



PAPER – OPEN ACCESS

Model Pendekatan Lembaga Swadaya Masyarakat Dalam Penanggulangan Bencana Di Aceh

Author : Arfriani Maifizar
DOI : 10.32734/lwsa.v2i1.585
Electronic ISSN : 2654-7066
Print ISSN : 2654-7058

Volume 2 Issue 3 – 2019 TALENTA Conference Series: Local Wisdom, Social, and Arts (LWSA)



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/).

Published under licence by TALENTA Publisher, Universitas Sumatera Utara



Model Pendekatan Lembaga Swadaya Masyarakat Dalam Penanggulangan Bencana Di Aceh

Model Approach of Non-Governmental Organizations in Disaster Management in Aceh

Arfriani Maifizar^a, Afrizal Tjoetra^b, Putri Maulina^c

^{a,b}Sosiologi, Fisip, Universitas Teuku Umar, Alue Peunyareng, Meulaboh 23611, Indonesia

^cIlmu Komunikasi, Fisip, Universitas Teuku Umar, Alue Peunyareng, Meulaboh 23611, Indonesia

Email: rian_maya@yahoo.com

Abstract

The disaster management process in Aceh after the tsunami involved the Donor Institution, the International Humanitarian Agency, the Agency for rehabilitation, reconstruction and the emergence of various local NGOs that had a significant influence on the results of disaster management in a real way. The diversity of work approaches undertaken by several humanitarian agencies has led to the achievement of disaster management programs in the field. The dynamics of the approach pattern of relations between NGOs has an impact on the implementation of work that is maximum and on target in accordance with the needs of the disaster victims community. Based on these social phenomena, this study seeks to see how the NGO approach models in disaster management in Aceh. This study uses a framework for thinking about the relationship patterns, roles, models and strategies of the NGO approach in disaster management. The research method uses qualitative research methods with descriptive analysis so as to obtain a specific picture of the relevant NGO approach models in disaster management in Aceh. The technique in collecting data uses interview guides, literature studies and documentation. The results of the study revealed that the creation of several NGO approach models in disaster management. The establishment of a synergistic, harmonious and balanced relationship between NGOs. The variety of NGO approach models influences disaster management effectively and efficiently.

Keywords: Approach Model, Non-Governmental Organization, and Disaster Management

Abstrak

Proses penanggulangan bencana di Aceh pasca tsunami melibatkan Lembaga Donor, Lembaga Kemanusiaan Internasional, Badan rehabilitasi, rekonstruksi dan kemunculan berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) lokal telah membawa pengaruh secara signifikan terhadap hasil penanggulangan bencana secara nyata. Beragamnya pendekatan kerja yang dilakukan dari beberapa lembaga kemanusiaan telah menimbulkan pencapaian program penanggulangan bencana di lapangan. Dinamika pendekatan pola hubungan antar LSM ini berdampak pada pelaksanaan kerja yang maksimal dan tepat sasaran sesuai dengan kebutuhan masyarakat korban bencana. Berdasarkan fenomena sosial tersebut, penelitian ini berupaya melihat bagaimana model pendekatan LSM dalam penanggulangan bencana di Aceh. Penelitian ini menggunakan kerangka berfikir mengenai pola hubungan, peran, model dan strategi pendekatan LSM dalam penanggulangan bencana. Adapun metode penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan analisa deskriptif sehingga memperoleh gambaran spesifik mengenai model pendekatan LSM terkait dalam penanggulangan bencana di Aceh. Teknik dalam pengumpulan data menggunakan *interview guide*, studi kepustakaan dan dokumentasi. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa terciptanya beberapa model pendekatan LSM dalam penanggulangan bencana. Terjalinnnya hubungan yang sinergis, selaras dan seimbang antar LSM. Beragamnya model pendekatan LSM mempengaruhi penanggulangan bencana secara efektif dan efisien.

Kata Kunci: Model pendekatan, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan Penanggulangan Bencana.

1. Pendahuluan

Pasca bencana gempa dan tsunami Aceh pada 26 Desember 2004 lalu, daerah Aceh yang semula tertutup menjelma menjadi daerah yang sangat terbuka. Lebih dari 1.500 orang asing baik dari lembaga donor internasional, LSM Internasional, Badan PBB, media internasional, para relawan dan pihak lainnya hadir ke Aceh. Dukungan bantuan kemanusiaan yang datang dari segala penjuru dunia telah menempatkan Aceh sebagai serambi dunia. Selaras dengan besarnya dampak yang ditimbulkan akibat bencana ini, membutuhkan sebuah kebijakan penanganan yang komprehensif dalam suatu rangkaian tindakan yang berkelanjutan. Untuk keperluan tersebut, berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2005 pada tanggal 2 Maret 2005

dinyatakan bahwa proses rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh akan dilakukan dengan berpedoman pada cetak biru (*blue print*).¹ Hal ini bertujuan untuk pemulihan dan pengembalian hak-hak korban bencana demi memperbaiki tatanan masyarakat dalam suatu proses pembangunan jangka panjang.

