

# Tsunami di Asia: Bantuan dan Pembangunan Kembali setelah Bencana



A Joint Publication of the Asian Development  
Bank Institute and Edward Elgar Publishing



## THE ASIAN TSUNAMI

**Aid and Reconstruction  
after a Disaster**

**Highlights**

**Sisira Jayasuriya and Peter McCawley**

in collaboration with  
Bhanupong Nidhiprabha, Budy P. Resosudarmo  
and Dushni Weerakoon

## Tinjauan

**Sisira Jayasuriya and Peter McCawley**  
dengan kolaborasi bersama Bhanupong Nidhiprabha,  
Budy P. Resosudarmo dan Dushni Weerakoon

# **Tsunami di Asia**

**Bantuan dan Pembangunan Kembali  
setelah Bencana**

## **Tinjauan**

Diadaptasi dari buku, *The Asian Tsunami: Aid and Reconstruction after a Disaster* oleh Sisira Jayasuriya dan Peter McCawley diterbitkan oleh Edward Elgar Publishing Ltd. dan Institut Bank Pembangunan Asia.

Asian Development Bank Institute  
Kasumigaseki Building 8F  
3-2-5, Kasumigaseki, Chiyoda-ku  
Tokyo 100-6008, Japan  
[www.adbi.org](http://www.adbi.org)

© 2011 Asian Development Bank Institute.

# Tentang volume ini

Dalam beberapa tahun terakhir ini telah terjadi serangkaian bencana yang luar biasa dahsyat – Tsunami Asia (2004), gempa bumi di Kashmir, India dan Pakistan (2005), gempa bumi di China (2008), topan Nargis di Myanmar (2008), gempa bumi di Haiti (2010), banjir di Pakistan (2010). Bagaimanakah seharusnya komunitas internasional, dengan bekerja sama dengan masyarakat di daerah dan ditingkat nasional, bereaksi terhadap bencana dahsyat ini? Sebanyak apa dan dalam bentuk apa bantuan harus diberikan? Dengan mencatat dalam pikiran bahwa ada tarik-ulur antara pilihan-pilihan sulit yang harus diputuskan menyusul terjadinya bencana, bagaimana cara kita membuat program bantuan menjadi lebih efektif?

Tulisan ini mempertimbangkan isu-isu mengenai kebijakan bantuan yang berhubungan dengan bencana di dalam hubungan program-program yang diberikan menyusul terjadinya tsunami di Asia di bulan Desember 2004 dimana lebih kurang 230.000 orang tersapu dan hanyut di negara-negara berkembang di Asia.

Kajian berikut ini mempelajari kebijakan pemberian bantuan bencana dalam konteks Asia. Bab-bab yang ada dalam buku memuat perincian panjang lebar dan tabel serta gambar pendukung yang tidak ada dalam ikhtisar ini.

# Daftar Isi

Tsunami .....	1
Tujuan Penelitian .....	2
Reaksi Terhadap Bencana—Permasalahannya.....	3
Isu dari Sisi Persediaan .....	4
Isu-isu dari Sisi Permintaan .....	9
Keberhasilan Bantuan .....	9
Kesimpulan dan Pelajaran .....	11
Tahapan Penanggulangan .....	12
Proses Koordinasi .....	15
Pemberian Bantuan .....	20
Pelajaran dari Pengalaman.....	31
Ringkasan Pelajaran Utama .....	31
Melihat Kedepan.....	32
Penulis dan Kontributor.....	34

# TSUNAMI

Pada Minggu dinihari tanggal 26 Desember 2004, sehari setelah Natal dan sesaat sebelum jam 8 pagi waktu setempat, suara gempa bergemuruh jauh di kedalaman laut di lepas pantai Sumatra bagian barat daya. Energi yang dikeluarkan gempabumi ini menimbulkan ombak raksasa dengan kecepatan sampai 1000 kilometer per jam yang meliputi daerah luas di Samudra Hindia. Namun hanya sedikit sekali waktu yang ada bagi negara-negara di wilayah ini untuk sempat melakukan sesuatu. Kenyataannya, hampir tidak ada yang bisa dilakukan.

Di kota propinsi terbesar dan terdekat di Indonesia, Banda Aceh, di ujung Sumatera bagian Utara sekitar 300 kilometer dari pusat gempa utama, ribuan penduduk lari ke jalan. Sekitar setengah jam setelah gempa bumi, manakala banyak orang di jalan sedang mencoba mengatasi kerusakan yang timbul, gelombang besar mulai timbul dari laut. Tsunami telah tiba. Tidak ada yang dapat menahan arus pasang yang begitu besar. Kapal-kapal, mobil dan truk pun terbawa hanyut; rumah-rumah terdorong; anak-anak terenggut begitu saja dari pelukan ibunya; ribuan orang terbawa hanyut hanya dalam beberapa menit saja. Dalam sekitar satu jam setelah gempa bumi awal, lebih dari 160.000 rakyat Indonesia telah tiada.

Ini hanyalah permulaan. Ketika tsunami melanda pinggiran Sumatra bagian utara dan terus menuju Thailand, Asia Selatan, bahkan hingga ke Afrika, ribuan orang tersapu ke laut. Bahkan hingga lima tahun kemudian tidak diketahui jumlah tepat berapa jiwa yang lenyap dan tidak ada katalog lengkap yang jelas dari kerusakan akibat bencana. Jumlah total yang meninggal tidak akan pernah diketahui. Namun jelas bahwa lebih dari 230.000 orang meninggal, lebih dari satu juta orang kehilangan tempat tinggal dan lebih dari US\$10 milyar kerusakan yang menimpa infrastruktur, perumahan dan bangunan lainnya.

Bencana ini menimbulkan respon yang belum pernah terjadi sebelumnya. Yang pertama kali bereaksi adalah masyarakat lokal terdekat, dengan menggunakan cara apapun yang dapat dimobilisasi. Ini diikuti dengan cepat oleh reaksi nasional, disusul oleh reaksi sedunia. Pemerintah,

lembaga internasional, dan jutaan orang diseluruh dunia memberikan sumbangan untuk membantu masyarakat yang hancur tertimpa tsunami.

## Tujuan Penelitian

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk memberikan kontribusi terhadap tugas kebijakan memperbaiki pengurangan resiko bencana di Asia dengan mempelajari beberapa aspek pemberian bantuan tsunami di tiga negara (Indonesia, Sri Lanka, dan Thailand). Tujuan menghubungkan pertolongan, rehabilitasi dan pembangunan semakin mendapat perhatian di tahun-tahun terakhir ini. Hal ini merupakan fokus utama laporan penting *A ripple in development?* mengenai bantuan paska tsunami yang disiapkan oleh Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), begitu juga dengan penelitian-penelitian lain yang berkenaan dengan pemberian bantuan tsunami. Oleh sebab itu penelitian mengenai bantuan dan rekonstruksi setelah mega bencana tsunami berfokus pada isu-isu kebijakan institusi dan ekonomi yang timbul selama usaha pertolongan dan rekonstruksi, peran bantuan internasional yang diberikan oleh komunitas global, dan bagaimana kerjasama yang lebih produktif dapat dibentuk antara lembaga lokal dan internasional agar masyarakat lebih dapat menjalankan pengurangan resiko bencana.

Ada beberapa tema yang diangkat dalam kajian ini. Pertama, kami menyarankan bahwa ada beberapa proses tahapan bantuan dan rekonstruksi yang mesti dikenali. Setiap tahapan membutuhkan respon yang berbeda. Tema yang kedua menyoroti peran kritis masyarakat setempat pada saat bencana. Masyarakat setempat di setiap negara merespon dengan cepat tantangan pemberian bantuan darurat segera setelah bencana terjadi – periode terpenting untuk menyelamatkan jiwa. Butuh waktu bahkan untuk bantuan tingkat nasional untuk sampai di lokasi bencana – dan lebih lama lagi jika bencana terjadi di lokasi terpencil. Lebih lama lagi bagi bantuan internasional untuk dapat tiba. Masyarakat setempat mesti berada dipusat strategi pengelolaan bencana yang terus berlanjut.

Tema ketiga berfokus pada usaha bantuan internasional. Di satu sisi, kebanyakan dari penelitian ini merupakan evaluasi keberhasilan bantuan. Jumlah program respon bantuan internasional merupakan salah satu aspek

paling menyolok dari usaha bantuan dan rekonstruksi menyusul tsunami tahun 2004. Secara keseluruhan, tawaran bantuan dari masyarakat internasional berjumlah sekitar US\$14 milyar (walaupun, seperti tercatat dalam penelitian ini, jumlah tepat bantuan sulit ditentukan). Berdasar latar belakang ini, isu-isu kunci yang dipelajari ada dalam pertanyaan berikut ini.

- Siapa yang menjanjikan apa?
- Apakah janji ini dipenuhi hingga batas yang memuaskan?
- Apakah pelajaran yang diterima?

## REAKSI TERHADAP BENCANA— PERMASALAHANNYA

Respon terhadap bencana besar seperti tsunami Asia tahun 2004 menimbulkan berbagai permasalahan. Responsnya dapat dipertimbangkan dengan berbagai cara. Bantuan yang diberikan oleh komunitas, pemerintah, dan lembaga non-pemerintah menyusul tsunami di Asia merupakan usaha kemanusiaan luar biasa yang butuh dipertimbangan dalam wacana kepustakaan luas yang telah tumbuh di tahun-tahun belakangan ini mengenai kebutuhan program-program yang lebih baik untuk menanggapi terjadi bencana di negara-negara berkembang.

Belakangan ini komunitas internasional telah menghabiskan banyak waktu mendiskusikan berbagai cara untuk memperbaiki respons kebijakan terhadap terjadinya bencana alam di negara berkembang. Terutama sekali bagi negara-negara berkembang di Asia yang memiliki resiko besar terkena bencana alam. Dari sepuluh bencana alam besar dengan tingkat kematian tertinggi di dunia sejak 1975, enam terjadi di negara berkembang di Asia.

Pada tingkat internasional, isu tahunan *World Disasters Report* (Laporan Bencana Dunia) yang dikeluarkan oleh Federasi Internasional merupakan sumber uraian penting yang membantu kekuatan koordinasi global kebijakan pengurangan resiko bencana. Di tingkat nasional di negara berkembang di Asia, ada tiga proposal yang terutama sekali telah menarik perhatian para pengambil keputusan.

- Pembentukan institusi nasional baru,

- Membuat kebijakan pengurangan bencana yang mengikuti arus,
- Membentuk suatu jaringan nasional untuk organisasi bencana lokal.

Pelaksanaan setiap usulan ini dibatasi baik oleh sumber daya dan pandangan yang berbeda-beda tentang kebijakan mana yang terbaik.

