnya. Dia juga mendapatkan dana tunai dari beberapa organisasi bantuan lain untuk pembangunan rumah. Sehingga si A bisa membangun rumah yang harganya sekitar 400 juta rupiah. Selain itu si A juga mendapatkan dana bantuan untuk program *livelihood* dari beberapa organisasi lain, juga beberapa bentuk bantuan lain.

Mengacu dari kasus si A, nampaknya dapat memanfaatkan betul posisi yang bersangkutan untuk mendapatkan keuntungan untuk pribadinya, sebagai *free rider*. Namun dalam perspektif warga, si A ini tidak dianggap sebagai *free rider*, justru dianggap sebagai figur yang bisa dijadikan contoh, karena mampu menggunakan kesempatan yang ada untuk mengakumulasi kapital, baik kapital finansial dan fisik. Bahkan A sekarang ini menjadi salah satu tokoh di Komite Peralihan Aceh (KPA) yang merupakan wadah untuk menampung mantan GAM, yang cukup berpengaruh di daerah tersebut.

3.3. Kasus Program Care Internasional

Pasca gempa dan tsunami di Aceh 26 desember 2004, Care Internasional telah memulai kegiatannya dengan program tanggap darurat dengan mendistribusikan bahan makanan, obatan-obatan pada 300 lebih titik pengungsian dalam berbagai barak-barak dan tenda yang tersebar di Banda Aceh, Aceh Besar, Aceh Jaya dan Simeulue. Awal februari 2005, Care mulai mempersiapkan program yang akan dilakukan setelah program tanggap darurat berakhir. Persiapan program dilakukan dengan melakukan kajian, masalah, potensi, dan solusi untuk memulihkan kondisi korban tsunami yang didasarkan pada kebutuhan masyarakat setempat. Hasil pemetaan tersebut disimpulkan bahwa program pemulihan pasca

bencana akan dilakukan secara simultan yang mencakup enam (6) aspek yaitu, penyediaan tempat tinggal bagi korban tsunami, *livelihood* (pemulihan dan pengembangan mata pencaharian), *Disaster Risk Reduction* (Pengurangan Resiko Bencana), *Water and Sanitation* (air dan sanitasi), kesehatan dan peningkatan kapasitas masyarakat.

Dari rekomendasi program tersebut dikembangkanlah program secara simultan dengan nama program “Beudoh” (bangkit, bangun). Berdasarkan pengajuan proposal program dan persetujuan donor, maka program Beudoh mulai diselenggarakan pada bulan Maret 2005. Setelah itu mulai ditentukan penentuan wilayah program, yang dilanjutkan dengan penandatanganan surat perjanjian kerjasama antara masyarakat (yang diwakili oleh keuchik)⁸ dengan pihak Care. Sesudah penandatanganan perjanjian, kemudian mulai dilakukan persiapan-persiapan program lebih lanjut melalui sosialisasi dan penyelenggaraan penilaian kebutuhan secara secara partisipatif.

Tujuan sosialisasi adalah memberikan informasi kepada masyarakat tentang program Care yang akan dilakukan bersama masyarakat. Peserta sosialisasi adalah tokoh masyarakat, tokoh agama, perwakilan pemerintah desa dan masyarakat yang akan menerima program tersebut. Sebagian besar masyarakat saat dilakukan sosialisasi masih tinggal di tenda-tenda pengungsian di berbagai tempat. Sosialisasi yang difasilitasi oleh staf Care, memunculkan berbagai pertanyaan warga mengenai kesungguhan care dan program apa saja yang sekiranya akan diberikan.

Berbagai pertanyaan dan keraguan muncul karena pada waktu itu banyak tawaran program yang diajukan oleh lembaga-lembaga lain. Apalagi gampong Lampulo terletak di kota Banda Aceh, yang mempunyai kemudahan bagi lembaga-lembaga untuk menawarkan dan memberitakan bantuan. Kondisi ini mengakibatkan persaingan antar lembaga-lembaga pemberi bantuan dalam

⁸ Menurut hasil wawancara Geuchik Lampulo dan beberapa narasumber, mereka dapat menerima program ditawarkan oleh Care karena program yang ditawarkan dianggap lebih baik dan lebih banyak jika dibandingkan dengan yang ditawarkan oleh lembaga lain. Selain itu Care juga melibatkan warga setempat untuk menjadi staf fasilitator lapangan untuk ikut menjalankan program tersebut. Sehingga mereka menolak tawaran program bantuan yang diajukan oleh lembaga lain.

menawarkan programnya dengan menggunakan metode *Partisipatif Rural Appraisal* (PRA)

Penilaian kebutuhan secara partisipatif merupakan metode yang digunakan untuk melibatkan masyarakat dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kegiatan program *beudoh*. Kegiatan ini diikuti oleh semua warga yang menyempatkan diri hadir, termasuk tokoh masyarakat, tokoh agama, pengurus pemuda, koordinator barak pengungsian dan perwakilan pemerintahan desa. PRA dilakukan dalam tiga kali pertemuan, hal ini dilakukan untuk memberikan kesempatan penerima program untuk mendalami persoalan, potensi dan solusi yang dihadapi oleh para korban tsunami.

Setelah setahun lebih kegiatan PRA dilakukan di desa Lampulo, ternyata belum semua program yang dijadikan prioritas telah dilaksanakan. Karena berdasarkan penyusunan prioritas tanggung jawab pelaksanaan program yang melibatkan berbagai pihak yang mempunyai program di Lampulo (Pemerintah, NGO, INGO, BRR). Selain itu Care juga mengalami permasalahan dalam pendanaan. Komitmen dari lembaga donor yang akan mendukung pendanaan program tersebut tidak dapat merealisasikan sepenuhnya dana yang diperlukan untuk menjalankan program *Beudoh*. Permasalahan lain yang dihadapi adalah makin meningkatnya biaya operasional dan harga-harga barang yang diperlukan untuk menjalankan program tersebut, sehingga anggaran yang diperlukan mengalami pembengkakan.

Oleh karena itu Care melakukan restrukturisasi program *beudoh* yang sudah disepakati oleh warga tanpa memberitahu dengan jelas permasalahan sebenarnya yang terjadi kepada warga. Program *beudoh* dipecah menjadi lebih spesifik, tidak menaungi beberapa program di dalamnya, dan masing-masing berdiri sendiri. Perubahan tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan strategi dan penyesuaian target program, sehingga hasil sosialisasi dan PRA yang dilakukan pada awal program perlu diadakan pengkajian ulang. Selanjutnya PRA dilakukan ulang pada bulan Februari-Maret 2007.

3.3.1. Program Perumahan

Program perumahan Care mencakup rehabilitasi rumah yang rusak, rekonstruksi rumah yang hancur, dan pembangunan tempat pemukiman yang jauh

dari pantai bagi mereka yang selamat namun desa tempat tinggalnya hancur total. Rekonstruksi perumahan dilakukan oleh kelompok informal kecil, dimana para anggota masyarakat dan staf konstruksi lokal bekerja sama membangun kembali rumah. Anggota masyarakat ikut serta dalam semua langkah proses rekonstruksi.



Gambar 3.5. Perencanaan komunitas partisipatif yang dilakukan Care

Care mempunyai rencana membangun rumah sebanyak 260 unit di Lampulo. Melakukan pendekatan dengan tokoh masyarakat (MOU dengan aparat desa) pada bulan November 2005, sebagai proses persiapan program rumah untuk mendapatkan data calon penerima rumah. Selanjutnya dalam pengerjaannya Care tidak melibatkan kontraktor tapi mereka mengerjakan sendiri, melibatkan kontraktor tenaga kerja/tukang untuk memborong dalam mengerjakan rumah. Namun harga borongan yang diberikan kepada pihak kontraktor tenaga kerja, agak minimal. Awalnya hanya senilai sekitar 7 juta, selanjutnya ditingkatkan menjadi 11 juta. Pada awalnya masyarakat berkesimpulan bahwa rumah yang dibangun Care International adalah yang paling bagus diantara rumah bantuan lain. Setelah lama menunggu-nunggu, akhirnya pembangunan rumah oleh Care di gampong Lampulo mulai dilakukan pada bulan Januari 2006.

Seiring berjalannya waktu mulai banyak keluhan dari warga karena rumah yang diharapkan warga tidak kunjung selesai. Sampai sekarang, rumah-rumah yang dijanjikan belum sepenuhnya dibangun. Baru beberapa rumah yang telah yang selesai dibangun 100%, 75%, 25%, bahkan ada yang masih sebatas dibangun fondasinya selanjutnya terbengkelai hingga sekarang. Hal ini terjadi karena banyak tenaga kerja dan tukang yang membangun rumah, tidak sanggup

meneruskan pekerjaannya karena antara biaya hidup dan harga borongan yang didapatkan tidak sebanding. Bisa juga terjadi karena para tenaga kerja tersebut tidak mendapatkan kontrak langsung dari Care, tetapi mereka dipekerjakan oleh kontraktor yang sudah mengambil keuntungan dari harga yang ditetapkan oleh Care. Beberapa rumah berhasil diselesaikan oleh tukang, karena orang yang dibangunkan rumahnya memberikan uang tambahan dan makanan pada para pekerja, agar rumahnya bisa terselesaikan dengan tuntas.

