

RINGKASAN KEBIJAKAN PENELITIAN NO. 20  
Pemulihan Pasca-Tsunami

# **Pemulihan Pasca-Tsunami: Masalah dan Tantangan di Sri Lanka**

Sisira Jayasuriya, Paul Steele  
dan Dushni Weerakoon  
bekerja sama dengan  
Malathy Knight-John dan Nisha Arunatilake

Kata Pengantar oleh Thee Kian Wie  
Lembaga Bank Pembangunan Asia, Tokyo

The views expressed in this paper are the views of the author and do not necessarily reflect the views or policies of the Asian Development Bank Institute nor the Asian Development Bank. Names of countries or economies mentioned are chosen by the author, in the exercise of his academic freedom, and the Institute is in no way responsible for such usage.

Isi yang ada dalam pamflet ini merupakan pandangan dan pendapat pribadi pengarang dan tidak tentu menggambarkan pandangan dan kebijakan Asian Development Bank Institute (ADBI) atau Dewan Gubernur ADB atau pemerintah yang mereka wakili. Asian Development Bank Institute tidak menjamin keakuratan data yang tercantum dalam publikasi ini dan tidak bertanggung jawab atas konsekuensi dari penggunaannya.

Segala usaha telah dilakukan untuk menjadikan terjemahan ini sesuai dengan dokumen asli versi bahasa Inggris.

# KATA PENGANTAR

Oleh Thee Kian Wie

Saya menyambut gembira kesediaan Lembaga ADB (Bank Pembangunan Asia) untuk menyediakan laporan yang amat baik ini dalam edisi Bahasa Indonesia. Laporan ini mengungkapkan hal-hal yang perlu diamalkan sehubungan dengan pengalaman Sri Lanka sewaktu dilanda gelombang tsunami, serta upaya negara tersebut untuk membangun kembali pasca-tsunami.

Perbandingan lintas-negara perlu senantiasa ditanggapi dengan hati-hati. Meskipun demikian ternyata banyak di antara masalah-masalah yang dialami oleh Sri Lanka yang serupa dengan masalah yang timbul di Indonesia.

- Bantuan luar negeri mula-mula tampak lebih dari cukup untuk menutup segenap biaya rekonstruksi. Akan tetapi segeralah timbul masalah yang bertalian dengan persediaan dana bantuan, pencairan dana kredit, pembagian dana, koordinasi upaya rekonstruksi, dan salah-urus dalam pengelolaan dana.
- Upaya rekonstruksi tersendat dan kurang merata serta terpusat di kawasan-kawasan tertentu, sedangkan ada kawasan-kawasan lain yang sama sekali tidak tersentuh oleh upaya tersebut.
- Di kalangan badan-badan bantuan, baik yang asing maupun yang domestik, muncullah ketimpangan yang menonjol dalam hal koordinasi. Upaya mencari keseimbangan antara kepentingan politik dan upaya menyediakan bantuan kemanusiaan untuk orang-orang yang membutuhkannya menghadapi berbagai masalah, lagi pula sangat peka.

- Koordinasi dan pelaksanaan upaya rekonstruksi terhambat oleh keengganan sejumlah LSM asing untuk bekerja sama dengan badan perwakilan pemerintah. Ada pula LSM yang bersaing secara tidak sehat dengan badan-badan lain.
- Tata cara penyediaan dana bantuan, termasuk prosedur dan mekanisme penyediaan dana, perlu ditinjau kembali agar tanggapan menjadi lebih cepat dan lebih efektif. Sangatlah mendesak perlunya menanggulangi masalah yang muncul sehubungan dengan penggunaan dan pertanggungjawaban dana bantuan.

Saran-saran praktis yang dikemukakan dalam Laporan ini meliputi sejumlah masalah, di antaranya: penyediaan uang tunai untuk menopang kemampuan keluarga untuk mengusahakan sumber pendapatan sendiri; bantuan untuk pembangunan kembali rumah yang hilang atau rusak; penyediaan surat kepemilikan rumah baru; peraturan mengenai zona penyangga (*buffer zone*); sistem peringatan dini dan sistem penanggulangan bencana; koordinasi kegiatan yang didukung bantuan para donor; serta masalah perumusan kembali kebijakan makro-ekonomi.