## Isu dari Sisi Persediaan

Cakupan luas dari hal-hal yang didiskusikan dalam beragam tulisan yang membahas penyaluran bantuan kemanusiaan sering berfokus pada sisi persediaan penyampaian bantuan. Namun sisi permintaan – apa yang diinginkan oleh orang-orang yang tertimpa bencana – juga membutuhkan perhatian. Penelitian ini mempertimbangkan program bantuan tsunami dalam konteks persediaan dan permintaan. Satu bagian dari permasalahan di sisi persediaan berkenaan dengan tujuan-tujuan penyaluran bantuan kemanusiaan – sasaran yang ingin dicapai donor, perjanjian yang dibuat, peraturan yang ditetapkan donor sebagai syarat penawaran bantuan. Motif umum yang ditetapkan dalam penyediaan bantuan kemanusiaan, yang dapat dianggap sebagai kebijakan *nominal* program bantuan kemanusiaan, adalah untuk membantu penduduk yang terpengaruh bencana. Namun dalam prakteknya, kebijakan yang riil dipengaruhi oleh banyak pertimbangan penting lainnya juga. Sesungguhnya gabungan berbagai faktor yang mempengaruhi kebijakan donor, termasuk keputusan kapan dan bagaimana memberikan bantuan kemanusiaan ini, bersifat kompleks. Seperti yang dicatat dalam sebuah laporan yang disiapkan oleh Koalisi Evaluasi Tsunami, lembaga bantuan secara umum bertanggungjawab terhadap tiga kelompok pemegang saham:

- Masyarakat donor, media, dan pembayar pajak (yang mencakup pertanggungjawaban 'keatas'),
- Lembaga lainnya atau standar umum yang disetujui lembaga-lembaga (pertanggungjawaban 'kesamping'), dan
- Penduduk yang terkena bencana (pertanggungjawaban 'kebawah').

Dari ketiga kelompok pemegang saham utama ini, politik riil dari situasi ini adalah bahwa kelompok pertama dan ketiga cenderung dianggap sebagai kelompok terpenting dalam lingkaran penting pengambilan kebijakan. Pengumuman kebijakan nominal menekankan kebutuhan penduduk yang terkena dampak menyusul terjadinya bencana. Namun dalam prakteknya,

kebijakan yang riil seringkali merefleksikan preferensi menteri-menteri, parlemen dan media di negara-negara donor.

## **Koordinasi**

Terlepas dari persoalan kebijakan umum, aspek praktis penting dari usaha bantuan adalah mengenai pengiriman bantuan itu sendiri. Masalah paling menantang pasca tsunami Asia adalah koordinasi di lapangan.

Sudah biasa bahwa koordinasi sangatlah susah dalam menanggapi bencana luar biasa di negara-negara berkembang. Di satu pihak, komunitas internasional berharap bisa menjalankan peran penting. Di lain pihak, pemerintah dari negara penerima bantuan dan lembaga-lembaga lokal juga akan sangat terlibat, memberikan bantuan melalui saluran nasional mereka sendiri. Oleh sebab itu, kita dapat menduga bahwa banyak masalah koordinasi yang akan semakin memperumit penyaluran bantuan tsunami.

Satu tantangan utama adalah bagaimana untuk mengkoordinasi aktivitas donor-donor internasional, di satu pihak, dan begitu banyaknya lembaga bantuan nasional, di lain pihak. Ada masalah koordinasi didalam setiap kelompok itu sendiri, dan diantara dua bentuk lembaga-lembaga yang sangat berbeda ini. Banyak pendatang baru yang memang berpengalaman dalam manajemen bantuan darurat di lapangan namun ini tidak berlaku untuk semua. Pasti akan ada unsur antusiasme berlebihan ketika para relawan yang secara relatif tidak berpengalaman tiba beramai-ramai di berbagai situasi.

Ciri lain dari lingkungan koordinasi paska bencana adalah terbentuknya, sering tanpa adanya konsultasi dengan otoritas lokal, berbagai macam situs internet yang berhubungan dengan tsunami. Banyak dari situs ini terbentuk sebagai bagian dari situs-situs lembaga kemanusiaan atau lembaga pembangunan besar yang sudah ada lebih dahulu (seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa, IFRC, dan Bank Dunia). Namun banyak juga situs yang terbentuk secara *ad hoc* oleh organisasi non-pemerintah atau para relawan yang berharap bahwa penggunaan teknologi baru melalui internet dapat membantu merespons terjadinya bencana. Ciri ketiga dari besarnya isu koordinasi di seluruh wilayah adalah terjadinya kompetisi, dan sesungguhnya perselisihan terbuka, seringkali terbukti diantara beragam bagian dari industri bantuan ini.

## **Keuangan**

Permasalahan tata laksana keuangan juga menyajikan tantangan bagi sisi pasokan penyampaian bantuan. Secara keseluruhan usaha bantuan tsunami merupakan usaha bantuan tunggal terbesar yang pernah dilakukan oleh komunitas mancanegara. Dana diberikan dengan berbagai cara, dari sumber dalam negeri dan luar negeri dan melalui saluran publik maupun swasta. Dana-dana ini sebagai gantinya digunakan dalam berbagai cara menurut ketentuan administratif yang berbeda-beda.

Dalam banyak kasus, tata laksana keuangan yang berhubungan dengan kegiatan proyek menghadapi tiga tantangan: pembentukan kontrol keuangan yang efektif termasuk kontrol terhadap korupsi; menghindari keterlambatan pengeluaran dana tanpa alasan jelas; dan memastikan bahwa pengaturan pelacakan pengeluaran adalah memuaskan.

Keseluruhan pemantauan pengeluaran dan pertanggungjawaban yang transparan merupakan isu kunci yang harus diamati manajer keuangan. Sejumlah besar laporan proyek individu yang tersedia untuk publik mengindikasikan bahwa hal-hal ini secara umum dikelola dengan baik di tingkat proyek individu. Yang lebih susah diperoleh adalah data keseluruhan usaha bantuan tsunami tersebut.

## **Tahapan penanggulangan**

Di semua negara yang terkena bencana tsunami, penanggulangan bencana dilakukan melalui tiga tahap – pertolongan, rehabilitasi, dan pembangunan kembali. Walaupun tidak ada garis jelas yang membagi ketiga tahapan ini, akan berguna jika kita mencatat perbedaan diantara mereka. Untuk satu hal, prioritas yang butuh dijawab dan peran dari berbagai aktor berubah seiring berjalannya waktu.

Ada juga tahapan lain yang perlu dipertimbangkan: periode transisi kembali ke stabilitas jangka panjang untuk masyarakat setempat yang baru terjadi setelah aktivitas pemberian bantuan telah selesai. Periode transisi ini sejauh ini jarang menerima perhatian dalam diskusi-diskusi mengenai respons terhadap tsunami. Namun manakala program bantuan utama telah selesai, permintaan lokal untuk beragam barang dan jasa akan cenderung turun. Ketika hal ini terjadi, pembuat kebijakan lokal akan dihadapi

dengan tantangan untuk menemukan cara membantu perekonomian lokal beradaptasi dengan lingkungan ekonomi paska bantuan.

### **Isu lintas sektoral**

Donor internasional dan lembaga nasional setuju bahwa sejumlah masalah lintas sektor butuh dibahas dalam program pemberian bantuan paska tsunami. Prioritas utama diberikan kepada hal penjagaan perdamaian, perbedaan jenis kelamin, bantuan kepada anak-anak dan para lanjut usia, partisipasi masyarakat, urusan lingkungan hidup, dan keberlanjutan kegiatan pemberian bantuan.

Penggabungan berbagai masalah lintas sektor ini kedalam program bantuan paska tsunami memperumit proses penyaluran bantuan. Sesungguhnya beberapa lembaga mancanegara memiliki persyaratan bahwa perhatian terhadap beberapa isu lintas sektor ini dimasukkan dalam proyek yang mereka dukung. Persyaratan seperti ini tentu saja berhubungan dengan sejauh mana kualitas bantuan ini dianggap lebih penting dibanding dengan kuantitas atau cepatnya pemberian bantuan.

Penggabungan isu lintas sektor ini kedalam perencanaan proyek pasti membutuhkan waktu dan perhatian. Sejumlah donor dari Eropa terutama sekali prihatin bahwa seharusnya penjagaan perdamaian dan program paska konflik memiliki fokus yang kuat. Isu lintas sektor lainnya adalah banyak lembaga internasional yang memberikan prioritas terhadap dampak aktivitas pemulihan tsunami terhadap perempuan. Tambahnya, terkadang ada perbedaan pendapat mengenai prioritas terhadap lingkungan hidup antara lembaga-lembaga yang memberikan bantuan dan masyarakat penerima bantuan.

Isu keberlanjutan aktivitas dalam jangka panjang yang ditunjang oleh program-program bantuan juga merupakan isu kontroversial. Laporan utama evaluasi LRRD berjudul *A ripple in development?* yang disiapkan dengan dukungan dari SIDA dan dikeluarkan awal 2009 membahas mengenai ini dengan rincian yang cukup dalam. Promosi berlanjutnya kegiatan secara umum yang disokong oleh program bantuan kemanusiaan bukan merupakan sesuatu yang telah dipelajari oleh komunitas bantuan internasional dengan efektif. Adalah benar bahwa komunitas bantuan internasional telah memberikan banyak perhatian terhadap keberlanjutan

dalam konteks urusan lingkungan hidup. Namun, industri bantuan dunia juga mendapati bahwa lebih susah untuk memastikan kegiatan pemberian bantuan internasional, termasuk kegiatan kemanusiaannya, dapat berkelanjutan dan tetap dapat hidup terus begitu bantuan pihak donor berhenti.

### **Tarik ulur dalam penyaluran: kecepatan lawan kualitas**

Isu-isu pengiriman fisik bantuan, tata laksana keuangan, dan perhatian terhadap isu lintas sektoral seperti didiskusikan diatas terefleksi dalam dilema yang dihadapi oleh kebanyakan lembaga bantuan ketika menyalurkan pertolongan menyusul terjadinya tsunami – apakah untuk memasok bantuan dengan cepat, atau apakah menghabiskan lebih banyak waktu untuk memastikan bahwa kualitas bantuan yang diberikan (bagaimanapun ukurannya) bermutu tinggi.

Setiap pendekatan ini memiliki argumentasi sendiri. Mereka yang menekankan pentingnya kecepatan waktu merujuk pada kebutuhan-kebutuhan genting masyarakat setempat begitu bencana berakhir. Alasan lebih dalam lagi untuk memberikan pertolongan dengan cepat adalah, dengan seiring berjalannya waktu semakin jelas bahwa yang dipilih oleh para konsumen program bantuan ini – yaitu mereka yang selamat dari tsunami – adalah agar pertolongan diberikan lebih cepat.

Namun banyak lembaga penyumbang bantuan – terutama lembaga internasional – lebih bersikap hati-hati. Mereka merujuk atas masalah-masalah yang timbul ketika tipe bantuan yang diberikan tidak cocok, seperti resiko penyalahgunaan keuangan, dan bahwa kita butuh untuk memastikan bahwa program bantuan telah didesain dengan cermat. Sebagian dikarenakan kekhawatiran seperti inilah maka pendekatan “dibangun kembali dengan lebih baik” yang lebih mementingkan kualitas dibanding kecepatan waktu, banyak diadopsi oleh lembaga-lembaga donor menyusul terjadinya tsunami di Asia.