Menurut pihak Care mula-mula yang menjadi kendala adalah kesulitan dalam memasok material, karena terbatasnya pasokan material bangunan dan meningkatnya harga-harga material yang diperlukan untuk pembangunan rumah. Sehingga harga material untuk pembangunan rumah terus meningkat. Pasokan material yang kurang lancar juga menghambat pekerja untuk dapat bekerja terus menyelesaikan rumah, meninggalkan pekerjaannya, dan menyelesaikan pekerjaan mereka asal-asalan. Ditunjang juga dengan kurangnya pengawasan pekerjaan. Sehingga setelah dilakukan evaluasi ternyata tidak sesuai dengan harapan Care, selanjutnya untuk sementara perumahan yang akan dibangun Care International ditunda dahulu sampai waktu yang tidak ditentukan. Menurut Alta Zaini (Keplor Dua) saat ini Care International hanya melakukan pelunasan ongkos tukang.

“Uang bantuan itu malah habis di jalan, buat gaji orang CARE dari bawah sampai atas. Tapi pembangunan rumah seperti sengaja ditunda-tunda. Sedangkan tukang-tukangnya lari, tidak tahan menunggu bahan lama-lama. Mereka ‘kan milih cari tempat lain,” (Wawancara, Zaini).



Gambar 3.6. Rumah Care International yang sudah selesai di Lr 1,2,3,4

Hambatan lain adalah pembangunan rumah yang relative menyebar dalam berbagai wilayah, tidak berada dalam satu wilayah. Sehingga memunculkan ketidak efisiensi pada saat proses pembangunan, pengadaan dan pengawasan bangunan. Beberapa rumah yang sudah selesai dibangun dan ditempati oleh penghuninya, setelah dievaluasi ternyata kualitasnya tidak memenuhi standar yang diharapkan, sehingga perlu dibongkar lagi. Selanjutnya Care memutuskan untuk memindahkan sementara warga tersebut dengan memberikan biaya untuk kontrak rumah, sementara rumah tersebut diperbaiki. Namun demikian warga yang sudah terlanjur menempati rumah, sebagian besar tidak mau pindah. Karena biaya kontrak rumah yang diberikan tidak memadai, juga mereka berpikiran rumah-rumah yang lain saja belum dibangun juga sampai sekarang. Menurut Zainuddin (fasilitator Kecamatan BRR), Care International di Lampulo membangun rumah tanpa koordinasi terlebih dahulu dengan BRR. Setelah timbul masalah, Care International baru mengadakan koordinasi dengan BRR.

3.3.2. Program *livelihood*

Hasil PRA ulang untuk program *livelihood* menunjukkan adanya permasalahan korban tsunami dalam bidang permodalan, ketrampilan, persaingan, pemasaran hasil dan belum berfungsinya tambak ikan. Hasil PRA ini ditindaklanjuti dengan lokakarya desa. Melalui lokakarya desa ditemukan permasalahan dalam PRA dan yang berkaitan dengan pengembangan ekonomi korban tsunami.

Memfasilitasi masyarakat dalam pelaksanaan program, Care membentuk kelompok berdasarkan jenis usaha, dan tempat tinggal dari penerima program. Kegiatan pertama yang dilakukan dalam pembentukan kelompok adalah mengundang semua warga desa untuk mengadakan pertemuan warga dengan staf fasilitator lapangan Care. Pertemuan tersebut membicarakan tentang kelompok, manfaat kelompok, fungsi kelompok dan kriteria pengurus kelompok. Penjelasan setiap topik tersebut dilakukan dengan partisipasi peserta dalam memberikan pendapat tentang setiap topik yang disampaikan berkaitan dengan kelompok. Setelah peserta mendapat gambaran tentang pentingnya kelompok, barulah dibentuk kelompok berdasarkan kondisi dari warga gampong Lampulo. Ketika

kelompok terbentuk, pengurus kelompok dipilih berdasarkan kriteria yang telah disepakati.

Kelompok yang terbentuk di gampong Lampulo sebanyak 15 kelompok, dengan keberagaman yang berbeda-beda antara lain :

- a. Kelompok yang anggotanya khusus laki-laki, perempuan, dan yang anggotanya campuran
- b. Pengembangan kelompok yang sudah ada, maupun kelompok yang baru terbentuk.
- c. Kelompok yang berdasarkan satu jenis usaha, dan kelompok yang usahanya beragam.
- d. Kelompok yang terbentuk berdasarkan tempat tinggal (dusun atau jalan)
- e. Anggota kelompok yang terbentuk berkisar antara 18 – 25 orang.

Kelompok yang terbentuk merupakan sarana untuk menyalurkan bantuan tunai (*cash grant*), yang ditujukan untuk memulai usaha kecil, industri rumah tangga, jasa, perikanan. Sebelum bantuan diberikan kepada penerima program, dilakukan penguatan kelompok, pelatihan administrasi dan keuangan kelompok, dan diskusi dalam kelompok yang bertujuan untuk meningkatkan keterbukaan, akuntabilitas, dan peningkatan kapasitas anggota kelompok. Selain itu dilakukan serangkaian pertemuan untuk memastikan proses pendataan yang benar dan akurat oleh staf lapangan Care bersama dengan warga korban tsunami yang masih tinggal di barak, maupun yang sudah kembali ke desa. Perolehan pemeriksaan langsung ke lapangan dari staf lapangan menunjukkan kecenderungan manipulasi data penerima, sehingga dimungkinkan dalam satu keluarga dapat menerima lebih dari satu program. Selama proses pemeriksaan lapangan, tenaga lapangan seringkali menerima intimidasi dari orang-orang yang memanipulasi data. Intimidasi dimaksudkan agar meluluskan perolehan bantuan program. Ketidaktepatan dalam pemeriksaan, dikemudian hari memunculkan kecemburuan dan perselisihan antar anggota kelompok.

Tahap awalnya, penerima program akan menerima bantuan berupa barang dan sarana produktif untuk kegiatan usaha, sedangkan pengadaannya dilakukan melalui mekanisme yang dilakukan Care. Namun setelah lebih dari satu tahun

tidak menunjukkan kemajuan dalam pengadaan barang. Berbagai permasalahan yang ada memerlukan perubahan strategi percepatan pengadaan barang melalui sistem bantuan tunai. Perubahan ini juga mempunyai tujuan lain untuk meningkatkan kemampuan kelompok dan anggotanya, dalam mengelola sendiri bantuan tunai yang digunakan untuk mengadakan barang sendiri sesuai dengan kebutuhan dan rencana yang dibuat.

Perubahan strategi mengakibatkan staf lapangan Care harus mengadakan pertemuan-pertemuan kembali untuk menyesuaikan dengan perubahan yang ada :

1. Melakukan perhitungan nilai standar bantuan tunai yang akan diberikan kepada anggota kelompok yang sudah menerima alat/barang.
2. Melakukan perhitungan nilai standar bantuan tunai yang diberikan dikurangi dengan nilai nominal barang yang sudah/belum diterima bagi anggota yang belum lengkap menerima alat/barang.
3. Standar nilai bantuan tunai yang ditetapkan bagi anggota kelompok yang belum menerima alat/barang.

Melalui berbagai pertemuan-pertemuan yang diadakan, staf lapangan menjelaskan kepada penerima mengenai perubahan-perubahan strategi yang dilakukan. Sampai akhirnya perubahan ini dapat diterima oleh penerima bantuan. Pemberiaan bantuan tunai hanya diberikan pada kelompok yang memenuhi persyaratan yang sudah ditetapkan oleh Care. Persyaratan yang harus dipenuhi antara lain :

1. Pengelompokan kembali, karena dari anggota kelompok sudah ada yang pindah dan beralih profesi, atau mendapat bantuan dari lembaga lain.
2. Membentuk dan memilih pengurus kelompok.
3. Mempunyai berita acara pembentukan kelompok yang diketahui keuchik dan camat.
4. Mempunyai anggaran dasar dan anggaran rumah tangga.
5. Mempunyai alamat kelompok yang jelas.
6. Memiliki buku administrasi kelompok
7. Surat kesepakatan penggunaan bantuan tunai antara Care dengan pengurus kelompok.

8. Mempunyai rencana kerja kelompok, minimal 3 bulan setelah dikelompokkan kembali.
9. Setiap anggota kelompok membuat rencana usaha.
10. Memiliki buku rekening bank atas nama kelompok.

Setelah kelompok memenuhi persyaratan yang ditetapkan dan dilakukan pemeriksaan ke lapangan; maka program penyaluran bantuan tunai dilakukan melalui mekanisme pencairan dan penggunaan yang sudah ditetapkan Care. Mekanisme dimaksudkan untuk mengantisipasi penyalahgunaan dana bantuan tunai dan memudahkan pengawasan terhadap setiap uang yang diterima oleh anggota kelompok melalui pengurus kelompok. Pencairan dana dilakukan melalui tiga tahap. Pencairan dana setiap tahap dilakukan bila setiap kelompok dapat menunjukkan bukti-bukti dan perkembangan dana bantuan yang sudah diterima dalam tahap sebelumnya. Waktu yang dibutuhkan untuk pencairan dana setiap tahap sangat tergantung dari kecepatan, dan ketepatan setiap anggota kelompok dalam melakukan pembelian dan pelaporan. Pada awal program tahap satu dan dua, kecepatan dan ketepatan pelaporan kelompok belum dapat diimbangi dengan baik dari Care dengan berbagai kendala internal yang dihadapi.