Proses penanganan bencana ini dirancang oleh pemerintah melalui tiga tahapan. *Pertama*, tanggap darurat (Januari-Maret 2005) *kedua*, rehabilitasi (April 2005–Desember 2009), dan *ketiga*, rekonstruksi (Juli 2006 – Desember 2009). Ketiga tahapan ini dikoordinir oleh BRR (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) yang dibentuk pada tanggal 29 April 2005. Lembaga ini memiliki tanggung jawab mengkoordinasikan dan memonitor kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh-Nias.

Dalam perjalanannya, ketidakmampuan pemerintah menganggarkan dana perbaikan infrastruktur sebesar 46 triliun rupiah, menyebabkan perlunya keterlibatan lembaga Donor Internasional (IMF, World Bank, dan Badan PBB) dalam mendukung program rekonstruksi dan rehabilitasi². Dukungan ini melahirkan moratorium utang (*debt moratorium Paris club*) yang merupakan hasil dari kerjasama pemerintah dengan lembaga donor Internasional [1].

Upaya rekonstruksi dan penyaluran milyaran dolar dana bantuan kemanusiaan, juga telah menghadirkan 124 LSM internasional, 430 LSM nasional, lembaga Donor, dan Badan PBB yang terkait. Kedatangan LSM internasional seperti Bulat Sabit Merah, CARE, CARDI, CRS, Mercy corps, OXFAM, Save The Children, World Vision dan keterlibatan negara-negara donor seperti *Australian Partnership For Reconstruction and Development*, Pemerintah Jepang, Uni Eropa, Jerman, dan USAID telah membawa perubahan signifikan terhadap proses rekonstruksi ini [2].

Di awal tsunami, peran LSM internasional sangat dominan dalam membantu percepatan proses rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh,³ namun kemudian muncul persoalan ketika kinerja LSM internasional dan LSM lokal tidak mampu mewujudkan kemandirian masyarakat. Bahkan keterlibatan LSM internasional, khususnya kebijakan *cash for work* yang diprakarsai UNDP², justru memaksa kerangka pikir masyarakat menjadi sangat pragmatis, yang pada gilirannya menyuburkan perilaku konsumtif. Politik pemberian bantuan semacam itu mengakibatkan perubahan peran LSM internasional terhadap LSM lokal dalam hal implementasi program penyaluran bantuan kepada masyarakat tanpa menghiraukan modal sosial [3]³

Pada perkembangannya peranan LSM dalam praktek-praktek pembangunan yang menekankan pengalihan modal, perencanaan formal, spesialisasi, dan pengendalian oleh pemerintah pusat telah mengubah fungsi LSM sebagai alat kontrol sosial terhadap kebijakan dan program pemerintah menjadi LSM yang berperan sebagai mediasi dan mitra kerja pemerintah dalam menjalankan program-program pembangunan. Peran-peran yang dimainkan inilah yang membedakan LSM satu dengan yang lain sesuai dengan ideologi yang diembannya [4].

Model pendekatan penanggulangan bencana oleh Lembaga-Lembaga Swadaya Masyarakat ini diperlukan agar terjadinya kesinambungan dalam mempercepat proses penanganan bencana di tengah-tengah masyarakat Aceh. Model yang efektif akan menghasilkan sistem penanggulangan bencana yang cepat dan tepat sasaran. Dalam konteks ini setiap LSM yang di Aceh memiliki model pendekatannya tersendiri dalam penanggulangan bencana. Hal inilah yang perlu dikaji secara mendalam, untuk menemukan pola hubungan kerja, peran dan strategi penanggulangan bencana yang dilakukan antar LSM di Aceh.

2. Kajian Literatur

2.1. Peranan LSM dalam Manajemen Bencana

Noolen Heyzer dalam Affan Gaffar [5] mengidentifikasi tiga jenis peran yang dimainkan oleh LSM, yaitu: (a) mendukung dan memberdayakan masyarakat pada tingkat akar rumput yang sangat esensial dalam rangka menciptakan pembangunan yang berkelanjutan; (b) meningkatkan pengaruh politik secara meluas melalui jaringan kerjasama baik dalam suatu negara maupun dengan lembaga-lembaga internasional lainnya; dan (c) ikut ambil bagian dalam menentukan arah dan agenda pembangunan. Oleh karena itu, keterlibatan LSM dalam pelaksanaan program-program pembangunan di berbagai negara dunia ketiga menggiring dirinya beralih fungsi menjadi agen kapitalis yang melakukan penetrasi ke daerah-daerah pedalaman yang sepi akses [6]. Pendekatan sistem komando terhadap pengelolaan sumber-sumber daya ini lebih sering menghasilkan pemantapan sistem patronase sehingga disiplin ekonomi dalam pelaksanaan proyek menjadi terabaikan. Selain itu, pendekatan tersebut juga semakin meningkatkan semangat ketergantungan terhadap sumber-sumber asing dan menggusur prakarsa lokal (aspirasi tingkat

