

Tsunami Evaluation Coalition:

The Role of Needs Assessment in the Tsunami Response

### **Ringkasan Eksekutif**

Bencana tsunami melanda wilayah yang berada di sekitar samudera Hindia pada tanggal 26 Desember 2004 lalu. Di 14 negara yang terkena dampak tsunami, lebih dari 225.000 orang meninggal dunia ataupun diperkirakan hilang. Secara keseluruhan, diperkirakan sekitar 2 juta orang terkena dampak tsunami baik secara langsung maupun tidak langsung, dan 1,7 juta diantaranya terpaksa menjadi pengungsi.

Evaluasi ini merupakan salah satu dari lima evaluasi tematik yang diadakan oleh Tsunami Evaluation Coalition (TEC) mengenai upaya dunia internasional untuk membantu merespon bencana tsunami. Empat bagian lainnya mencakup: koordinasi; dampak dari tanggap darurat terhadap kapasitas lokal maupun nasional; hubungan antara fase tanggap darurat, rehabilitasi, dan pengembangan; dan juga membahas mengenai pendanaan program-program kemanusiaan untuk tsunami. Laporan ini mengevaluasi kecukupan, kelayakan, dan keefektifan proses survei kebutuhan selama tiga bulan pertama sesudah tsunami. Laporan tersebut berfokus pada dampak dari hasil survei terhadap respon yang dilakukan oleh badan kemanusiaan internasional dan lembaga donor, dan juga terutama terhadap masyarakat yang menjadi korban tsunami.

Lebih dari 300 pejabat pemerintahan atau pun aktor yang berasal dari 50 lembaga kemanusiaan telah diwawancarai untuk studi ini di Indonesia, Sri Lanka, Thailand dan tujuh negara donor lainnya. Konsultan nasional dan badan-badan riset ikut membantu dalam menelaah sekitar 200 laporan yang dibuat dalam tiga bulan pertama sesudah tsunami. Wawancara non-struktur juga diadakan terhadap 135 orang yang terkena dampak tsunami selama dilaksanakannya kunjungan lapangan.

Terdapat beberapa jenis survei kebutuhan yang tidak mudah untuk diperbandingkan, yaitu:

- Survei jangka pendek, sarat akan adanya perubahan yang cepat, dan kebutuhan bantuan kemanusiaan yang sangat mendesak, misalnya kesehatan, makanan dan tempat tinggal, yang sangat kontras dengan survei terhadap kerusakan dan kerugian (penaksiran secara ekonomi yang diperlukan untuk melakukan upaya pemulihan)
- Survei lintas sektoral dibandingkan dengan survei yang menggunakan tema-tema khusus ataupun sektoral.
- Survei formal dan terstruktur (terkadang menggunakan metode ilmiah), dibandingkan dengan analisis yang deskriptif.
- Survei yang hasilnya digunakan bersama dibandingkan dengan survei yang tidak dipublikasikan untuk umum (digunakan untuk membuat perencanaan dari badan yang bersangkutan).

Isi pokok dari laporan ini meninjau ulang survei yang ditujukan untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan yang dilakukan oleh masyarakat internasional secara luas. Sebagian besar temuan secara khusus berfokus pada laporan PBB dan antar-lembaga lainnya, sedangkan survei kebutuhan yang dilakukan oleh gerakan Palang Merah Internasional tidak tersedia secara resmi bagi evaluator. Survei sektoral atau tematik – seperti kesehatan, air dan sanitasi, makanan dan gizi, pemulihan mata pencaharian (khususnya mengenai perikanan) dan perumahan – di telaah dengan lebih mendalam dalam halaman tambahan dari laporan ini.

#### *Temuan Umum*

Kriteria berikut ini dipakai untuk menggambarkan penilaian atas kebutuhan, yaitu: ketepatan waktu, cakupan, keabsahan, koordinasi dan kontinuitas. Keefektifan dari survei kebutuhan ini ditinjau berdasarkan nilai tambah yang dimiliki, penyebaran, serta pengaruhnya pada pertimbangan dan keputusan.