Hasil evaluasi yang dilakukan staf lapangan Care terhadap 15 kelompok yang dibentuk di gampong Lampulo dari aspek inisiatif, partisipasi, kekompakan dan perkembangan kelompok menunjukkan skor yang kurang. Evaluasi ini dilakukan dalam pelaksanaan kegiatan training, pertemuan kelompok, penyaluran bantuan tunai dan status perkembangan kelompok. Hal ini menunjukkan pengembangan kapital kelembagaan di gampong Lampulo masih menghadapi banyak permasalahan diantara warga sendiri. Kalaupun terlibat dalam kelompok, umumnya mempunyai tujuan agar mendapatkan bantuan tunai. Hal ini terlihat jelas dari keterlibatan yang rendah dalam program asosiasi simpan pinjam desa.

3.3.3. Program Asosiasi Simpan Pinjam Desa (ASPD)

Meningkatkan keberlangsungan usaha dan mata pencaharian penerima bantuan, Care melakukan program Asosiasi Simpan Pinjam Desa (ASPD). Sebelum diterapkan, melalui staf lapangan telah dilakukan sosialisasi program

mengenai tujuan dari program ini, agar peserta memahami mekanisme simpan pinjam dengan menggunakan saham yang didukung dengan bahan-bahan yang ada. Anggota kelompok yang tertarik dengan ASPD selanjutnya membentuk komite yang anggotanya terdiri dari anggota kelompok sebelumnya atau membentuk kelompok baru.

Semula direncanakan 20 kelompok ASPD dibentuk di Banda Aceh. Akhirnya disepakati dibentuk 7 kelompok saja; dan hanya 1 kelompok yang terbentuk di gampong Lampulo. Menurut informasi dari staf Care, beberapa kendala yang dihadapi antara lain, dalam proses sosialisasi yang dilakukan berulang kali banyak anggota yang tidak hadir sesuai dengan yang diharapkan. Beberapa anggota yang mengikuti pertemuan, ternyata banyak yang tidak berminat tergabung dalam ASPD. Menurut mereka ASPD hampir sama dengan koperasi, dan sebelumnya telah memiliki pandangan negatif terhadap koperasi. Masalah lain adalah program ASPD dimulai terlambat (Juli 2007 sampai dengan akhir program Care Januari 2008), sedangkan ASPD masa pembagian keuntungan dihitung satu tahun.

3.3.4. Program Pelatihan

Program pelatihan merupakan hasil kesimpulan dari kegiatan PRA yang kemudian dibahas lagi dalam lokakarya kegiatan desa (LKD), diikuti perwakilan lorong, barak, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan staf desa. Jenis pelatihan yang diadakan sesuai dengan hasil rekomendasi lokakarya desa antara lain :

1. Pelatihan manajemen distribusi dan pengelolaan aset kios.
2. Pelatihan dasar-dasar menjahit
3. Pelatihan pembuatan dendeng ikan dan kerupuk ikan.
4. Pelatihan pembuatan kue
5. Pelatihan manajemen kelompok
6. Pelatihan penanganan hama dan penyakit udang
7. Pelatihan budidaya kepiting lunak
8. Pelatihan pembuatan souvenir.
9. Pelatihan pengelolaan usaha.

Selain itu untuk mendukung pengembangan usaha penerima program, juga dilakukan lokakarya, pameran hasil usaha kegiatan kelompok dan penilaian pemahaman materi. Kegiatan ini bertujuan untuk membangun jaringan pasar, promosi hasil produksi, pengukuran tingkat keberhasilan kelompok dan jenis usaha tertentu, menghubungkan dengan lembaga pemerintah dan non pemerintah berkaitan dengan akses permodalan dan pemasaran.

3.4. Kasus Program Perumahan BRR

Program perumahan BRR, dilakukan berdasarkan permintaan warga melalui keuchik dengan mengisi formulir dan melampirkan foto copy KTP dan Kartu Keluarga yang sudah disahkan oleh geuchik. Permintaan pembangunan rumah ini diajukan ke bidang perumahan. Daftar permintaan pembangunan perumahan langsung dimasukan dalam daftar perima bantuan perumahan BRR, tanpa melakukan pemeriksaan kembali keakuratan data-data penerima rumah tersebut. Daftar penerima rumah ini, oleh BRR bisa diajukan pada lembaga lain untuk dibangun ataupun dibangun melalui anggaran yang disiapkan oleh BRR. Pembangunan rumah BRR dilakukan oleh kontraktor (perusahaan) yang ditentukan melalui tender terbuka⁹. Kontraktor yang memenangi tender akan melakukan pembangunan rumah dengan pengawasan konsultan pengawas yang ditunjuk oleh BRR. Setelah selesai dan diserahterimakan pada BRR, rumah diserahkan kepada penerima bantuan.

⁹ Menurut informasi staf lapangan BRR, kualifikasi peserta tender pada awalnya yang memenuhi persyaratan hanya 300 kontraktor (yang pada umumnya kontraktor dari luar Aceh). Namun karena tekanan dari berbagai pihak terutama dari pemerintah dan penguasaha lokal Aceh sehingga pada akhirnya yang dapat mengikuti tender pembangunan di BRR mencapai 6.000 kontraktor. Meskipun kebanyakan dari peserta tender ini tidak memenuhi kualifikasi, oleh karena itu tidak mengherankan bila berbagai program perumahan yang diselenggarakan oleh BRR banyak yang terbelengkelai atau banyak mendapat keluhan penerima program.



Gambar 3.7. Rumah yang dibangun BRR tahap II di Lr dua

Di gampong Lampulo jumlah rumah yang dibangun oleh BRR pada tahap pertama tahun 2005, dan tahap kedua tahun 2006, sebanyak 309 rumah. Hanya saja pembangunan rumah-rumah tersebut tersebar, tidak berada dalam satu wilayah, sehingga memunculkan berbagai masalah. Salah satunya efisiensi dalam proses pengadaan bahan bangunan, pengawasan, dan pendanaan. Masalah lain muncul setelah rumah selesai dibangun. Berbagai keluhan dari para penerima bantuan mengenai kualitas rumah, maupun ketidaktepatan pemberian bantuan. Ada beberapa penerima bantuan rumah menerima lebih dari satu rumah, atau penerima yang belum berkeluarga. Dari hasil evaluasi yang dilakukan oleh BRR menunjukkan beberapa kelemahan dalam mekanisme penyelenggaraan program rumah yang dilakukan oleh BRR.

Program pembangunan perumahan oleh BRR, setelah dilakukan evaluasi menunjukkan beberapa kelemahan yang terjadi karena kurangnya pengawasan, lambannya menangani masalah dan tidak adanya verifikasi dan evaluasi program. Berdasarkan evaluasi tersebut dan upaya untuk mempercepat program pembangunan rumah, terhitung sejak tahun 2007 berdasarkan keputusan Kepala BRR no 3/PER/BP-BRR/I/2007, mulai diterapkan program pembangunan perumahan yang berbasis masyarakat.

Pembangunan berbasis kemufakatan masyarakat merupakan pembangunan yang dilakukan berdasarkan konsensus atau kesepakatan bersama dengan masyarakat penerima bantuan. Konsensus melakukan pembangunan rumah baru dan lingkungan permukiman. Membantu kelancaran terapan program tersebut

BRR melalui fasilitator lapangan membentuk Komite Percepatan Pembangunan Perumahan dan Permukiman Desa (KP4D), yaitu perhimpunan masyarakat penerima bantuan yang dibentuk pada tingkat desa sesuai dengan kebutuhan dengan pendekatan berbasis masyarakat. KP4D yang terbentuk mendapatkan biaya operasional dari BRR. Sejumlah 30 orang warga gampong Lampulo terlibat dalam komite.

Hasil pendataan ulang yang dilakukan oleh KP4D bersama-sama dengan fasilitator lapangan BRR menjelaskan adanya rumah yang belum dibangun di Lampulo sejumlah 450 unit¹⁰, selanjutnya diajukan untuk dibangun oleh BRR. Hanya saja setelah dilakukan pemeriksaan dan disahkan oleh tim BRR hanya 60 unit yang memenuhi persyaratan. Hasil verifikasi data ditolak oleh warga dan mereka meminta untuk dilakukan pemeriksaan ulang. Bila BRR tidak melakukan verifikasi ulang dan membangun semua rumah yang diajukan oleh KP4D, mereka memutuskan menolak sama sekali rumah yang akan dibangun oleh BRR di Lampulo.

Pengerjaan rumah di bawah koordinasi BRR dilaksanakan oleh kontraktor. Kalaupun ada keluhan dari warga, kontraktor pelaksana program maupun deputi BRR yang menangani masalah perumahan tidak memberikan tanggapan. Maka yang terjadi adalah pembiaran tanpa ada solusi masalah. Menghadapi itu, masyarakat hanya bisa menerima, meski sebagian marah dan tidak mau menandatangani berita serah terima karena rumah yang dibuat tidak sesuai dengan harapan mereka.

Mensinergikan data penerima rumah, BRR menerapkan beberapa kriteria sehingga seseorang layak memperoleh rumah, sehingga di desa Lampulo terbentuk perkumpulan yang mewakili warga dalam bidang perumahan yaitu KP4D (Komite Percepatan Pembangunan Pemukiman Desa). Koordinator di setiap lorong mengecek kondisi fisik Fasilitator Kecamatan (pegawai BRR) dan aparat desa, setelah itu dilakukan uji publik sehingga tidak terjadi tumpang tindih penerima. Selanjutnya dilaksanakan musyawarah warga untuk memutuskan penerima yang akan diajukan ke BRR.

