

**Membangun
Tanah Harapan:
Laporan Kegiatan Satu Tahun
Badan Pelaksana Rehabilitasi
dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh
Darussalam dan Nias
April 2006**

Membangun Tanah Harapan:

Laporan Kegiatan Satu Tahun Badan Pelaksana
Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh
Darussalam dan Nias

April 2006

Daftar isi

Pengantar	6
Ringkasan Utama	11
Bagian 1. Memahami Medan Rekonstruksi	17
1. Fase Tanggap Darurat	20
2. Pembentukan BRR NAD-Nias	24
3. Proses Rehabilitasi dan Rekonstruksi	28
4. Medan yang Dihadapi	30
5. Pendanaan	34
Bagian 2. Strategi Implementasi	37
1. Visi dan Misi Rekonstruksi	40
2. Prinsip-prinsip Dasar Rehabilitasi dan Rekonstruksi	42
3. Penahapan Kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi	46
4. Pendekatan Pelaksanaan	50
Bagian 3. Pengorganisasian	55
1. Mandat BRR NAD-Nias	56
2. Organisasi BRR NAD-Nias	60
3. Sumber Daya Manusia	62
4. Koordinasi dengan Pemangku Kepentingan	64
5. Pengelolaan Pelaksanaan Kegiatan	70
Bagian 4. Satuan Anti Korupsi	79
1. Mencegah Korupsi dari Akarnya	80
2. Apa dan Bagaimana SAK Bekerja?	84
3. Tanggapan Masyarakat	88

Bagian 5. Kemajuan Kegiatan

Rehabilitasi dan Rekonstruksi 91

1. Setelah Satu Tahun Berlalu 94
2. Agama, Budaya dan Kesejahteraan Sosial 96
3. Perumahan dan Permukiman 106
4. Infrastruktur 118
5. Pemberdayaan Ekonomi dan Bisnis 132
6. Pertanian, Perikanan dan Kehutanan 144
7. Pengembangan Kelembagaan,
Pemerintahan, Pendidikan, dan Kesehatan 158
8. Kajian Strategis, Pengembangan Wilayah dan Lingkungan 172
9. Komunikasi dan Hubungan Kelembagaan 178
10. Kemajuan yang dicapai di Nias 186
11. Catatan Setahun: Beberapa Pelajaran Berharga 196

Bagian 6. Cerita di Balik Berita 205

1. Menepis Rumor dengan Transparansi dan Pengawasan Ketat 206
2. Benang Merah Pemberitaan Tabloid Seumangat 208
3. Wajah BRR di Media 210

Bagian 7. Agenda ke Depan 215

1. Agama, Budaya, dan Kesejahteraan Sosial 216
2. Pemberdayaan Ekonomi & Bisnis 220
3. Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan 222
4. Kelembagaan Pemerintah, Pendidikan, dan Kesehatan 224
5. Kajian Strategis, Pengembangan Wilayah dan Lingkungan 230
6. Pembangunan Perumahan dan Permukiman 236
7. Pembangunan Infrastruktur 240

Bagian 8. Lampiran 243

1. Peta Kemajuan Tiap Sektor 244
2. Daftar Proyek-Proyek NGO yang Sudah Selesai per April 2006 258
3. Laporan Tim Terpadu 278
4. Recovery Aceh-Nias Trust Fund (RANTF) 280
5. Laporan Keuangan Konsolidasi Tahun Anggaran 2005 282

PENGANTAR

Jika kini terbang di atas Banda Aceh, sesekali melongoklah dari jendela pesawat. Hamparan hitam, kusam, dan berantakan, puing dan sampah dari lahan bekas tsunami dan gempa bumi, kini pelan-pelan mulai berubah. Di arah utara, seperti kawasan Ulee Lheu, mulai terlihat atap-atap rumah baru di Desa Dayah Baro.

Ke arah barat, tambak-tambak di Desa Dayah Glumpang, yang telah dibersihkan, mengisi bibir pantai hingga jauh ke arah Ujung Pancu. Padahal beberapa bulan silam kawasan ini bak lahan tanpa harapan.

Berputar haluan ke arah pusat kota, yang dulu penuh dengan tumpukan puing bangunan, beberapa gedung sekolah dan rumah sakit juga telah dibangun kembali. Kurang-lebih 30 kilometer ke arah timur, tampak kegiatan pembangunan kembali Pelabuhan Malahayati, yang kelak menjadi urat nadi lalu lintas transportasi laut bagi warga Serambi Mekkah.

