

RINGKASAN ESEKUTIF

Sasaran evaluasi secara keseluruhan ini adalah untuk mencari tahu tentang bagaimana cara kerja dan peran berbagai faktor dalam fase tanggap darurat, rehabilitasi, dan pengembangan (linking of relief, rehabilitation, and development / LRRD). Selain daripada itu juga, untuk menganalisis sejumlah konsekuensi terhadap masyarakat yang telah ataupun mungkin terkena dampak pelaksanaan bantuan kemanusiaan tersebut.

Tsunami membawa dampak yang sangat besar terhadap proses pembagunan, konflik, serta berbagai bentuk resiko dan kemiskinan di daerah yang terkena tsunami tersebut. Begitu pula halnya dengan upaya tanggap darurat dan pembagunan yang dilakukan. Evaluasi ini memperlihatkan bagaimana masyarakat korban tsunami di Aceh dan Sri Lanka mampu menghadapi bencana, dan juga ketika mereka menghadapi bantuan dari luar yang ditawarkan.

Laporan ini memperlihatkan bagaimana kemungkinan bantuan dilakukan, dan sering kali mengabaikan apa yang pernah terjadi sebelum tsunami di Sri Lanka dan Aceh. Sebelum 26 Desember 2004, kedua wilayah tersebut merupakan daerah yang senantiasa mengalami konflik, kemiskinan yang berkepanjangan, serta kurang memiliki penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia.

Sebelum melangkah lebih jauh yang merupakan suatu permasalahan, sama halnya dengan ketidak-adilan dan pemindahan penduduk di dalam negeri. Bencana ini telah mengubah peraturan-peraturan permainan LRRD yang sebelumnya telah berjalan terlebih dahulu. Sangatlah penting untuk dipahami, dikarenakan para pemberi bantuan kemanusiaan yang terlibat dalam tanggap darurat Tsunami tidak perlu disalahkan secara penuh ataupun menerima penghargaan penuh atas prestasi dalam hubungan bantuan kemanusiaan, rehabilitasi dan pengembangan. LRRD harus dianalisa dari sudut pandang bagaimana bantuan tanggap darurat berkaitan dengan proses politik, ekonomi dan sosial yang berlangsung yang memungkinkan dan memaksakan penduduk yang terkena dampak membangun kembali kehidupan mereka.

Para lembaga bantuan kemanusiaan memprakarsai sejumlah kegiatan bantuan kemanusiaan dan rehabilitasi sejak awal. Diketahui dan melakukan tindakan bahwa perlunya untuk melanjutkan pengoperasian bantuan kemanusiaan dan rehabilitasi secara serempak. Kesenjangan antara bantuan kemanusiaan dan rehabilitasi yang sering muncul pada tanggap darurat bencana dapat dihindari, dikarenakan untuk mengakses fleksibilitas pengumpulan dana dan donor yang tidak diperuntukkan untuk umum. Masyarakat pemberi bantuan memastikan bahwa penduduk yang terkena dampak mendapatkan mata pencaharian dengan sedikit kelayakan selama fase awal rehabilitasi. Ini telah memberikan mereka keamanan yang diperlukan oleh mereka untuk memulai membangun kembali rumah dan mata pencaharian mereka. Sistem kemanusiaan telah memprakarsai dukungan dini bagi rehabilitasi mata pencaharian dalam bentuk mendistribusikan aset-aset, seperti perahu kecil dan jala penangkap ikan dan juga uang tunai untuk upah kerja penduduk (cash-for-work)

Gerakan menuju rehabilitasi telah berjalan lebih lambat pada sektor perumahan, dimana sebagian besar dari penduduk yang terkena dampak Tsunami masih tinggal di tenda-tenda yang buruk selama setahun setelah bencana. Pada awalnya, janji-janji diberikan bahwa puluhan ribu perumahan akan dibuat dalam waktu beberapa bulan. Janji-janji yang dibuat ini menunjukkan keangkuhan dan kebodohan mengenai tantangan program pemulihan yang terbukti dengan sendirinya. Membangun masyarakat membutuhkan waktu yang lebih lama daripada membangun rumah. Isu-isu mengenai hak kepemilikan tanah, dampak lingkungan dan hubungan kepada pelayanan dan pekerjaan memerlukan waktu yang tak terelakan untuk membahasnya secara efektif, tetapi ini tidak diakui dalam perencanaan dan deklarasi LRRD. Hasilnya, konstruksi perumahan transisi tertunda dan tidak cukup, khususnya di Aceh. Orang-orang yang terkena dampak bencana telah bersiap untuk sabar dalam penantian mereka untuk mendapatkan tempat tinggal tetap, tetapi mereka menjadi marah dikarenakan janji-janji palsu yang telah diberikan dan kegagalan untuk merencanakan masa transisi yang terlalu berlarut-larut. Keadaan peristiwa ini mencerminkan bagaimana perjuangan lembaga bantuan kemanusiaan untuk tanah berumput dengan memberikan janji-janji besar, telah melampaui pertanggung-jawaban kepada penduduk yang terkena dampak bencana.

