

Tsunami Evaluation Coalition:

Impact of the Tsunami Response on Local and National Capacities

Ringkasan Eksekutif

Kata Pengantar

Badan Koalisi Evaluasi tsunami (TEC) telah memulai 5 evaluasi respon dunia terhadap tsunami yang serupa, yang salah satu nya adalah ini. Tujuan dari evaluasi ini adalah untuk menentukan pengaruh dari respon tsunami, terutama peran para pemberi bantuan international, pada kapasitas local dan internasional, untuk pertolongan dan masa pemulihan, dan juga pengurangan resiko. TOR mengklasifikasikan tujuan tersebut dalam 6 hal berikut:

- ## Menilai bagaimana kapasitas local dan internasional berubah sebagai akibat dari respon terhadap tsunami.
- ## Menilai sebaik apa para pemberi bantuan international berhubungan dengan kapasitas local dan internasional dalam memberikan pertolongan dan bantuan penyembuhan.
- ## Menilai perubahan-perubahan yang diinginkan dan yang tidak diinginkan terhadap kapasitas local dan internasional sebagai akibat dari respon terhadap tsunami oleh para pemberi bantuan internasional.
- ## Menilai sejauh apa perubahan, pengurangan resiko, program, perencanaan dan pelaksanaan pemulihan mempengaruhi kapasitas local dan internasional.
- ## Menyerap pelajaran-pelajaran (hikmah) yang muncul untuk memperkuat kapasitas local dan international terhadap respon krisis dan penyembuhan yang akan terjadi di masa yang akan datang
- ## Memastikan pelaksanaan semua penilaian di atas dan menegaskan masalah perbedaan gender dan pengalaman laki-laki dan wanita yang beragam macamnya.

Pekerjaan di lapangan telah dilaksanakan sejak pertengahan September sampai pertengahan November di 4 negara yang terkena imbas tsunami; Indonesia, Sri Lanka, Maldivest dan Thailand. Sebuah tim dari tiga konsultan internasional telah mempelajari kondisi keempat Negara tersebut, dengan bantuan tambahan terhadap Maldivest.

Konsultan nasional membantu proses di Indonesia, Sri Lanka dan Thailand sementara staf dari komunitas peduli (Society Care) membantu penyelidikan di Maldivest. Survey-survey yang telah dikelola dari pemegang klaim telah dilaksanakan di Aceh (Indonesia) and Sri Lanka.

Dalam tujuan dari evaluasi ini, istilah 'kapasitas' telah diartikan dengan makna yang luas yaitu, mempunyai arti yang lebih dari sekedar kemampuan teknis tapi juga mencakup kemampuan untuk mengakses pelayanan-pelayanan dan program-program untuk mempengaruhi dan menyusun kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pemulihan jangka panjang dan agenda-agenda rekonstruksi, dan untuk membuka serta menggunakan tempat untuk menahan pelaksana kewajiban di setiap tingkatan yang bertanggung jawab. Hal ini termasuk proses yang membuahkan hasil, khususnya partisipasi, konsultasi dan pemberian informasi. Evaluasi ini bukan mencoba untuk menilai prestasi dari perwakilan-perwakilan khusus tapi lebih berfokus pada pengaruh-pengaruh secara menyeluruh dan mengambil kesimpulan dari bantuan yang diambil sebagai keseluruhan. Tim ini mendapati ada berbagai macam prestasi dan ada beberapa contoh yang menjadi pengecualian terhadap tren secara umum yang telah diobservasi.

KAPASITAS LOKAL DAN NASIONAL

Pada tingkatan nasional, Thailand telah berhasil dalam mengelola bantuan, hal ini tergambar dari perencanaan dan susunan yang telah teratur dengan baik. Di Indonesia dan Sri Lanka, responnya ditandai dengan kurangnya kerjasama antara kesungguhan pemerintah, sementara di Maldivest muncul sebuah bantuan awal yang cepat dan efektif tapi kemudian malah kurangnya perwakilan dari masyarakat. Di keempat Negara ini, kecenderungan seperti ini (pengontrolan yang bersifat sentralisasi) menyebabkan kesulitan untuk berhubungan dengan administrasi lokal. Kapasitas nasional untuk persiapan bencana yang mungkin terjadi di depan telah diperkuat oleh perwakilan-perwakilan internasional, khususnya di Sri Lanka, Maldives dan di Thailand. Di Indonesia, Pemerintah sendiri telah memulai pembangunan-pembangunan penting

dengan menggunakan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan kapasitas-kapasitas nasional, yang walupun begitu belum tampak hasilnya.