Namun ada lagi, satu alasan umum mengapa beberapa anggota komunitas bantuan internasional mendesak agar pendekatan 'dibangun lagi dengan lebih baik' sebaiknya diikuti: ada kekhawatiran bahwa jika terburu-buru (seperti dianggap oleh beberapa pihak) memberikan bantuan kemanusiaan, urusan-urusan pembangunan jangka panjang akan terlewati.

Pendekatan ini menetapkan standar yang tinggi dalam penyaluran bantuan tsunami. Hal ini mengambil asumsi bahwa donor akan mengambil sikap jangka panjang, dimana berbagai urusan kompleks yang saling bersilangan akan ditanggapi, dan dimana lembaga pemerintah dan non-pemerintah yang mendukung pemerintahan di negara-negara terkena tsunami akan tetap dapat menyediakan jasa dengan baik ketika pemberi bantuan telah meninggalkan lokasi.

## Isu-isu dari Sisi Permintaan

Penelitian ini berpendapat bahwa penerima bantuan tsunami merupakan konsumen bantuan. Karena hasil dari kegiatan di lapangan secara umum dianggap sebagai ukuran terbaik keberhasilan usaha pemberian bantuan, pendapat dari penerima bantuan memberikan penjelasan penting tentang bagaimana secara umum usaha bantuan ini harus dievaluasi. Terdapat banyak sekali tulisan yang membahas pendapat masyarakat yang tertimpa tsunami. Jelaslah bahwa respons yang cepat merupakan salah satu aspek paling penting dari program bantuan menurut pandangan penerimanya.

Namun kecepatan bukan satu-satunya yang penting bagi masyarakat penerima bantuan. Tergantung dengan siapa kita berkonsultasi, hal seperti penyediaan perumahan dan kurangnya kesempatan mencari nafkah disebut sebagai hal-hal yang dikhawatirkan oleh para penerima bantuan. Oleh karena itu tingkat kepuasan secara menyeluruh dari masyarakat penerima bantuan tergantung pada keadaan setempat dan bagaimana pemberian bantuan berjalan seiring dengan waktu.

## Keberhasilan Bantuan

Tidaklah mungkin untuk meninjau usaha bantuan tsunami di Asia secara keseluruhan tanpa mempertimbangan pertanyaan: Bagaimana kita memutuskan apakah program pertolongan yang begitu besar ini sudah berhasil atau tidak? Alternatifnya: Apa kriteria yang harus digunakan agar sampai pada kesimpulan bahwa usaha bantuan tsunami sudah berhasil?

Pertanyaan ini tidak untuk memberikan kesan bahwa penyaluran bantuan kemanusiaan dalam skala besar menyusul terjadinya tsunami di Asia ini tidak bermanfaat. Sebaliknya, hal-hal ini butuh didiskusikan

sehingga tujuan banyak pihak yang terlibat dalam usaha pemberian pertolongan dapat dievaluasi dan juga agar kita dapat menyarankan beberapa kriteria penilaian berhasilnya usaha bantuan ini.

Pendekatan yang biasanya dipilih untuk mencoba mengevaluasi efektivitas bantuan adalah dengan, pertama, mendefinisikan tujuan-tujuan, lalu menetapkan indikator-indikator kinerja yang dapat diukur, dan yang terakhir mengevaluasi kegiatan bantuan terhadap indikator-indikator yang telah disetujui sebelumnya. Namun tipe pendekatan ini jarang diikuti dalam pemberian bantuan kemanusiaan menyusul terjadinya bencana besar. Sebaliknya dalam tahap-tahap awal fokus yang mendesak adalah untuk menyelesaikan pekerjaan. Juga, ide untuk berkonsentrasi dalam penyaluran logistik bantuan, seringkali dengan perhatian kecil terhadap biaya, diperkuat dengan terlibatnya pihak militer, polisi, dan personil pekerja bencana sipil dalam operasi bantuan di lapangan. Begitu bantuan jangka panjang mulai berjalan, sulit untuk mengkoordinasi program yang begitu besar ini agar berhasil. Oleh karena itu, tidak mudah untuk memutuskan apakah bantuan kemanusiaan berhasil atau tidak berdasarkan tiga alasan:

- Aktor-aktor berbeda yang terlibat dalam penyuluhan bantuan mungkin memiliki tujuan yang juga berbeda; terlebih lagi, tujuan-tujuan ini terkadang tidak selalu jelas.
- Indikator kinerja yang dapat diukur jarang sekali ditetapkan, dan pengumpulan data terhadap indikator yang sudah disetujui juga sering kali susah dievaluasi.
- Penilaian tingkat keberhasilan sering dilakukan sendiri oleh donor dan lembaga bantuan lainnya; hal ini sering bersifat subjektif dan bisa jadi sulit dibuktikan.

Oleh karena itu, akan lebih baik, daripada membidik kesimpulan tertentu, akan lebih berguna untuk mencatat daftar pertanyaan berikut:

- **Penyaluran bantuan.** Apakah bantuan fisik (makanan, pakaian, bantuan kesehatan, perumahan, aset mata pencaharian, dan di jangka panjang, infrastruktur) disampaikan tepat waktu dan dalam keadaan memuaskan?

- **Isu-isu lintas sektoral.** Apakah perhatian terhadap isu lintas sektor (seperti urusan perdamaian, gender dan usia, lingkungan hidup, dan partisipasi sosial) disetujui sebagai hal yang bersifat prioritas?
- **Keuangan.** Apakah bantuan yang dijanjikan terlaksana dan dicairkan dengan tepat waktu dan transparan? Apakah kontrol keuangan yang ada memuaskan?
- **Koordinasi dan administrasi.** Apakah penyaluran bantuan secara keseluruhan terkoordinasi dengan baik? Apakah ada perjanjian yang bagus antara lembaga pemberi bantuan mengenai ketentuan penyaluran bantuan? Berhasilkah sistem yang dibangun untuk mendorong laporan yang teratur?
- **Tujuan-tujuan yang bukan bersifat kemanusiaan.** Apakah tujuan bukan kemanusiaan dari aktor-aktor yang terlibat dalam program bantuan tercapai?
- **Keberlanjutan.** Apakah bantuan yang diberikan memberikan kontribusi untuk berlangsungnya kehidupan sosial dan kehidupan ekonomi bagi masyarakat yang terkena bencana?
- **Kepuasan masyarakat.** Apakah yang dipikirkan oleh orang-orang yang hidup dalam kelompok masyarakat yang terkena tsunami mengenai program bantuan? Apakah penerima bantuan secara umum puas dengan hasil program?

Tentu saja, banyak aspek tingkat keberhasilan lainnya yang dapat dipertimbangkan juga. Apapun pandangan mengenai jawaban-jawaban pertanyaan ini tentulah membantu menilai tingkat keberhasilan secara umum keseluruhan program bantuan tsunami.

## KESIMPULAN DAN PELAJARAN

Adalah wajar untuk mencari harapan disaat bencana besar terjadi. Wajar untuk mencari pelajaran yang dapat diambil hikmahnya untuk dapat

memperbaiki penanggulangan di masa depan. Namun, pengambilan keputusan yang baik harus dipandu dengan realitas. Satu pelajaran utama dari penyaluran bantuan menyusul tsunami Asia tahun 2004 adalah bahwa banyak kebingungan dan konflik yang tidak dapat dihindarkan pada saat bencana besar baru saja berakhir. Lembaga penanggulangan darurat di negara-negara miskin selalu kewalahan ketika menghadapi bencana seperti ini. Masyarakat internasional juga jarang merespon dengan baik. Sesungguhnya, satu kesimpulan terpenting dari penelitian mengenai bantuan tsunami ini adalah bahwa *masyarakat setempat* – bukan masyarakat *nasional* atau *internasional* – adalah yang paling cepat memberikan bantuan praktis segera setelah bencana besar terjadi. Implikasi kebijakannya adalah ada keterbatasan dana yang amat sangat untuk menakar dukungan bantuan darurat di negara-negara miskin, prioritas yang jauh lebih besar butuh diberikan untuk memperkuat *persiapan lokal* dibanding dengan mendanai *respon* yang tiba belakangan setelah kejadian berlangsung. Juga ada pelajaran-pelajaran penting lainnya juga. Dalam mensurvey pelajaran-pelajaran lainnya ini adalah penting untuk mempertimbangkan, pertama, tahapan respon awal terhadap bencana tsunami, lalu masalah koordinasi, dan ketiga, penyaluran bantuan, sebelum pada akhirnya menetapkan kesimpulan-kesimpulan penting. Tema utamanya adalah bahwa koordinasi usaha bantuan susah dilakukan di tiap tahapannya dan donor internasional terutama sekali butuh mempertimbangkan bagaimana mereka harus melakukan hal-hal dengan lebih baik jika megabencana terjadi lagi di negara-negara berkembang.

## Tahapan Penanggulangan

Berbagai tinjauan mengenai respon keseluruhan terhadap bencana tsunami mencatat bahwa proses pemberian bantuan terjadi melalui tahapan yang berbeda-beda. Dan, yang penting, berbagai masyarakat dan tingkatan pemerintahan memberi jejak kontribusi sendiri pada berbagai tahapan selama dan setelah bencana terjadi.

Kita perlu menghargai bahwa pertama, respon segera setelah bencana, hampir dimana saja, ada pada tingkat lokal. Di daerah-daerah yang hancur oleh tsunami, bantuan dari luar belum tiba hingga paling tidak 24 jam. Bahkan, di beberapa tempat, hanya sedikit sekali bantuan berarti dari luar yang tiba hingga empat sampai lima hari – dan bantuan ini datangnya

terputus-putus, tidak terkoordinasi, ketika sistem bantuan bencana di tingkat nasional mulai mengerti cakupan keadaan darurat yang terjadi. Berbagai kelompok masyarakat dan pengusaha lokal dalam ekonomi informal, yang berada diluar penglihatan lembaga nasional dan biasanya tidak terlihat oleh masyarakat internasional, mulai bekerja dengan segera. Fakta ini – bahwa pemberian pertolongan pertama cenderung datang dari tingkat lokal – merupakan unsur utama dalam mempertimbangkan strategi bantuan terhadap bencana di masa depan di negara-negara miskin.

Bagian kedua dari respon awal terhadap tsunami datang dari tingkat nasional. Di Sri Lanka dan Thailand, detil akurat mengenai situasi lokal mulai sampai ibukota lebih cepat dari di Indonesia. Di Indonesia, berita buruk dari ibukota Banda Aceh menetes perlahan ke Jakarta. Telekomunikasi kunci dan sistem jalan dihancurkan oleh tsunami di Aceh sehingga banyak kebingungan terjadi pada awalnya. Di semua negara yang terkena, butuh waktu beberapa hari bagi sistem darurat nasional yang kurang memadai untuk menyadari betapa besarnya bencana yang terjadi.