Walaupun mereka bergeser dengan cepat menuju rehabilitasi, kebanyakan dari para aktor telah menunjukkan pemahaman yang terbatas akan jenis intervensi-intervensi yang pada akhirnya membuktikan dapat bertahan berkenaan dengan mata pencaharian, pengembangan masyarakat dan sumber daya manajemen. Paket standar seperti perahu-perahu kecil, belum tentu memberikan kontribusi kepada pembangunan kembali industri perikanan ataupun mendukung pengembangan sektor swasta yang diperlukan untuk mendukung mata pencaharian orang-orang yang tinggal ditepi pantai yang bukan nelayan skala kecil. Gambaran yang sempit dan tidak akurat mengenai cara terbaik untuk memajukan kesetaraan (dirasakan berkaitan dengan pertanian, perikanan dan usaha milik sendiri) yang telah menghalangi pencarian bagaimana kesempatan mendapatkan pekerjaan dapat diperluas menjadi usaha skala kecil dan menengah.

Tsunami telah menghancurkan mata pencaharian ratusan ribu orang. Kegiatan ekonomi yang ditimbulkan oleh Tsunami juga telah menciptakan ratusan ribu kesempatan mata pencaharian yang baru. Masyarakat bantuan belum mengambil satu pendirian yang strategis mengenai bagaimana menambahkan nilai dan kesenjangan antara kedua proses ini. Keterkaitan antara usaha rehabilitasi dan trend pengembangan yang lebih luas tidak dipikirkan dengan matang. Jadi ada satu resiko dimana beberapa usaha rehabilitasi terbukti tidak efektif dan tidak dapat bertahan. Lebih jauh lagi, beberapa intervensi yang memiliki pemahaman yang buruk merusak pengembangan di waktu mendatang karena mereka mendukung over-fishing, merusak kredibilitas para institusi mikro finance dan menciptakan masyarakat yang disfungsi melalui perpindahan tempat tinggal yang kurang terencana.

Populasi yang terkena dampak Tsunami kurang menerima informasi tentang rencana rekonstruksi sehingga ini membatasi kapasitas mereka untuk melanjutkan proyek – proyek LRRD mereka sendiri. Manusia perlu mengetahui dimana mereka akan tinggal dan apa yang akan mereka terima supaya mereka dapat mengambil keputusan yang berdasarkan informasi tentang rencana kedepan dan mata pencaharian mereka. Informasi adalah kekuatan dan bagi mereka yang terkena dampak Tsunami tidak memiliki kedua hal tersebut. Kegagalan ini telah membawa ketidakpercayaan terhadap orang yang memberikan bantuan dan pemerintah. Partisipasi sangat penting, tetapi informasi mengenai bantuan dan rencana pengembangan adalah titik awal bagi

masyarakat untuk membuat keputusan bagi diri sendiri untuk melanjutkan kehidupannya. Hal ini adalah alat yang paling mendasar supaya pemerintah dan pemberi bantuan dapat mempertanggung-jawabkan hubungan yang telah dibuat antara bantuan kemanusiaan, rehabilitasi dan pengembangan yang relevan bagi mereka.

Pentingnya kepemilikan pemerintah dan masyarakat akan proses pemulihan diakui hampir oleh semua sektor bantuan kemanusiaan, tetapi telah terjadi kefrustasian dan keterlambatan dalam menanggapi tanggap darurat Tsunami di institusi – institusi yang ada di Sri Lanka dan Aceh. LRRD yang asli memerlukan perhatian untuk bagaimana menyatukan program dengan kebijakan – kebijakan, kapasitas dan tindakan dari para aktor nasional, baik yang dari pemerintah, masyarakat sipil maupun mereka yang terkena dampak Tsunami. Kelemahan yang ada di institusi – institusi nasional dan lokal cukup banyak, jadi kesatuan diperlukan untuk proses yang berkepanjangan, tetapi arahan secara keseluruhan perlu dipertahankan. Ada indikasi – indikasi bahwa hal ini mulai terjadi, tetapi di beberapa wilayah telah terjadi kerusakan dikarenakan memburu para staf dan kurangnya perhatian yang ditujukan kepada kerangka kebijakan yang telah ada. Banyak lembaga bantuan kemanusiaan tidak mengetahui trend sejarah yang ada di dua negara ini dan bagaimana program bantuan kemanusiaan dapat menghindari kesalahan – kesalahan yang terjadi di masa lalu dan memberikan kontribusi kepada kesempatan pengembangan yang berlaku.

