

**Meletakkan Fondasi
Membangun Harapan:
Laporan Kegiatan Enam Bulan
Badan Pelaksana Rehabilitasi
dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh
Darussalam dan Nias
Oktober 2005**

Meletakkan Fondasi Membangun Harapan:
Laporan Kegiatan Enam Bulan Badan Pelaksana
Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh
Darussalam dan Nias
Oktober 2005

Daftar Isi

| | |
|--|------------|
| Pengantar | 4 |
| Ringkasan Utama | 7 |
| | |
| Bagian I Dari Tanggap Darurat ke Rehabilitasi dan Rekonstruksi | 13 |
| 1. Kerusakan Multi Sektor di Aceh dan Nias | 14 |
| 2. Mengelola Masa Transisi | 22 |
| 3. Mengenal Badan Pelaksana | 38 |
| 4. Koordinasi Tripartit Dewan Pengarah, Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana | 48 |
| | |
| Bagian II Strategi dan Kebijakan BRR | 53 |
| 1. Skenario Pembangunan Kembali NAD-Nias | 54 |
| 2. Langkah Baru Menuju Tahun 2006 | 68 |
| 3. Mekanisme Pengelolaan dan Pemantauan Proyek | 74 |
| 4. Perangkat Koordinasi : Recovery Aceh Nias Database (RAND) | 84 |
| 5. Satuan Anti Korupsi | 88 |
| 6. Mengelola Donor dan Relawan Asing | 94 |
| 7. MoU Damai dan Harapan Warga NAD | 100 |
| | |
| Bagian III Kemajuan Pelaksanaan Kegiatan | 107 |
| 1. Kemajuan Rehabilitasi dan Rekonstruksi di NAD | 108 |
| 2. Kemajuan Rehabilitasi dan Rekonstruksi di Nias | 128 |
| 3. BRR NAD-Nias di Mata Publik | 134 |
| | |
| Bagian IV Rekomendasi Kebijakan | 141 |
| 1. Kendala dan Hambatan di Lapangan | 142 |
| 2. Rekomendasi Kebijakan | 146 |
| | |
| Bagian V Laporan Keuangan | 151 |
| 1. Catatan Atas Laporan Keuangan BRR NAD-Nias | 152 |
| | |
| Lampiran | |
| 1. Ringkasan APBN 2005 | 162 |
| 2. Ringkasan APBN 2006 | 164 |
| 3. Status Satuan Kerja (Satker) APBN 2005 | 166 |
| 4. Daftar Memorandum of Understanding BRR | 174 |
| 5. Daftar NGO dan Kegiatan per Sektor | 188 |
| 6. Rincian Pelaksana Proyek Concept Notes per September 2005 | 200 |
| 6. Rincian Kegiatan Proyek Per Sektor dan Wilayah | 206 |
| 7. Daftar Personil Bapel BRR | 236 |
| 8. Analisis Media Terhadap BRR | 246 |

Pengantar

KURANG lebih sepuluh bulan lamanya sebagian besar para pengungsi di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Nias tinggal di tenda dan barak. Untuk memulihkan kehidupan mereka pemerintah membentuk Badan Pelaksana (Bapel) Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Nias pada April 2004. Bapel bekerja dengan semangat untuk *build back better*, atau membangunnya lebih baik dari kondisi sebelum terjadinya bencana.

Untuk menyusun rekam jejak selama setengah tahun masa tugasnya, Bapel menyajikan laporan kegiatan yang bertajuk “Meletakkan Fondasi Membangun Harapan.” Sebagai bagian pembuka disajikan potret dari kegiatan tanggap darurat sebagai fase transisi menuju rehabilitasi dan rekonstruksi.

Pada bagian lainnya diuraikan lebih detail segala persoalan yang ditemui Bapel dalam melaksanakan rehabilitasi dan rekonstruksi di NAD dan Nias. Pesan moral dari bab ini adalah terlepas dari beratnya beban tugas dan persoalan yang silang sengkabut di lapangan, tapi, optimisme harus selalu diembuskan. Keyakinan dan harapan harus selalu ditumbuhkan betapa pun besarnya kesulitan yang ditemui.

Untuk memecahkan berbagai kesulitan di lapangan dan memenuhi kebutuhan warga, maka, BRR menyusun sejumlah strategi dan kebijakan. Di antaranya mencakup skenario pentahapan pembangunan NAD dan Nias. Hingga tahun 2006, misalnya, sektor perumahan memiliki porsi cukup tinggi dalam portofolio proyek yang didanai oleh pemerintah.