¹Blue print merupakan model pembangunan Aceh pasca tsunami yang di sahkan pada tanggal 15 April 2005 oleh Presiden. Blue print ini memuat rencana induk (master plan) sebagai acuan dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi, terdiri dari dua belas buku sesuai bidangnya. Penyusunan rencana induk (master plan) dilakukan melalui analisis yang holistik, komprehensif dan terpadu dengan memperhatikan 4 (empat) nilai yang melandasi pembangunan kembali Aceh, yang terdiri dari nilai kemanusiaan

²*Cash for work* merupakan pemberian uang secara tunai yang diberikan oleh LSM internasional kepada masyarakat korban sebagai imbalan atas *kerja bakti* pasca tsunami

³Suwando (2004), mengatakan “sosial kapital adalah salah satu tipe dari kapital yang non ekonomik kapital, dalam hal ini ekonomik kapital biasanya dianggap sebagai resources yang berkaitan dengan aspek ekonomi yang ujung-ujungnya di ukur dengan uang.

bawah) sehingga cenderung mendorong ke arah permusatan kekayaan dan kekuasaan politik⁴. Sebagai tanggapan terhadap kecenderungan itu, muncullah suatu tuntutan agar pembangunan lebih berkiblat pada rakyat yang menekankan pentingnya penguatan kapasitas kelembagaan dan sosial yang mendukung proses pengembangan, pengendalian, akuntabilitas, prakarsa, dan kemandirian lokal.

2.1. Strategi LSM dalam Pemberdayaan

Pada hakekatnya partisipasi sosial masyarakat tercermin pada strategi LSM dalam mengusahakan pendekatan dari bawah ke atas (*bottom up*) dengan memperlakukan manusia sebagai subyek pembangunan. Menurut Eliot (1987 :57) ada tiga strategi pendekatan yang musti dilakukan LSM yaitu : pertama, pendekatan kesejahteraan (*the welfare approach*) atau pendekatan pada pemberian bantuan kepada kelompok tertentu yang terkena musibah seperti kelaparan, bencana alam, peperangan, dan lain sebagainya. Pendekatan tersebut bertujuan untuk memberdayakan rakyat dalam menghadapi proses pemiskinan rakyat dan bukan memberikan kekuatan atau kemampuan dalam mengumpulkan dana bantuan. Kedua, pendekatan pembangunan (*the developmental approach*), yaitu memusatkan program kegiatan pada pengembangan proyek pembangunan yang bertujuan meningkatkan kemampuan, dan kemandirian masyarakat. Ketiga, pendekatan dalam konteks pemberdayaan pembangunan (*the empowerment approach*) yang melihat kemiskinan sebagai akibat proses politik dan berusaha memberi kekuatan atau melatih rakyat untuk mengatasi ketidakberdayaannya.

Pemberdayaan dalam konsep ini tidak hanya meliputi individu atau kelompok masyarakat lapisan bawah (*grassroots*), pinggiran (*peripheries*), dan perdesaan (*rural communities*) sebagai target program, namun juga semua kalangan yang ada di masyarakat termasuk dirinya sendiri [LSM]. Ini dilakukan demi mempertahankan semangat kemandirian dengan tanpa tergantung pada pemerintah dan memperkokoh jaringan di tingkat lokal, regional, nasional, bahkan internasional dalam rangka menghadapi persaingan yang semakin tajam. Pemberdayaan LSM sendiri antara lain meliputi kemampuan untuk dapat berkembang menjadi organisasi yang efektif, independen, dan berkesinambungan. Demi mewujudkan semua itu ada beberapa hal yang terus diupayakan, yaitu (1) efektivitas, keterbukaan, dan pertanggungjawaban; (2) otonomi dan sumber dana independen; dan (3) jaringan kerja baik jaringan kerja lokal, nasional, regional maupun internasional.

Menurut Korten (dalam Suharko) ada empat generasi LSM yang mempunyai strategi berbeda yaitu meliputi bantuan dan kesejahteraan (*relief and welfare*), pembangunan komunitas (*community development*), pembangunan sistem berkelanjutan (*sustainable systems development*), dan gerakan rakyat (*people's movement*) [7]. Bahkan Bank Dunia juga memiliki dua katagori untuk membedakan LSM pembangunan, yaitu LSM operasional yang bertujuan untuk merancang dan mengimplementasikan proyek-proyek yang berorientasi pembangunan dan LSM advokasi yang bertugas membela kasus-kasus khusus serta berusaha mempengaruhi kebijakan dan praktik Bank Dunia (Malena: 1995).

3. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan analisa deskriptif sehingga memperoleh gambaran spesifik mengenai model pendekatan Lembaga Swadaya Masyarakat terkait dalam penanggulangan bencana di Aceh. Teknik dalam pengumpulan data menggunakan *interview guide*, studi kepustakaan dan dokumentasi. Metode ini dimaksudkan untuk mendapatkan hasil yang mendalam berkaitan dengan permasalahan yang ingin dikaji. Adapun yang menjadi informan di dalam penelitian ini adalah Ketua LSM yang pernah kerja di Aceh