Respon ketiga datang dari tingkat international. Namun biasanya respon terhadap bencana di negara miskin membutuhkan waktu lama untuk tiba. Begitu juga dengan penyaluran bantuan internasional untuk tsunami Asia. Ada beberapa faktor yang sering menjadi penyebab keterlambatan respon ini.

Untuk satu hal, biasanya butuh waktu agar berita bisa disaring ke media barat dari tempat-tempat yang sulit didatangi di negara-negara miskin. Dan ketika tsunami di Asia terjadi, media barat cenderung berfokus pada cerita-cerita tentang masyarakat barat yang terjebak dalam tsunami. Ini berarti bahwa lokasi turis populer di Thailand dan Sri Lanka menerima liputan yang luas dari awalnya namun berita dari tempat-tempat yang tidak banyak diketahui seperti Banda Aceh cenderung lebih sedikit menerima perhatian.

Bagi yang lain, setelah datang kabar terjadinya bencana, dibutuhkan waktu bagi lembaga donor untuk mempertimbangkan reaksi, mengorganisasi perjalanan, dan mengumpulkan dana. Hal ini berlaku baik untuk lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan untuk pemerintah. LSM, jika mereka cepat, dapat segera memulai mengirim bantuan dalam kurun

waktu sekitar seminggu, namun respon kebijakan yang berarti dari pemerintah asing biasanya memakan waktu lebih lama.

Ketiga, dalam kasus pemerintah negeri donor khususnya, kebanyakan lembaga bantuan resmi seringkali sulit untuk merespon segera. Budaya kerja mereka, kebiasaan perencanaan dan prosedur pengeluaran dana, tidak membuat mereka dapat bergerak cepat. Sesungguhnya, budaya dalam industri bantuan dari barat adalah untuk mempraktekan kehati-hatian dan pengendalian, untuk membangun kontrol yang ketat terhadap korupsi, dan untuk melaksanakan survey agar dapat bersiap sebelum melakukan aksi. Semua hal ini bertentangan dengan usaha melakukan aksi cepat.

## Isu Pementasan: pertimbangan kebijakan

Diantara berbagai implikasi kebijakan mengenai fokus tahapan-tahapan yang berbeda terhadap respons bencana ada dua isu penting untuk pertimbangan kebijakan yang perlu dicatat.

Pertama, kebutuhan yang paling penting pada periode begitu terjadinya bencana adalah pemberian pertolongan yang *cepat*. Namun, walaupun sangatlah penting untuk dapat merespon bencana dengan cepat, donor internasional hanya memberi perhatian sedikit dalam mempertimbangkan dampak butuhnya respon yang cepat dibanding dengan menjalankan modus operasi mereka yang biasa. Satu langkah menuju kebijakan internasional penanggulangan bencana adalah dengan membuat masyarakat donor internasional mengerti bahwa respon birokrasi tidak praktis yang terjadi sekarang seringkali terlalu lambat. Lembaga internasional butuh belajar bergerak *cepat*.

Kedua, kurangnya penghargaan terhadap respon lokal menyusul tsunami Asia cukup memprihatinkan. Hal ini mungkin suatu refleksi dari apa yang diacu oleh Gunnar Myrdal sebagai “balok di mata kita” dalam *Asian Drama*, karya utamanya mengenai permasalahan pembangunan di Asia, dimana ia mendiskusikan kecenderungan institusi barat yang berkecimpung dalam urusan pembangunan di Asia untuk melihat permasalahan yang ada hanya dalam terminologi barat saja. Pengalaman belakangan ini dalam penyediaan internasional pertolongan bencana menyusul tsunami di Asia menimbulkan pikiran bahwa salah satu

konsekuensi adanya balok di mata donor adalah kegagalan untuk memberi perhatian yang cukup terhadap peran kunci masyarakat setempat dan nasional di negara-negara yang tertimpa bencana. Tujuan pusat program donor internasional menyusul terjadinya bencana haruslah untuk bekerja sama dengan, dan memperkuat, program respon nasional dan lokal, bukanlah untuk mendominasi usaha perbaikan.

## **Proses Koordinasi**

Koordinasi proyek-proyek bantuan yang besar dan kompleks serta melibatkan banyak pelaku tidaklah mudah. Hal ini dibuktikan dalam penyaluran bantuan paska tsunami di Asia. Berbagai masalah koordinasi timbul: begitu beragamnya pelaku; kurangnya keterpaduan; perbedaan tujuan; pengelolaan harapan; dan pengawasan manajemen keuangan.

### **Berlipatgandanya pelaku**

Di negara-negara seperti Indonesia, India dan Sri Lanka, tantangan koordinasi yang pertama adalah bagaimana mengatur tingkat hubungan yang dapat diterima antara begitu banyaknya lembaga yang melibatkan diri dalam penyediaan bantuan.

Di Indonesia, contohnya, jumlah donor bilateral dan multilateral sangat besar, beragam pula jumlah institusi nasional, dan ada lebih kurang 400 lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang aktif di lapangan. Di Tamil Nadu di India, suatu pusat koordinasi LSM dibentuk dengan sebelas tim untuk bekerja dengan 600 LSM yang tercatat. Di Sri Lanka, sekitar 180 instansi dan LSM terlibat dalam pemberian bantuan begitu juga dengan gerakan separatis LTTE (Pembebasan Macan Tamil Ealam) di Sri Lanka bagian utara. Banyak dari institusi ini yang juga memiliki masalah pengelolaan internal yang harus mereka hadapi sendiri; Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi (BRR) di Indonesia menjalankan lebih dari 5000 proyek mereka sendiri dan pada saat yang sama juga harus mengkoordinasi pekerjaan berbagai lembaga lainnya.

Masuknya begitu banyaknya lembaga yang berbeda-beda ke dalam daerah bencana pasti menimbulkan banyak kesulitan. Kedatangan sejumlah besar pekerja baru yang sebagian besar tidak dapat berbicara bahasa daerah, menimbulkan tekanan cukup besar dalam sistem daerah.

Untuk sekian lama setelah bencana transportasi dasar dan sistem infrastruktur hampir tidak berfungsi di beberapa negara yang tertimpa bencana. Dalam waktu yang sama, pendatang baru membutuhkan akomodasi dan transportasi, menginginkan akses komunikasi, merekrut pekerja lokal terbaik, meminta akses cepat ke pejabat senior lokal, dan sering mendapat instruksi untuk mempersiapkan kedatangan politikus atau pejabat tingkat tinggi dari negara-negara atau kantor pusat lembaga tersebut.

### **Kurangnya keterpaduan**

Tidak mengherankan, dalam keadaan seperti ini sangatlah susah untuk mengkoordinasi program bantuan. Masalah kurangnya koordinasi bukanlah rahasia bagi yang terlibat dalam pemberian bantuan paska tsunami di Asia. Salah satu masalahnya, terjadi persaingan berlebihan antara lembaga-lembaga donor, hal ini banyak didiskusikan di berbagai laporan mengenai kinerja di lapangan. Berbagai usaha telah dicoba untuk memperbaiki koordinasi. Beberapa organisasi multilateral seperti Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (United Nations Development Programme) dan Bank Dunia telah menetapkan mekanisme yang didesain untuk mendorong donor menyelaraskan pemberian bantuan. Salah satu mekanisme ini yang terkenal adalah Dana Perwalian Berbagai Donor (Multi Donor Trust Fund) yang dibentuk oleh Bank Dunia di Jakarta. Yang juga sama efektifnya adalah pengaturan yang dibentuk oleh pemerintah nasional. Di Indonesia, BRR dibentuk bulan April 2005; di Sri Lanka, TAFOR (Satuan Tugas Pemulihan, Task Force for Relief) dan TAFREN (Satuan Tugas Pembangunan Kembali Negara, Task Force for Rebuilding the Nation) dibentuk awal 2005; dan tatanan koordinasi lokal lainnya juga dibuat di kebanyakan negara-negara yang terkena tsunami.

Satu permasalahan yang tidak kunjung hilang walaupun dengan berbagai usaha memperbaiki keterpaduan adalah lambannya ratusan lembaga bantuan berpartisipasi dalam pengaturan koordinasi. Banyak lembaga perseorangan yang mengatakan bahwa mereka mengerti perlunya koordinasi, namun sesungguhnya mereka tidak senang dikoordinasi. Satu kesulitan utama untuk menguatkan keterpaduan adalah bahwa lembaga multilateral, lembaga bilateral, organisasi nasional, dan ratusan lembaga swadaya masyarakat ini membentuk suatu kelompok organisasi yang teramat sangat bervariasi. Lebih jauh lagi, banyak lembaga ini berada

dibawah tekanan untuk menanggapi berbagai bentuk perbedaan peraturan internal dan eksternal dan insentif yang ada. Donor dari lembaga bilateral, sebagai contoh, sering harus menuruti persyaratan administrasi yang sangat ketat dan tekanan politik yang ditentukan ribuan kilometer jauhnya di ibukota negara donor tersebut.

Tidak ada solusi mudah untuk masalah kompetisi berlebihan antara lembaga bantuan yang timbul pada saat berlangsungnya bencana internasional yang kompleks. Insentif bagi lembaga-lembaga untuk bekerjasama seringkali cukup lemah. Di dunia yang ideal suatu institusi nasional atau internasional dengan wewenang yang cukup dapat didirikan untuk mengadakan keterpaduan yang kuat dan efektif di berbagai lembaga terkait. Dalam prakteknya, seringkali sulit bagi negara berkembang untuk mengatur kerjasama efektif dengan donor internasional. Pendirian lembaga nasional yang kuat dan kredibel seperti BRR di Indonesia, seringkali merupakan langkah yang sangat membantu. Koordinasi multilateral juga dapat membantu. Namun hal ini banyak tergantung dari niat baik dan kesediaan begitu banyak, seringkali ratusan, lembaga bantuan untuk bekerjasama. Jika insentif untuk bekerjasama lemah, koordinasi kemungkinan besar akan sulit.

### **Perbedaan tujuan**

Juga terdapat perbedaan tujuan diantara berbagai organisasi pemberi bantuan. Di satu tingkat, tujuan keseluruhan dari semua lembaga adalah sama – untuk membantu pemulihan setelah bencana. Namun tujuan umum jenis ini dapat diinterpretasikan dengan banyak cara. Lebih jauh lagi, donor seringkali memiliki beberapa tujuan dalam menyusun program bantuan. Secara alamiah, perbedaan dalam berbagai tujuan ini menjadi jelas di tingkat lembaga pada saat penyaluran bantuan tsunami. Jelas bahwa banyak organisasi ingin berpromosi untuk diri sendiri atau ingin pengesahan program disetujui oleh kantor pusat lembaga. Sesungguhnya, terlihat jelas bahwa banyak donor memberikan bantuan dalam bentuk tunai atau barang dengan berbagai macam tujuan bukan-kemanusiaan secara eksplisit atau tidak eksplisit.