Hasilnya kurang positif di kalangan masyarakat. Evaluasi ini menemukan bahwa pemberi bantuan (terhadap bencana tsunami) local telah di artikan lebih cenderung sebagai kritikan oleh para pemberi bantuan bencana lainnya. Survey di Sri Lanka menunjukkan bahwa walaupun ada penilaian positif secara umum pada pertolongan pertama, hal ini justru menurun dari waktu ke waktu. Masalah yang berhubungan dengan kapasitas ditunjukkan dengan penemuan yang hanya 20% dari pemegang klaim yang merasa puas, dengan cara di mana keahlian mereka digunakan, sementara hampir setengah dari mereka menemukan hubungan ini justru sangat tidak memuaskan bahkan lebih buruk.

Survey-survey tersebut juga menunjukkan persepsi kurangnya keseimbangan (kurang adil atau merata) dalam memberi bantuan. Para wanita dan ibu rumah tangga dari kalangan masyarakat tingkat bawah (miskin) adalah yang sangat dirugikan sedangkan mereka yang lebih bersuara menerima keuntungan yang lebih besar. Kecenderungan ini seakan meningkat secara bertahap. Bantuan-bantuan disediakan untuk masyarakat pinggir di masa pertolongan, tetapi situasi dimana kurangnya penyempaian informasi dan kurangnya pengelolaan hak-hak untuk mengakses pelayanan-pelayanan, membuat mereka terlupakan pada masa pemulihan dan rekonstruksi. Kebutuhan-kebutuhan khusus dan keterbatasan mereka membutuhkan bantuan yang lebih proaktif dan berstrategi atau terencana.

Di Sri Lanka, para wanita yang menyatakan rasa kurang puas lebih sedikit jumlahnya dibandingkan dengan para pria. Hal ini mencerminkan kurangnya perhatian dalam memberi bantuan terhadap masalah tersebut. Memang ada beberapa kesuksesan khusus di bidang ini, tetapi umumnya perwakilan-perwakilan internasional kurang melindungi wanita, dimana mereka sebnarnya harus melindungi para wanita.

Yang paling mendapat kritikan adalah kelompok masyarakat, yang tersisih oleh beberapa factor, khususnya oleh konflik, dan juga para wanita yang hidup di penampungan. Wanita yang hanya memiliki sedikit harta (sebelum tsunami) cenderung kurang menerima kompensasi dari pada para pria yang sudah memiliki harta. Hal ini benar-benar terjadi di bidang bantuan mata pencarian.

Masalah pokok yang muncul di tingkatan masyarakat adalah kurangnya pembinaan hubungan di tahap awal diantara masyarakat dan organisasi non pemerintah (CBO dan NGO). Beberapa dari mereka telah melakukan peranan-peranan penting selama masa pencarian dan penyelamatan, tetapi tersisihkan selama proses pertolongan; hubungan menjadi rusak, atau kapasitas melemah, pada saat perwakilan-perwakilan tersebut melihat kerjasama mereka pada masa pemulihan.

Salah satu dari aspek yang paling berhasil adalah pengalokasian dana yang dikirim yang membuat masyarakat dan individu (perorangan) memiliki pilihan yang lebih baik dari sekedar pendistribusian keperluan pokok. Pada survey di Aceh, 90 % dari orang-orang yang disurvei menyatakan bahwa uang lebih baik dari pada makanan dan bantuan-bantuan lainnya. Diantara orang-orang Sri lanka, mayoritasnya (53%) lebih memilih uang dari pada makanan dan bantuan-bantuan lainnya sebagaimana 125 lainnya setuju dan merasa uang dapat membuat mereka membeli barang-barang yang mereka inginkan.