Dalam bagian lain dari laporan keuangan ini Bapel menyajikan laporan keuangan (un-audited) organisasinya selama enam bulan pertama operasinya. Selain sebagai bentuk perwujudan prinsip akuntabilitas dan transparansi, dengan penyusunan laporan keuangan ini Bapel ingin menunjukkan pula tingkat percepatan penyerapan APBN tahun 2005 dalam kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Ucapan terima kasih kami haturkan kepada Bapak Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, yang telah memberikan kepercayaan besar dan arahan kepada kami untuk menjalankan tugas sebagai Kepala Bapel. Begitu pula untuk Menteri Negara (Kepala Bappenas) Sri Mulyani, yang bekerja keras membangun Master Plan, merintis Perpu pendirian BRR dan perangkat organisasi lainnya.

Sejumlah anggota kabinet seperti Menteri Hukum dan Perundang-Undangan, Hamid Awaluddin, Menteri Keuangan Jusuf Anwar, Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan Widodo AS, Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat Alwi Shihab, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Aburizal Bakrie dan Menteri Pekerjaan Umum Joko Kirmanto, juga memiliki andil yang tidak kalah besarnya bagi Bapel dalam menjalankan mandatnya.

Kami juga bergembira dengan dukungan para anggota DPR yang telah meloloskan Perpu Nomor 2 tahun 2005 menjadi Undang-Undang dan kerja keras mereka dalam merampungkan APBN 2005 dan APBN 2006 untuk kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi di NAD dan Nias. Tak lupa kami sampaikan penghargaan kepada jajaran Pemerintah Daerah Provinsi NAD, Provinsi Sumatera Utara, para anggota DPRD kedua provinsi, ulama, tokoh dan pemuka masyarakat, cendekiawan di Aceh dan Sumatera Utara.

Bapel di masa awal pendirian juga terbantu oleh kontribusi para negara donor dan lembaga kerjasama internasional. Di antaranya USAID, AIPRD, Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Bank Dunia juga Mc Kinsey & Company dan Accenture Development Program yang memberikan bantuan untuk operasional Bapel.

Ucapan terima kasih dengan tulus kami haturkan kepada para relawan kemanusiaan, aktivis Palang Merah Indonesia, prajurit TNI, Polri, pasukan asing dari berbagai negara, yang bekerja keras dalam fase tanggap darurat. Begitu pula untuk para relawan dan aktivis LSM lokal, asing, dan puluhan individu yang masih bertahan di dua wilayah pascabencana hingga kini untuk meneruskan kontribusinya kepada warga yang membutuhkan. Tentu banyak nama dan organisasi yang terlewat untuk kami sebut, tapi tanpa mengurangi rasa hormat, kepada mereka juga Bapel menghaturkan penghargaan setinggi-tingginya untuk dedikasinya terhadap warga NAD dan Nias.

Harapan kami, laporan kegiatan ini dapat menjadi landasan dalam membangun kebijakan untuk mempercepat proses implementasi rehabilitasi dan rekonstruksi dalam mewujudkan masyarakat Aceh dan Nias yang sejahtera, amanah, adil dan bermartabat.

Banda Aceh, 31 Oktober 2005

Kuntoro Mangkusubroto

Kepala Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD - Nias

Ringkasan Utama

Perjalanan Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi (Bapel) Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Nias dalam menjalankan tugasnya kini telah melewati bulan ke enam. Ibarat membangun sebuah rumah tangga, maka, boleh dikatakan fase 'bulan madu' antara Bapel dengan para pemangku kepentingan dalam kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi telah berlalu.

Dalam tahapan inilah maka tuntutan untuk memenuhi mandat penugasan semakin meningkat dibandingkan masa sebelumnya. Bapel dituntut untuk menunjukkan kerja-kerja riilnya di lapangan, sebagai perwujudan dari amanah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2005 yang menjadi dasar pembentukan BRR NAD-Nias.

Itu sebabnya suara-suara kritis, bahkan bernada negatif, dari beragam pemangku kepentingan pun sudah mulai marak bermunculan untuk mengomentari kinerja Bapel. Rekam jejak dari berbagai pendapat, isu dan narasumber, serta implikasinya terhadap kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi menjadi bekal dalam mengkaji berbagai kendala dan faktor pendukung yang dapat mempengaruhi kecepatan tindak dan pemenuhan tugas Bapel sesuai amanah Perpu.