Mudah-mudahan temuan-temuan, kesimpulan-kesimpulan dan saran-saran tindak yang disajikan dalam laporan ini bermanfaat pula bagi para pejabat pemerintah Indonesia, khususnya Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh dan Nias, serta badan-badan donor asing dan LSM Indonesia dan asing yang kini tengah berupaya keras untuk merehabilitasi dan membangun kembali Aceh dan Nias. Dengan demikian akan terkonfirmasi sejauh mana Laporan ini mengandung pelajaran yang dapat diterapkan di Indonesia, dan akan terungkap pula pemecahan yang muncul dari lingkungan Indonesia itu sendiri, sehingga dari bencana yang mengenaskan ini akan terpetik sesuatu yang berguna untuk jangka waktu panjang.

## **Ringkasan Eksekutif**

1. Di Sri Lanka gelombang tsunami yang terjadi pada 26 Desember 2004 menelan korban jiwa lebih dari 30.000 orang, hampir satu juta orang kehilangan tempat tinggal dan diperkirakan 150.000 orang kehilangan mata pencaharian utamanya. Aset prasarana dan modal mengalami kerusakan besar (diperkirakan sekitar AS\$1 milyar (4,5% dari PDB)) khususnya dalam sektor pariwisata dan perikanan. Kebutuhan keuangan jangka menengah diperkirakan sebesar kira-kira AS\$1,5–1,6 milyar (7,5 persen dari PDB). PDB diperkirakan akan turun sebanyak 0,5–1,0%.
2. Sepanjang sejarahnya Sri Lanka belum pernah mengalami bencana seperti itu. Oleh karena itu negara ini sama sekali tidak siap menghadapi bencana tsunami. Namun dengan tanggapan masyarakat yang begitu besar, diikuti oleh tindakan pemerintah dan dunia internasional, Sri Lanka dapat melaksanakan upaya bantuan awal, yang dalam keadaan demikian dapat dikatakan berhasil.
3. Bantuan dari luar yang dijanjikan – seluruhnya berjumlah AS\$2.2 milyar selama 2–3 tahun mendatang – tampaknya lebih dari cukup untuk menutup ongkos rekonstruksi seluruhnya. Akan tetapi telah timbul masalah dalam hal pengucuran bantuan, penyediaan fasilitas kredit, pembagian dana, koordinasi kegiatan rekonstruksi, dan salah kelola dana. Jelaslah bahwa upaya membangun kembali menghadapi tantangan-tantangan yang rumit dan sulit pada tahap awalnya.
4. Tidak ada yang lebih penting bagi sebuah rumah tangga daripada rumahnya. Rekonstruksi dan perbaikan tempat tinggal terhalang karena adanya zona bebas bangunan yang ditetapkan sebagai zona

penyangga sepanjang pantai (*'no-build' coastal buffer zone*), pengurangan pengucuran bantuan dan kenaikan harga. Rekonstruksi berjalan lambat, tidak merata, dan terpusat di kawasan selatan dan tenggara, meskipun daerah yang mengalami kerusakan paling parah terdapat di bagian timur dan timur laut.

5. Pengeluaran biaya untuk rekonstruksi menyebabkan suatu jenis 'Penyakit Belanda' (*Dutch Disease*) yang tercermin pada meningkatnya biaya pembangunan yang terjadi dengan cepat (ada yang naik sebesar 40–60%). Inflasi keseluruhan, yang terutama disebabkan oleh faktor kebijakan dan faktor-faktor eksternal, makin melaju. Laju inflasi ini mungkin akan bertambah karena pengeluaran untuk pemilihan umum, harga minyak yang tinggi dan pengeluaran negara yang belum lama ini dijanjikan akan ditambah. *Hal ini membawa implikasi bahwa akan diperlukan tambahan dana yang besar untuk sepenuhnya mencapai target pembangunan dalam sektor perumahan swasta dan dalam pembangunan prasarana umum. Ini berarti pula akan ada kekurangan dana yang besar.* Pemerintah tidak mempunyai banyak pilihan untuk menutup kekurangan dana ini. Akibatnya keluarga miskin dan rekonstruksi prasarana umum kemungkinan akan terpukul.

