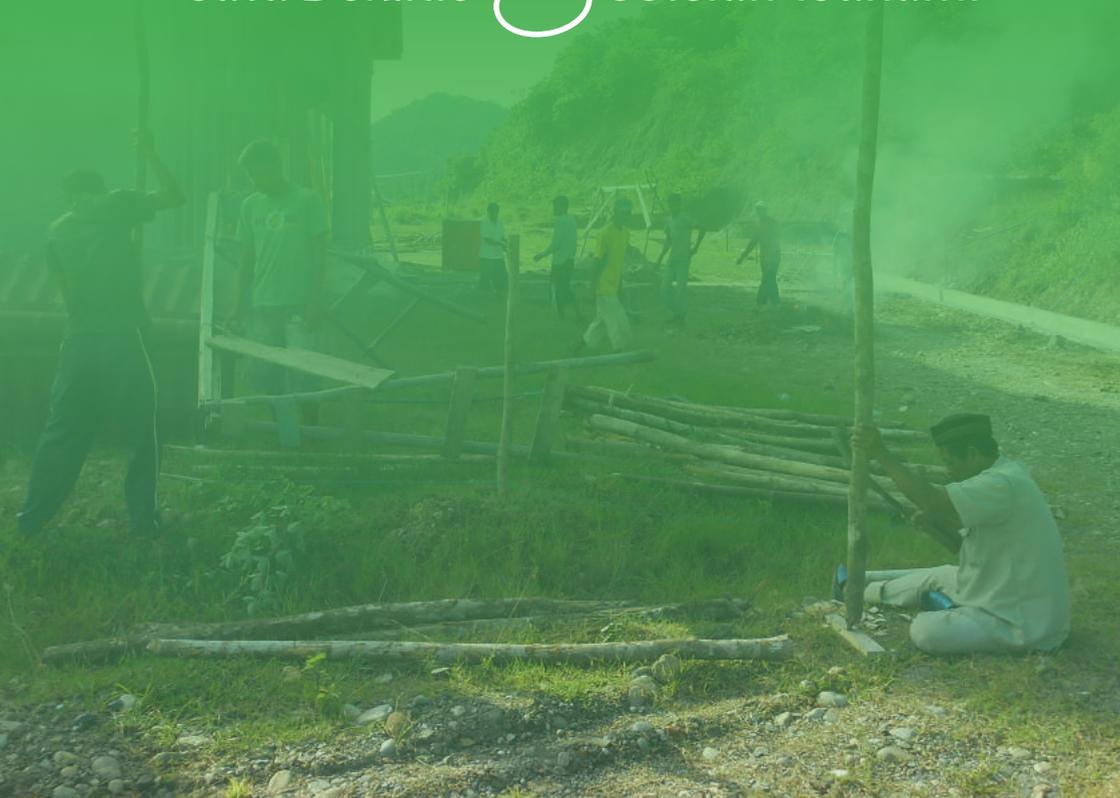


Gampong di Aceh

Satu Dekade Setelah Tsunami



Penulis Laporan: Craig Thorburn & Bryan Rochelle



Australian Government

Department of Foreign Affairs and Trade



EARTH
OBSERVATORY
OF SINGAPORE

An Institute of Nanyang Technological University



MONASH
University

Tim Riset Tata Kelola Pemerintahan Desa 2014:

Penasehat Riset Senior:	Craig Thorburn
Peneliti Lapangan Senior:	Bryan Rochelle
Penasehat Gender:	Eka Srimulyani
Pembaca/Analisis:	Marzi Afriko
Asisten Administrasi:	Dian Agustin
Peneliti Lapangan:	Fuad Ramly Firdaus Muhajir Al Fairusy Fauzan Ali Fikri Akmal Saputra Bustami Abubakar Masrizal Nurlaila Rosnida Sari Humaerah Muchlis Siti Rahmah Dewi Fithria Riswati
Penulis Laporan:	Craig Thorburn Bryan Rochelle Universitas Monash, Victoria, Australia
Penerjemah:	Irma Suryani
Penyelarasan Edisi Indonesia:	Ibnu Mundir Rachmad Hidayat