Dalam konteks inilah maka Bapel menyajikan laporan enam bulan. Laporan ini dimaksudkan untuk menyajikan di antaranya beberapa kemajuan pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi yang terjadi di lapangan. Berdasarkan hasil survey yang dilakukan Bapel, bekerjasama dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) lokal September lalu, kemajuan yang dicapai meliputi:

| | Selesai |
|------------------------|-------------------|
| * Perumahan | 10.119 unit rumah |
| Sekolah | 132 |
| Fasilitas ibadah | 141 |
| Perahu nelayan | 4.397 |
| Tempat Pelelangan Ikan | 129 |
| Tambak udang | 19.299 hektar |
| Sawah | 30.926 hektar |
| Kredit mikro | 3.640 |

Sumber: Survey BRR, September 2005

* 13.804 unit rumah baru sedang dalam proses pembangunan

Kemajuan di berbagai sektor ini umumnya berasal dari kontribusi LSM asing, negara donor dan lembaga kerjasama internasional. Mereka memang telah memulai pekerjaannya jauh hari sebelum Bapel berdiri pada akhir April 2005 silam. Sejauh ini mereka secara aktif melakukan proses konsultasi dan koordinasi sesuai arahan Bapel untuk mencegah terjadinya tumpang tindih dan munculnya kesenjangan dalam pelaksanaan kegiatan.

Tapi, yang perlu digarisbawahi, tahapan kemajuan di berbagai sektor itu bagaimanapun juga masih kurang. Bahkan jauh dari jumlah total kebutuhan warga. Untuk perumahan saja kalkulasi yang ada menunjukkan kebutuhannya mencapai sekitar 120.000 unit rumah. Sekolah yang perlu dibangun mencapai 2.112 unit. Belum lagi jika ditambahkan data kebutuhan fasilitas kesehatan yang harus dibangun sebanyak 690 unit atau kerusakan total jalan raya yang mencapai 5.403 kilometer.

Kesenjangan antara tingginya kebutuhan warga dan kecepatan kegiatan pembangunan kembali NAD dan Nias melahirkan efek psikososial yang tidak bisa dianggap ringan. Karena itu tidak usah kaget jika menemukan sejumlah warga yang melihat proses rehabilitasi dan rekonstruksi daerah mereka seperti berjalan di tempat.

Gambaran serupa juga muncul dalam proyek-proyek yang didanai oleh pemerintah pada paruh terakhir enam bulan usia Bapel. Kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi yang bersumber dari APBN baru bisa bergulir setelah pendirian Bapel selesai akhir April 2005. Hal ini ditandai dengan proses pencairan anggaran dalam DIPA APBN tahun 2005 yang dilakukan pada 18 Juli 2005.

Menyusul penyerahan DIPA maka Bapel segera melakukan proses pelaksanaan implementasi berbagai proyek rehabilitasi dan rekonstruksi via Satuan Kerja (Satker) dari pemerintah daerah atau departemen teknis. Kehadiran Satker tidak lepas dari komitmen Bapel untuk membantu proses pemberdayaan unsur aparat di daerah dan departemen teknis. Hal ini juga tidak lepas dari usia kerja Bapel yang diatur dalam Perpu Nomor 2 tahun 2005 selama empat tahun. Sehingga proses peningkatan kemampuan organ-organ pemerintah dan departemen harus tetap menjadi perhatian utama Bapel. Kendati begitu Bapel juga tidak akan berpangku tangan jika ada Satker yang belum memulai tugasnya. Antara lain dengan melakukan proses pendampingan bahkan hingga pengambilalihan pelaksanaan sebuah proyek.

Umumnya mereka baru merampungkan proses tender pengadaan barang dan jasa. Bahkan tidak sedikit pula Satker yang belum memulai proses tendernya. Kondisi ini yang sempat memicu keluarnya sentimen negatif terhadap proyek-proyek pemerintah yang dituding lamban dalam realisasinya.

Pertanyaannya, mengapa hal-hal seperti itu terus bermunculan dalam enam bulan perjalanan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi? Setelah melakukan telaah terhadap berbagai faktor dan kondisi yang berkembang di lapangan, maka, Bapel menyimpulkan adanya sejumlah simpul utama dari sumbat-hilir (*bottleneck*) yang menghambat proses percepatan pelaksanaan proyek sebagai berikut:

1. Belum adanya Undang-Undang Bencana Nasional yang memberikan otoritas tinggi kepada sebuah lembaga untuk memiliki kewenangan bersifat lintas departemen dan memobilisasi sumber daya yang dimiliki pemerintah dan swasta untuk penanganan kondisi darurat akibat bencana hingga masa rehabilitasi dan rekonstruksi.
2. Perangkat hukum dan perundang-undangan yang tersedia didesain berlaku untuk kondisi normal. Misalnya, produk hukum untuk proses pengadaan barang dan jasa, keimigrasian, kepabeanan, perpajakan dan izin kerja.
3. Kurangnya *sense of urgency* para pembuat kebijakan sehingga usulan pendirian layanan visa satu atap, Peraturan Presiden mengenai pengaturan orang asing dan Peraturan Presiden mengenai addendum Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang proses pengadaan barang dan jasa belum terlaksana, termasuk juga Peraturan Presiden mengenai remunerasi Dewan Pengarah, Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana.
4. Paradigma beberapa mitra kerja dari lembaga pemerintah masih terpaku pada konsepsi *doing business as usual* sehingga belum bisa menyamakan irama dan langkah dengan kebutuhan percepatan tindakan yang diperlukan dalam pelaksanaan mandat Bapel.
5. Terbatasnya kapasitas lokal baik berupa tenaga trampil, jumlah pasokan sumber daya manusia, kelangkaan material dan logistik.
6. Ada masa vakum dari penyelesaian kegiatan tanggap darurat ke fase rehabilitasi dan rekonstruksi. Akibatnya banyak *stakeholders* lain seperti negara-negara donor, LSM asing, LSM lokal, maupun lembaga kerjasama internasional lainnya sudah memulai kegiatannya terlebih dahulu tanpa pengarahan. Hal ini menyebabkan transisi yang tidak terkelola dengan baik sehingga perlu waktu untuk mengkoordinasikan mereka.

Dalam melaksanakan proyek-proyek rehabilitasi dan rekonstruksi Bapel secara proaktif mengkonsultasikan perencanaan yang tertuang dalam *Master Plan* kepada warga yang menjadi obyek dari kegiatan pembangunan kembali NAD dan Nias. Itu sebabnya sejak awal bertugas Bapel secara gencar memperkenalkan proses *community based planning*. Keterlibatan masyarakat menjadi salah satu kriteria pokok dalam penentuan sebuah proyek kegiatan.

Selain keterlibatan masyarakat, dalam melaksanakan proyek-proyek pembangunannya, Bapel juga mendasarkan diri pada skenario pentahapan pembangunan. Rancangan yang ditetapkan oleh Bapel, dengan memperhatikan arahan dari *Master Plan* dan input dari warga, di antaranya upaya rehabilitasi dan rekonstruksi dilakukan untuk mencapai kondisi yang lebih baik atau *build back better*. Bapel dalam bertindak akan memprioritaskan pada percepatan pemenuhan kebutuhan kritis masyarakat, terutama yang paling rentan dalam situasi pascabencana.

Dalam kaitannya dengan hal ini, Bapel mengusahakan agar *pledges* yang pernah dijanjikan menjadi komitmen yang efektif. Jumlah *pledges* yang diberikan adalah sebesar lebih dari US\$7 miliar, termasuk di antaranya berupa US\$2,8 miliar penundaan pembayaran utang selama satu tahun (*debt-moratorium*). Dari jumlah tersebut, sebesar US\$3,6 miliar adalah dana yang sudah jelas peruntukan proyeknya.

Dalam penyusunan prioritas pembangunan inilah maka untuk tahun 2005 – 2009 Bapel melakukan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pada tujuh sektor utama, yaitu: identifikasi, pemetaan dan sertifikasi tanah serta perencanaan tata ruang; pembangunan perumahan; pembangunan infrastruktur fisik lingkungan, perkotaan dan wilayah; pemulihan perekonomian warga; pembangunan prasarana pendidikan dan kesehatan; revitalisasi kegiatan agama, sosial dan budaya; serta pengembangan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dan departemen teknis.

Dalam rentang masa tugasnya Bapel akan melaksanakan tujuh sektor utama di atas secara simultan dan terpadu. Perbedaan di antara masing-masing sektor lebih pada titik intensitas kegiatan. Untuk tahun 2006 misalnya, Bapel memilih sektor perumahan sebagai fokus utama. Jumlah rumah yang ditargetkan dibangun pada tahun depan oleh Bapel mencapai 40.000 unit. Namun bukan berarti kegiatan di sektor infrastruktur ditinggalkan, karena itu secara simultan pembangunan infrastruktur akan terus berlangsung pada tahun yang sama tapi baru akan memuncak di tahun 2007.