Waktu yang tepat untuk mengadakan survei kebutuhan bantuan kemanusiaan ditentukan oleh kapasitas dari lembaga yang bersangkutan untuk mengidentifikasi sejumlah personel yang memenuhi syarat, kemampuan untuk memobilisasi alat-alat logistik, serta menginformasikan para pembuat keputusan mengenai besarnya kebutuhan yang diperlukan. Banyak aktor berusaha mendatangi tempat-tempat yang terkena bencana sesegera mungkin, dengan harapan untuk dapat mengidentifikasi kebutuhan yang paling mendesak dari para penduduk yang terkena dampak bencana di Indonesia dan Sri Lanka. Media massa, bukan PBB ataupun badan bantuan kemanusiaan lainnya, berhasil menyediakan perkiraan awal yang cukup lengkap dan meyakinkan mengenai kebutuhan apa yang paling mendesak. Apabila ketepatan waktu atas survei yang dilakukan oleh PBB dan Palang Merah Internasional yang merujuk pada audiens yang lebih besar masih dipertanyakan, maka survei yang dilakukan oleh lembaga kemanusiaan (untuk perencanaan mereka sendiri) dapat dikatakan tepat waktu, oleh karena keputusan yang akan diambil sangatlah tergantung dari hasil penilaian tersebut.

Survei kebutuhan dalam rangka upaya pemulihan, khususnya menyangkut perkiraan kerusakan dan kerugian yang dilakukan oleh lembaga keuangan internasional (international financial institutions / IFIs), dapat dikatakan sangatlah cepat dibanding dengan apa yang pernah dicapai dalam bencana lainnya. Di Indonesia, penilaian untuk upaya pemulihan telah dimulai hanya beberapa hari setelah terjadinya tsunami.

Menyediakan ulasan kebutuhan yang komprehensif sangatlah sulit, mempertimbangkan cakupan geografis yang luas dan besarnya dampak bencana yang ditimbulkan. Kenyataannya, tidak ada satupun survei kebutuhan bantuan kemanusiaan lintas sektoral yang mencakup semua wilayah yang terkena dampak, bahkan di satu negara sekalipun. Cakupan geografis yang lebih luas berhasil dicapai dalam survei-survei kemanusiaan yang memiliki tema-tema

tertentu (nutrisi, pangan, dan pemantauan wabah penyakit) dan juga dalam survei kebutuhan yang lebih khusus (contohnya pangan dan papan), namun cakupan yang paling baik dicapai oleh survei ekonomi makro yang menganalisis dampak kerusakan dan kerugian.

Dalam laporan ini, sedikit informasi mengenai metodologi juga tersedia, dalam rangka menilai keabsahan beberapa survei kebutuhan yang telah dianalisis. Akan tetapi, beberapa kekurangan tampak jelas terlihat, seperti: tidak tersedianya suatu format yang unik untuk melakukan survei awal yang cepat, definisi jelas mengenai siapa yang terkena dampak dan memenuhi syarat untuk menerima bantuan, dan adanya kecenderungan para penilai untuk mengesampingkan kapasitas penanganan secara lokal, seakan tidak ada satupun dari kebutuhan-kebutuhan ini yang mampu dipenuhi oleh aktor lokal ataupun nasional. Kebingungan mengenai target populasi serta jumlah penerima bantuan masih menjadi isu utama pada saat evaluasi ini dibuat (September 2005).

Koordinasi terbaik terjadi di negara-negara yang memiliki pemerintahan yang kuat seperti Thailand, India dan Maladewa. Upaya serius untuk melakukan penilaian kebutuhan awal yang terkoordinasi secara internasional dicatat terjadi di Sri Lanka, dimana para donor, lembaga PBB, dan satu NGO (non-governmental organization) menggabungkan kekuatan mereka., Sementara di Indonesia, survei kesehatan antar-lembaga dilakukan dari kapal induk USS Abraham Lincoln.

Kebutuhan terhadap bantuan kemanusiaan berubah dengan cepat sejalan dengan bantuan yang mengalir masuk, dan prioritas bagi keluarga yang terkena bencana berubah menjadi upaya pemulihan. Komunitas dunia kemanusiaan tidak berhasil mengawasi adanya evolusi kebutuhan-kebutuhan jangka pendek, di saat perubahan itu terjadi, kecuali di beberapa area sektoral yang terbatas (misalnya resiko penyakit menular dan terkadang mengenai ketersediaan pangan). Analisis kebutuhan bantuan kemanusiaan dengan cepat menjadi tidak relevan. Kebutuhan rumah tangga (sebagai contoh, bantuan perahu dan perumahan) berubah dengan lambat, dan mekanisme secara progresif ditempatkan untuk mengawasi kebutuhan tersebut dalam waktu yang nyata.