6. Laporan penulis mengangkat masalah dalam bidang-bidang berikut dan memberikan beberapa rekomendasi yang berkaitan dengan upaya merumuskan kebijakan baru: pemberian uang tunai untuk keperluan hidup kepada keluarga; bantuan untuk membangun kembali rumah; sertifikat kepemilikan rumah baru; peraturan mengenai zona penyangga; sistem peringatan dini dan pengelolaan bencana; koordinasi kegiatan-kegiatan yang dibantu oleh donor dan masalah-masalah yang menuntut kebijakan makro-ekonomi yang lain.

7. Hibah bulanan sebesar Rs 5.000 (AS\$50) – jumlah yang tidak banyak dan di bawah garis kemiskinan untuk suatu rumah tangga – semula diharapkan akan diberikan selama enam bulan kepada semua keluarga yang mengalami kerugian akibat bencana. Akan tetapi jangka waktu 6 bulan ini telah dikurangi menjadi empat bulan dan cakupannya diperkecil dengan memperketat peraturan yang menentukan siapa yang berhak menerima. Hal ini tidak adil dan membawa akibat buruk. Hibah sebaiknya diberikan selama enam bulan kepada semua keluarga yang terkena bencana dengan menggunakan dana dari donor yang diperuntukkan bagi bantuan mata pencaharian.

8. Hibah uang tunai untuk membangun kembali dan memperbaiki rumah jelas tidak cukup mengingat kenaikan harga yang terjadi. Penulis menyarankan agar hibah ini ditinjau kembali dan ditingkatkan, paling tidak untuk keluarga miskin, dengan menggunakan dana dari donor yang diperuntukkan bagi tujuan ini.

9. Berhak tidaknya memperoleh rumah baru hendaknya ditentukan berdasarkan kriteria yang jelas dan dengan cara yang transparan. Sertifikat kepemilikan sebaiknya diberikan kepada suami dan istri bersama, kecuali dalam hal keluarga orang tua tunggal, dengan mengadakan perubahan seperlunya pada undang-undang yang sekarang berlaku. Batas waktu yang berlaku bagi penjualan rumah kepada orang yang bukan anggota keluarga sebaiknya dikurangi untuk memperkecil ketidak-efisienan pasar dan transaksi gelap.

10. Zona penyangga untuk melindungi lingkungan pantai dan memperkecil dampak bahaya alam di masa mendatang itu pada

hakekatnya bermanfaat, dan konsep dasarnya sebaiknya dipertahankan. Namun demikian, batas zona sebaiknya ditentukan melalui proses yang transparan dan berdasarkan konsultasi. Dasar pemikiran ilmiah dan ekonomi yang melandasi penentuan batas-batas zona hendaknya dijelaskan, dan peraturan haruslah digabungkan dengan sistem yang berdasarkan insentif dengan berpedoman pada pengalaman dari dunia internasional.

11. Pemulihan mata pencaharian haruslah dipusatkan pada sektor-sektor penting yang telah terkena bencana seperti perikanan, pariwisata dan usaha menengah untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan bagi golongan miskin. Pada tingkat lokal, rencana pemulihan ekonomi harus dilaksanakan dengan mendahulukan keluarga miskin dan dengan pimpinan dari pemerintah lokal dan masukan dari LSM. Untuk meningkatkan kesejahteraan pada tingkat nasional maupun tingkat lokal dalam bidang ekonomi diperlukan pendekatan luas dengan belajar dari, dan berdasarkan pada, pengalaman masa lalu dalam mengurangi kemiskinan di Sri Lanka. Di samping itu pemulihan mata pencaharian perlu ditempatkan dalam konteks politik, ekonomi dan sosial yang lebih luas. Dibandingkan dengan tantangan kelembagaan, dana tidak begitu menjadi hambatan dalam mengatasi kecurigaan dan persepsi negatif di antara pihak-pihak utama yang berkepentingan. Kedua hal ini dapat diatasi dengan menggunakan pengetahuan yang lebih baik mengenai permintaan akan mata pencaharian dan persediaan kegiatan mata pencaharian, dan memberikan suara yang lebih besar kepada keluarga-keluarga yang terkena bencana. Di samping itu masalah kecurigaan dan persepsi negatif tersebut juga dapat diatasi dengan memperkuat kapasitas pemerintah lokal, keluarga yang terkena bencana, LSM dan organisasi yang bertumpu pada masyarakat (CBO) untuk

merencanakan, melaksanakan dan memantau program-program pemulihan mata pencaharian dan meningkatkan penggunaan keuangan-mikro sebagai alat untuk mengurangi kemiskinan.