¹⁰ Menurut fasilitator lapangan BRR, banyak terjadi tekanan dan permintaan dari warga pada KP4D maupun pada staf lapangan BRR agar dapat dimasukkan sebagai penerima.

3.5. Kasus Program P2KP

P2KP sudah melakukan program yang namanya Perkim, dengan anggaran dana sebesar Rp. 300.000.000,00; per desa. Ada sekitar 89 desa yang harus ditangani P2KP wilayah Banda Aceh. Setelah program Perkim itu selesai, dilakukan program yang diberi nama Tridaya yang besarnya juga sama yakni Rp. 300.000.000,00. Program Perkim berupa sarana lingkungan, seperti pengerasan jalan, rehabilitasi selokan, dan bangunan fisik lainnya. Sayangnya, pada pelaksanaan di lapangan sering terjadi *overlap* dengan NGO lainnya karena tidak terkoordinasi secara baik di tingkat lapangan. Perkim ini mempunyai jangka waktu pelaksanaan selama 1 tahun.

Program Tridaya mempunyai jangka waktu selama 3 tahun yang meliputi program Lingkungan, Ekonomi, dan Sosial (pelatihan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, umumnya program lebih banyak untuk kelompok perempuan, di samping itu ada juga pelatihan untuk perbengkelan). Proses yang diperlukan untuk mencapai program Tridaya dilakukan melalui diskusi dengan pendekatan FGD. Dari proses diskusi akan melahirkan Perencanaan Jangka Menengah (PJM) untuk suatu desa. Di desa Lampulo sudah ada PJM sehingga untuk jangka menengah sudah mempunyai perencanaan pembangunan desa yang dibuat bersama melalui diskusi tersebut. Jika dilihat di lapangan, ada program PJM yang kurang sesuai karena ada lembaga-lembaga lain yang juga merencanakan program yang sama. Pernah terjadi P2KP meminta kembali pendanaan program yang sudah ditetapkannya kepada BRR karena BRR mempunyai program yang sudah dikerjakan oleh P2KP. Hasilnya memang dana tersebut diberikan oleh BRR sebagai pengganti hasil kerja P2KP yang lalu. Akan tetapi yang dirasakan sulit saat ini adalah program PJM yang sudah dibuat tetapi belum dilaksanakan, akan mengalami penyesuaian kembali karena ada NGO lain yang sudah menjalankan program yang ada di dalam PJM tersebut.



Gambar 3.8. Rumah yang dibangun P2KP di lr. satu

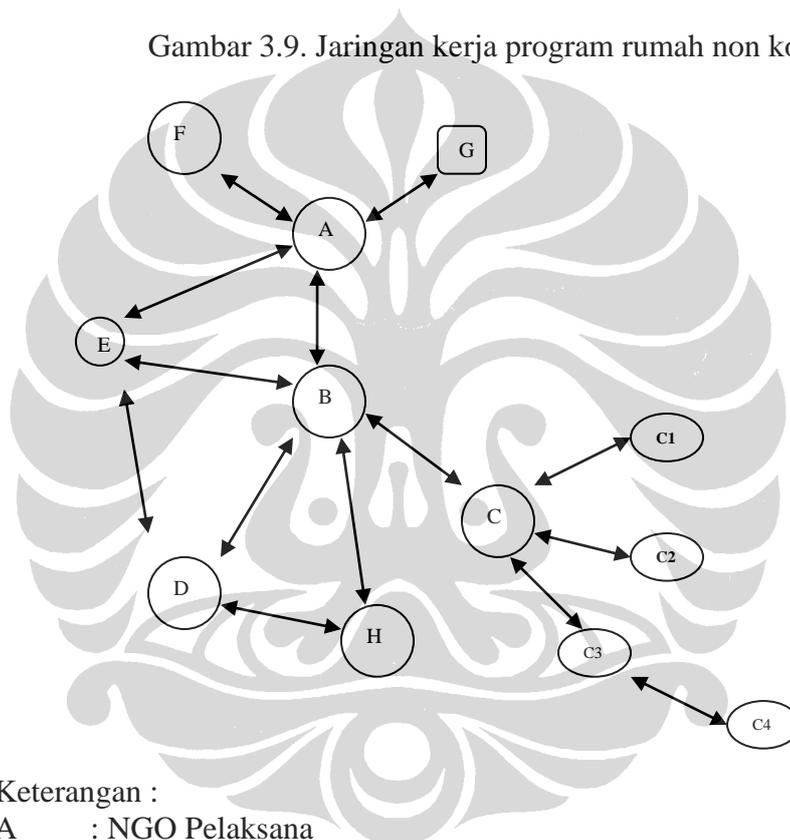
Pada saat pertama kali datang, P2KP ditolak oleh masyarakat, karena ia merupakan program pemerintah. Selain itu juga ada ketakutan dan ketidaksetujuan masyarakat. Anggapan bahwa jika P2KP masuk, maka lembaga lain tidak bisa lagi membantu masyarakat. Secara perlahan, melalui fasilitatornya, P2KP membangun kepercayaan masyarakat sehingga lama kelamaan masyarakat mulai mengerti dan bersedia untuk berdiskusi untuk menata kembali kehidupannya. Hasilnya cukup baik karena secara perlahan-lahan program pembangunan desa, melalui pendekatan dan strategi partisipatif, dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat

3.6. Kasus Program Kata Hati

Kata Hati merupakan salah satu lembaga non pemerintah lokal Aceh yang berdiri pada tahun 2001. Awal pendirian Kata Hati menekankan perhatian pada kegiatan untuk isu-isu demokratisasi, tata pemerintahan, formulasi kebijakan yang partisipatif dan penguatan hak-hak sipil. Namun pasca tsunami dengan mendapatkan dukungan dana dari salah satu lembaga non pemerintah dari Jerman (Diakonie) menjalankan kegiatan program pemulihan pasca bencana di desa Lampulo sejak tahun 2005 sampai-dengan 2006. Cakupan program yang dijalankan Kata Hati di desa Lampulo yaitu program *cash for work* dan program pembangunan rumah tipe 45. Pendekatan yang dilakukan oleh lembaga ini dalam menjalankan programnya melalui pendekatan partisipatif. Kata Hati

merencanakan untuk membangun 75 unit rumah, dan pada tahun 2006 telah diselesaikan secara keseluruhan dengan kualitas yang memadai, terbukti dengan tidak adanya tekanan dari masyarakat penerima bantuan. Masalah utama yang dihadapi dalam menjalankan program di Lampulo adalah rumah yang selesai dibangun sebagian tidak ditempati para penerima bantuan, karena kecenderungan pemecahan jumlah Kepala keluarga menjadi beberapa Kepala keluarga. Oleh sebab itu satu keluarga dimungkinkan memperoleh beberapa rumah. Sehingga memunculkan beberapa rumah yang tidak ditempati.

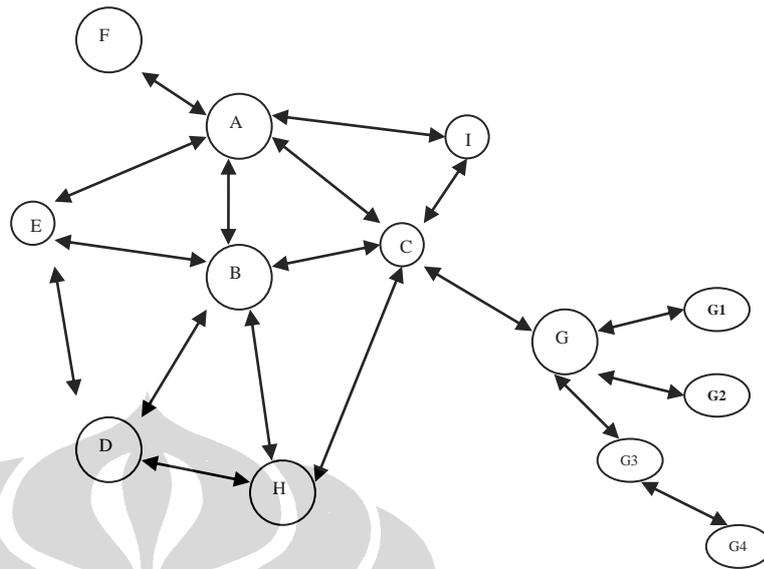
Gambar 3.9. Jaringan kerja program rumah non kontraktor



Keterangan :

- A : NGO Pelaksana
- B : Kelompok kerja program (staf local dan staf dari NGO)
- C : Pemasok material
- C1 : Pemasok material local
- C2 : Pemasok material fabrikasi
- C3 : Pemasok tenaga kerja
- C4 : Kepala tukang, tukang dan tenaga kerja
- D : Kepala lorong
- E : Keuchik
- F : NGO Donor
- G : BRR
- H : Penerima bantuan

Gambar 3.10. Jaringan kerja program rumah melalui kontraktor



Keterangan :

- A : NGO Pelaksana
- B : Kelompok kerja program (KP4D)
- C : Kontraktor Pelaksana
- D : Kepala lorong
- E : Keuchik
- F : NGO Donor – Pemerintah daerah dan pusat
- G : Pemasok
- G1 : Pemasok material lokal
- C2 : Pemasok material fabrikasi
- C3 : Pemasok tenaga kerja
- C4 : Kepala tukang, tukang dan tenaga kerja
- H : Penerima bantuan
- I : Konsultan Pengawas