MASALAH PADA REAKSI INTERNATIONAL

Aspek khusus dari bantuan yang telah ditentukan oleh kapasitas local adalah termasuk pelanggaran masuk staf dari organisasi lain, khususnya NGO local, dan persyaratan-persyaratan yang sulit untuk melapor. Terlalu banyak penekanan pada keunggulan dan profil, mengakibatkan penggunaan yang tidak penting muncul berlebihan, bahkan sia-sia seperti staf ekspatriat. Beberapa dari mereka memang memiliki pengalaman yang relevan tetapi sangat tidak benar menempatkan mereka di daerah yang masyarakatnya memiliki susunan social yang kompleks. Dari gambarannya, hal ini mencerminkan tindakan peremahan terhadap kapasitas local yang secara umum mengatasi masalah-masalah yang ada. Penemuan di keempat Negara tersebut menunjukkan bahwa kebanyakan dari aktifitas 'life-saving' (dibaca: menyelamatkan hidup) dilakukan oleh kapasitas local sebelum tibanya bantuan baik nasional maupun internasional. Mereka membutuhkan bantuan untuk melanjutkan pertolongan ke tahap berikutnya yaitu tahap pemulihan. Kesalahan-kesalahan awal dalam membangun hubungan yang baik ini, menyebabkan bantuan internasional jangka panjang menjadi

efektif dan efisien. Dengan bertindak layaknya seperti mereka yang telah menyelamatkan hidup dan akhirnya masa emergensi berakhir, perwakilan-perwakilan internasional memastikan pengenalan untuk kapasitas local dan membuat pemulihan jangka panjang lebih sulit. Hal ini sangatlah sulit untuk mencari keseimbangan (keadilan) yang benar antar penyampaian bantuan langsung dengan pembangunan hubungan dengan kapasitas local, tetapi dalam hal ini perwakilan internasional sedikit tidak sabar, mungkin karena tekanan-tekanan untuk mendistribusikan uang dengan cepat dari kantor-kantor pusat.

KESIMPULAN

Kapasitas tidak dapat dipisahkan dari masalah kekuatan. Masyarakat yang secara efektif mengelola masalah itu sendiri mungkin mampu mengatasi bencana dengan baik. Kapasitas local bukan hanya alat untuk menyampaikan bantuan tapi memiliki peranan penting jangka panjang dalam pemulihan terhadap bencana. Tapi masalah ini bukanlah hal yang sederhana, di beberapa Negara muncul masalah social yang berujung dengan konflik. Membangun kapasitas dalam komunitas tersebut tidak sesederhana dengan membantu susunan lembaga tapi lebih ke proses politik yang sulit termasuk penguasaan masyarakat miskin dan lebih mengenyampingkan orang-orang sehingga ketika terjadinya bencana mereka memiliki tuntutan yang berlaku pada komunitas mereka, pemerintah local dan pemerintah nasional.

Dari sudut pandang ini, bantuan terhadap tsunami harus dinilai tidak hanya dari cara penyampaian bantuan-bantuan dan pelayanan tapi juga cara apakah hal ini membantu kapasitas local atau tidak, khususnya di antara masyarakat pinggiran (tersisih). Tapi hal ini tidak selalu terekam dengan baik dan terlalu sering pengaruh social dari bantuan ini tidak diketahui bahkan oleh perwakilan-perwakilan yang memberi bantuan itu sendiri. Penguatan kapasitas sebaiknya dikenali sebagai sebuah masalah. Penguatan kapasitas seharusnya lebih baik dikenali sebagai isu. Pentingnya penguatan kapasitas, dengan bentuk pembinaan hubungan ini, adalah terbentuknya pendekatan yang terus berlanjut terhadap respon bencana alam seperti tsunami. Keuntungannya bisa datang dari imbas jangka panjang dari pengurangan dan pencegahan bencana dan dari penyampaian kebutuhan-kebutuhan mendesak.

Pentingnya penguatan kapasitas, dengan bentuk pembinaan hubungan ini, ditemukan dalam buku pedoman-pedoman dasar tindakan kemanusiaan, walaupun tidak jelas benar hubungannya dengan pengurangan bencana. Evaluasi ini menegaskan perbedaan antara kebijaksanaan-kebjaksanaan Negara dari para pemberi bantuan kemanusiaan internasional dan kenyataan operasional di lapangan, hubungan dengan kapasitas local dan partisipasi masyarakat. Pada saat system bantuan berada di bawah tekanan pada situasi krisis, kepentingan untuk menyampaikan pelayanan-pelayanan menjadi dominan, dalam hal ini response tsunami adalah sebuah contoh yang ekstrim.