Hal-hal teknis seperti di atas tidak perlu terjadi jikalau survei kebutuhan dapat efektif dilakukan dalam membimbing respon internasional. Meskipun survei internal (yang dilaksanakan oleh lembaga bantuan kemanusiaan untuk program mereka sendiri) mungkin efektif, namun survei yang ditujukan untuk umum (digunakan oleh aktor lain) tidaklah demikian. Lambatnya pelaksanaan survei kebutuhan bantuan kemanusiaan tidak memicu upaya bantuan kemanusiaan di masa awal. Yang justru menjadi faktor pendorong adalah tersedianya dana bantuan yang sangat besar dalam upaya pencarian kegiatan.

Yang menjadi kelemahan utama adalah ketidakhadiran nilai tambah yang didapatkan dari survei-survei kemanusiaan tersebut dalam proses pengambilan keputusan. Faktor-faktor lainnya antara lain kurangnya analisis dan gambaran komprehensif mengenai apa saja yang semestinya diprioritaskan, suasana 'persaingan belas kasihan' yang menghalangi pendistribusian laporan dan data internal kepada pihak yang lain, serta adanya tekanan yang besar dari pihak donor (publik dan pemerintah) agar menggunakan dana tersebut dengan tepat.

Secara singkat, media massa tampaknya tidak hanya sekedar memiliki pengaruh, tetapi juga menjadi sumber informasi (seputar kebutuhan) yang utama bagi individu ataupun institusi pembuat keputusan, diluar negara yang terkena dampak bencana. Laporan dari Tim Survei dan Koordinasi Bencana PBB (UNDAC) atau Tim Koordinasi dan Survei Lapangan (FACT), UNDAC yang sejalan dengan sistem Palang Merah, telah gagal mempengaruhi konstituen mereka.

Sebagai hasilnya, respon yang diberikan dunia internasional tampak tidak mewakili aspirasi masyarakat yang terdampak tsunami, dimana mereka merasa telah disurvei berlebihan namun tanpa konsultasi, seperti apa yang ditunjukkan oleh hasil sampel beberapa keluarga yang telah diwawancarai demi kepentingan evaluasi ini. Hal ini juga ditunjukkan dari hasil survei yang lebih komprehensif yang dimuat dalam evaluasi TEC mengenai kapasitas lokal.

Sebuah pengecualian diberikan atas pemberdayaan yang berhasil dilakukan terhadap keluarga-keluarga yang terdampak bencana, yang berhasil dicapai melalui beberapa program berbasis uang yang diimplementasikan oleh Palang Merah dan sejumlah NGO.

## **Kesimpulan**

Berbagai kekurangan yang dicatat oleh para penilai dalam evaluasi ini juga pernah terjadi di bencana-bencana alam sebelumnya. Misalnya angin topan Mitch di Amerika Tengah hingga gempa bumi di Gujarat (India) dan Bam (Iran). Tidak dapat disangkal bahwa terdapat situasi unik yang mempengaruhi upaya bantuan tsunami: Asia Tenggara adalah wilayah yang sedang mengalami transisi ekonomi dan geo-politik yang penting; konflik sipil Aceh yang terjadi di negara Muslim terbesar didunia; adanya sejumlah wisatawan yang turut menjadi korban; serta bencana yang terjadi bertepatan dengan hari libur di banyak negara Barat. Di atas segalanya, intensitas liputan media dan kemurahan hati yang melimpah membedakan bencana ini dari hanya sekedar skala geografi yang luas, tantangan logistik, ataupun lingkungan politik dan keamanan.

Pendanaan yang terjadi tidak hanya melebihi kemampuan industri kemanusiaan untuk menyerap, bakhandijadikan alasan munculnya berbagai kelemahan yang sistemik. Fenomena ini mengakibatkan munculnya aktor-aktor baru yang kurang pengalaman (dan kompetensi). Begitu juga terhadap para pemain lama, mereka harus melakukan berbagai kegiatan diluar area yang menjadi keahlian mereka.