Tabel 3.1. Analisis Kapital Sosial Organisasi *Bridging*

Lembaga/ Organisasi	Integrasi organisasi		Sinergi	
	Indikasi	Tingkat integrasi	Indikasi	Tingkat sinergi
Care International	<ul style="list-style-type: none"> - NGO Internasional - Realisasi program tidak sesuai dengan janji - Cakupan program beragam - Daerah kerja luas - Dari 250 rumah yang direncanakan hanya 70 yang selesai. - Rumah yang sudah selesai tidak layak secara teknis. - Pasokan material terlambat - Tukang banyak yang kabur dan asal-asalan - Strategi berubah-ubah - Birokratis 	Sedang	<ul style="list-style-type: none"> - Koordinasi dengan organisasi lain kurang - Persaingan dengan organisasi lain dalam implementasi program - Harga bahan pembangunan rumah cenderung naik terus 	Rendah
BRR	<ul style="list-style-type: none"> - Lembaga pemerintah - Birokratis - Stigmatisasi lembaga pemerintah - Daerah kerja luas tidak diimbangi dengan kapasitas - Lamban memberikan respon - Kurang pengawasan sehingga kualitas program relatif rendah 	Sedang	<ul style="list-style-type: none"> - Koordinasi dengan organisasi lain baik - Perannya yang luas mencakup seluruh aspek pemulihan 	Sedang
Aceh Relief	<ul style="list-style-type: none"> - Organisasi Internasional - Daerah kerja fokus - Sudah menyelesaikan program di Pulo Aceh - Target program yang tidak banyak sesuai dengan kapasitas organisasi - Implementasi program cepat - Program selesai lebih cepat 	Tinggi	<ul style="list-style-type: none"> - Sudah mempunyai hubungan yang baik dengan warga lorong tiga - Sudah mempunyai hubungan yang baik dengan organisasi lain 	Tinggi
Kata Hati	<ul style="list-style-type: none"> - Organisasi lokal Aceh - Daerah kerja terbatas hanya di Lampulo - Jumlah rumah yang dibangun lebih sedikit - Berjanji sesuai dengan kemampuan 	Tinggi	<ul style="list-style-type: none"> - Sudah mempunyai hubungan yang baik dengan warga lorong satu - Sudah mempunyai hubungan yang baik dengan organisasi lain 	Tinggi

Sumber : Hasil analisis dari wawancara dan pengamatan.

Tabel 3.2. Kinerja Program Lembaga Eksternal Lampulo (*Bridging*)

Organisasi	BRR	Aceh Relief	Care International	Kata Hati
Lokasi Program	Lorong 2 dan 4	Lorong tiga	Lorong satu, 2, 3 & 4	Lorong satu & 2
Jenis Program	Rumah	Rumah, mata pencaharian	Rumah, Matapencaharian, sanitasi dan air,	<i>Cash for work</i> dan Rumah
Jangka waktu program	2005 -2008	2005-2006	2005 - 2008	2005 - 2006
Assesment Kebutuhan	Penerima dan keuchik. Untuk tahap berikutnya melalui KP4D	Penerima, coordinator posko lorong dan staf lapangan Aceh Relief	Penerima, keplor, keuchik dan staf lapangan Care	Penerima, keplor, keuchik dan staf Kata Hati
Pemeriksaan Kembali	Tidak dilakukan pemeriksaan kembali sesuai criteria dan prioritas	Dilakukan pemeriksaan kembali	Dilakukan pemeriksaan kembali dengan prioritas sesuai kriteria organisasi	Dilakukan pemeriksaan kembali sesuai kriteria
Pendekatan	Non Partisipatif dan berubah partisipatif	Partisipatif assesment, pelaksanaan, evaluasi	Partisipatif di assesment	Partisipatif di assesment
Pelaksana	Kontraktor	Dilaksanakan sendiri oleh Aceh Relief, pekerja kontrak dari Medan dengan pengawasan warga	Dilaksanakan sendiri oleh Care, pekerja kontrak dari medan	Kontraktor
Hasil program perumahan	2005, 60 unit rumah 2006, 60 unit rumah	2005, 91 unit rumah Assesment, perencanaan dan pelaksanaan yang cepat sehingga rumah cepat terbangun	2006, 70 rumah yang selesai 100 %, sedangkan sisanya belum selesai sampai penelitian dilakukan	2006, 75 rumah tipe 45
Permasalahan program perumahan	Terjadinya penerima ganda dan sebagian belum ditempati, menimbulkan kekecewaan yang belum menerima rumah. Setelah dua tahap pendekatan berubah dengan membentuk KP4D. Berdasarkan assesment KP4D, jumlah rumah yang belum dibangun sekitar 450 rumah, namun BRR hanya mengalokasikan 60 unit. Sehingga warga menolak dibangun rumahnya oleh BRR bila tidak semuanya dibangun.	Sebagian rumah belum ditinggali. Rumah yang dibangun tipe 36. Setelah ada lembaga lain membangun ukuran yang lebih besar, mereka kecewa dengan yang dibangun Aceh Relief. Aceh Relief tidak menyediakan sarana dan prasarana lain seperti, air, jalan, listrik, saluran sehingga belum bias langsung ditinggali penerima	Harga material dan ongkos tukang naik Target rumah yang dibangun tidak se seperti rencana semula. Ongkos tukang yang minim sedangkan pasokan material tersendat sehingga pekerjaan macet dan penerima bantuan nambah biaya untuk tukang Kualitas bangunan tidak seperti yang diharapkan	Sebagian rumah belum ditempati
Permasalahan program lain	Distribusi bantuan yang tidak merata dan berkelanjutan	Distribusi bantuan yang tidak merata dan tidak berkelanjutan. Bantuan hanya dinikmati oleh orang-orang yang dekat dengan koordinator posko dan keplor. Ada beberapa orang yang mendapatkan keuntungan pribadi dari bantuan.	Jangka waktu antar assesment, perencanaan dan pelaksanaan yang lama, sehingga menimbulkan kekecewaan dan keputusan penerima. Program support Care tidak optimal sehingga menurunkan kepercayaan penerima dan mempersulit staf lapangan dalam berhubungan dengan penerima bantuan	Cash for work, yang bertujuan memberi dukungan pendapatan bagi korban tsunami mengancam sikap kesukarelaan warga, sehingga kalau tidak mendapatkan sesuatu partisipasi warga cenderung rendah

Sumber : Analisis

3.7. Intervensi Program dan Kapital Sosial

Bencana tsunami telah mendatangkan simpati kemanusiaan dan membuka isolasi politik dan sosial yang terjadi selama terjadinya konflik, sehingga kelompok dari latar belakang yang berbeda-beda baik dari lingkup nasional dan internasional berdatangan ke Aceh sebagai bagian tanggapan terhadap bencana. Kedatangan mereka ditanggapi secara positif karena kerusakan yang hebat tidak saja mengancam kelangsungan masyarakat, tetapi dampak dari bencana sudah melampaui kekuatan *bonding social capital* maupun *bridging social capital* yang ada untuk menghadapinya. Berbagai pendatang yang datang ke Aceh baik secara individu dan kelompok melalui lembaga bantuan lokal, nasional maupun internasional, menjadi *bridging social capital* masyarakat Aceh yang baru untuk menjaga kelangsungan masyarakat yang terkena dampak tsunami. Sebelum mereka terlibat langsung dalam program tanggap bencana, mereka menjadi *linking social capital* bagi masyarakat Aceh. Jadi terjadinya bencana atau perubahan secara cepat telah memperlemah *bonding social capital* di antara komunitas, namun bencana dan konflik sosial yang terjadi di Aceh telah menimbulkan simpati kemanusiaan secara luas ke dunia internasional yang dapat memperkuat dukungan *linking capital social*, yang pada akhirnya memperkuat *bridging social capital*.

Peristiwa bencana alam menjadikan *bonding* dan *bridging social capital* yang ada berubah dengan cepat dan menjadi rentan sebagai jaring pengaman ketahanan masyarakat dalam jangka panjang. Namun demikian, *linking social capital* memainkan peran penting dalam mengurangi kerentanan masyarakat pascabencana, dengan menyediakan *bridging social capital* yang baru pada masyarakat korban bencana. Dengan demikian *linking social capital* justru mempunyai peran paling penting dalam memberikan dukungan untuk masyarakat dalam menghadapi bencana dan menjaga ketahanan sosial, seperti yang dikemukakan oleh Woolcock.

Selain *bridging social capital* baru yang muncul dari luar, dalam studi ini menunjukkan bahwa *bonding social capital* dan *bridging social capital* yang ada dari komunitas gampong masih dapat berfungsi. Pada tahap awal tanggap darurat

peran keluarga dan kerabat mampu memberikan dukungan pertama selama beberapa hari bagi para korban yang selamat dengan menyediakan dukungan moril, tempat tinggal dan fisik agar korban dapat bertahan hidup sampai mendapatkan bantuan dari luar. Masa tanggap darurat juga menunjukkan lembaga gampong keuchik mulai berfungsi dengan membentuk posko di tingkat gampong dan lorong dan memberikan dukungan secara moral dan administrasi yang memfasilitasi penyaluran bantuan dari orang, kelompok dan lembaga-lembaga dari luar yang menyalurkan bantuan bagi korban. Orang-orang yang terlibat dalam posko bantuan di tingkat gampong dan lorong pada umumnya merupakan tokoh-tokoh baru, karena sebagian tokoh yang lama sudah meninggal atau belum sanggup terlibat karena merekapun juga berperan sebagai korban yang mungkin masih dibelit urusan keluarganya.