Satu kelompok permasalahan umum berhubungan dengan tujuan kebijakan luar negeri. Hal ini mungkin terlihat paling jelas dalam program bantuan dari Amerika dan Australia. Dalam kasus Amerika, Amerika

Serikat butuh merespon tsunami agar tidak dibandingkan dengan kesulitan yang dihadapi Amerika dalam hubungannya dengan dunia Islam menyusul invasi di Irak 18 bulan sebelumnya. Hingga tahun 2004 tumbuh kesadaran di Amerika Serikat bahwa dengan alasan geopolitis Amerika Serikat butuh mencari kesempatan memperbaiki hubungan dengan dunia Islam. Oleh karena itu di Amerika Serikat dukungan politik sangat besar agar pemberian bantuan untuk bencana tsunami di Indonesia sangat terekspos dan dalam jumlah besar. Australia juga memiliki kebijakan luar negeri untuk memberikan respon dengan cepat. Dalam jangka waktu seminggu lebih sedikit, pemerintah Australia mengumumkan program tidak terduga and tidak diantisipasi sebelumnya sejumlah A\$1 milyar untuk bantuan baru maupun tambahan untuk Indonesia. Latar belakang inisiatif tidak terduga ini adalah bahwa selama beberapa tahun, hubungan Australia dengan Indonesia dan beberapa negara lainnya di Asia Tenggara bisa dikatakan tegang. Penyediaan bantuan dalam jumlah besar yang dilakukan dengan tegas dan cepat untuk Indonesia membantu Australia dalam memperbaiki hubungan dengan Asia Tenggara.

Kelompok kedua permasalahan umum ini meliputi tujuan yang berhubungan dengan pertimbangan lintas sektor. Program bantuan paska tsunami terpenting berhubungan dengan isu penjangaan perdamaian dan keamanan, pertimbangan gender, dan lingkungan hidup. Berbagai donor dengan berbagai perbedaannya, seringkali mendesak untuk memastikan bahwa isu lintas sektor yang mereka inginkan masuk dalam desain program bantuan paska tsunami.

Oleh karena itu banyak lembaga bantuan yang tiba di negara-negara terkena tsunami untuk memberikan bantuan membawa berbagai agenda dengan tujuan lintas sektor didalamnya. Dalam prakteknya, baik bantuan nasional maupun internasional paska tsunami memberikan tujuan-tujuan dengan kaleidoskop sesungguhnya. Adalah benar bahwa bantuan kemanusiaan yang segera dan proses rehabilitasi dan rekonstruksi jangka panjang merupakan tujuan utama kebanyakan lembaga pemberi bantuan. Namun, akan menjadi naif jika pengamat gagal menelaah bahwa keseluruhan tujuan-tujuan yang mendukung berbagai program bantuan diberbagai negara terkena tsunami sesungguhnya menyuguhkan agenda yang luas dan kompleks.

## **Mengelola harapan**

Bagian dari program pemberian bantuan menyusul terjadinya bencana adalah pengelolaan harapan. Jika komunikasi dan arus informasi terkait antara lembaga donor dan masyarakat penerima bantuan tidak ditangani dengan seksama, maka kesalahpahaman kemungkinan dapat terjadi. Dalam retrospeksi, dapat dilihat bahwa harapan yang tidak realistis tentang program bantuan berkembang setelah terjadinya tsunami tahun 2004. Satu laporan yang diterbitkan oleh Utusan Khusus Kantor Perserikatan Bangsa Bangsa untuk Pemulihan Tsunami, mencatat bahwa “fenomena ingkar janji telah menjadi suatu ungkapan biasa dalam upaya pemulihan di Aceh dan, dalam tingkat yang lebih rendah, di Sri Lanka”. Kenyataannya, tampaknya kesalahpahaman yang timbul akibat jeleknya komunikasi, bukan karena ingkar janji, seringkali menjadi bagian penting permasalahan. Kendati demikian, persepsi ingkar janji pasti sering memperumit hubungan antara donor dan masyarakat penerima bantuan.

Pengelolaan komunikasi yang tepat, terutama menyusul terjadinya bencana besar, membutuhkan kepiawaian. Di negara-negara berkembang di Asia pada periode setelah tsunami 2004, masalah komunikasi antara donor dan masyarakat yang tertimpa bencana diperburuk oleh banyaknya penggunaan penterjemah dan jargon bantuan, dan ekstrimnya tingkat penderitaan yang menyebarluas di daerah bencana. Perbaikan yang cukup besar dalam proses komunikasi, secara prinsip, adalah mungkin. Namun butuh pengaturan yang lebih baik untuk dapat mendukung meningkatnya pembiayaan serta komitmen politik dan kelembagaan yang kuat agar komunikasi dapat berjalan baik, dan perekrutan pelaku profesional untuk melakukan pekerjaan, serta pengembangan kapasitas pegawai daerah.

## **Pengawasan pengaturan keuangan**

Koordinasi pengaturan keuangan terbukti sangat sulit dikarenakan oleh permasalahan yang saling berhubungan.

Pertama, sering tidak jelas siapa yang telah menjanjikan apa. Dalam keadaan bahaya darurat yang kompleks pemerintah sering memberikan pernyataan hebat yang menjanjikan respon besar, dimana setelah diamati lebih dekat, memiliki detil yang samar-samar. Untuk satu hal, pemerintah menjanjikan bantuan dalam berbagai bentuk mata uang, dalam berbagai bentuk pinjaman dan hibah, dengan berbagai macam persyaratan terlampir,

dan untuk jangka waktu yang tidak jelas. Untuk hal lainnya, walaupun banyak percakapan mengenai betapa berlimpahnya bantuan yang disediakan, tidak ada perjanjian sama sekali mengenai apa yang dimaksud dengan tingkat pendanaan yang cukup untuk merespon bencana dalam skala besar. Dalam hal ini, respon cenderung bersifat *ad hoc*, ditentukan oleh berbagai faktor yang dipilih donor pada jangka waktu tertentu. Dari satu sisi penglihatan, usaha bantuan tsunami dibiayai dengan cukup. Namun jika dibandingkan dengan pendanaan yang jauh lebih cukup untuk pertolongan bencana di negara-negara kaya, pendanaan ini terlihat sangat kecil sekali.

Sebagai tambahan, sayangnya, banyak klaim dari donor mengenai transparansi dan pertanggungjawaban dana yang tidak terpenuhi. Masalah-masalah ini sangat banyak ditemui sehingga hampir tidak ada gunanya menunjuk jari ke lembaga tertentu saja. Lebih jauh lagi, dalam prakteknya semakin susah untuk menelusuri lembaga mana yang mengeluarkan seberapa besar dana, dan untuk apa. Sepertiga permasalahan utama dalam pengaturan keuangan adalah bahwa, seringkali, pemerintah nasional dan lembaga lokal dilarang ikut campur dalam program-program yang ada. Dalam prakteknya, dalam penyaluran bantuan tsunami, banyak donor terutama sekali lembaga internasional tidak mau menyerahkan pengelolaan keuangan program ke lembaga nasional. Ada dilema disini yang tidak memiliki jawaban mudah. Di satu pihak, di tahun-tahun belakangan donor sendiri telah semakin menekankan pentingnya kepemilikan suatu negara dalam penyaluran bantuan. Di lain pihak, donor internasional juga dibawah tekanan dari kantor pusat untuk memastikan adanya standar transparansi dan pertanggungjawaban yang tinggi. Oleh karena itu tidak mengherankan bahwa pejabat di pemerintah penerima bantuan merasa bahwa pendekatan ini menyepelekan kepemilikan nasional di negara mereka sendiri.

## Pemberian Bantuan

Masalah-masalah awal dalam merencanakan koordinasi bantuan dapat segera terlihat dalam kesulitan-kesulitan praktis yang dihadapi ketika menyalurkan bantuan di lapangan. Berbagai isu timbul: donor-donor yang berbeda ingin menyalurkan berbagai tipe bantuan; tahapan penyaluran bantuan bervariasi tergantung oleh tipe bantuan yang diinginkan; ada kebutuhan terus menerus dalam memberikan kelonggaran untuk

permasalahan lintas sektor; di setiap tahapan, masalah kontrol keuangan juga penting. Semua masalah ini bergabung membuat koordinasi bantuan secara keseluruhan sangat sulit.

### **Tipe dan pemilihan waktu untuk bantuan: pertolongan, rehabilitasi, rekonstruksi**

Penyaluran bantuan fisik menyusul bencana berskala besar merupakan operasi logistik yang sangat kompleks. Dalam beberapa jam setelah bencana terjadi, penduduk setempat adalah yang pertama-tama memberikan bantuan segera dalam bentuk respon yang informal dan ad hoc. Namun begitu mekanisme bantuan resmi dimulai, masalah logistik dengan cepat berlipatganda.

Di awal masuknya tanggapan resmi, prioritas paling penting adalah pemberian pertolongan darurat. Ketika skala bencana menjadi jelas baru disadari, pertama, bahwa sangat besar bantuan yang dibutuhkan segera, dan yang kedua, fase utama pemberian pertolongan akan berjalan lebih lama dari yang diantisipasi pada awalnya.

Tidak bisa dihindarkan bahwa sangat sulit untuk mengkoordinasikan kegiatan yang ada pada tahapan pertolongan awal. Di satu pihak, besarnya jumlah pekerja pemberi bantuan yang mewakili banyak lembaga berbeda tiba di lokasi dengan menawarkan berbagai macam barang dan jasa. Di pihak lain, kebutuhan masyarakat setempat yang tertimpa bencana belumlah jelas. Gelombang bantuan pertama membawa persediaan seperti air, makanan, pakaian, tempat penampungan sementara, dan persediaan obat darurat. Hal-hal ini disediakan oleh lembaga resmi internasional, bilateral, dan swasta nasional, lembaga swadaya masyarakat domestik dan internasional, dan juga oleh polisi dan personil militer.

Sekitar sebulan kemudian, perencanaan awal untuk rehabilitasi dan rekonstruksi jangka panjang mulai berjalan. Salah satu kebutuhan paling penting adalah perumahan. Banyak laporan yang mengindikasikan bahwa pengaturan yang dibuat oleh berbagai lembaga untuk penyediaan perumahan sangat bervariasi. Di satu pihak, ada tekanan dari pihak masyarakat yang selamat dari tsunami yang tinggal di perumahan sementara untuk mendapatkan rumah segera mungkin. Di pihak lainnya,

ada berbagai resiko yang terlibat jika pembangunan rumah baru dilakukan terlalu cepat.

Prioritas kedua kegiatan rehabilitasi adalah untuk dengan cepat mencoba menghidupkan kembali sektor swasta lokal dan kegiatan komersial informal. Program penghidupan lokal merupakan satu dari banyak cara yang dicoba banyak lembaga bantuan. Dampak langsung tsunami terhadap perekonomian lokal yang menerima pukulan bencana langsung adalah hancurnya hampir semua kegiatan komersial. Kebanyakan kegiatan komersial lokal benar-benar terhenti, menyebabkan pengangguran yang luas dan hilangnya hampir semua mata pencaharian. Cukup besar kejutan ekonomi yang dialami. Tentu saja, kegiatan ekonomi sedikit pulih begitu arus bantuan mulai berjalan. Namun, banyak pengeluaran bantuan yang disalurkan ke barang dan jasa yang dibeli ditempat lain. Hanya sedikit pengeluaran dana bantuan yang menghidupkan kembali perekonomian informal lokal.