Hingga laporan ini disusun Bapel telah menerima dana awal Rp 30 miliar dari Departemen Keuangan. Dana ini telah terserap 87.06 % untuk operasionalisasi kegiatan Bapel. Sedangkan dari APBN 2005 diperoleh anggaran Rp 8,4 triliun. Sejauh ini Bapel melalui Satker telah membelanjakan 0.14 % hingga 30 September 2005. Dalam laporan ini akan diuraikan kendala yang ditemui dalam proses penyerapan anggaran negara untuk kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi di NAD dan Nias.

Intensitas kegiatan pembangunan tiap sektor, dan juga riu rendahnya kegiatan koordinasi dengan LSM asing, negara donor dan lembaga kerjasama internasional, tidak boleh meniadakan faktor kontrol dan pemantauan pelaksanaan proyek. Untuk memenuhi kepentingan ini maka Bapel telah mengembangkan sistem informasi dan manajemen proyek yang dikenal dengan Recovery Aceh Nias Database (RAN Database).

RAN Database dapat diakses melalui situs www.e-aceh-nias.org yang menjadi publik portal dari kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi di NAD dan Nias. Sistem informasi ini memungkinkan setiap pemangku kepentingan untuk mengakses data kegiatan pembangunan berdasarkan berbagai kategori, misalnya, jenis pendanaan, rincian sektor, dan wilayah kerjanya.

Selain mengembangkan RAN Database Bapel juga secara pro aktif melakukan pendalaman terhadap berbagai input yang mengalir dari warga berkaitan dengan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi di NAD dan Nias. Di antaranya dengan mendirikan

Satuan Anti Korupsi (SAK) yang memfokuskan pada upaya pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi. Dalam satu bulan setelah pendirian SAK tidak kurang dari 85 pengaduan warga tentang potensi terjadinya tindak korupsi.

Upaya pemberantasan korupsi sudah seyogyanya berada pada garis depan penegakan fungsi Bapel. Hal ini tidak lepas dari tuntutan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi oleh para pemangku kepentingan. Untuk negara-negara donor, misalnya, kasus korupsi memang sangat sensitif dan mereka tidak akan mengundang segan untuk menghentikan bahkan mengalihkan aliran pendanaannya dari NAD dan Nias ke negara lain jika terbukti terjadi tindak penyelewengan keuangan.

Dalam semangat menjaga proses pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi inilah maka Bapel mengundang kerjasama dengan berbagai pihak. Baik dari para akademisi di NAD dan Nias, LSM lokal, negara-negara donor, lembaga kerjasama internasional atau lembaga pemerintah seperti Komite Pemberantasan Korupsi (KPK). Respon dari berbagai institusi sungguh menggembirakan. Mereka memiliki nafas dan semangat yang sama untuk mensterilkan NAD dan Nias dari praktek korupsi.

Detail dari beberapa kendala yang ditemui dan usulan solusi, termasuk rekomendasi aksi dan kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah, disajikan secara mendetail dalam bagian keempat dari laporan ini. Sebagai sebuah hikmah atau *lesson learned* yang dapat dijadikan dasar dalam perumusan kebijakan lebih lanjut untuk penanganan kegiatan pemulihan daerah pascabencana.

Bapel sejauh ini telah melakukan berbagai upaya untuk menerobos kendala-kendala yang ditemui di lapangan. Keberhasilan ini tidak lepas dari respon dan kerjasama dengan beberapa lembaga pemerintah terkait yang membantu pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi NAD dan Nias. Mulai dari urusan *clearance* berbagai barang donasi yang dikirim via Pelabuhan Belawan, Medan, pengurusan visa, izin kerja, dana awal untuk operasional Bapel hingga pengajuan addendum Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 yang memungkinkan proses pengadaan barang dan jasa untuk sektor perumahan dapat berlangsung secara fleksibel dan cepat dengan tidak meninggalkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitasnya.

Kecepatan bertindak secara tepat dan cepat menjadi nafas utama dalam kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi di NAD dan Nias. Untuk menggapai ini maka seyogyanya program pembangunan kembali kedua daerah pascabencana ini dikaitkan dengan proses pemberdayaan unsur-unsur pemerintah daerah. Apalagi di ujung masa bhakti Bapel, yakni tahun keempat, kepada merekalah akan terpulang proses pemeliharaan dari berbagai proyek dan model-model operasional dari praktek *good governance*. Jika cita-cita ini tercapai maka amanah untuk mengembangkan *role model* dari proses pelebagaan fungsi pemerintah bukan lagi menjadi impian.