Masyarakat bantuan dan pemerintah telah mengalami proses yang sulit dan memakan waktu dalam mencapai konsensus atas penukaran yang kompleks antara kecepatan dan kualitas ketanggapan dan dalam memutuskan kapan orang – orang diberikan dukungan untuk hidup sehingga mengurangi resiko mengalami bencana di masa yang akan datang. Perselisihan dan kebingungan akan daerah penyangga telah menjauhkan bantuan masyarakat dari proses politik nasional. Hasil yang kurang baik dari hal tersebut adalah kurangnya perhatian terhadap isu – isu mengurangi resiko.

Sangat sulit untuk mengakses dampak bantuan atas lintasan konflik di Sri Lanka dan Aceh. Tsunami tidak membawa kedamaian bagi Sri Lanka. Akan tetapi, pada awalnya mempunyai dampak positif, mungkin dikarenakan mengutamakan orang lain setelah tragedi dan juga dikarenakan kehilangan tentara di Tsunami. Setelah fase menjadi satu titik kepuasan daripada sebuah insentif untuk mengontrol sumber daya bantuan

menjadi satu titik kepuasan daripada sebuah insentif untuk bekerjasama. Peningkatan kekerasan terjadi pada saat laporan ini ditulis (Desember 2005) tidak dapat dihubungkan dengan tanggap darurat, tetapi persaingan atas aliran bantuan dan ketidakpercayaan dapat di asumsikan telah memberikan berbagai dampak negative.

Indonesia telah memiliki jalur yang berbeda. Penyelesaian konflik yang demikian cepatnya di Aceh tidak pernah diharapkan sebelum Tsunami. Namun, kesimpulan apapun yang berkaitan dengan sebab akibat antara tanggapan bantuan dan persetujuan kedamaian haruslah ditanggapi dengan hati – hati, banyak dari orang Aceh melihat bahwa masuknya masyarakat internasional dan adanya bantuan sebagai faktor yang signifikan yang mendukung perubahan mendadak ini. Ditambahkan selain Tsunami mempunyai dampak pukulan yang positif yang lebih penting dari penurunan kekerasan. Pajak tidak sah oleh pihak – pihak yang sedang berperang telah berkurang, akses ke lapangan telah meningkat. Peraturan terhadap pertemuan umum agak santai, mengizinkan keikutsertaan masyarakat sipil dan pada umumnya pandangan yang lebih positif telah muncul.

LRRD bukanlah satu set proses. Pengetahuan akan politik ekonomi dari Negara - negara dan masyarakat yang terkena bencana diperlukan. Kapasitas dan kesiapan untuk belajar pada tingkat lapangan diperlukan juga. Para lembaga bantuan kemanusiaan kurang proaktif dalam membangun pengetahuan kontekstual mereka dan dalam membangun hubungan dengan institusi – institusi lokal. Kuantitas bantuan dana yang tersedia yang belum pernah terjadi sebelumnya cenderung membawa kekuatiran akan bagaimana kegiatan tersebut dilihat di ‘tempat asal kami’ daripada melihatnya sebagai hal yang bersangkutan dengan populasi yang terkena dampak. Implikasi masa depan secara keseluruhan adalah perlunya untuk berhenti dari memfokuskan konsentrasi pada proyek terhadap persediaan bantuan sehingga mengakui bahwa hubungan yang signifikan antara bantuan kemanusiaan, rehabilitasi dan pengembangan adalah hal yang telah dibuat oleh populasi yang terkena dampak dan oleh publik nasional dan institusi – institusi swasta dimana mereka sangat bergantung pada pekerjaan, pelayanan dan keamanan yang diberikan. Mereka yang terkena dampak Tsunami melanjutkan kehidupan mereka tanpa menghiraukan program masyarakat bantuan yang kacau dan tidak diterima dengan baik. Meningkatkan program LRRD bukanlah mengenai satu lembaga menjadi lebih baik

dalam pelaksanaan mata pencaharian atau membangun rumah. Tetapi terletak pada analisa yang lebih dalam lagi mengenai bagaimana usaha kecil kami dapat memberikan kontribusi yang lebih baik dalam mendukung proyek – proyek LRRD mereka.