Tidak dapat disangkal, bahwa memang adanya tekanan yang kuat untuk mendapatkan 'hasil' yang baik dari kantor pusat perwakilan-perwakilan internasional tersebut. Tetapi bahkan diantara para pekerja di lapangan pun timbul kecenderungan untuk merendahkan kapasitas local dan memberikan bantuan dana yang berlebihan terhadap kapasitas local. Ini adalah proses yang terjadi berulang-ulang. Dengan mengacuhkan kapasitas local, peranan bantuan dari luar tersebut seakan menjadi sangat penting. Semakin banyak adanya bantuan dari luar, semakin kapasitas lokal tersisihkan. Rintangan yang justru muncul adalah bahwa memulai bantuan dengan cara itu, justru memungkinkan hubungan dan strategi-strategi gagal berkembang secara positif di masa pemulihan. Tindakan merespon ini berlangsung kira-kira selama 6 bulan seperti halnya yang terjadi dalam bencana tsunami ini.

Dalam hal ini, sangat lah penting untuk memikirkan kembali tujuan akhir bantuan kemanusiaan ini dan berganti dari pendekatan pelayanan menjadi kerangka penguatan kapasitas, atau dengan kata lain menggantikan penekanan dari penyampaian menjadi pemfasilitasian bantuan.

PESAN-PESAN PENTING

Tim evaluasi telah menemukan tiga hal utama yang harus dipertimbangkan oleh para pemberi bantuan internasional. Ketiga hal tersebut berhubungan dengan adanya standard internasional, tetapi pada awal evaluasi ini muncul hal2 dimana bantuan untuk para korban tsunami kurang di lapangan.

Hubungan dengan kapasitas local dan nasional

Hal ini juga termasuk kemampuan mengenali dan menentukan kapasitas local dan kebutuhan untuk mengikutsertakan kapasitas local dalam perencanaan dan pengambilan keputusan melalui partisipasi dan konsultasi dan komitmen untuk mempercayakan pengambilan keputusan sejauh mungkin.

≠# Perhatian untuk ketidak setaraan (ketidakadilan) social, pengeluaran dan hirarki
Dalam hal hubungan, kapasitas seharusnya diartikan, tidak hanya dibidang keahlian (skill) dan pelatihan (training) tetapi juga pengembangan kapasitas masyarakat miskin dan pinggiran agar kemampuan masyarakat untuk mengenali akan terjadinya bencana menjadi lebih sensitive. Hal ini termasuk tidak hanya keberadaan grup tersebut tapi juga memastikan bahwa suara mereka didengar dalam pengambilan keputusan.

≠# Kontribusi kepada Lingkungan seacara kontekstual
Masyarakat tersisih (pingiran) sangat membutuhkan perbaikan (peningkatan) posisi (derajat) sehubungan dengan masyarakat, dan masyarakat sehubungan dengan kebijakan daerah dan nasional. Dasar untuk proses ini adalah, penguatan melalui informasi manajemen yang strategis dan penguatan pertanggung jawaban menurun. Advokasi juga merupakan elemen penting tetapi harus lebih berdasarkan pada peningkatan kapasitas local dari pada intervensi luar.

SARAN-SARAN

Untuk Negara-negara khusus, saran dapat dilihat pada report summary perorangan yang ada di Annexes. Pesan-pesan utama diatas tersebut berikut ini diartikan ke dalam beberapa saran untuk perwakilan-perwakilan internasional.

Saran-saran yang bermanfaat

Diskusi-diskusi dalam sector yang lebih luas ditingkat dunia, sebaiknya di mulai dengan menempatkan kebutuhan untuk orientasi yang fundamental dari sector kemanusiaan yang berdasarkan pada dasar-dasar bantuan kemanusiaan yang harus disepakati dengan pemegang saham. Hal ini menunjukkan pergantian penekanan dari penyampaian menjadi

pemafasilitasi bantuan. Diskusi-diskusi tersebut diharapkan dapat memfasilitasi pelaksanaan dari saran-saran berikut.