Kota Calang, yang berjarak sekitar tujuh jam dengan jalan darat dari Banda Aceh, menyajikan segumpal harapan yang menggembirakan. Landasan pacu atau *airstrip* sepanjang 800 meter terbentang mulus. Tidak jauh dari fasilitas transportasi udara ini terdapat kegiatan pembangunan jalan untuk berhubungan ke Meulaboh. Pasar dan sekolah juga sudah berdenyut kembali.

Di Nias, kumpulan harapan dan optimisme serupa meruap di berbagai sudut daerah. Dari Bandar Udara Binaka ke Gunungsitoli, sejauh 18 kilometer, proses pembangunan jalan tengah berlangsung. Mesin penumbuk kerikil dan para pekerja hingga kini masih mengerahkan tenaganya untuk menyelesaikan akses darat yang menghubungkan warga kota ke pelabuhan udara tersebut.

Kemajuan pembangunan kembali Nias, dengan skala yang lebih kecil dari Aceh, juga tebersit dari kehadiran 1.448 rumah baru yang telah dihuni sekitar 7.000 warga. Ketika laporan ini tengah disusun, Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias (BRR NAD-Nias) sedang mengejar penyelesaian pembangunan lebih dari 480 rumah baru untuk warga Nias. Dan tambahan 7.000 rumah baru akan segera dimulai proses pembangunannya.

Untuk mengatasi kesenjangan antara jumlah rumah baru dan warga yang masih mengungsi, BRR dengan dukungan negara-negara donor dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) mendirikan hunian sementara. Tidak kurang dari 350 unit hunian sementara telah berdiri untuk menampung sekitar 1.700 warga.

Di samping menumpuk harapan dan optimisme, kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh dan Nias menyajikan beragam pelajaran penting. Yang utama mencakup kemampuan lembaga negara atau pemerintah dalam mengantisipasi terjadinya bencana alam dalam skala begitu masif. Bayangkan saja. Garis pantai yang rusak dihajar tsunami di sepanjang Aceh mencapai sekitar 1000 kilometer. Jarak ini hampir setara jauhnya dengan perjalanan Jakarta ke Surabaya via jalan darat.

Pemahaman akan besaran konteks persoalan dan tantangan yang dihadapi akan membuat siapa pun lebih memiliki empati terhadap proses rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh dan Nias. Sebagai perbandingan, jumlah rumah baru yang berdiri telah mencapai hitungan 40 ribu unit. Namun pasokan sebesar itu belum memadai. Apalagi jika mengingat total kebutuhan rumah di daerah bencana ini mencapai 120 ribu unit.

Kesenjangan antara ketersediaan rumah baru dan warga yang masih mengungsi menuntut proses pembangunan kembali hunian harus berlangsung dengan kecepatan tinggi. Untuk optimalisasi penyelesaian pembangunan rumah, diperlukan konsistensi suplai material, tenaga kerja, dan kecukupan pendanaan dalam jumlah raksasa. Begitu pula dengan proses pengawasan di lapangan untuk memastikan tidak ada dana yang lari ke kantong pribadi atau diselewengkan.

Jelas ini sebuah tantangan mahabesar dalam pelaksanaan tugas rehabilitasi dan rekonstruksi. Sebagai ilustrasi, total kebutuhan material yang diperlukan dalam kalkulasi untuk pendirian ribuan rumah baru tersebut setara dengan keperluan pembangunan 85 menara kembar Petronas di Kuala Lumpur.

BRR tidak menutup mata terhadap deretan kesenjangan yang masih terjadi di berbagai sektor. Upaya berbenah terus berlangsung. Di antaranya mencakup upaya menegakkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam diri BRR. Ikhtiar ini, yang dirintis dari pengembangan organisasi, sistem tunjangan, hingga penegasan tidak adanya *fee* di luar gaji yang diterima atau berbagai praktek patgulipat lainnya, membuat kepercayaan para negara sahabat dan donor, yang telah menjanjikan bantuan hingga senilai US\$ 4,6 miliar, kepada pemerintah tetap tinggi.

Sejak awal berdiri, BRR mengambil sikap tegas anti terhadap penyelewengan keuangan negara. Sebagai ujung tombaknya, dibentuklah Satuan Anti-Korupsi (SAK). Hingga laporan ini naik cetak pada pertengahan April lalu, tidak kurang dari Rp 117 miliar uang negara atau 3,8 persen dari total nilai lelang proyek yang bersumber dari APBN dapat diselamatkan dari potensi terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Mekanisme penyelamatan itu termasuk tender ulang, evaluasi ulang, pembatalan kontrak, serta realokasi dana ke sektor lain.