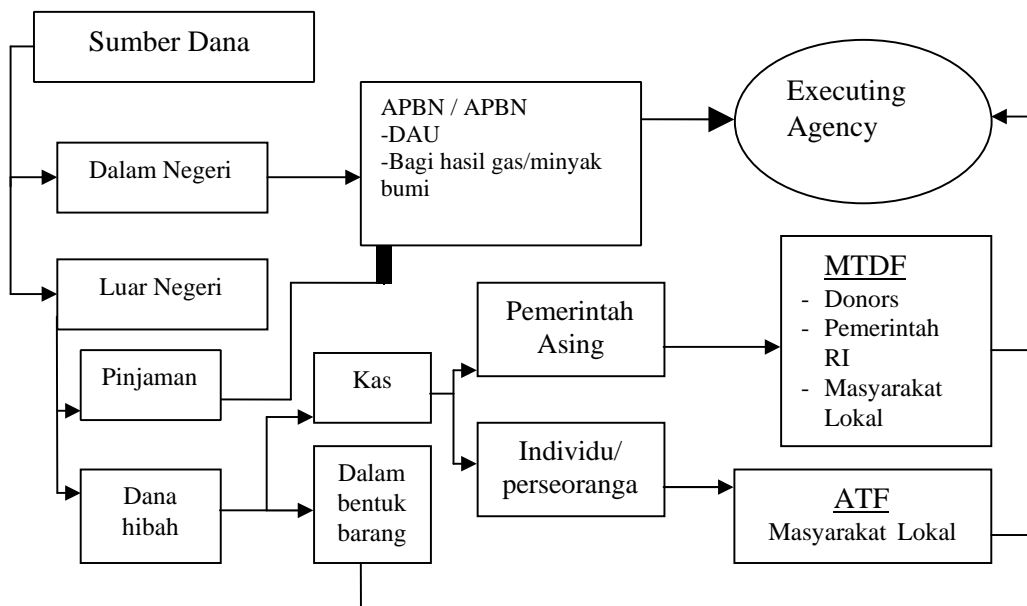
4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Model Pendanaan LSM dalam Program Penanggulangan Bencana

Berkaitan dengan pendanaan dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi, ada dua sudut pandang untuk mendesain mekanisme dan kelembagaan dalam membangun kembali Aceh, yaitu sumber dana (*source of fund*) dan alokasi dana (*allocation of fund*). Sumber dana sendiri diperoleh dari dalam negeri dan luar negeri. Jika sumber dana yang pertama menggunakan mekanisme APBN dan APBD sebagaimana yang tertuang dalam perundang-undangan, maka sumber dana yang kedua diperoleh dalam bentuk trust fund.

⁴Kombinasi dari teori-teori dan praktek pembangunan seperti itu di dalam kenyataannya bahkan berkembang menjadi doktrin dan dogma yang diberi nama 'pembangunanisme' (*'developmentalism'*) [Lihat misalnya Sach, Wolfgang, "The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power", London, Zed Books, 1992. Buku ini sudah diterbitkan di dalam bahasa Indonesia oleh CPSM pada tahun 1995 dengan judul 'Kritik atas Pembangunanisme: telaah Pengetahuan sebagai Alat Penguasaan']. Sebahagian besar LSM telah terhegemoni secara ideologis oleh doktrin semacam itu, dan secara sukarela menjadikannya sebagai landasan kegiatan mereka selama ini.

Trust fund sendiri terbagi menjadi dua jenis, yakni Multi Donors Trust Fund (MDTF) dan Aceh Trust Fund (ATF). MDTF merupakan mekanisme yang telah dikembangkan World Bank dan merupakan konsensus beberapa negara untuk membentuk trust fund yang dilengkapi dengan steering committee yang terdiri dari wakil negara donor, Pemerintah RI, dan masyarakat lokal. Mekanisme ini akan menjadikan MDTF sebagai one stop center untuk mengakses dana multidonor. Namun dalam prosesnya, MDTF memiliki keterbatasan antara lain: (a) adanya batasan masa operasi; (b) adanya pihak-pihak (biasanya individu) yang ingin langsung memberikan bantuan tanpa melalui mekanisme MDTF; dan (c) adanya kelemahan tentang otoritas tunggal (single authority) mengenai pendanaan. Terdapat jalan lain untuk mengatasi keterbatasan MDTF dalam hal pendanaan, yaitu melalui suatu trust fund alternatif, yaitu Aceh Trust Fund (ATF). Sama dengan MDTF, organisasi yang juga bertujuan untuk menampung dana dari masyarakat baik individu lokal, nasional maupun internasional yang ingin menyalurkan dananya bagi pembangunan Aceh. ATF juga dilengkapi dengan steering committee (SC) yang terdiri dari masyarakat lokal. Dalam pelaksanaannya, SC bekerjasama dengan executing agency yang dibentuk sebagai badan independen yang mengelola trust fund. Badan ini dibentuk untuk mengatasi hambatan-hambatan birokrasi guna mencapai percepatan dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh.