Pada akhirnya, pendanaan yang besar ini menjadi pendorong dilakukannya penilaian, koordinasi, dan pengaplikasian beberapa hasil survei bersama.

Evaluasi ini membandingkan survei pemulihan mata pencaharian dengan survei kebutuhan bantuan kemanusiaan dalam jangka pendek. Survei yang dilakukan pada beberapa hari pertama menyuguhkan tantangan yang lebih berat dibandingkan dengan yang dilaksanakan beberapa minggu setelahnya. Kebutuhan bantuan jangka pendek menjadikan hasil survei tidak lagi relevan begitu ia selesai dilaksanakan. Pada akhirnya, hanya sedikit (dan umumnya lebih berpengalaman) agen kemanusiaan yang berfokus pada upaya pemulihan, sementara aktor lainnya yang sering kali kurang berpengalaman, lebih berfokus pada kegiatan kemanusiaan yang lebih bersifat mendesak dan jelas terlihat. Lembaga-lembaga bantuan kemanusiaan perlu belajar banyak dari pendekatan yang sukses yang diadopsi oleh IFIs: kerjasama yang baik dengan semua rekanan (yang terutama yaitu dengan pemerintah nasional), memiliki tingkat keahlian yang tinggi serta kejelasan, dan dan memiliki tim untuk menganalisis dan menyusun berbagai sumber informasi.

Survei hendaknya mampu membedakan dan memprioritaskan antara berbagai tipe kebutuhan: kebutuhan yang muncul akibat kondisi yang telah ada sebelumnya, kebutuhan yang benar-benar mengancam kehidupan, kebutuhan yang sebaiknya dipenuhi secara lokal, dan akhirnya kebutuhan yang dipandang menjadi prioritas oleh masyarakat penerima bantuan dan bukan oleh lembaga yang mensurvei. Sering kali laporan situasi dan hasil survei lebih melayani kepentingan atau mandat dari lembaga penilai daripada kepentingan mereka yang menjadi penerima bantuan.

Survei dilaksanakan oleh banyak organisasi atau kelompok, dan diciptakan serta didedikasikan dengan tujuan untuk menghasilkan ataupun mengelola informasi. Evaluasi ini meninjau sejumlah organisasi termasuk UNDAC, the Humanitarian Information Centre (HIC), FACT, lembaga-lembaga kemanusiaan sektoral yang besar, serta sejumlah kelompok bilateral.

- UNDAC perlu melakukan upaya penguatan yang signifikan. Sumber daya manusia yang jarang lebih berfokus pada upaya mengkoordinasikan rekanan di Indonesia yang berjumlah besar, daripada ikut berkontribusi dalam survei dan analisis informasi baru dan berguna, yang dapat menggambarkan kebutuhan yang belum terpenuhi. Sangatlah diperlukan untuk segera memikirkan kembali konsep UNDAC yang berbasisan donor.
- HIC adalah inisiatif yang baik dalam menghadapi konsekuensi akibat bencana alam. HIC sebagai menjadi bagian dari badan PBB dengan kapasitas mengelola informasi yang lebih luas seharusnya lebih memiliki fungsi analisis daripada sekedar mengelola arsip..Dokumen-dokumen

yang tersedia di dalam arsip HIC umumnya kadaluarsa dan jarang memiliki relevansi praktikal.