Di samping isu strategis seputar *good governance*, kegiatan setahun terakhir dalam melakukan pembangunan kembali Aceh dan Nias memberikan banyak pelajaran berharga. Misalnya bagaimana mewadahi secara hukum proses pengadaan hingga pelaksanaan pembangunannya secara cepat di daerah pascabencana.

Tuntutan ini mulai mengemuka sesuai dengan maklumat berakhirnya masa tanggap darurat pada 26 Maret 2005. Penetapan berakhirnya fase penyelamatan dan pemulihan korban ini tidak serta-merta memulihkan daya dukung logistik, transportasi, serta kemampuan lokal dan nasional dalam mendukung proses pembangunan kembali Aceh dan Nias.

Dalam konteks inilah BRR bersyukur dengan lahirnya kebijakan pemerintah yang memperbolehkan penggunaan anggaran tahun 2005 hingga masa kerja tahun 2006. Begitu pula dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2005 yang memberikan otoritas penuh untuk melakukan proses penunjukan langsung terhadap proses perencanaan dan pembangunan perumahan.

Terobosan kebijakan lainnya mencakup lahirnya Peraturan Presiden Nomor 69 Tahun 2005 yang memberikan kewenangan pembentukan layanan satu atap untuk memudahkan koordinasi antara BRR dan para sukarelawan, negara-negara donor, lembaga kerja sama multilateral, dan LSM asing. Kesepakatan damai antara pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang telah terjalin pada Agustus 2005 juga semakin memudahkan dan mempercepat kelancaran kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi di lapangan.

Sejurus terobosan hukum itu niscaya tidak melahirkan kontribusi optimal tanpa komitmen segenap pelaku rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan Nias untuk bekerja keras dan meningkatkan kerja sama. Dalam setahun terakhir, staf BRR telah bekerja keras bahu-membahu dengan berbagai pihak, yang mencakup aparat pemerintah pusat dan daerah, prajurit Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian RI, tokoh masyarakat, negara donor, LSM, kontraktor, serta pekerja kemanusiaan lainnya.

Setiap hari, nyaris tanpa hari libur, kantor-kantor BRR di Banda Aceh, Nias, Jakarta, dan berbagai pelosok NAD buka hingga larut malam. Pusat-pusat kegiatan berbagai organisasi kemanusiaan dan lembaga donor juga terus melakukan kegiatan, bahkan juga di hari libur. Mengingat demikian besarnya skala kerusakan yang harus ditanggulangi, upaya membangun kembali Aceh dan Nias akan memerlukan waktu lama. Karena itu, dapatlah dimaklumi jika ungkapan ketidaksabaran dan tuntutan untuk selesaknya memperoleh hasil terus terdengar di mana-mana.

Untuk semua kemajuan yang telah dicapai, dan kerja sama yang telah terjalin selama setahun proses rekonstruksi, ucapan penghargaan terpuang kepada para pekerja kemanusiaan, sukarelawan domestik atau asing, aparat pemerintah, berbagai organisasi kerja sama internasional, LSM, lembaga bantuan multilateral, serta negara-negara donor.

Penghargaan serupa terpuang untuk pemerintah daerah NAD dan Provinsi Sumatera Utara. Jajaran musyawarah pimpinan daerah (muspida) di kedua provinsi, para anggota dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD), intelektual di kampus, serta tokoh agama dan masyarakat di kedua daerah tersebut. Ucapan yang sama ditujukan untuk rekan-rekan media, aktivis lembaga swadaya masyarakat, pemuka masyarakat, serta organisasi profesi dan usaha yang sejak awal BRR berdiri senantiasa memberikan input dan kritik yang membangun.

Penghargaan setulus-tulusnya disampaikan pula kepada Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, beserta menteri jajaran kabinet, yang memberikan kewenangan dan dukungan besar kepada BRR dalam menjalankan tugasnya. Begitu pula dengan para wakil rakyat di DPR yang memiliki komitmen tinggi dalam memberikan restu dan pengawasan terhadap pengalokasian dana negara dalam pembangunan kembali Aceh dan Nias.

Bentuk apresiasi BRR kepada mereka semua tidak hanya berhenti pada penyampaian penghargaan secara verbal. Lebih dari itu, sudah sepatutnya para pemangku kepentingan yang telah membantu proses pembangunan kembali Aceh dan Nias memperoleh penjelasan secara mutakhir, dengan data dan tingkat kemajuan yang dicapai di berbagai sektor.