12. Bencana tsunami, gempa bumi Pakistan-India, perubahan iklim, dan pendapat-pendapat para ilmuwan semuanya menunjukkan dengan jelas bahwa kita perlu lebih siap menghadapi bencana alam. Berdasar pada Undang-Undang Pengelolaan Bencana Sri Lanka (*Sri Lanka Disaster Management Act*) (yang diajukan kepada Parlemen pada bulan Februari 2005), haruslah dirumuskan suatu sistem pengelolaan bencana yang didasarkan pada pemikiran ilmiah yang kuat dan secara keuangan layak yang disiapkan untuk menghadapi bermacam-macam bahaya yang mungkin melanda. Sri Lanka tidak mampu memiliki bermacam-macam sistem peringatan khusus untuk menanggulangi kejadian yang kecil kemungkinannya untuk benar-benar terjadi. Perlu diadakan penyelidikan khusus untuk mengetahui sumber dana yang mungkin dapat dimanfaatkan untuk menanggulangi bencana mendadak, di antaranya asuransi dan pasokan cadangan dana.

13. Koordinasi yang kurang baik antara badan-badan dalam dan luar negeri telah menimbulkan masalah serius, di samping masalah peka bagaimana menjaga keseimbangan antara pertimbangan politik dan bantuan kemanusiaan kepada mereka yang memerlukannya. Ada beberapa LSM internasional yang segan bekerja sama dengan lembaga-lembaga pemerintah. Koordinasi dan pelaksanaan terhambat pula dengan sikap dan tindakan bersaing dengan badan-badan. Cara menggunakan bantuan, termasuk prosedur dan mekanismenya, sebaiknya ditinjau kembali untuk meningkatkan tanggapan yang cepat dan efektif.

14. Masalah penggunaan dan akuntabilitas bantuan yang disoroti oleh Departemen Auditor Jenderal haruslah segera ditangani. Namun, meskipun terdapat kelemahan-kelemahan dan ketidak-efisienan ini, harus pula diakui kekuatan dan sumbangan positif dari lembaga-lembaga pemerintah. Upaya untuk menyisihkan lembaga-lembaga pemerintah dengan menggantungkan diri terutama pada LSM-LSM dapat membawa akibat buruk, dan mempersulit koordinasi upaya rekonstruksi. Harus diambil suatu pendekatan yang seimbang untuk meningkatkan koordinasi di antara kelompok-kelompok donor, pemerintah dan masyarakat.

15. Keseluruhan keadaan dan kebijakan pengelolaan makro-ekonomi itu penting sekali agar upaya rekonstruksi berhasil. Gelombang tsunami melanda pada saat negara mengalami ketimpangan makro-ekonomi yang serius, dan secara paradoksal bencana tersebut membantu menyelubunginya untuk sementara waktu. Akan tetapi saat ini masalah tersebut timbul kembali, mendorong inflasi, menurunkan nilai nyata dana bantuan, mengekang kapasitas keuangan pemerintah, dan membawa pengaruh negatif pada kegiatan rekonstruksi. Tekanan pada nilai mata uang Sri Lanka menimbulkan godaan untuk menopang nilai mata uang tersebut dengan menggunakan devisa bantuan tsunami dan menunda kegiatan rekonstruksi. Hal ini akan mewujudkan stabilitas jangka pendek dengan mengorbankan rekonstruksi, pembangunan dan keadilan, sementara pada jangka panjang ketimpangan makro-ekonomi diperparah. Ketimpangan makro-ekonomi yang lebih luas sebaiknya ditangani secara langsung dengan menargetkan sumbernya; dana bantuan tsunami sebaiknya digunakan semata-mata untuk tujuan rekonstruksi.