- Wawancara dan dokumen-dokumen yang diterima melalui jejaring tidak resmi mengungkapkan bahwa gerakan Palang Merah FACT tidak lagi memberikan dampak pada keputusan untuk mengirim Unit Tanggap Darurat (Emergency Response Units / ERUs) dengan melibatkan Red Cross Societies, dibandingkan yang UNDAC miliki terhadap intervensi pemerintah dan non-pemerintah. Hasil survei yang dilakukan Recovery Assessment Team (RAT) terbatas hanya untuk gerakan Palang Merah. Pengaruh mereka dalam menuntun upaya pemulihan yang memprioritaskan kepada para keluarga yang terkena tsunami tidaklah jelas.
- Lembaga UN yang memimpin sektor tertentu (ataupun kluster, apabila mengacu pada terminologi OCHA yang baru) bertanggung jawab untuk memberikan informasi dan memimpin upaya bantuan dalam bidang yang menjadi keahlian mereka. Pelaksanaan langsung dari proyek tanggap darurat mengganggu beberapa lembaga dari tanggung jawab utama ini. Kontradiksi antara prioritas teknis (teridentifikasi melalui survei kebutuhan yang dilakukan secara lokal) dan prioritas yang diadopsi dari tingkat pengambilan kebijakan (di tingkat pusat) mempengaruhi kredibilitas lembaga yang menjadi pemimpin beberapa sektor ini.
- Tiga aktor internasional yang berperan penting setelah bencana tsunami: IFIs yang bertindak lebih awal dan dengan koordinasi yang semakin baik dibandingkan dengan di bencana-bencana sebelumnya; pasukan militer luar negeri yang melakukan intervensi cukup besar meskipun mahal, dan tentunya media massa yang secara tidak langsung mempengaruhi (dan menentukan, meskipun masih diperdebatkan) banyak keputusan strategis di tingkat publik dan pemerintahan terutama di dunia Barat. Interaksi antara organisasi kemanusiaan dengan 2 aktor yang muncul baru-baru ini dipandang tidaklah efektif.
- Satu sumber survei kebutuhan yang secara sistematis diabaikan: pemerintahan di tingkat nasional dan daerah. Semua survei internasional sangat bergantung pada data yang dikumpulkan oleh pihak berwenang di tingkat lokal. Kelemahan yang ada pada tingkat nasional, khususnya di Indonesia, terletak pada validasi, penyusunan, dan penyebarluasan data-data dasar ini.
- Investasi eksternal dalam upaya membangun kapasitas nasional, telah melangkah ke depan dalam memberikan gambaran yang jelas mengenai kebutuhan – suatu gambaran yang dalam opini banyak donor dan para pembuat keputusan, terasa hilang dari upaya bantuan secara keseluruhan.

Banyak lembaga pemerintah dan para LSM melaksanakan sensus kelompok kecil dalam masyarakat yang terkena dampak tsunami. Kebanyakan dari keluarga yang terkena dampak di Sri Lanka kemungkinan terdaftar dalam beberapa database independen. Mereka yang mendaftarkan umumnya lintas sektoral tetapi terbatas untuk konsumsi NGO tertentu atau komunitas Palang Merah; sedangkan yang lainnya bertema tetapi mencakup seluruh negeri (dalam bidang pertanian, perikanan, kesejahteraan atau perumahan sebagai contohnya). Pusat data umum yang tersentralisasi seharusnya memungkinkan dan akan jauh lebih efektif.

Secara keseluruhan, upaya bantuan kemanusiaan internasional untuk tsunami tidaklah berdasarkan bukti yang cukup. Meskipun terdapat kelemahan pada penilaian kebutuhan, akan tetapi upaya bantuan cukup efektif. Keefektifan, secara jujur, sangat sulit untuk diharapkan mengingat besarnya dana bantuan (sekitar US\$8,000) yang dialokasikan untuk setiap korban yang selamat. Efisien belum tentu. Upaya bantuan sering kali berlebihan di wilayah atau sektor yang lebih mudah terlihat, dan terkadang sangat tidak tepat. Sebagaimana yang didokumentasikan di beberapa sektor, masalahnya bukanlah hal teknis semata tetapi melibatkan unsur politis. Para lembaga yang mengorganisir survei sering kali tidak rela menggunakan hasil temuan mereka untuk menghilangkan bentuk asistensi yang melayani diri sendiri. Observasi ini akhirnya mengarah pada pertanyaan yang sangat mendasar: Mengapa mau berinvestasi ke dalam survei kemanusiaan awal, lintas-sektoral, jika hasilnya tidaklah relevan bagi pengambilan keputusan utama?

## **Rekomendasi**

Ke-17 rekomendasi di bawah ini yang diambil dari hasil evaluasi menyarankan sejumlah langkah demi tercapainya tujuan utama, yaitu untuk meningkatkan kualitas survei kebutuhan internasional:

- Komunitas internasional sebaiknya mengadopsi pendekatan yang lebih pragmatis dalam melakukan survei kebutuhan (rekomendasi 1-5).
- Dengan memberikan kembali kuasa untuk mengambil keputusan kepada penduduk yang terkena dampak tsunami, akan mengurangi kebutuhan terhadap survei-survei tematik yang dilakukan oleh pihak luar (rekomendasi 6).
- Dengan meluruskan kembali berbagai duplikasi yang ada ataupun juga mekanisme survei yang sarat persaingan, akan memperbaiki kualitas penilaian (rekomendasi 7-10).
- Media massa akan terus memainkan peranan yang menentukan (rekomendasi 11).