Bantuan yang diberikan oleh luar komunitas pada masa tanggap darurat antara pemberian dalam bentuk uang tunai dan barang kebutuhan hidup sehari-hari, pelayanan kesehatan dan pelayanan lain telah mendukung para korban bencana untuk bertahan hidup. Selain itu program *cash for work* yang dijalankan beberapa lembaga dengan melibatkan struktur posko yang dibentuk telah membantu ekonomi warga dan membersihkan puing-puing akibat bencana. Namun program bantuan ini seringkali dinilai tidak tepat dan efektif, karena menimbulkan efek ketergantungan, tidak berkelanjutan dan merusak nilai-nilai yang sudah ada.

Bantuan dalam bidang perumahan yang dilakukan oleh beberapa lembaga luar yang dilakukan oleh Aceh Relief dan BRR, pada awal rekonstruksi dan rehabilitasi memang telah berhasil dilaksanakan dengan mempercayakan pada struktur sosial yang ada seperti koordinator posko lorong dan keuchik dan melibatkan orang lokal dan kontraktor lokal dalam proses persiapan dan pelaksanaannya. Namun dalam masa persiapan dan pelaksanaan kurang ada penilaian dan pengawasan yang baik, sehingga dari hasil evaluasi menunjukkan banyak terjadi penyalahgunaan untuk kepentingan sendiri atau kelompok tertentu. Penyalahgunaan ini bisa dilihat dari kualitas bangunan yang dihasilkan, penerima bantuan yang menerima lebih dari satu dan biaya pembangunan yang relatif lebih tinggi. Namun program rekonstruksi yang dilakukan oleh lembaga Care melalui

program terpadu “Beudoh” yang dijalankan dengan persiapan dan pengawasan lebih baik, juga menunjukkan hasil tidak seperti yang diharapkan. Bahkan banyak pembangunan rumah yang sudah selama 2 tahun tidak terselesaikan.

Melalui penilaian yang ketat untuk mendapatkan penerima bantuan yang tepat, dilakukan pendataan yang akurat. Tahap persiapan pembangunan rumah meskipun banyak mengalami hambatan dan tekanan pada staf lapangan dari orang-orang yang ingin mendapatkan keuntungan (*free rider*) dari program tersebut. Permasalahan yang timbul dalam program pembangunan rumah oleh lembaga Care bukan hanya dari masyarakat penerima program, tetapi juga permasalahan birokrasi internal Care, keterbatasan kuantitas dan kualitas material, dan meningkatnya harga-harga material pembangunan rumah. Sehingga anggaran yang disediakan tidak memadai untuk merealisasikan seluruh target pembangunan rumah yang direncanakan. Terhambatnya pasokan material ini, juga mengakibatkan banyak tenaga kerja kontrak yang terlibat dalam pembangunan rumah, meninggalkan lokasi pembangunan. Sehingga banyak pembangunan rumah yang tidak terselesaikan tuntas.

Mengacu pada hasil evaluasi dan upaya mempercepat pembangunan rumah, BRR melakukan perubahan dalam strategi pembangunan rumah dengan melibatkan masyarakat melalui pembentukan KP4D (Komite Percepatan Pembangunan Pemukiman Desa). Strategi yang diharapkan lebih baik, ternyata memunculkan masalah untuk mendapatkan data akhir penerima program yang berhak menerima bantuan rumah. Terjadi tarik menarik antara data yang diajukan masyarakat melalui KP4D, dengan hasil penilaian akhir yang dilakukan oleh Tim Penilai dari BRR. Masalah ini sampai sekarang belum terselesaikan tuntas, bahkan masyarakat melakukan penolakan program perumahan BRR, bila data yang diajukan oleh KP4D tidak disetujui semua.

Kapital sosial yang ada dan muncul dalam program pemulihan bencana adalah lembaga kekerabatan, lembaga gampong (keuchik), lembaga ad hoc seperti posko, KP4D dan kelompok-kelompok baru yang dibentuk oleh lembaga luar sebagai alat untuk memfasilitasi penyaluran bantuan fisik, finansial, pelatihan dan bantuan lain selama program berlangsung. Selain itu muncul jaringan antar individu dan antar kelompok. Dalam lembaga-lembaga yang ada

ataupun yang muncul mulai berkembang komunikasi dan informasi, kewajiban dan harapan dan kepercayaan yang muncul akibat interaksi yang terjadi. Berdasar dari hasil evaluasi ini melalui berbagai pelaksanaan kegiatan training, pertemuan kelompok, penyaluran bantuan tunai dan status perkembangan kelompok, menunjukkan pengembangan kapital kelembagaan di gampong Lampulo masih menghadapi banyak permasalahan dari antara warga sendiri. Keterlibatan warga dalam kelompok semata-mata hanya bertujuan agar mendapatkan bantuan saja, bila sudah tercapai tujuan dan program juga telah usai, maka dengan sendirinya kelompok itu tidak aktif lagi.

Hal ini juga tidak didukung oleh norma dan sanksi efektif yang sebelumnya memang sudah ada dan diturunkan dalam masa konflik dan bencana. Sehingga memunculkan orang-orang yang berusaha mencari keuntungan untuk kepentingan diri sendiri. Kondisi demikian mengakibatkan menurunnya komunikasi, kewajiban, harapan dan kepercayaan yang ada sebagai unsur utama dalam kapital sosial.

Intervensi program yang dikembangkan lembaga dari luar untuk menyalurkan bantuan, sekaligus mengembangkan kapital sosial yang ada melalui pembentukan lembaga-lembaga baru, banyak mengalami hambatan dari menurunnya kapital sosial yang ada akibat konflik dan bencana. Situasi tersebut memunculkan bahwa para aktor cenderung menggunakan lembaga yang ada sebelumnya, dan lembaga yang muncul setelahnya sebagai sarana mencapai tujuan dan kepentingan masing-masing. Kendala juga muncul dari lembaga yang bersangkutan dalam melihat pengembangan kapital sosial sebagai alat untuk menjalankan program, terhenti ketika program selesai.

3.8. Dinamika Program Pemulihan Pasca Bencana

Pemerintah Indonesia tidak memiliki badan koordinasi untuk bantuan tsunami hingga bulan April 2005. Sebelum terbentuk BRR, program-program ditentukan secara *unilateral* dan tidak terencana. Pelaksana dan para donor menghadapi banyak kendala dalam melakukan kegiatan tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi. Berbagai kerumitan dialami untuk melakukan pembangunan kembali lingkungan yang telah rusak, seperti bahan baku yang

kurang, masalah logistik dan finansial untuk memindahkan dan membeli bahan baku. Sementara situasi jalanan, jembatan, dan pelabuhan telah rusak dan harga-harga meningkat secara dramatis.

Seringkali lembaga yang terlibat dalam pemulihan bencana mengalami dilema. Satu sisi menginginkan hasil yang cepat, membangun secara benar dan berkelanjutan. Hal ini tentunya memerlukan periode perencanaan yang lama. Sisi lain, simpati publik, perusahaan, dan pemerintah yang besar dalam bentuk respons finansial. Oleh karena itu pihak donor dan pelaksana merasakan kewajiban yang mendesak dan tak dapat ditunda untuk menunjukkan hasil yang cepat, dapat dilihat, dan berskala luas. Dilema tersebut mengakibatkan dikeluarkannya sejumlah besar sumber daya secara cepat.

Masalah lain yang dihadapi, adalah pilihan antara rekonstruksi yang sederhana atau membangun kembali secara lebih baik. Membangun kembali secara lebih baik, adalah merupakan keinginan semua pihak. Akan tetapi kondisi infrastruktur Aceh pra-tsunami tidak memadai akibat konflik, investasi pemerintah yang rendah dan kurangnya investasi pihak swasta karena situasi keamanan Aceh yang mudah berubah. Upaya rekonstruksi memberikan kesempatan untuk meningkatkan sistem transportasi, sekolah, klinik, dan infrastruktur publik lainnya. Selain itu, upaya ini juga kesempatan meningkatkan pembangunan fasilitas baru seperti perpustakaan, fasilitas taman kanak-kanak, dan pusat tenaga kerja. Hanya saja perbaikan yang memerlukan perencanaan matang tersebut memakan waktu panjang, kerja-sama dengan banyak pihak, dana besar. Sementara masyarakat sudah sangat mendesak dipenuhi kebutuhan mendasarnya.

Pelaksanaan program pembangunan rumah di lingkungan yang sangat rentan dengan berbagai penyimpangan memunculkan beragam masalah. Meski para lembaga donor dan pemerintah Indonesia telah mengambil langkah-langkah pencegahan dan pemberantasan korupsi pada bantuan kemanusiaan. Permasalahan tersebut sangat menyita waktu dan sumber daya yang semestinya difokuskan pada keberhasilan pelaksanaan program.

Problematika bekerja bersama dengan karakter masyarakat yang mengalami trauma pasca konflik dan bencana tidak mudah. Faktor lain seperti struktur sosial yang rusak berat, tingkat keterampilan masyarakat yang kurang

memadai, tidak ada dan atau/ satu sumber daya, keengganan untuk bekerjasama antar agama, tidak pernah berhubungan dengan badan kemanusiaan dan pekerja lapangan Persatuan Bangsa Bangsa (PBB), donor bilateral, dan LSM Indonesia.