Penjelasan itulah yang tertuang dalam lembar demi lembar laporan tahunan BRR, sebagai bentuk komitmen BRR dalam menghadirkan pertanggungjawaban kegiatannya kepada publik, baik kepada warga Aceh dan Nias, yang menjadi korban langsung dari bencana alam, jajaran pemerintah dan warga Indonesia pada umumnya, maupun komunitas internasional yang begitu antusias dalam membantu proses pembangunan kembali Aceh dan Nias.

Banda Aceh, 30 April 2006

Kuntoro Mangkusubroto
Kepala Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh-Nias

RINGKASAN UTAMA

Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias (BRR NAD-Nias) berdiri dengan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2005. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melakukan pelantikan terhadap tiga organ utama BRR NAD-Nias, yakni Badan Pelaksana, Dewan Pengarah, dan Dewan Pengawas, pada 30 April 2005. Dalam bilangan hari, Badan Pelaksana segera berangkat ke lokasi penugasan dan membuka kantor pusat di Banda Aceh serta kantor cabang di Nias dan Jakarta.

Belakangan, beleid darurat ini dikukuhkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2005. Produk hukum ini menegaskan bahwa lembaga yang bertanggung jawab untuk membangun kembali NAD dan Nias ini mengemban dua tugas pokok, yakni mengelola proyek yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan mengoordinasi proyek-proyek yang dibiayai oleh donor atau lembaga swadaya masyarakat (LSM) asing.

Estimasi kebutuhan pembangunan kembali Aceh dan Nias mencapai Rp 60 triliun. Dana sebesar ini antara lain bersumber dari moratorium utang pemerintah Indonesia sebesar Rp 21 triliun yang akan dialokasikan selama empat tahun anggaran. Sisanya berasal dari komitmen berbagai macam LSM, negara donor, lembaga kerja sama multilateral, dan para donatur individu yang tersebar dari Indonesia hingga masyarakat dunia.

Untuk tahun anggaran 2005, BRR NAD-Nias mengelola 101 satuan kerja yang bertanggung jawab terhadap 945 proyek APBN. Total anggaran tahun 2005 mencapai Rp 3,9 triliun. Proses penyerapan anggaran menunjukkan kemampuan pelaksanaan proyek kegiatan telah mencapai Rp 2,4 triliun (62.5%). Dalam laporan tahunan ini, akan diuraikan detail dari penyerapan anggaran negara tersebut. Di antaranya mencakup pertautan antara proses internal pengembangan organisasi BRR NAD-Nias dan ketersediaan payung hukum yang memungkinkan upaya percepatan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Sementara itu, dari sisi LSM dan donor, hingga kini tidak kurang dari 291 organisasi masih beroperasi di Aceh dan Nias. Jumlah ini menyusut tajam dari daftar pada Mei 2005 yang mencapai 490 organisasi. Kendati begitu, kesibukan mereka juga tetap tinggi dengan pengelolaan sebanyak 828 proyek kegiatan.

Akumulasi dari komitmen LSM, negara donor, dan lembaga kerja sama multilateral, serta kas negara hingga kini telah mencapai US\$ 4,6 miliar. Dengan demikian, dalam tempo 20 persen dari total masa baktinya, BRR telah mengumpulkan tidak kurang dari 70 persen kebutuhan dana untuk pembangunan kembali Aceh dan Nias.

Komitmen sebesar ini hendaknya tidak membuat banyak kalangan segera berbesar hati. Penelusuran lebih jauh dari detail proyek kegiatan yang diajukan menunjukkan masih besarnya disparitas di antara beberapa sektor pembangunan. Akibatnya, terdapat sejumlah sektor yang bisa dikategorikan telah memperoleh surplus pendanaan alias *over-funded*, sementara yang lainnya malah kurang.

Untuk mengatasi kesenjangan inilah BRR NAD-Nias menyusun serangkaian strategi implementasi pelaksanaan kegiatan. Di antaranya mencakup tindakan realokasi anggaran hingga upaya koordinasi dengan LSM, negara donor, dan pemangku kepentingan lainnya. Ikhtiar ini perlu terus bergulir agar komitmen pendanaan efektif yang telah diraih dapat berfungsi secara optimal sesuai dengan kebutuhan warga Aceh dan Nias.

Setelah setahun kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi berlangsung, setiap perjalanan melalui zona yang terkena tsunami memperlihatkan serangkaian rumah baru, proyek pekerjaan umum, dan lahan konstruksi yang digarap oleh instansi pemerintah, LSM, dan donor, baik nasional maupun internasional. Meskipun demikian, wilayah-wilayah yang lebih terpencil masih terabaikan, khususnya Nias.