Namun walaupun kebanyakan pertolongan bencana di negara berkembang secara tradisional diberikan dalam bentuk barang, tidak selamanya ini harus terjadi. Kenyataannya, program uang tunai untuk bekerja dengan cepat menjadi unsur penting dalam respon terhadap tsunami di Asia. Program yang berdasarkan pembayaran tunai ini memiliki unsur pro dan kontra. Kekurangan dari pendekatan pembayaran tunai untuk pertolongan darurat adalah susahny menemukan target, kemungkinan penyalahgunaan uang tunai tersebut, dan resiko konflik diantara yang layak menerima dan yang tidak. Kebalikannya, keuntungan dari pelaksanaan ini adalah bantuan dengan cepat dapat disalurkan, uang tunai memberikan rasa sanggup untuk berdiri sendiri, dan efek berlipat dari pengeluaran tambahan untuk perekonomian lokal.

Perencanaan jangka panjang bagi kegiatan-kegiatan seperti prasarana sosial dan fisik membutuhkan waktu yang cukup lama. Lembaga bantuan resmi – yang sering terjebak dalam birokrasi mekanisme, konferensi, perencanaan, penelitian yang berbagai macam ragam, dan administrasi kontrak - sulit untuk bersikap gesit. Rapat-rapat penting pada awalnya untuk mendiskusikan tanggapan internasional terhadap bencana yang terjadi tidak dilaksanakan hingga bulan Februari 2005; beberapa organisasi utama seperti BRR di Indonesia tidak dibentuk hingga April 2005; dan perencanaan beberapa proyek infrastruktur besar tidak dimulai hingga

akhir tahun 2005, hampir setahun setelah tsunami. Beberapa pengamat melihat respon seperti ini sebagai hal yang dilakukan “dengan santainya”.

Pada awal 2006 tahapan awal pertolongan bantuan hampir semuanya telah selesai dan tekanan untuk proses rehabilitasi dan rekonstruksi mulai meningkat. Proses berarti dalam pembangunan perumahan mulai berjalan. Selama 2006 dan 2007 pendekatan keseluruhan penyaluran bantuan paska tsunami mengalami perubahan cukup besar. Proyek infrastruktur berskala besar mulai berjalan, program pembangunan rumah yang baik mulai diimplementasikan, dan kegiatan-kegiatan yang menunjang mata pencaharian menerima dukungan yang kuat. Data yang dapat dipercaya mengenai biaya pengeluaran keseluruhan tidak bisa diperoleh. Namun, perkiraan kasarnya adalah pada akhir tahun 2007, tiga tahun setelah bencana, kemungkinan besar separuh dari pendanaan yang awalnya dijanjikan donor internasional telah digunakan.

Selama 2008 dan masuk ke 2009, baik lembaga nasional dan internasional mulai menurunkan program paska tsunami secara bertahap. Program perumahan kebanyakan telah selesai; program penghidupan mata pencaharian dan usaha mulai dihapuskan setahap demi setahap; dan walaupun pengeluaran untuk proyek infrastruktur lainnya terus berjalan pada tahap yang cukup tinggi, ada rencana untuk memastikan bahwa proyek-proyek utama akan diselesaikan seluruhnya pada akhir tahun 2009.

### **Isu-isu lintas sektor**

Masalah-masalah lintas sektor diakui membutuhkan perhatian begitu usaha bantuan dalam skala besar mulai berjalan. Ada empat masalah lintas sektor, yang masing-masing memiliki tingkat prioritas tinggi, yaitu: menjaga keamanan, partisipasi sosial, perempuan dan anak-anak, dan lingkungan.

Dalam kasus baik Indonesia maupun Sri Lanka, tsunami terjadi ketika masalah keamanan lokal sedang menjadi masalah utama bagi para pengambil keputusan. Di Indonesia, sakit hati rakyat Aceh terhadap penindasan oleh pihak penguasa di Jakarta telah lama mendidih. Untuk menanggapinya, pemerintah Indonesia melakukan operasi yang, pada gilirannya, menimbulkan dendam bagi rakyat disana. Di Sri Lanka, masalahnya berbeda. Ketegangan, dan bentrokan terbuka antara pemerintah pusat dan LTTE telah sangat memberikan ujian terhadap

otoritas pemerintah pusat. Manakala masalah keamanan di Aceh sudah mulai berakhir, di Sri Lanka masalah keamanan yang berkaitan dengan LTTE mulai menjadi keprihatinan utama pemerintah nasional.

Dengan cepat disadari, baik di Aceh dan di Sri Lanka, bahwa prioritas yang sangat segera dibutuhkan untuk melakukan negosiasi perjanjian damai di lokasi pertikaian daerah. Namun di Sri Lanka, kemajuan menuju penyelesaian perdamaian sangatlah kecil. Hal ini kontras dengan di Aceh, setelah tsunami timbul rasa rela di semua pihak untuk mencari jalan kompromi. Di mata banyak pengamat, persetujuan damai di Aceh yang tercapai tidak lama setelah tsunami menunjukkan bahwa terkadang peristiwa traumatis seperti bencana nasional dapat membuka jalan terhadap perubahan sosial dan politik dengan begitu dramatis. Oleh karena itu beberapa pakar dalam urusan perdamaian dan pemerintahan mendesak agar urusan keamanan harus dimasukkan dalam agenda permasalahan yang saling bertentangan paska terjadinya bencana besar di negara-negara berkembang.

Partisipasi sosial dianggap penting karena batasan sosial yang disebabkan oleh faktor gender, usia, kepercayaan atau pekerjaan dapat membatasi akses bantuan setelah suatu bencana terjadi. Di India, contohnya, lebih dari seperempat masyarakat yang tertimpa tsunami berada dalam kelompok sosial yang kurang mampu dan termarginalisasikan. Mereka ini termasuk orang-orang yang bekerja di sektor perikanan yang kehilangan pekerjaan mereka ketika aktivitas di bidang perikanan ini berhenti setelah bencana, petani tanpa tanah, dan pekerja penggaruk garam, kebanyakan dari mereka adalah perempuan. Oleh karena itu dibutuhkan tindakan untuk memastikan bahwa masyarakat lokal di komunitas yang terkena bencana di negara berkembang mendapat konsultasi tentang program pertolongan dan rehabilitasi. Dalam bahasa komunitas bantuan internasional, masyarakat lokal butuh agar suaranya didengar.

Permasalahan yang berkenaan dengan perempuan dan anak-anak juga mendapat perhatian khusus dari donor. Sejumlah laporan dari instansi di lapangan menunjukkan bagaimana perempuan, dan anak-anak yang diasuh mereka, secara tidak proporsional terpengaruh oleh tsunami dan ketika upaya bantuan berlangsung. Perempuan dan anak-anak berada pada posisi tidak beruntung ketika ditimpa bencana. Tingkat keselamatan dari bencana

tsunami jauh lebih tinggi untuk laki-laki dibanding perempuan dan anak-anak. Data paska tsunami menunjukkan bahwa perempuan yang tewas dua kali lebih banyak dibanding laki-laki. Sepertinya salah satu alasan utama untuk ini adalah, secara sederhana, laki-laki memiliki kesempatan yang lebih baik untuk menghindari tsunami dibanding perempuan. Laki-laki dapat lari lebih cepat atau memanjat pohon lebih mudah dibanding perempuan, yang dalam kasus apapun, akan lebih berusaha menjaga anak-anak. Ada indikasi bahwa lelaki bernasib lebih baik selama fase penyaluran bantuan. Keseluruhannya, jelas bahwa perempuan di banyak masyarakat yang terkena bencana menghadapi bermacam bentuk persoalan, mulai dari kurangnya memperoleh akses ke program bantuan dan hak hukum, perumahan, dan kekerasan domestik. Kenyataan yang menyedihkan adalah bahwa ketika bencana buruk terjadi mendadak di negara-negara berkembang, seringkali kasus yang terjadi adalah “perempuan dan anak-anak belakangan”.

Hal-hal yang berhubungan dengan lingkungan hidup juga menarik debat yang cukup panjang. Beberapa peneliti menyorot mengenai perlindungan alam seperti batu karang dan hutan bakau terhadap bencana tsunami di Sumatra. Mereka mendesak agar pelajaran dari pengalaman ini harus dimasukkan ke dalam desain program rehabilitasi. Para pekerja lingkungan hidup lainnya juga prihatin bahwa dentum pembangunan yang diperkirakan terjadi ketika kegiatan pembangunan mulai berjalan akan menyebabkan eksploitasi tanpa kontrol atas sumber hutan yang berharga. Yang jelas, ketika program rekonstruksi paska tsunami mulai berjalan semakin cepat di tahun 2005 dan 2006, permintaan akan kayu dan input lainnya untuk kegiatan pembangunan juga meningkat. Kelompok lingkungan hidup, pada gilirannya, menjadi semakin prihatin mengenai dampak terhadap sumber daya alam yang disebabkan oleh dimulainya dentum pembangunan. Mereka mendesak agar regulasi yang ada lebih efektif. Keprihatinan nomor tiga bagi kelompok lingkungan hidup adalah bahwa perencanaan lingkungan hidup yang seksama harus dilakukan sebelum pembangunan ribuan perumahan di daerah baru dapat disetujui. Lembaga-lembaga bantuan mengakui bahwa dampak pemukiman baru terhadap lingkungan hidup harus diperhatikan. Namun kesadaran tentang hal ini juga harus diimbangi dengan kesadaran bahwa masyarakat korban tsunami marah atas kelambanan tersedianya perumahan. Tidak selalu mudah untuk mencapai kesepakatan atas tarik ulur diantara berbagai tujuan ini.

## Pertimbangan keuangan

Masalah-masalah praktis yang berhubungan dengan pengiriman bantuan fisik juga mempengaruhi masalah-masalah yang dihadapi di segi keuangan. Terkadang keterlambatan penyaluran bantuan fisik menyebabkan masalah keuangan, dan terkadang masalah-masalah keuangan menyebabkan tergelincirnya penyaluran bantuan.

Kebanyakan donor memilih untuk memberikan bantuan dalam bentuk barang. Penyaluran bantuan dalam bentuk barang memiliki keuntungan (dalam pandangan donor) dimana pembagian penyaluran bantuan dapat dikontrol dengan ketat. Penyaluran dalam bentuk barang juga berarti bahwa lembaga donor terlibat langsung dengan berbagai keputusan yang mengakibatkan tarik ulur antara kecepatan penyaluran bantuan, kuantitas dan kualitas.

Lamanya pengeluaran dana, yang menyebabkan tingginya rasa frustrasi diantara korban-korban yang selamat dari tsunami, dengan cepat menjadi suatu persoalan. Ada empat masalah utama yang menjadi penyebab keterlambatan.