Penilaian kebutuhan pra program sangat vital untuk kesuksesan identifikasi dan rancangan aktivitas rehabilitasi dan rekonstruksi. Penilaian ini membantu donor untuk merancang, membuat skala prioritas program, dan mengatur anggaran sementara. Organisasi luar jarang berkonsultasi dengan masyarakat (atau satu sama lainnya) selama proses penilaian praprogram. Karena konsultasi dimaksud dapat membantu menghindari masalah di masa depan, termasuk menghindari pemborosan, ketidaksesuaian program.

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

Masalah utama yang sering tidak dikoordinasikan oleh para donor dan pelaksana adalah soal perumahan dan perahu nelayan. Proses penyediaan perumahan di Lampulo terkesan lamban karena kerumitan tugas ini. Pemilik tanah harus dikonfirmasi sebelum bangunan bisa didirikan, beberapa tanah terendam dalam air, pengangkutan bahan baku bangunan sangat sulit, kurangnya sumber kayu legal, fasilitas air dan sanitasi membutuhkan waktu untuk perencanaan dan implementasi, dan air bersih sendiri harus dibawa dengan truk ke beberapa daerah. Semua faktor ini menghambat upaya badan-badan yang terlibat dalam sektor perumahan. Besarnya masalah logistik dan ketidaksabaran korban bencana 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." Sesungguhnya yang lebih dibutuhkan adalah koordinasi dan kolaborasi antar lembaga. Bukan kompetisi antar lembaga yang umumnya terjadi. Meski banyak pelaksana

menganggap proses konsultasi yang berkepanjangan merupakan resep malapetaka, karena hanya memperumit masalah dan memperpanjang penundaan. Namun demikian, sesungguhnya berdasarkan pengalaman lapangan konsultasi dengan masyarakat lokal akan dapat meringankan masalah-masalah yang merupakan penghambat pelaksanaan program.

Penundaan proses pembangunan rumah dan pengabaian kelanjutan proses pembangunan setelah menunggu dalam waktu yang relatif lama akan memunculkan kemarahan, penyangkalan dan frustrasi eksistensial dari penerima program. Amarah akan diluapkan oleh masyarakat lokal ketika melihat rumah yang dibangun tidak cocok untuk kebutuhan keluarga mereka. Contohnya, program perumahan Care International menghasilkan rumah-rumah yang belum selesai sampai sekarang. Care beranggapan bahwa berbagai pertemuan yang dilakukan masyarakat seputar permasalahan yang membahas perumahan masyarakat bukan merupakan masalah besar.

Kebutuhan akan konsultasi masyarakat lokal nelayan dalam pengadaan perahu untuk menggantikan ratusan perahu yang hilang karena tsunami, juga merupakan agenda nyata dan sangat mendesak. Namun, banyak donor dan pelaksana tidak berkonsultasi dengan nelayan lokal tentang tipe atau ukuran perahu yang dibutuhkan. Sehingga tidak memiliki kemanfaatan yang optimal.

Multi Donor Trust Fund (MDTF) telah mengadopsi sebuah kebijakan untuk mensosialisasikan aktivitasnya pada masyarakat di Aceh sebagai persiapan untuk menjalankan program-program mereka, seperti perahu, alat penangkap ikan, perumahan dan lainnya dengan 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 dalam, arus deras berbahaya atau terlalu kecil (kurang dari 7 meter). Perahu-perahu itu tidak tepat untuk digunakan di luar pesisir dan sungai, dalam pengertian menangkap ikan di perairan laut dalam (di luar daerah pesisir). Beberapa kasus menunjukkan bantuan perahu termasuk

kualifikasi berstandar rendah, bahan utama pembuat perahu yang tidak dapat digunakan di perairan lepas pantai dan laut dalam. Tidak adanya peralatan penangkap ikan dan dana awal untuk menutupi biaya operasional. Penerima bantuan mengeluhkan bahwa jenis jaring yang diberikan beserta perahunya ternyata salah dan harus ditukar sendiri oleh para nelayan. Terlihat di sepanjang pesisir pantai Krueng Aceh di Lampulo terlihat banyak ‘perahu bantuan’ yang kandas, terlantar dan sama sekali tidak digunakan. Bahkan terlihat compang-camping cenderung diabaikan masyarakat penerima bantuan. Mesin atau onderdil lainnya biasanya sudah diambil untuk dipakai di perahu lain atau dijual. Berbagai upaya dilakukan panglima laot dengan melobi donor internasional, namun sampai sekarang belum menunjukkan hasil positif.

“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.” (wawancara Panglima laot)

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.

“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. NGO 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.”

“Kami tidak terlalu menginginkan perahu bantuan yang tidak sesuai dengan kemauan kami, tapi kami akan menerimanya, karena itu perahu ‘bantuan’ – (wawancara nelayan di Lampulo)

Proses pengambilan keputusan di lampulo menyiratkan asas hirarki dan dominasi laki-laki, yang secara struktur sosial menyiratkan kebutuhan dan aspirasi dari kalangan yang berada dan berkuasa dari kebutuhan nyata komunitas yang lebih luas. 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. Pengabaian pelaku pemulihan dan rekonstruksi tersebut justru membantu penerapan aspek budaya, menyebabkan kelompok-kelompok ini menjadi semakin terpinggirkan. Langkah jauh lebih aktif harus dilakukan untuk melibatkan perempuan dalam dalam program. Perempuan biasanya disisihkan dalam proses pengambilan keputusan di masyarakat Aceh di hampir semua tingkatan struktur masyarakat.

Minimnya perwakilan perempuan di tingkat 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. Kebanyakan orang yang kembali ke desa tempat tenda pengungsi telah didirikan sebagian besar dari mereka adalah laki-laki. Keputusan yang akan diambil dalam pertemuan komunitas, baik untuk persoalan atau hal yang disampaikan oleh camat atau kepala daerah lainnya yang lebih tinggi, atau isu mengenai politik desa setempat, dapat dipastikan hanya melibatkan para laki-laki.. Jika proses pengambilan keputusan membutuhkan perwakilan struktur pemerintah lokal, kepala desa biasanya akan menggelar pertemuan. Laki-laki sebagai kepala keluarga diundang dalam pertemuan di *meunasah*. Para perempuan sangat jarang diundang pada acara penting, meski diantaranya ada 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 sering kali terjadi di warung kopi. Warung kopi di Aceh dianggap sebagai rumah kedua para laki-laki. 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 sering kali diadakan sesudah 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 yang terkena bencana tsunami, karena beberapa badan internasional bersikeras menerapkan kuota dalam kebijakan diskriminasi positif untuk pertemuan, pelatihan dan fasilitasi pekerja yang

memiliki keberpihakan terhadap perempuan yang dilakukan di barak-barak, bersama 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, sering kali peran para perempuan tersebut hanya menjadi pengamat pasif akibat minimnya upaya untuk melibatkan mereka pada diskusi.

Hambatan budaya dan minat pada proses konsultasi dan pengambilan keputusan secara menyeluruh, kian menjadikan perempuan Aceh terpuruk. Lembaga donor dan lembaga pelaksana harus menjalankan kebijakan dan prakondisi untuk melibatkan para perempuan secara aktif dan kelompok-kelompok tersisihkan lainnya agar hadir dan berpartisipasi dalam keseluruhan proses secara hulu-hilir.

Kebutuhan yang diidentifikasi oleh donor sebagai prioritas mungkin tidak selalu memenuhi kebutuhan mendesak dari penerima bantuan. Saat prioritas ditetapkan melalui mekanisme dari atas ke bawah, yang tidak dapat dipahami dengan baik oleh masyarakat lokal. Acapkali ditemukan bahwa sikap lembaga donor merupakan pencetus kendala ketika berhubungan dengan masyarakat. Hal ini perlu ditanggulangi jika ada 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.

Keberadaan strategi yang matang dalam proses rehabilitasi dan juga semangat warga Aceh untuk membangun diri mereka sendiri juga memiliki peran penting. Masyarakat Aceh sudah sangat kondusif dengan penanganan pascabencana alam. Beberapa kawasan provinsi Aceh, sering dilanda kerusakan lingkungan, kehilangan tempat tinggal, kematian akibat banjir dan longsor. Tanpa bantuan dari pemerintah, dapat mengatasi secara madani karena komunitas tersebut memiliki sejarah panjang penanggulangan bencana alam dan sosial.

Menurut sejumlah pemuka masyarakat, beberapa praktek tidak sehat dan intervensi keuangan yang buruk terhadap pelaksanaan program telah mengikis norma-norma budaya tersebut. Lebih jauh dari itu, banyak lembaga donor dan lembaga pelaksana memperlakukan warga setempat dan pejabat lokal sebagai pengamat yang tidak berdaya dalam proses rekonstruksi, meskipun permintaan

untuk diikutsertakan secara langsung oleh para pejabat pemerintah setempat, akademisi, pemuka agama, kepala desa, dan kelompok-kelompok masyarakat sipil serta yang lainn. Tidak hanya merendahkan moral, tetapi berdampak pada kehancuran mekanisme sosial yang ada dalam memobilisasi bantuan masyarakat secara suka rela dan menghancurkan sistem tolong-menolong. *Cash for work* tersebut digunakan secara luas dalam fase gawat darurat sebagai upaya percepatan proses pembersihan puing-puing bencana; sampai saat ini beberapa lembaga donor masih terus menawarkan program *cash for work* dalam sejumlah program 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, dan dapat mendorong pemulihan pasar karena uang tersebut dibelanjakan secara lokal. Sebagian besar nara sumber yang diwawancarai setuju 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 akan menimbulkan distorsi pada pasar tenaga kerja lokal. Karena kalangan LSM dan badan-badan PBB membayar gaji yang lebih tinggi, 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.