Saran 1. Hubungan dengan kapasitas local dan nasional

- ## Perwakilan-perwakilan internasional sebaiknya terlebih dulu merencanakan pemetaan masalah, karena hal tersebut tidaklah semudah menentukan sumber-sumber tapi juga dengan membuat system-sistem dan operasional mereka di lapangan sesuai dengan partisipasi maksimal oleh masyarakat local dan pemerintah pusat.
- ## Mereka sebaiknya membuat perencanaan untuk menggantikan cara kerja yang lebih kolektif selama masa ‘bencana besar’ ntuk memastiksn bshwa mereka tidak melebihi kemampuan mereka sendiri tapi justru membina hubungan dengan yang lain dan berbagi peran.
- ## Mereka seharusnya memiliki strategi hubungan yang jelas dan membina hubungan local dari awal untuk mencapai perpindahan yang baik dari penyembuhan menjadi perbaikan.
- ## Mereka seharusnya menyusun prosedur-prosedur untuk menghadirkan dana bantuan jangka panjang walaupun dari intevensi luar, dan sebaiknya menilai persyaratan-persyaratan laporan dengan kritis untuk memastikan bahwa mereka tidak terdekriminasi melawan CBO.
- ## Persetujuan khusus dan protukuler sebaiknya di susun untuk mencegah ‘pelanggaran masuk’ para pekerja dan untuk memastikan kapasitas local tidak tersisih.

Saran 2. Perhatian untuk ketidakadilan social, pengeluaran dan hirarki

Strategi-strategi sebaiknya disusun untuk memastikan bahwa wanita dan masyarakat pinggiran memiliki akses yang baik terhadap semua jenis informasi.

- ## Pemegang klaim wanita harus ikut serta kan dalam badan pengambilan keputusan yang sangat memberi pengaruh trhadap mereka sendiri.

- €# Perencanaan harus berdasarkan pada pemikiran bahwa bantuan (pertolongan) sebaiknya difokuskan pada ketidak setaraan (ketidakadilan) dalam masyarakat kecuali apa bila ada tindakan yang diambil.
- €# Perencanaan susunan masyarakat yang kompleks (ini) untuk para mediator local yang berpendidikan dengan kekuatan yang mempengaruhi keputusan yang diambil juga harus dipertimbangkan.
- €# Untuk mereka yang merupakan masyarakat pinggiran sebaiknya di perlakukan dengan dasar-dasar atau hak-hak fundamental, meskipun menelan biaya.
- €# Bantuan harus diberikan berdasarkan pada kebutuhan dan tidak dibatasi untuk bencana yang khusus, dalam hal ini tsunami, tetapi juga untuk orang-orang yang terkena imbas konflik.

Saran 3. Kontribusi terhadap lingkungan dan Konteks

- €# Masyarakat harus dimotivasi untuk membuat rencana (tanggap darurat terhadap bencana) mereka sendiri dan menerima bahan-bahan bantuan pokok dengan pendistribusian yang sama rata (adil) untuk masyarakat miskin dan pinggiran. Hal ini sebaiknya juga diperluas hingga ke masyarakat sipil termasuk para wanita.
- €# Pemerintah nasional, di Negara-negara yang sering terjadi bencana seharusnya membuat dan atau menyusun rencana-rencana komprehensif dan prosedur-prosedur terhadap pengelolaan bencana, termasuk pengelolaan penyampaian informasi untuk memastikan bahwa masyarakat tetap terus disampaikan informasi setiap saat.
- €# Mereka juga harus membuat rencana tidak hanya untuk pendirian badan pusat pengelola bencana tetapi juga membangun kerjasama antara departemen dan pemerintah pusat dan local.
- €# Mereka yang berurusan dengan pengelolaan bencana harus memastikan bawa informasi lengkap tentang aktifitas mereka dapat diakses oleh mereka, para korban yang terkena imbas bencana. Hal ini juga termasuk perhatian public yang memberikan informasi keuangan dan audit umum.
- €# Perwakilan dari semua pihak harus memperkuat pertumbuhan pengawas dan membantu mas media untuk menciptakan penurunan yang dapat dipertanggung

jawabkan melalui pemahaman yang lebih baik dari pemberi bantuan, kesempatan umpan balik dan dialog.