Pertama, banyak pengelola keuangan perlu merasa yakin bahwa ada mekanisme kontrol yang memuaskan dan ada perlindungan yang tepat sebagai pengamanan terhadap korupsi. Kedua, tarik ulur antara pemberian bantuan yang cepat dan penekanan pada kualitas secara alamiah tergambar dalam pengeluaran. Ketika waktu terus berlanjut dan keterlambatan pengeluaran menjadi bahan perbincangan umum, satu cara pembelaan yang diadopsi donor adalah untuk menekankan pentingnya kualitas. Motto “membangun yang lebih baik” seringkali diungkapkan baik oleh pejabat maupun lembaga swadaya masyarakat internasional, sebagian sebagai justifikasi gagalnya harapan antusias para korban tsunami bahwa fasilitas seperti perumahan baru dapat dengan cepat terpenuhi.

Alasan nomor tiga untuk kurangnya pengeluaran (pembelanjaan) adalah karena keterlambatan persiapan proyek dan konstruksi karena beragamnya proses birokrasi. Sudah biasa terjadi bahwa perolehan persetujuan untuk mengakses lahan untuk perumahan dan infrastruktur berjalan lambat. Untuk menambah persoalan, berdasarkan berbagai laporan, banyak pejabat yang hati-hati dalam mengambil jalan potong

karena takut dengan publikasi luas tentang hukuman bagi yang melakukan korupsi.

Faktor keempat dan utama adalah meningkatnya biaya input-input penting yang terjadi tak lama setelah bencana. Tergantung keadaan lokal, fenomena “Dutch Disease” ini, biasanya berhubungan dengan dentum pembangunan konstruksi, dapat membawa tantangan besar bagi pembuat kebijakan menyusul terjadinya bencana besar.

### **Dampak masuknya arus keuangan: dentum pembangunan konstruksi**

Kita dapat menduga bahwa arus keuangan yang deras akan terjadi ketika bantuan tiba setelah bencana alam.

Penggantian aset fisik yang meliputi penyediaan barang-barang seperti perahu nelayan dan jaring yang dapat diimpor (baik dari luar negeri maupun dari daerah lain di negara yang sama) secara relatif cukup mudah dan dapat diatur sebagai bantuan dalam bentuk barang. Tipe bantuan seperti ini tidak melibati transaksi keuangan. Sesungguhnya, peralatan perikanan dapat diganti dengan cepat dan, pada umumnya, cukup berhasil di Indonesia, Sri Lanka dan Thailand. Namun, ini berbeda dengan rekonstruksi dalam skala besar. Bagian besar dalam proses rekonstruksi biasanya meliputi pergantian rumah, bangunan, jembatan, jalan, dan infrastruktur lainnya. Usaha ini menggiring peningkatan permintaan di pasar lokal untuk materi pembangunan dan tenaga kerja. Oleh karena itu guncangan ekonomi negatif akibat bencana pada awalnya seringkali diikuti oleh “guncangan permintaan” positif di sektor konstruksi. Dengan kata lain, seringkali terjadi “dentum pembangunan sektor konstruksi”.

Dentum dalam bentuk ini biasanya akan mengakibatkan peningkatan biaya. Besarnya guncangan permintaan tergantung pada skala bencana dan besarnya program rekonstruksi. Peningkatan harga tergantung pada ukuran guncangan permintaan dan ketersediaan input yang dibutuhkan oleh sektor konstruksi.

Jika dampak suatu bencana relatif kecil dibanding dengan perekonomian nasional, input yang dibutuhkan industri konstruksi cenderung bersifat cukup elastis. Secara umum, ini cenderung yang terjadi

baik untuk tipe bahan konstruksi yang banyak persediaannya dan untuk tenaga kerja tidak terampil. Jika semua input yang diminta bersifat “dapat diperdagangkan” secara internasional dan dapat diimpor di harga yang kurang lebih sama dengan harga dunia, permintaan ekstra kemungkinan tidak akan membuat peningkatan biaya yang terlalu tinggi. Banyak bahan konstruksi yang memang bersifat dapat diperdagangkan – yaitu, mereka dapat dengan mudah diimpor dari pasaran dunia – pada harga yang cenderung tidak berubah. Untuk bahan-bahan ini, dampak atas harga dunia bahkan jika ada peningkatan permintaan yang besar yang disebabkan oleh program konstruksi lokal akan cenderung kecil.

Namun jarang terjadi dimana semua input yang dibutuhkan dalam program rekonstruksi ada dalam persediaan elastis. Karena persediaan dari beberapa faktor yang tidak dapat diperdagangkan (tenaga kerja terampil adalah contoh yang bagus) biasanya inelastis di jangka pendek, harga-harga mereka cenderung meningkat ketika permintaan meningkat. Jelaslah, semakin kuat dentum pembangunan konstruksi lokal, semakin besar dampak inflasinya. Kurang tersedianya faktor yang tidak diperdagangkan cenderung terjadi di jangka pendek daripada untuk jangka panjang.

### **Dutch Disease dan pembangunan kembali setelah bencana**

Pengalaman berbeda-beda dalam kenaikan harga-harga di Indonesia, Sri Lanka dan Thailand menunjukkan bagaimana interaksi antara elastisitas permintaan dan persediaan yang lebih tinggi berlangsung di berbagai tempat menyusul terjadinya tsunami. Di Aceh, biaya pembangunan rumah berukuran 36 meter persegi meningkat dari perkiraan awal sebesar US\$3000 hingga menjadi US\$5000 pada akhir tahun 2005. Di Sri Lanka juga, biaya total konstruksi untuk rumah-rumah yang rencananya diperuntukan bagi keluarga-keluarga yang terkena dampak tsunami meningkat dengan cepat. Biaya diperkirakan meningkat sekitar 30-50% hingga bulan Agustus 2005, dan hingga September 2006, telah meningkat 60-80% dari awal perkiraan atau lebih. Sebagai kontras, di Thailand biaya konstruksi menurun selama tahun 2005 menyusul tsunami, sebagian disebabkan karena terdapat kelebihan kapasitas di sektor konstruksi yang lesu di Thailand ketika tsunami terjadi.

Diskusi mengenai dampak dentum konstruksi lokal menyusul terjadinya tsunami di Asia ini menandai kesamaan isu-isu yang

didiskusikan dalam tulisan-tulisan mengenai “Dutch Disease” yang terkenal. Ketika sektor tertentu dalam suatu perekonomian mengalami peningkatan, permintaan untuk input yang digunakan di sektor tersebut juga cenderung meningkat. Peningkatan permintaan ini meningkatkan biaya dan mengurangi laba di industri yang saling bersaing (yang tidak mengalami dentuman). Akibat dampak negatif di sektor-sektor yang tidak merasai dentuman ini disebut sebagai “*Dutch Disease*”. Pelajaran umum dari ini adalah, ketika suatu negara mengalami masuknya arus modal, termasuk arus bantuan asing, pengeluaran seringkali terkonsentrasi di sektor-sektor tertentu saja. Sektor-sektor ini terkadang mengalami dentuman pembangunan sementara sektor bersaing lainnya kemungkinan harus menghadapi efek negatif *Dutch Disease* yang mengalir dari hasil peningkatan biaya. Peningkatan biaya yang dialami di sektor konstruksi menyusul tsunami Asia merupakan refleksi atas efek *Dutch Disease* ini.

Ciri-ciri tertentu yang berhubungan dengan fenomena masuknya dana bantuan dalam jumlah besar untuk membiayai sektor konstruksi menyusul terjadinya bencana alam memiliki implikasi kebijakan yang penting. Misalkan, untuk sederhananya, ada dua tipe input utama – barang yang diperdagangkan (diimpor) dan barang yang tidak diperdagangkan (domestik) – yang dibutuhkan untuk mendukung lajunya sektor konstruksi. Jika input-input ini digunakan dalam proporsi tertentu, dimana harga dunia barang impor yang diperdagangkan sudah ditetapkan, jumlah spesifik mata uang asing akan membeli sejumlah tertentu input yang diimpor tanpa dipengaruhi nilai tukar negara pengimpor. Namun jumlah input barang yang tidak diperdagangkan yang dapat dibeli oleh mata uang asing tergantung pada nilai tukar nominal dan harga domestik input tersebut. Tingginya kenaikan biaya yang merefleksikan *Dutch Disease* sangat berhubungan dengan harga lokal dari barang-barang yang tidak diperdagangkan ini. Lebih jauh lagi, jika nilai tukar nominal adalah tetap, jumlah pembangunan lokal yang dapat dibiayai oleh bantuan asing seberapa pun jumlahnya akan lebih rendah dan inflasi domestik akan meningkat.

Masalah dalam sistem distribusi juga perlu dipertimbangkan. Isu sensitif mengenai “penggunaan yang adil” sering timbul pada saat terjadinya bencana. Sudah merupakan kenyataan hidup bahwa beberapa pihak cenderung lebih beruntung dibanding yang lain ketika terjadi fenomena *Dutch Disease*. Sebab itu, pedagang lokal sering dituduh

melakukan monopoli dengan melakukan tindakan yang 'mencari untung' dan 'mengeksplotasi korban bencana'. Kenyataannya, setelah timbul bencana seperti tsunami, kenaikan harga-harga lokal untuk pengadaan barang yang hanya tersedia sedikit (seperti tenaga kerja terampil dan peralatan tertentu) dapat memberikan keuntungan besar bagi para pemasok kebutuhan ini.

Berdasarkan permasalahan diatas tentunya ada argumen untuk menghilangkan ketidaklancaran arus persediaan dengan membuka keran impor yang lebih besar, termasuk impor tenaga kerja terampil.

### **Tarik ulur antara kecepatan dan jumlah rekonstruksi**

Seberapa cepatkah rekonstruksi seharusnya berjalan setelah terjadinya bencana? Apakah para perencana seharusnya mencari sasaran seperti yang sering dipilih banyak korban, yaitu untuk memperbaiki kerusakan dan untuk membangun perumahan baru, sekolah dan jalan secepat mungkin? Atau akankah lebih baik jika dilakukan perlahan, dengan sasaran “membangun yang lebih baik”, seperti banyak yang dipilih oleh donor untuk dilakukan di Indonesia dan Sri Lanka menyusul tsunami di Asia?

Kelompok yang memilih pendekatan yang lebih terukur yaitu “membangun kembali dengan lebih baik” berargumentasi bahwa jika rekonstruksi dilaksanakan terlalu cepat dan terlalu banyak, dentum pembangunan daerah cenderung memaksakan beban yang tidak dapat diterima oleh sistem administrasi, teknis dan ekonomi lokal yang sudah sangat kelebihan beban. Mereka menunjukkan bahwa ada resiko efek *Dutch Disease* lokal ketika tekanan inflasi meningkat. Namun perlu dimengerti juga bahwa fase rekonstruksi yang lambat menimbulkan berbagai biaya: yaitu memperlambat terjadinya arus jasa berharga dari aset modal sehingga jasa dikorbankan dalam waktu yang lebih lama. Idealnya, perlu keseimbangan antara biaya tinggi yang berhubungan dengan pesatnya penggantian aset modal dan kerugian akibat telatnya rekonstruksi. Paling baik jika program rekonstruksi direncanakan dengan memperhitungkan keuntungan dan kerugian yang berhubungan dengan berbagai proyek rekonstruksi. Dengan cara ini, peringkat dapat dibangun atas dasar ekonomi dan sosial yang baik.