Menanggapi kekhawatiran 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.” Namun *keuchik* tidak setuju. ”*Cash for work* itu seperti racun. Telah menghancurkan sistem tradisional gotong royong di sini. 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.” 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.” 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 yang telah ada sebelumnya.

Usaha untuk membangun kembali Aceh telah memunculkan banyak tantangan besar, bahkan bagi lembaga bantuan yang berpengalaman sekalipun. Kerja keras lembaga bantuan internasional, nasional, dan lokal telah memberikan kontribusi nyata bagi rehabilitasi Aceh dan akan berlanjut terus hingga masa yang akan datang.

“Yang kami perlukan adalah kejujuran dan komitmen, bukan sekadar janji” (Wawancara : Kepala Lorong satu)

Sebagian besar masalah berakar pada kesalahan para donor dan pelaksana bantuan yang tidak berkonsultasi terlebih dahulu pada masyarakat, koordinasi, dan mempertimbangkan dampak potensial dan kelayakan program.

a. *Perasaan tak berdaya dan frustrasi dari penerima bantuan*: kurangnya konsultasi dan komunikasi dengan penerima bantuan sering kali menambah stres 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.”. (Wawancara, warga Lampulo)

Penerima bantuan yang pasif pada umumnya akan merasa tidak senang terhadap penyediaan materi bantuan dengan kualitas buruk. Bantuan seperti rumah yang berkualitas rendah, makanan, obat-obatan dan skema mata pencaharian atau program lain yang buruk atau asal memasok cenderung akan

diprotes penerima bantuan. Sebagaimana terlihat dalam ungkapan dari salah satu responden

“...bukan saya tidak tahu terimakasih sudah diberikan rumah, tapi saya tidak merasa nyaman dengan dinding rumah yang sudah pecah-pecah, saya takut runtuh... apalagi gempa masih sering datang. Mana perabotan rumah juga belum lagi lengkap seperti dulu...”

Kegagalan untuk mengadakan konsultasi secara memadai dengan para penerima bantuan tampaknya merupakan kesalahan besar dalam kasus perancangan rumah. Kebanyakan masyarakat penerima bantuan merasa sangat frustrasi ketika harus menunggu bantuan, sementara rumah yang sedang dibangun tidak sesuai dengan kebutuhan mereka.

Perasaan tidak berdaya dan frustrasi ini sering kali berbalik menjadi amarah terhadap para donor dan pelaksana bantuan. Banyak yang merasa ditelantarkan oleh lembaga yang datang mencari dana untuk mendapat dana dari luar negeri, namun tidak pernah kembali untuk melaksanakan program 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 bantu. 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.” (Wawancara : Kepala lorong satu)

Banyak orang yang memberi reaksi sinis terhadap motif dan tujuan dari lembaga-lembaga internasional ini.

“Sebenarnya, di sini 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 Lampulo? Nah, itu karena banyak orang dari berbagai daerah yang bekerja untuk Care di sini, mereka senang dan ingin tinggal lebih lama, jika mereka melaksanakan program lebih cepat maka mereka akan kehilangan pekerjaan.” (Wawancara, Kepala lorong satu)

Warga lain lebih 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 lorong. Sebagian besar

masyarakat penerima bantuan menyatakan bahwa mereka hanya ingin diperlakukan secara adil.

Sementara itu, orang Aceh yang berperan sebagai perantara antara masyarakat lokal dengan pelaksana bantuan merasa kesal jika para donor dan pelaksana bantuan gagal merealisasikan janjinya. Hal ini membuat mereka berada dalam situasi yang canggung dan tidak nyaman pada masyarakat lokal. Sebagai contoh ketika Care International mulai mengurangi anggaran bantuan perumahan, maka LSM asing juga perlu menyampaikan secara langsung kepada masyarakat. Hal itu untuk menghindari kemarahan dari warga masyarakat atas pengurangan anggaran bantuan. “Sebaiknya Anda dan teman-teman Anda datang ke pertemuan,” kata salah satu anggota komite. “Kami tidak akan membiarkan para penduduk desa kecewa lagi, kami ingin kalian, Care, mengatakan pada semua orang bahwa kegagalan ini tidak berhubungan dengan pengurus di tingkat desa, hal ini adalah kesalahan Care”

Beberapa pelaksana bantuan mengetahui kekerasan dan kekuatan masyarakat setempat, yang merupakan penunjang berharga dalam keseluruhan proses rekonstruksi ini, merupakan “penghambat”. “Masalah dengan masyarakat setempat di Aceh adalah mereka terlalu keras kepala, merasa lebih tahu, dan jarang mengucapkan ‘terima kasih’,” kata salah seorang staf.

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 sikap tidak tahu berterima kasih.

b. Pemborosan: Cerita yang tertulis dalam studi ini merupakan testimonial mengenai banyaknya pemborosan yang terjadi sebagai konsekuensi dari kurangnya konsultasi dan koordinasi. Sikap tidak menepati rumah, tidak menggunakan perahu untuk melaut, tidak menganggap hibah cukup memadai untuk kebutuhan mereka sehingga dibelanjakan untuk hal lain, sama dengan tidak menghargai usaha pemerintah dan orang-orang yang telah menyumbangkan uang

mereka, individu dan organisasi yang telah bekerja keras untuk membuat program tersebut dan penerima bantuan itu sendiri.

c. 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 orang-orang yang menerima banyak dan yang kurang dalam bantuan rekonstruksi, dan terkikisnya kapital sosial, kemungkinan terjadinya konflik sosial semakin besar. Hal ini menandakan bahwa banyak program yang kurang memiliki perspektif yang sensitif terhadap konflik.

d. Praktek yang tidak berkelanjutan: Hasil penelitian ini memunculkan pertanyaan serius tentang kemampuan lingkungan fisik dan sosial Aceh akan mampu menghadapi dampak jangka pendek dan panjang dari berbagai usaha rekonstruksi. Kegagalan pelaksanaan program untuk mengembangkan kapasitas lokal akan menyebabkan gagalnya program-program 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. Ia bahkan berpotensi menimbulkan bencana alam yang lebih besar di masa depan.

Masalah lain, tampak 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, kemudian mendirikan rumah dan sekolah sendiri dari sisa-sisa bahan bangunan dan menyediakan kebutuhan dasar keluarga mereka. Melalui inisiatif sendiri, masyarakat Aceh mendirikan dewan masyarakat, 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. Peran masyarakat lokal dalam membangun diri mereka sendiri merupakan salah satu dukungan dalam keberhasilan program pascatsunami. Perlu dilakukan sebuah pengenalan lebih jauh oleh donor dan pelaksana bantuan terhadap peran yang dilakukan masyarakat lokal ini.

Pelajaran utama dari studi ini adalah kesuksesan program harus diukur bukan hanya secara kuantitatif, namun proses untuk meningkatkan kapital masyarakat dengan dukungan dari donor. Penilaian atau evaluasi yang difokuskan secara eksklusif pada faktor kuantitas seperti jumlah penerima bantuan, rumah yang dibangun, dan sebagainya, akan mengalami kegagalan dalam menghargai kesuksesan seluruhnya (atau kegagalan) dari program atau konsekuensi jangka panjang yang dapat diantisipasi ataupun tidak. Sebagai upaya untuk benar-benar mengetahui dampak program dan untuk menilai apakah fase pemulihan, rehabilitasi, dan pembangunan saling mendukung secara konstruktif.

Namun demikian orang-orang yang telah diidentifikasi dan dipercaya oleh suatu kelompok untuk mencapai tujuan bersama ini, dapat menyalahgunakan kepercayaan untuk tujuan pribadi dan mengabaikan tujuan orang lain atau kelompok (*free rider*). Menilik dari kasus bantuan yang diberikan pada keluarga dekat, atau menerima bantuan lebih dari semestinya. Mendapat keuntungan pribadi dari selisih harga material, kualitas material rendah atau mengambil material (baca KKN, korupsi, kolusi dan nepotisme) yang berakibat menurunnya efisiensi program (bandingkan Hecter, 1987, Coleman, 1990). Hal ini dapat terjadi bila orang-orang tersebut tidak didukung pengelolaan melalui informasi dan komunikasi yang terbuka, norma dan sanksi yang tegas. Munculnya *free rider* ini bila diketahui oleh orang lain atau kelompok dapat menimbulkan kekecewaan dan menurunkan kepercayaan kepada yang bersangkutan. Bila komunikasi tidak diperbaiki dan *free rider* ini tidak diberi sanksi yang tegas oleh kelompok dapat menimbulkan ketidakpercayaan satu sama lain. Hal ini akan menurunkan fungsi kapital sosial. Bila tidak terselesaikan akan menimbulkan hubungan yang bersifat konflik yang mengancam kerjasama dan tujuan kelompok. Oleh karena itu orang

yang dipercaya untuk terlibat dalam program kerja dapat menyalahgunakan hanya untuk kepentingan diri sendiri atau kelompoknya saja.