Gambar 1: Mekanisme Pendanaan dalam proses Rehabilitasi dan Rekonstruksi
(Sumber: www.multidonorfund.org)

Dari gambar di atas dapat dijelaskan bahwa sumber pendanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi berasal dari dua sumber yaitu sumber dana dari dalam negeri dengan sumber dana dari luar negeri. Sumber dana dalam negeri akan di alokasikan melalui APBN dan dari APBN akan di anggarkan dalam DAU (Alokasi Dana Umum) dan akan diserahkan kepada APBD sebagai bagi hasil antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah Aceh⁵. Sumber dana luar negeri berbetuk pinjaman dan dana hibah. Dana luar negeri di alokasikan untuk anggaran APBN dalam bentuk pinjaman. Pinjaman ini diberikan setelah ada kesepakatan penjanjian pemberian utang antara pemerintah Indonesia dengan negara donor.

Selain itu dana luar negeri dalam bentuk hibah di bagi dalam dua bentuk yaitu dana kas (tunai) dan dana dalam bentuk barang. Dana kas merupakan dana yang langsung dapat di cairkan dan berasal dari pemerintah asing maupun sumbangan dari masyarakat atau perseorangan. Dana bantuan dari Pemerintah Asing di koordinir oleh MTDF (Multi Trust Donor Fund), yang merupakan gabungan bantuan dari 15 Negara dan dikoordinir oleh Uni Eropa sebagai donor terbesar di NAD. Selain negara donor, di dalam MTDF juga melibatkan pemerintah Indonesia (BRR) dan perwakilan dari masyarakat Aceh.

Dana bantuan kemanusiaan berasal dari sumbangan individu atau masyarakat ini, di kelola oleh ATF (*Aceh Trust Fund*). Untuk mencegah terjadinya penyelewengan dana, baik yang terkumpul di dalam MTDF, ATF dan APBN maupun bantuan

⁵Pembagian hasil ini ditetapkan oleh Pemerintah, sejak berlakunya otonomi khusus bagi daerah Aceh tahun 2001

kemanusiaan dalam bentuk barang maka di bentuk badan yang disebut Executing Agency. Tugasnya adalah untuk mengawasi mekanisme penyaluran bantuan untuk proses rehabilitasi dan rekonstruksi agar tidak melenceng dari tujuan semula.

Strategi pendanaan tersebut sejalan dengan yang disampaikan oleh Mantan manajer ACH Aceh:

“Strategi yang dibangun pada pola kerja dengan LSM Lokal masa itu adalah dengan mensiasati kerja-kerja di lapangan. Pada kenyataannya program kerja yang sustainable tidak akan berhasil bila bantuan hibah yang diberikan kepada masyarakat tidak berguna. Jangka waktu yang singkat dengan pemberian dana bantuan ini tidak akan mengubah kemandirian di dalam masyarakat, malah membuat kehidupan masyarakat menjadi lebih terpuruk dari pada sebelumnya. Hal ini disebabkan ketergantungan masyarakat terhadap dana bantuan sangat besar. Diterapkannya mekanisme ini bukan lain hanyalah bertujuan untuk mengatasi keterbatasan waktu dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi serta mengatasi pergeseran komitmen para donor. Hal ini mengantisipasi kegagalan komitmen para donor yang disebabkan dengan alasan karena terjadinya perubahan dalam politik negara, bergesernya komitmen para pendonor, berakhirnya periode anggaran negara donor, terjadinya bencana berskala internasional di negara lain, dan terganggunya mekanisme akuntabilitas sehingga menurunkan kepercayaan dari negara donor [2].

4.2. Model Pendekatan Kerja BRR– LSM Lokal

Model pendekatan kerja yang dilakukan BRR terhadap LSM lokal. Kecenderungan ini tampak jelas dalam pola hubungan kerja di antara keduanya, terutama berkaitan dengan pelaksanaan program di lapangan. LSM lokal dalam hal ini berfungsi sebagai penyedia data dan hasil kerja kepada BRR. Seluruh informasi yang berhubungan dengan kinerja LSM lokal di laporkan kepada BRR. Oleh karena itu, hubungan yang terjalin hanya sebatas koordinasi informasi bukan pada tataran konseptual strategis dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi.

Peranan BRR sebagai badan koordinasi bagi lembaga–lembaga donor, LSM Internasional, dan LSM lokal juga tidak memiliki kemampuan dalam menjalankan perannya dalam mengontrol dan mengkoordinir bantuan rekonstruksi. Ini bisa dilihat dari dana bantuan dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi yang tercatat mencapai US\$7,5 Miliar hanya baru terealisasi sebesar US\$ 4,4 Miliar [1].

Triliunan rupiah yang dikuncurkan masyarakat Internasional, lembaga donor pada LSM internasional, LSM lokal, dan pemerintah menyebabkan ketidakpuasan masyarakat korban tsunami terhadap perkembangan proses rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh. Realisasi program pembangunan yang tidak seimbang dan tidak transparan membuat masyarakat korban yang lemah secara politik-ekonomi menjadi semakin tersisihkan. Mereka juga tidak bisa mengakses kemana saja dana triliunan rupiah yang telah masuk ke Aceh. Masyarakat korban hanya dijadikan sebagai “pononton” dari proses pembangunan yang tidak transparan dan timpang itu sehingga membuat mereka terus tergantung dalam ketidakmandirian. Dilain pihak peranan LSM lokal dan internasional saling melengkapi. LSM internasional yang memiliki modal tetapi tidak mengetahui lapangan, sedangkan LSM lokal mengetahui lapangan namun tidak memiliki modal. BRR sebagai koordinator menjadi pihak penengah cenderung menegasikan peran LSM lokal dan lebih condong pada LSM internasional yang memiliki dana.