Ada juga faktor ekonomi politik yang harus diingat ketika mempertimbangkan seberapa cepatnya proses rekonstruksi. Donor bantuan asing tidak hadir selamanya. Kecuali dana dapat dengan cepat digunakan sebaik-baiknya, dana tersebut bisa dialihkan ke aktivitas lain jika prioritas pihak donor berubah. Hal ini terbukti terjadi dalam penggunaan dana di Indonesia dan Sri Lanka menyusul terjadinya tsunami Asia. Dana domestik juga dapat dialihkan. Keterlambatan rekonstruksi dapat menyebabkan dana digunakan dalam cara yang tidak benar-benar memenuhi kebutuhan kelompok yang paling parah terkena efek bencana.

## Pelajaran dari Pengalaman

Sangat banyak literatur internasional yang membahas tentang pelajaran yang diperoleh dari penyaluran bantuan ketika bencana alam terjadi. Berbagai dokumen resmi mendiskusikan kebijakan pengurangan resiko bencana dalam istilah yang luas, dan banyak laporan dikeluarkan berbagai lembaga yang membahas pengalaman mereka dalam menyalurkan bantuan paska tsunami di Asia. Tergantung atas rinciannya, ada ratusan pelajaran yang dilaporkan oleh berbagai tim monitor dan evaluasi yang bekerja di berbagai sektor. Tanpa harus meninjau kepustakaan ini dengan rinci, kita dapat mengidentifikasi pelajaran umum yang paling penting yang timbul dari pengalaman yang dipelajari oleh penelitian ini. Delapan pelajaran utama diringkas dalam kotak.

## Ringkasan Pelajaran Utama

**1. Tujuan.** Berbagai donor yang terlibat dalam penyaluran bantuan menyusul terjadinya tsunami di Asia dan berbagai pelaku lainnya seperti media dan para pengambil kebijakan masing-masing memiliki berbagai tujuan berbeda. Penyaluran efektif bantuan kemanusiaan darurat termasuk di salah satu tujuan ini, namun ini hanya salah satunya saja.

**2. Tanggapan lokal.** Pertolongan tercepat setelah tsunami Asia biasanya diberikan oleh komunitas lokal. Kunci penting yg dimainkan komunitas lokal dalam memberikan pertolongan cepat butuh mendapat pengakuan yang lebih besar; strategi-strategi untuk meningkatkan kapasitas komunitas lokal untuk mampu mengatasi bencana sudah selayaknya memperoleh prioritas utama.

**3. Koordinasi.** Koordinasi keseluruhan usaha bantuan tsunami seringkali sangat susah. Jumlah berbagai lembaga yang terlibat sangat besar. Pendirian lembaga nasional dan

internasional yang kredibel dengan standar yang diakui dapat membantu perbaikan pengaturan koordinasi.

**4. Tahapan.** Tanggapan dan peran yang dimainkan berbagai aktor berubah sejalan dengan waktu. Dalam perencanaan, adalah penting untuk membedakan antara pertolongan, rehabilitasi, rekonstruksi dan tahapan pasca bantuan.

**5. Donatur yang berorientasi ke sisi penyediaan.** Pemberi sumbangan sering cenderung berorientasi ke sisi penyediaan dibanding memberikan respon terhadap permintaan. Dibutuhkan mekanisme untuk memastikan bahwa komunitas lokal yang terkena bencana alam mempunyai cukup kesempatan untuk mengusulkan apa yang menurut mereka merupakan kebutuhan utama.

**6. Keuangan.** Detil pengaturan pembagian keuangan internasional sering problematik. Performa komunitas donor internasional berada dibawah standar yang dapat diterima untuk penyaluran bantuan dalam hal skala dan lamanya waktu pelaksanaan.

**7. Peningkatan biaya.** Efek *Dutch Disease* lokal ditunjukkan dengan meningkat tajamnya biaya-biaya untuk pengadaan barang dalam jangka pendek, dimana hal ini terjadi di beberapa daerah setelah tsunami. Para perencana bantuan harus memperhitungkan peningkatan biaya secara tajam ini ketika sedang merencanakan program bantuan, terutama sekali untuk sektor konstruksi.

**8. Metode pengeluaran.** Bantuan menyusul terjadinya tsunami di Asia disalurkan melalui banyak cara. Cara-cara ini memiliki banyak implikasi, diantaranya adalah cepatnya penyaluran dan keefektifan bantuan. Lembaga bantuan seharusnya mempertimbangkan cara terbaik pemberian bantuan; termasuk apakah bantuan diberikan dalam bentuk tunai atau barang, dan dalam bentuk apa bantuan tersebut.

## Melihat Kedepan

Tsunami Asia tahun 2004 merupakan bencana alam terbesar saat ini. Ia menimbulkan tantangan yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam bentuk skala dan cakupan baik bagi lembaga nasional maupun komunitas internasional. Penyaluran program besar bantuan tsunami dengan total sekitar US\$17 milyar ke berbagai negara oleh ribuan lembaga merupakan usaha luar biasa. Banyak jiwa yang terselamatkan. Bantuan jangka panjang juga banyak disalurkan. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa program bantuan utama sangatlah sukses dalam mencapai tujuan memberikan bantuan yang luas menyusul terjadinya bencana tsunami tahun 2004 di Asia. Namun juga ada kesimpulan penting yang harus

dicatat: komunitas donor internasional harus memiliki sasaran untuk berbuat lebih baik lagi.

Penting sekali untuk memastikan bahwa kita perlu mengenali peran kritis lembaga dan komunitas lokal dalam penyaluran bantuan selama fase kritis diawal terjadinya bencana alam. Lembaga internasional harus memiliki sasaran untuk menguatkan kapasitas mereka mengatasi bencana alam dan menganggap bahwa usaha mereka sendiri bersifat komplementer terhadap usaha lembaga dan komunitas lokal. Ketika bencana dahsyat terjadi di negara miskin, donor internasional tidak selalu bekerjasama dengan sebaik kemampuan mereka – baik dengan pemerintah nasional maupun dengan satu sama lainnya. Terlalu banyak lembaga dari berbagai macam negara yang memiliki berbagai tujuan saling bersaing, daripada bekerja sama memberikan bantuan. Hasilnya, sumber daya yang langka untuk melakukan koordinasi di negara penerima bantuan terpakai habis-habisan hingga hampir melewati batas. Walaupun komunitas donor internasional dapat mengucapkan selamat kepada diri sendiri atas kerja yang sangat baik dalam merespon tsunami di Asia tahun 2004, komunitas internasional juga harus menyadari bahwa sistem koordinasi donor internasional juga harus diperbaiki.

Sayangnya, tidak dapat dihindarkan bahwa megabencana akan terus mengancam kehidupan ratusan ribu penduduk di negara-negara berkembang pada dekade-dekade kedepan. Pemerintah seharusnya memberikan perhatian jauh lebih besar untuk mengembangkan strategi luas menghadapi bencana, yang bersifat partisipatif dan hemat biaya. Begitu juga pihak donor butuh memperbaiki sistem perencanaan dan penyaluran yang baik untuk membantu negara-negara berkembang menyiapkan diri menghadapi bencana yang tidak dapat dielakkan, dan untuk memastikan bahwa komunitas donor itu sendiri juga dapat merespons bencana dengan cara yang jauh lebih baik.

## PENULIS DAN KONTRIBUTOR

**Nisha Arunatilake** adalah Peneliti, Institute of Policy Studies of Sri Lanka, Colombo, Sri Lanka

**Sisira Jayasuriya** adalah Guru Besar Ekonomi, School of Economics and Finance, La Trobe University, Melbourne, Australia

**Peter McCawley** adalah Peneliti Tamu, Arndt-Corden Department of Economics, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra, Australia, formerly Dean, ADB Institute, Tokyo

**Suhasil Nazara** adalah Guru Besar, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Depok, Jakarta, Indonesia

**Bhanupong Nidhiprabha** adalah Associate Professor, Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok, Thailand

**Budy P. Resosudarmo** adalah Professorial Fellow, Arndt-Corden Department of Economics, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra, Australia

**Paul Steele** adalah Penasehat Lingkungan, Asia & Pacific Regional Centre, Bangkok, Thailand, formerly Associate Research Fellow, Institute of Policy Studies of Sri Lanka, Colombo, Sri Lanka

**Dushi Weerakoon** adalah Wakil Direktur, Institute of Policy Studies of Sri Lanka, Colombo, Sri Lanka

## Informasi Pemesanan

Untuk membeli buku ini, dapat menghubungi:

Marston Book Services Ltd  
160 Milton Park, Abingdon  
OXON OX14 4SD, UK

Tel: +44 1235 465500  
Fax: +44 1235 465555

Email: [direct.order@marston.co.uk](mailto:direct.order@marston.co.uk)  
Situs: [www.marston.co.uk](http://www.marston.co.uk)

Untuk informasi lebih lanjut tentang Edward Elgar Publishing dan buku-buku Edward Elgar lainnya:  
Situs: [www.e-elgar.co.uk](http://www.e-elgar.co.uk)

# Tsunami di Asia

Dalam beberapa tahun terakhir ini telah terjadi serangkaian bencana yang luar biasa dahsyat –Tsunami Asia (2004), gempa bumi di Kashmir, India dan Pakistan (2005), gempa bumi di China (2008), topan Nargis di Myanmar (2008), gempa bumi di Haiti (2010), banjir di Pakistan (2010). Bagaimanakah seharusnya komunitas internasional, dengan bekerja sama dengan masyarakat di daerah dan ditingkat nasional, bereaksi terhadap bencana dahsyat ini? Seberapa apa dan dalam bentuk apa bantuan harus diberikan? Dengan mencatat dalam pikiran bahwa ada tarik-ulur antara pilihan-pilihan sulit yang harus diputuskan menyusul terjadinya bencana, bagaimana cara kita membuat program bantuan menjadi lebih efektif?

Tulisan ini mempertimbangkan isu-isu mengenai kebijakan bantuan yang berhubungan dengan bencana di dalam hubungan program-program yang diberikan menyusul terjadinya tsunami di Asia di bulan Desember 2004 dimana lebih kurang 230.000 orang tersapu dan hanyut di negara-negara berkembang di Asia.

Kajian berikut ini mempelajari kebijakan pemberian bantuan bencana dalam konteks Asia. Bab-bab yang ada dalam buku memuat perincian panjang lebar dan tabel serta gambar pendukung yang tidak ada dalam ikhtisar ini.



---

**Sisira Jayasuriya** adalah Guru Besar Ekonomi, School of Economics and Finance, La Trobe University, Melbourne, Australia.

**Peter McCawley** adalah Peneliti Tamu, Arndt-Gorden Department of Economics, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra, Australia, formerly Dean, ADB Institute, Tokyo.