- Pengaturan finansial dan administrasi yang baru diperlukan untuk dapat memobilisasi tim survei secara cepat dan efektif (rekomendasi 12 dan 13).
  - Satu perubahan sikap diperlukan – pengawasan kualitas dan akuntabilitas harus dibawa masuk ke ‘industri yang tak diatur’ terbesar didunia ini (rekomendasi 14 – 16).
  - Semua individu atau keluarga yang terkena dampak bencana harus didaftar dalam satu database terpusat, juga mencakup keadaan dan kebutuhan mereka dengan terperinci (rekomendasi 17).
1. UN dan Palang Merah perlu menginvestasi secara besar-besaran dalam hal bagaimana melakukan survei kebutuhan bantuan kemanusiaan dengan cepat, atau berhenti berpura-pura menganggap hasil survei mempengaruhi proses pengambilan keputusan.
  2. Para donatur dan lembaga bantuan kemanusiaan harus melakukan investasi sejak dini terhadap survei kebutuhan yang berkualitas tinggi untuk upaya pemulihan mata pencaharian.
  3. Semua pihak harus berinvestasi untuk membangun kapasitas survei nasional (kesiapan).
  4. Di masa depan, survei harus dilakukan bersama dengan pihak-pihak berwenang di tingkat nasional, dan persetujuan formal dibuat terlebih dahulu sebelum bencana terjadi.
  5. Penilaian awal yang cepat dengan pemerintah nasional harus memanfaatkan pemantauan satelit. (citra satelit).
  6. Apabila memungkinkan, mengadopsi upaya bantuan kemanusiaan yang berbasis keuangan.
  7. PBB dan Palang Merah harus menggabungkan kekuatan untuk mendukung pemerintah dalam melakukan survei kebutuhanawaldengan cepat.
  8. PBB perlu memadukan semua komponen yang mendukung survei dalam upaya bantuannya (UNDAC, HIC dan UNJLC) kedalam satu program manajemen informasi. Sumber daya manusia dan materi untuk koordinasi dan survei hendaklah terpisah.
  9. OCHA perlu meningkatkan kapasitasnya untuk menganalisa data dan memberikan gambaran keseluruhan dan yang sedang berjalan mengenai kebutuhan dan kesenjangan-kesenjangan.



10. Lembaga yang memiliki peran khusus dan memimpin sektor tertentu seharusnya tidak kehilangan fokusnya dari survei yang menjadi tugas utama dan fungsi koordinasi mereka, dan tidak justru tenggelam ke dalam pelaksanaan kegiatan bantuan kemanusiaan secara langsung.
11. Mempertimbangkan dengan serius untuk memiliki perwakilan media massa dalam tim survei.
12. Pandanaan haruslah dialokasikan dan secara rutin disediakan bagi survei yang cepat.
13. Prosedur pembelian barang dan perekrutan di badan PBB perlu segera ditingkatkan untuk menjamin adanya dukungan logistik dan SDM saat diperlukan dalam waktu cepat.
14. Setelah masa darurat yang singkat berlalu, para donor perlu memberlakukan syarat pemberian dana berdasarkan hasil evaluasi yang solid dan perencanaan yang jelas, untuk mengawasi perubahan kebutuhan yang terjadi.
15. PBB perlu meningkatkan ketepatan estimasi jumlah individu yang terkena bencana beserta kebutuhan mereka. Secara proaktif juga mengurangi segala bentuk bantuan yang tidak tepat.
16. Kapasitas untuk melakukan survei sebaiknya menjadi salah satu kriteria dalam standar akreditasi internasional dari organisasi-organisasi bantuan kemanusiaan.
17. Semua individu/keluarga yang terdampak bencana harus didaftarkan dalam sebuah pusat data yang dikelola oleh pemerintahan nasional, PBB, dan para aktor internasional lainnya.