LSM lokal sebagai besar sebagai staff pekerja BRR yang didasarkan pada pendekatan gaji dengan nominal yang cukup tinggi. Namun perpindahan sebagian pimpinan LSM lokal menjadi staff BRR menyebabkan melemahnya kinerja LSM. Terang saja hubungan ini menjadi sangat tidak efektif. Sumber daya lokal dan kelembagaan daerah yang berkualitas terserap ke dalam BRR, sehingga staff LSM lokal sudah bukan lagi menjadi patner (mitra kerja), melainkan menjadi pekerja BRR. Dengan demikian, mereka kehilangan posisi strategis dalam menentukan arah rehabilitasi dan rekonstruksi yang berperan pada semua level kerja yang multidimensi.

5. Model Pendekatan Kerja LSM Internasional dan LSM Lokal dalam Penanggulangan Bencana di Aceh

Keterlibatan dan beragamnya model, peran, serta fungsi yang dijalankan oleh LSM internasional dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi mempengaruhi hubungan kerja yang dijalankan oleh LSM lokal. Secara umum ada beberapa faktor utama yang mempengaruhi hubungan kerja antara LSM internasional dengan LSM lokal. Pertama, masuknya lembaga donor sebagai pemberi dana (faktor pendanaan). Hubungan kemitraan antara LSM internasional LSM lokal ditandai dengan adanya perjanjian kontrak kerja setelah pengajuan proposal diterima oleh LSM Internasional. Biasanya LSM internasional lebih mendominasi dalam pengambilan keputusan sebab mereka yang memberikan dana dan membuat konsep yang akan di jalankan oleh LSM lokal. Dalam pelaksanaan di lapangan, intervensi juga dilakukan oleh pihak LSM internasional. Mereka memberi target capaian dalam program kerja dan menuntut laporan keuangan yang sesuai dengan format yang diberikan. Kedua, penyalur dana dan perantara program dana (kerjasama dalam implementasi kerja). Hubungan kerjasama LSM internasional dengan LSM lokal pada awalnya disebabkan kehadiran lembaga donor dalam penyaluran dana dan penawaran program yang dijalankan baik oleh LSM internasional maupun LSM lokal. Hubungan ini pada dasarnya bersifat rekanan dalam proses implementasi program di

masyarakat. Dengan pertimbangan singkatnya jangka waktu keterlibatan LSM internasional di Aceh memicu perlunya peningkatan peran LSM lokal di dalam masyarakat—sebagai kejangkitan tangan dari LSM internasional.

Ketiga, sebagai pelaksana dari program yang dijalankan LSM lokal. Dalam hubungan ini, kerja sama antara LSM internasional dengan LSM lokal bukan sekedar kemitraan dalam penyaluran dana dan implementasi program. Di sini LSM internasional bisa menjadi pelaksana dari program yang dibuatnya. Alasan mengapa pola kerjasama semacam ini terbentuk adalah disebabkan ketidakmampuan LSM lokal dalam menjalankan program-program yang ditawarkan oleh LSM internasional serta kecilnya kemampuan dana yang dimiliki oleh LSM internasional untuk “membayar” agen-agen mereka di tingkat lokal.

Dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi, banyak LSM internasional yang menyalurkan dana dan programnya melalui LSM lokal yang telah memiliki jaringan dinegaranya atau langsung ke masyarakat. Secara umum, LSM internasional yang langsung menyalurkan dananya ke masyarakat dikarenakan dana yang diperoleh berasal dari sumbangan masyarakat internasional dalam jumlah yang kecil. Karena minimnya dana yang dimiliki, menyebabkan hubungan kemitraan LSM internasional dengan LSM lokal hanya bersifat temporer.

Dalam hal pendanaan, hubungan kerja antara LSM internasional dengan LSM lokal disalurkan melalui lembaga donor. Karena kebanyakan donor internasional melakukan penyaluran dana langsung kepada LSM lokal, hubungan kerja antar LSM internasional menjadi tidak sehat. Bentuk kompetisi yang buruk itu biasanya berbentuk perebutan wilayah kerja dan penumpukan proyek pada satu tempat. Biasanya LSM internasional menggunakan tenaga LSM lokal dengan kompensasi tinggi karena mereka juga sangat memerlukan informasi tentang kondisi di lapangan. Informasi tersebut selanjutnya digunakan sebagai referensi pencairan dana, sehingga hasilnya bisa sesuai dengan apa yang digariskan lembaga donor internasional.

Implementasi fungsi koordinator dan fasilitator yang efektif antar LSM lokal dan LSM Internasional juga menjadi pemandangan yang sering dijumpai. Ini terjadi karena masing-masing lembaga cenderung ingin mengumpulkan dana sebanyak-banyaknya demi kelangsungan hidup lembaga. Itulah sebabnya, lembaga LSM internasional yang menjanjikan bantuan kepada masyarakat dalam menghabiskan dana operasional dalam waktu yang lama.