Perhatian kepada ‘proyek – proyek LRRD mengarahkan mereka untuk lebih terlibat dalam proses politik mikro dan makro. Hal ini menciptakan ketidaknyamanan yang terbukti diantara beberapa lembaga bantuan kemanusiaan yang memiliki perhatian mengenai bagaimana mempertahankan ketaatan terhadap prinsip kemanusiaan yang netral, imparial dan independent. Memang, LRRD yang efektif menuntut keterlibatan yang erat dengan lembaga-lembaga lokal dengan konsekuensi kehilangan ketergantungannya. Meskipun demikian adanya kelemahan dari beberapa aspek kemanusiaan dapat diimbangi dengan kemauan politik, kejelasan komitmen serta kesadaran yang konstektual sehingga dapat menjamin ketidak berpihakan dan netralitas dalam situasi konflik serta usaha-usaha politik yang mempengaruhi arus sumber-sumber yang ada. Ketidak-seimbangan geografis dalam memberikan dukungan rehabilitasi di Sri Lanka menimbulkan persoalan tentang kemampuan agen-agen yang ingin memelihara prinsi-prinsip kemanusiaan dalam porpolio (kerangka tujuan) secara keseluruhan. Penguasaan dengan pengalaman yang terbatas di Sri Lanka dan Aceh menimbulkan kepedulian bahwa mereka belum memiliki kemampuan yang sesuai untuk melakukan kegiatan di tengah-tengah realitas politik mikro dari LRRD. Kepentingan yang diungkapkan dalam evaluasi ini memberikan dua kesimpulan secara menyeluruh. Pertama, bagi LRRD akan lebih efektif, industri bantuan perlu meningkatkan kapasitasnya untuk menyatukan dengan proses pembangunan nasional dan lokal. Ini berkaitan dengan pengakuan yang rendah dari besarnya tugas-tugas rekontruksi dan penelitian yang lebih proaktif menuju kepada pekerjaan yang lebih konstruktif dari tingkat lokal dan nasional. Kedua, banyak badan-badan yang pada kenyataannya kurang memiliki kemampuan untuk menggabungkan dengan LRRD yang besar dengan cara yang efektif. Pemerintahan di tingkat Nasional dan para donor harus bekerja sama untuk menjamin bahwa badan-badan tersebut memiliki keterbatasan tanggung-jawab dikarenakan faktor kemampuan yang nyata-nya tidak dikuasai.

REKOMENDASI

LRRD harus lebih berakar kuat dalam proses dan konteks tingkat nasional dan lokal. Sebuah tali penghubung dari pembagian yang ada antara program bantuan dan prakarsa dari penduduk yang terkena dampak, membutuhkan suatu pertimbangan kembali tentang bagaimana bantuan tersebut diberikan atau digabungkan dengan agenda LRRD baik di pemerintahan pusat, pejabat lokal, Ngo, dan pihak pengusaha serta penduduk yang terkena dampak. Hubungan antara tanggap darurat dan rehabilitasi telah dicapai tetapi perhatian yang lebih besar perlu diberikan terhadap akibat pemantapan program untuk pembangunan jangka panjang. Bantuan bukanlah satu-satunya atau yang paling mendasar sebagai motornya untuk memulai kembali aktivitas ekonomi. Oleh karenanya penting untuk diperhatikan mengenai penentuan keberhasilan dan kegagalan pembangunan terhadap intervensi bantuan. Meskipun demikian saluran dari banyaknya bantuan yang diberikan dalam program ini masih dipertanyakan. Pemukiman seringkali diartikan dalam pandangan yang sempit tanpa kepedulian yang memadai terhadap berfungsinya komunitas yang sedang dibangun dan diciptakan. Banyak contoh-contoh dimana implikasi program-program ini diperuntukkan bagi pemanfaatan sumber-sumber alam yang berkelanjutan, konflik serta resiko musibah belum dinilai secara tepat.

Untuk pengentasan kemiskinan, dan intervensi perlu lebih baik dikaitkan dengan upaya-upaya pengentasan kemiskinan saat ini. LRRD yang efektif tercermin dalam keseimbangan yang kuat dalam kaitannya untuk mengatasi kemiskinan yang berlangsung lama dan yang baru timbul. Kemajuan telah berjalan cepat dalam mengatasi kemiskinan yang timbul ini yaitu diciptakan oleh adanya Tsunami. Meskipun demikian sekarang terdapat proporsi yang nyata dari orang-orang yang terkena dampak Tsunami yang menggantikan orang-orang miskin yang sejak dulu ada. Mereka ini tidaklah mungkin dibantu oleh inisiatif menggantikan asset-aset dalam jumlah kecil. Kebutuhan mereka akan lebih tepat diatasi dengan pembangunan ekonomi atau perlindungan sosial. Tidak ada salah satu elemen ini yang bisa dipadukan secara efektif dalam memberikan respon terhadap musibah Tsunami. **Perlu diberikan lebih banyak pertimbangan untuk mengurangi resiko musibah alam ini dan menentukan strategi yang sedemikian rupa dalam struktur nasional tentang perlindungan sosial.**