Riset ini terlaksana atas dukungan Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia atau DFAT (Australian Department of Foreign Affairs and Trade), Observatorium Bumi Singapura atau EOS (Earth Observatory of Singapore) dan Yayasan Pusat Penelitian Aceh dan Samudera Hindia atau ICAIOS (International Centre for Aceh and Indian Ocean Studies). Semua pernyataan, pendapat, dan rekomendasi yang tertuang dalam dokumen ini tidak mewakili pandangan dari DFAT, EOS, ICAIOS atau Universitas Monash (Monash University).

Ucapan Terima Kasih

Proyek Penelitian mengenai Tata Kelola Pemerintahan dan Pemberdayaan Desa Sepuluh Tahun setelah Tsunami 2004 adalah hasil kerja sama antara sejumlah peneliti dari Monash University dengan sekelompok peneliti lokal dari berbagai institusi dan universitas di Aceh yang tergabung dalam Yayasan Pusat Penelitian Aceh dan Samudra Hindia atau ICAIOS (Internasional Centre for Aceh and Indian Ocean Studies). Proyek penelitian ini dapat dilaksanakan atas dukungan pendanaan yang sangat membantu dari Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Pemerintah Australia atau DFAT (Australian Department of Foreign Affairs and Trade), khususnya Unit Tanggap Bencana Kedutaan Australia di Jakarta, dan Observatorium Bumi Singapura atau EOS (Earth Observatory of Singapore) yang merupakan bagian dari Universitas Teknologi Nanyang. Proyek Penelitian Pemerintahan Desa ini adalah bagian dari sebuah upaya lintas-disiplin yang lebih besar bernama Kajian Aceh Pasca Bantuan (Aftermath of Aid, AoA) yang dilaksanakan secara bersama oleh ICAIOS dan EOS.

Berbagai pihak telah berkontribusi pada Proyek Penelitian Pemerintahan Desa ini yang kami tidak mungkin menyebutkan nama-nama mereka satu persatu. Tim Peneliti hendak menyampaikan rasa terima kasih yang tulus kepada pihak-pihak yang telah membantu proyek ini mencapai tujuannya, terutama Dr Saiful Mahdi dan seluruh tim ICAIOS yang telah memberikan dukungan yang tak ternilai terutama dalam berbagai aspek akademis dan administrasi, yang tanpa mereka proyek ini tidak akan mungkin terlaksana. Demikian juga, kami juga ingin menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada Ketua Tim AoA Dr. Patrick Daly, tanpa antusiasme dan ketekunannya proyek ini tidak akan mencapai hasilnya dengan baik. Selanjutnya, dari Universitas Monash, kami mendapatkan bantuan dari Professor Haripriya Rangan dan Manajer Pengembangan Bisnis, Beverly Baugh, yang telah membantu

kami melewati birokrasi Universitas Monash dalam upaya memperoleh dukungan dana. Kami juga sampaikan apresiasi dan terima kasih atas bantuan dari para staf kunci di Kementerian Luar Negeri dan Perdagangan di kedutaan Australia di Jakarta. Proyek ini dimulai pada saat proyek Local Governance and Community Infrastructure for Aceh Project 2 (LOGICA2) dari Australian Aid baru saja berakhir, dan kami sangat bersyukur atas kesempatan untuk berdiskusi dengan para pimpinan dan staf yang masih bertugas mengenai berbagai isu terkini, serta pinjaman beberapa perabotan kantor yang dapat kami gunakan untuk kantor AoA.

Tim peneliti tata kelola pemerintahan *gampong* sangat berhutang budi khususnya kepada para *Geuchik*/Kepala Desa dan anggota masyarakatnya serta staff pemerintah kabupaten dan provinsi yang telah meluangkan waktunya untuk berbagi ilmu dan pengalaman dengan para peneliti kami. Kami sangat berharap bahwa proyek dan laporan hasil kerja ini kemudian akan memberikan perubahan positif terhadap terwujudnya tata kelola pemerintahan desa yang lebih baik bagi masyarakat *gampong* di Aceh.