Sejauh ini, berdasarkan hasil laporan sektor perumahan, di Aceh tercatat sudah 41.734 rumah terbangun. BRR menargetkan semua kebutuhan perumahan akan dapat terpenuhi pada pertengahan tahun 2007. Sementara itu, sekolah yang telah dibangun kembali sebanyak 524 unit. Di sektor kesehatan, 113 unit fasilitas kesehatan telah terbangun dan 7.380 pos kesehatan didirikan di berbagai pelosok.

Tidak kalah pentingnya adalah kemajuan di bidang infrastruktur, yaitu telah diresmikannya dua pelabuhan (Meulaboh dan Ulee Lheu) serta telah berfungsinya tiga pelabuhan udara (Kutacane, Meulaboh, dan Simeulue). Tabel 1.1 berikut ini menyajikan kemajuan dari proses rehabilitasi dan rekonstruksi secara ringkas:

Tabel 1.1. Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh–Nias dalam Angka

	Kerusakan/Kebutuhan	Oktober 2005	April 2006
Rumah Baru	120.000 unit	10.119 unit	41.734
Guru	2.500 (Guru meninggal)	1.964 (dilatih guru baru/pengganti)	2.430 (dilatih guru baru/pengganti)
Sekolah	2.006 unit	132 unit	524
Fasilitas Ibadah	11.536 unit	141 bangunan	489 bangunan
Fasilitas Kesehatan	127	38	113 (7380 pos kesehatan)
Kapal Nelayan	-	4.379 buah	6.160 unit
Tambak	20.000 ha	19.299 ha (pembersihan)	9.258 ha (rehab)
Sawah dan Kebun	60.000 ha	30.926 ha	37.926 ha
Jalan	3.000 km	-	490 km
Jembatan	120	-	41
Kredit Mikro	100.000 ukm	3.640 ukm	147.823 ukm
Pelabuhan Laut	14 pelabuhan	5 (proses rehabilitasi)	2 (selesai dan diresmikan) 3 dalam proses
Pelabuhan Udara	11 Bandara/air strip	2 Bandara	5 bandara/air strip/helipad

Sesuai dengan Pasal 16 ayat 1 butir h Perpu Nomor 2 Tahun 2005 yang kemudian ditetapkan menjadi undang-undang, BRR NAD-Nias harus memastikan penggunaan dana rehabilitasi dan rekonstruksi dilakukan dengan menjunjung tinggi integritas dan bebas dari tindak pidana korupsi. Implementasi dari amanat undang-undang tersebut adalah BRR NAD-Nias harus selalu mengedepankan prinsip kehati-hatian dan akuntabilitas dalam proses pengadaan.

Pada Perpu Nomor 2 Tahun 2005 pasal 16 ayat 1 butir f, telah ditetapkan bahwa BRR NAD-Nias harus melaksanakan pengadaan barang dan jasa sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Dengan demikian, setiap pengadaan barang dan jasa proses rehabilitasi dan rekonstruksi harus mengikuti tahapan-tahapan prosedur yang telah ditetapkan dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003.

Sikap BRR NAD-Nias yang memegang teguh asas kehati-hatian dalam menjalankan tugasnya berhasil mencegah potensi terjadinya penyelewengan keuangan negara. Laporan Satuan Anti-Korupsi (SAK) menunjukkan BRR NAD-Nias sejauh ini berhasil mencegah potensi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) Rp 117 miliar atau 3,8 persen dari total nilai lelang proyek yang bersumber dari APBN. Mekanisme penyelamatan termasuk tender ulang, evaluasi ulang, pembatalan kontrak, serta realokasi dana ke sektor lain.

Kehati-hatian dalam mengelola proses rehabilitasi dan rekonstruksi merupakan hal mutlak. Keniscayaan ini tidak lepas dari fakta bahwa lebih dari 60 persen dana berasal dari masyarakat internasional. Bahkan ketergantungan kita kepada masyarakat internasional pun terdapat pada dana APBN yang berasal dari paket moratorium negara-negara kreditor.

Dalam masa anggaran tahun 2005, BRR NAD-Nias juga telah memulai serangkaian strategi untuk percepatan pembangunan perumahan. Berbekal Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2005, BRR NAD-Nias menggelar proses penunjukan langsung para kontraktor perumahan untuk membangun permukiman warga NAD dan Nias. Undang-undang ini tidak hanya mengundang minat sekitar 3.000 perusahaan untuk mendaftarkan diri dalam proses prakualifikasi. Hingga laporan ini diturunkan, proses penunjukan telah memasuki masa sanggah, dan pada awal Mei 2006 kontrak akan diberikan kepada para kontraktor yang dinilai lolos proses seleksi. ■