Sesuai dengan pengalaman dari salah seorang mantan Ketua LSM Internasional di Aceh, mengatakan:

”Selama pengalaman saya dalam melakukan hubungan kerja dengan NGO lokal di Aceh, ada beberapa NGO lokal yang bagus. Namun, kebanyakan semua NGO lokal yang aktif sebelum tsunami, memiliki kinerjanya lebih bagus dari pada yang dibentuk dan aktif sesudah tsunami. Selain lebih mampu dalam melakukan pendampingan, kemampuan manajemen dan dan memiliki pengalaman kerja yang memadai, kapasitas mereka di lapangan juga telah diakui... Sedangkan NGO lokal pasca tsunami, atau yang sebelum tsunami sudah ada namun tidak aktif, belum mampu melakukannya. Mereka biasanya dibentuk hanya berdasarkan orientasi proyek dan tidak disertai dengan kemampuan dan SDM yang memadai serta rendahnya pengalaman kerja yang mereka miliki.”⁶ Sementara itu, hubungan antara LSM internasional dengan LSM lokal sangat berkaitan dengan peran yang mereka mainkan. Peran LSM lokal sebagai perantara antara masyarakat dan LSM internasional akan mengalami kegagalan ketika pihak LSM internasional menjalankan kerja-kerjanya dalam jangka waktu yang singkat. Bila sudah demikian, transfer pengetahuan juga tidak maksimal. Hal ini menyebabkan posisi LSM lokal akan menjadi lemah. Hubungan ini semakin terlihat tidak seimbang ketika LSM internasional menggunakan tenaga ahli dari negaranya, meski dengan SDM yang rendah sekalipun. Perekrutan tenaga asing ini akan menyebabkan dana pembangunan dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi akan kembali ke negaranya masing-masing.

Selain itu jenis pola pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh LSM internasional melalui LSM lokal berbeda-beda. Satu pihak memberi bantuan dana hibah (grant), sedangkan pihak yang lain memberi bantuan bersifat dana bergulir (revolving fund). Begitu juga program cash for work yang digagas dan diimplementasikan oleh sejumlah LSM telah memunculkan dampak sosial yang cukup meresahkan. Sebagian LSM internasional memanfaatkan SDM lokal sebagai pekerjanya, menyebabkan penguatan kelembagaan akan semakin menurun karena staf-staf LSM lokal tidak dapat menduduki level strategis di dalam lembaga LSM internasional.

Pada perkembangannya, hubungan kemitraan antara LSM internasional dengan LSM lokal kerap terjalin namun tidak mempertimbangkan kebutuhan LSM lokal itu sendiri. Banyaknya pembentukan LSM lokal dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi menyebabkan memiliki kemampuan dalam melakukan kerja-kerja di masyarakat. Strategi Implementasi program LSM dilakukan seperti yang direncanakan. Kondisi yang dialami LSM lokal tersebut akhirnya menjadi tanggung jawab LSM internasional. Pihak yang terakhir ini terpaksa harus berperan sebagai “boss” yang melatih “anak buahnya”. Sehingga terjadilah pengambilalihan program. Pengambilalihan program oleh LSM terhadap berjalan LSM lokal terjadi bila lembaga LSM internasional yang berperan sebagai pemberi dana dan berperan menjadi pelaksana dari proyek yang didanainya sendiri.

⁶Wawancara dengan Ilman, Februari 2019.

Dalam implementasi kerja, pola hubungan yang dibangun oleh LSM internasional berjalan sinergis dalam pendanaan anggaran untuk program-program pembedayaan dan kemanusiaan. Program kerja-kerja yang dilaksanakan oleh LSM lokal dilakukan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini disebabkan program-program yang ditawarkan LSM internasional seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan masyarakat. Dalam banyak kasus, LSM internasional tidak mampu berkoordinasi satu sama lain. Malah dengan alasan berkolaborasi mempercepat penanganan bencana, mereka justru berkompetisi demi proyek masing-masing.

Dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi, kebanyakan LSM internasional tidak memiliki pengalaman kerja yang berhubungan dengan kerja-kerja di dalam masyarakat. Begitupun dengan LSM lokal yang dibentuk pada masa post-disaster recovery. Mereka juga tidak memiliki pengalaman dan pengetahuan yang memadai tentang “aturan main” dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi. Karena itulah timbul berbagai, mulai dari soal pendekatan, model lembaga, perubahan fungsi, maupun pengalihan wewenang dalam hubungan kerja ini.

Hubungan ini terjalin dengan baik ketika peran LSM internasional tidak sekadar agen dari proyek pembangunan dan berfungsi sebagai kontraktor utama dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi. Tanpa melakukan penguatan kelembagaan dan kapasitas LSM lokal, implementasi program mereka jelas akan melenceng dari harapan masyarakat. Kerjasama dengan melakukan pembagian kerja secara merata sudah pasti akan membantu penanggulangan bencana.