Ketika proyek penelitian ini berlangsung, kami menerima banyak masukan dan pandangan yang sangat berharga dari Dr Eka Srimulyani, yang juga meluangkan waktu di tengah kesibukannya untuk menemani para peneliti turun ke desa-desa dan turut membantu memfasilitasi diskusi kelompok dengan para perempuan di sana. Kami juga berterima kasih atas bantuan Marzi Afriko yang ikut berpartisipasi mulai dari tahap pertengahan proyek ini dengan memberikan bantuan analisa atas data mentah hasil wawancara lapangan, observasi dan diskusi kelompok, serta memandu pelaksanaan penelitian lapangan di paruh kedua dan pengembangan studi kasus. Ucapan terima kasih secara khusus juga kami haturkan kepada Dian Agustin yang semula bergabung dalam proyek sebagai “enumerator”, tetapi kemudian menjadi bagian penting dari tim dengan menyediakan bantuan logistik dan administrasi kepada para peneliti senior dan peneliti lapangan. Akhirnya, ucapan terima kasih yang tak terhingga kami sampaikan kepada para anggota tim peneliti lapangan, bekerja bersama mereka adalah sebuah keistimewaan dan

kenikmatan tersendiri. Kami sangat berharap dapat bekerja sama lagi di masa yang akan datang.

Pendapat yang disampaikan pada laporan ini adalah pandangan dan tanggung-jawab penulis dan tidak mewakili pandangan resmi dari DFAT, EOS, ICAIOS atau Universitas Monash. Penulis bertanggung jawab penuh atas segala kesalahan berkenaan dengan fakta atau analisis yang tertulis dalam buku ini. Pertanyaan atau permintaan informasi tambahan dapat disampaikan kepada Craig Thorburn Craig.Thorburn@monash.edu atau Bryan Rochelle bryanrochelle1@gmail.com

Informasi tentang proyek penelitian Aceh Pasca Bantuan Tsunami dapat ditemukan pada:

www.earthobservatory.sg/research-group/aftermath-aid

Daftar Akronim dan Istilah

ACARP	Aceh Community Assistance Research Project
ADG	Alokasi Dana Gampong
AIPRD	Australia-Indonesia Partnership for Reconstruction and Development
AusAID	Australian Agency for International Development
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BKPC	Bantuan Keuangan Peumakmu Gampong
BPD	Badan Perwakilan Desa
BRR	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias
DFAT	Australian Department of Foreign Affairs and Trade
EOS	Earth Observatory of Singapore
GAM	Gerakan Aceh Merdeka
<i>Gampong</i>	Desa (Aceh)
ICAIOS	International Center for Aceh and Indian Ocean Studies
<i>Keuchik</i>	Kepala desa (Aceh)
<i>Haria Peukan</i>	Petugas adat yang bertanggung jawab mengelola pasar (Aceh)
<i>Imuem Meunasah</i>	Imam masjid/surau desa (Aceh)
Kaur	Kepala Urusan, Kepala seksi di pemerintahan desa
<i>Keujreun Blang</i>	Petugas adat yang bertanggung jawab mengelola sektor Pertanian, seperti irigasi (Aceh)