Meskipun terdapat perhatian internasional tambahan dan bantuan dana untuk peringatan dini, pengurangan resiko belum berjalan dalam penetapan program pemulihan. Ada satu kebutuhan untuk penilaian yang didasarkan kepada bukti-bukti dan lebih mendalam mengenai akibat dari program bantuan pada sumber-sumber alam dan lingkungan. Dengan diberikannya resiko-resiko yang timbul ini ada satu kebutuhan untuk mempertimbangkan bagaimana struktur nasional ini dapat memikul kembali tanggung-jawab untuk perlindungan sosial yang berkaitan dengan berbagai bentuk kekhawatiran dari ancaman alam, konflik dan faktor-faktor lain. Bantuan perlu difokuskan agar membantu pemerintah dikarenakan mereka memikul tanggung-jawab untuk menjamin keselamatan keberlangsungan hidup serta martabat warganya. Berkaitan dengan upaya-upaya LRRD mengenai penduduk yang kena dampak haruslah ditingkatkan melalui arus informasi yang kuat. Orang-orang yang terkena dampak musibah ini memerlukan informasi tentang bantuan yang akan mereka terima sehingga mereka dapat memutuskan cara yang terbaik untuk membangun kembali kehidupan mereka dan mata pencariannya. Ini adalah lebih penting dibandingkan dengan partisipasi dikarenakan partisipasi dalam proyek bantuan merupakan suatu yang dianggap sekunder bagi upaya-upaya orang-orang yang terkena dampak untuk ikut serta dalam proyek-proyek LRRD yang mereka miliki. Mereka belum menerima informasi yang cukup dan mereka saja marah, prustasi, dan bingung. Pemberian informasi yang lebih baik dapat menjadikan suatu semangat namun merupakan kontribusi penting untuk memperkuat keadaan penduduk yang terkena dampak dalam mempengaruhi agenda LRRD. Kaitan antara kebijakan dan penetapan program harus disiapkan oleh sektor dan melalui bantuan kepada upaya-upaya untuk kepentingan nasional dan rumah tangga agar menanggulangi secara bersama-sama dalam pembagunan rahabilitasi dan tanggap darurat.

Masyarakat Internasional dan badan-badan yang bersifat individual yang terlibat dalam penanggulangan Tsunami tidak memiliki rencana induk yang komprehensif untuk mengkaitkan bantuan rehabilitasi dan pembagunan. Mereka tidak membutuhkan satupun. Tanggung-jawab mereka adalah untuk menjamin bahwa bantuan mendukung usaha-usaha para pelaku baik ditingkat nasional maupun lokal untuk menghubungkan ini. Sifat yang berkembang dari bantuan pemulihan dan koordinasi yang lemah mengandung arti bahwa banyak badan-badan ini tidak memiliki pilihan kecuali memusatkan program-program LRRD dalam sektor-sektor

khusus dimana tekanan untuk mengerakkan dari bantuan tanggap darurat menuju pembagunan menjadi jelas dan hasilnya dapat diukur. Dikarenakan kepentingan utama bagi penduduk yang terkena dampak musibah ini adalah tempat tinggal dan mata pencaharian, maka potensi bagi bentuk baru bantuan LRRD ini adalah paling besar dalam ketiga sektor tersebut. LRRD ini paling tepat dalam keterbukaan yang lebih luas yang berkenaan dengan siapa yang dapat mengerjakan apa dan kapan.

Permasalahan yang muncul di LRRD sering dikaitkan dengan badan-badan yang terlalu banyak menjanjikan padahal mereka berbuat sedikit sekali bagi kepentingan masyarakat. Badan-badan, para donor, para pejabat pemerintah telah merasa tertekan atas komitmen yang berada di luar dari apa yang sebenarnya dapat mereka lakukan. Oleh karena itu kritik tidaklah perlu ditujukan atas kegagalan mereka untuk mencapai tujuan-tujuan ini tetapi lebih baik ditujukan pada cara dimana tuntutan ini telah membawa kepada janji-janji yang tidak terpenuhi terhadap penduduk yang terkena dampak dan terhadap terhambatnya rencana pembagunan yang tidak berfungsi.