Peran LSM lokal sebagai sebuah bentuk organisasi dalam melakukan pemberdayaan pada kelompok masyarakat tidak akan berfungsi ketika dalam mengimplementasikan program dari LSM internasional tanpa berdasarkan pada kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Benturan akibat perbedaan visi, misi, tujuan dan model dalam hubungan kerja antara LSM internasional dan LSM lokal menyebabkan masing-masing LSM melakukan kerja-kerja di masyarakat dengan pola kerja secara sendiri-sendiri. Ketidakharmisan dan koordinasi yang baik menyebabkan hasil yang dicapai tidak sesuai dengan keinginan masyarakat, hal ini menyebabkan terjadinya penolakan masyarakat terhadap program kerja yang di jalankan oleh LSM internasional dan LSM lokal dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi ini.

Peran LSM internasional sangat membantu dalam proses penanggulangan bencana di Aceh, dukungan pendanaan dan transfer ilmu pengetahuan yang di berikan berdampak terhadap kualitas sumber daya LSM lokal. Model Pendekatan LSM lokal sebagai perantara dalam menyalurkan bantuan serta program rehabilitasi dan rekonstruksi juga membawa implikasi yang positif. Ini akan terasa berbeda, ketika timbulnya berbagai masalah dalam hubungan kerja diantara LSM internasional dan LSM lokal. Perebutan retorika kerja, tumpang tindih kerja, dikotomi pekerja lokal dan internasional bahkan sampai pada penyerapan dana yang tidak memihak pada kebutuhan dasar korban, jelas akan mempengaruhi proses pelaksanaan kerja di dalam masyarakat. Sehingga hal ini akan berbenturan dengan keinginan masyarakat korban dalam penanggulangan bencana.

6. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian di atas mengungkapkan bahwa tercipta beberapa model pendekatan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam penanggulangan bencana, yaitu (1) Model Pendanaan LSM dalam Program Penanggulangan Bencana, strategi digambarkan dengan terbentuknya sistem pendanaan yang transparan dalam program penanggulangan bencana di Aceh; (2) Model Pendekatan Kerja BRR– LSM Lokal, digambarkan dengan adanya hubungan kerja dalam bentuk koordinasi sebagai mitra dalam program-program penanggulangan bencana di Aceh; dan (3) Model Pendekatan Kerja LSM Internasional dan LSM Lokal dalam Penanggulangan Bencana di Aceh, hal ini digambarkan dengan .

Berdasarkan model-model pendekatan yang muncul dari strategi penanggulangan bencana oleh LSM ini menunjukkan terjalannya hubungan yang sinergis, selaras dan seimbang antar LSM di Aceh jika terbentuk model pendekatan kerja yang dua arah. Hubungan ini semakin baik ketika peran LSM bukan agen dari proyek pembangunan dan berfungsi sebagai pelaku utama dalam penanggulangan bencana. Penguatan kelembagaan dan kapasitas LSM lokal, implementasi program yang jelas sesuai dari harapan masyarakat sangat menentukan model pendekatan dalam keberhasilan program penanggulangan bencana. Kerjasama dalam pembagian kerja secara merata dan terkoordinasimempercepat keberhasilan penanggulangan bencana secara efektif dan efisien di Aceh.

Referensi

- [1] www.worldbank.org. www.e-aceh.nias.org
- [2] BRR. 2005. *Aceh dan Nias: Laporan Tahunan Tsunami Upaya Pemulihan dan Langkah Ke Depan*.
- [3] Sulistyanyingsih. 2005. *Resistensi berbasis pengetahuan lokal : Studi Kasus Petani Hutan “MR Mosaik” Desa Termulus di RPH Kedungsambi*. Tesis. Program Studi Sosiologi, Pasca sarjana. Yogyakarta: UGM.
- [4] Fakhri, Mansour. 1996. *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial: Pergolakan Ideologi LSM di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- [5] Gaffar, Affan. 1997. *NGO/LSM: Ruang Publik dan Civil Society di Indonesia*.
- [6] Billah, M.M. 1997. *Peran Ornop dalam Proses Demokrasi yang Berkedaulat Rakyat. dalam Agenda LSM Menyongsong tahun 2000*. Jakarta: LP3ES. hal., 197.

- [7] Suharko. 2003. *NGO, Civil Society dan Democracy: Kritik atas Pandangan liberalisme*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Volume 7, No.2. Noveber 2003.
- [8] _____ dan Abdul H.G.N. *LSM di Indonesia: Perkembangan dan Prospeknya*. Prisma No. 4 Tahun 1998. Jakarta: LP3ES.
- [9] _____.2000. *Perkembangan Ornop di Indonesia*". Dalam Seminar Wawasan tentang LSM Indonesia: Sejarah, Perkembangan Serta Prospeknya. Yayasan SMERU.
- [10] _____.2001. *Sesat Pikir: Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Insist Press.
- [11] _____.2005. *Merajut Demokrasi: Hubungan NGO, Pemerintah, dan Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (1966-2001)*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- [12] Laporan Satu tahun Kegiatan BRR. *Membangun Tanah Harapan NAD*. April 2006.
- [13] Laporan BRR. *Master Plan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD*. April 2005.
- [14] Ilman Manager WIIP Aceh, 29 Februari 2019
- [15] Fadhillah Manager ACH Aceh, 27 Februari 2019