KPMD	Kader Pembangunan Masyarakat Desa
LKMD	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LMD	Lembaga Musyawarah Desa
LOGICA	Local Governance and Community Infrastructure for Aceh Project
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat, disebut juga dengan NGO
<i>Meunasah</i>	Bangunan surau yang digunakan untuk sholat, pengajaran agama, tempat pemuda <i>gampong</i> bermalam, dan balai pertemuan
MSR	Multi Stakeholders Review (Review oleh beragam pemangku kepentingan tentang rehabilitasi dan rekonstruksi pasca konflik)
<i>Mukim (Kemukiman)</i>	Satuan teritori atau sosial yang terdiri dari tiga hingga sepuluh <i>gampong</i> . <i>Mukim</i> juga menjalankan fungsi adat di bidang alokasi pertanahan dan sumber daya, pewarisan, pernikahan serta hukum adat (keagaman) di tingkat kemukiman (Aceh)
NGO	<i>Non-Governmental Organisation</i> , Organisasi Non-Pemerintah
<i>Panglima Laot</i>	Petugas adat yang menjadi pemimpin dalam masyarakat nelayan yang bertanggung jawab dalam adat dan praktek tradisional perikanan laut, termasuk mengelola area penangkapan ikan dan menyelesaikan konflik.
PAUD	Pendidikan Anak Usia Dini
<i>Pawang Glee</i>	Petugas adat yang bertanggung jawab atas adat dan praktik tradisional terkait dengan manajemen hutan masyarakat
<i>Peutua Seuneubok</i>	Petugas adat yang bertanggung jawab atas adat dan praktik tradisional terkait pengelolaan

	kebun masyarakat dan lahan pekebunan non-irigasi
PKK	Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga
PNPM Mandiri	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri
PPK	Program Pengembangan Kecamatan (<i>Kecamatan Development Program, KDP</i>)
Polindes	Poliklinik Desa
Posyandu	Pos Pelayanan Terpadu
Qanun	Peraturan yang dikeluarkan pada tingkat provinsi dan kabupaten di Aceh
SPP	Simpan Pinjam Perempuan <i>Teungku Imeum</i> Imam masjid (Aceh)
TNI	Tentara Nasional Indonesia
<i>Tuhapeut</i>	Dewan konsultatif <i>gampong</i> yang terdiri dari perwakilan pemerintah <i>gampong</i> , tokoh agama, tokoh masyarakat, intelektual, dan (berdasarkan peraturan baru di tingkat provinsi) perempuan. Dewan ini berfokus pada urusan pemerintahan dan hukum.
<i>Uleebalang</i>	Komandan atau pejabat pasukan militer Sultan yang kemudian didukung oleh pihak kolonial Belanda untuk mengimbangi pengaruh ulama (Aceh)
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development
UUPA	Undang-undang [No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
Fasilitator Desa	Individu yang dilatih atau dipekerjakan oleh proyek NGO atau donor, yang tinggal di desa

Wali Nanggroe

Wirid Yasin

tersebut (atau dekat dengan desa tersebut),
untuk mendukung dan mengawasi upaya
pemulihan dan pembangunan di desa tersebut
Pejabat tinggi yang bertanggung jawab
menjaga budaya dan nilai-nilai Aceh
Kegiatan membaca Surat Yasin (salah satu surat
di Al-Quran) bersama-sama

Daftar Isi

Ucapan Terima Kasih	iii
Daftar Akronim dan Istilah	vi
DAFTAR ISI	x
Pendahuluan	1
Kajian Aceh Pasca Bantuan (<i>Aftermath of Aid</i> , AOA)	4
Meninjau Kembali ACARP: Riset tentang Tata Kelola Pemerintahan dan Penghidupan Desa Sepuluh Tahun Pasca Bencana Tsunami	6
Kajian Tata Kelola Desa di Aceh 2014: Parameter, Premis, dan Konsep	8
Premis dan Hipotesis	9
Konsep-Konsep Kunci: Tata Kelola Pemerintahan, Modal Sosial, dan Kapabilitas	13
Tata Kelola Pemerintahan	13
Modal Sosial	17
Kapabilitas	20
Latar Belakang: Tata Kelola Pemerintahan dan Pembangunan di Aceh Pasca Tsunami dan Konflik	22
Perdamaian Hadir di Aceh	22
Gaya Demokrasi di Aceh	24
Pemerintahan Desa di Aceh	29

<i>Gampong</i> di Aceh Setelah 10 Tahun Kemudian: Kondisi Pedesaan di Aceh Setelah-Pasca-Tsunami	37
Normalisasi	38
Peningkatan Kapasitas dan Kapabilitas Masyarakat	44
Tata Kelola Pemerintahan dan Lingkungan yang Kondusif	55
Peminggiran Isu Gender	85
Desa–Desa Relokasi	94
Kesimpulan	103
Daftar Pustaka	106
Lampiran: Ringkasan Temuan ACARP (2007)	113

Pendahuluan

Tsunami yang menghantam Samudera Hindia pada Desember 2004 adalah bencana dengan skala tak terbandingkan, merenggut hampir seperempat juta jiwa manusia yang tersebar di 14 negara, dan membawa kehancuran bagi hidup dan kehidupan jutaan manusia lainnya. Bencana tersebut juga memicu respon bantuan internasional dengan luas cakupan maupun kompleksitas yang belum pernah terjadi sebelumnya. Dana miliaran dolar terkumpul untuk upaya rehabilitasi dan rekonstruksi, sementara ratusan lembaga bantuan memobilisasi ribuan orang dari berbagai belahan dunia untuk berpartisipasi dalam upaya rehabilitasi.

Upaya-upaya respon tersebut dilakukan bukan hanya untuk mengembalikan kembali semua yang hancur akibat tsunami, tetapi berupaya untuk membangun masyarakat korban tsunami menjadi masyarakat yang lebih baik, lebih adil, lebih kuat dan lebih damai dibandingkan kehidupan mereka sebelumnya. Cita-cita ini – yang dikemas dalam istilah “Membangun kembali dengan lebih baik” (*Building back better*) – menjadi prinsip utama usaha rehabilitasi pasca tsunami. Hanya dalam beberapa bulan, aksi rehabilitasi ini tidak hanya berjalan sebagai upaya pembangunan kembali aset dan kapabilitas yang hancur karena bencana, tetapi juga menjadi media untuk meningkatkan kapasitas institusi dan para individunya, memperluas akses pelayanan di bidang kesehatan dan pendidikan, mengurangi angka kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan, memajukan kesetaraan gender serta memberdayakan dan memberikan tempat seluas-luasnya bagi masyarakat sipil (Fan 2013).



Gambar 1
Para peneliti lapangan sedang mendiskusikan temuan di Banda Aceh
di sela-sela tinjauan lapangan.

Provinsi Aceh adalah daerah yang pertama kali diterjang tsunami dan menderita kehancuran paling parah, dimana lebih dari 221.000 jiwa meninggal dan 500.000 lainnya kehilangan tempat tinggal. Seluruh wilayah desa tertentu tersapu bersih, lebih dari 116.000 rumah hancur, sementara jumlah yang lebih besar mengalami rusak berat. Di sepanjang pantai barat Aceh, hampir seluruh jembatan luluh lantak serta lebih dari 60 persen jalan beraspal hancur berserak, tenggelam di bawah air laut, atau terendam lumpur tsunami. Sebanyak 750.000 orang kehilangan sumber mata pencaharian, yang mencakup 30 persen dari orang yang bekerja di sektor pertanian dan seluruh yang bekerja di sektor perikanan di Aceh. Setelah penderitaan berkepanjangan akibat 30 tahun konflik

antara kelompok separatis dan TNI, kondisi Pemerintah Kota dan Provinsi diperparah oleh hilangnya lebih dari 4.000 pegawai pemerintah yang terdiri dari anggota DPR, Pegawai Negeri Sipil, dan kepala desa.

Gambaran tersebut menunjukkan bahwa upaya rehabilitasi dan pembangunan kembali Aceh akan memakan waktu bertahun-tahun. Menyadari hal ini, sesaat setelah bencana, pemerintah Indonesia membuka wilayah Aceh bagi kedatangan para pekerja bantuan manca negara dan jurnalis asing, setelah sebelumnya merupakan daerah operasi militer yang tertutup. Dalam setahun, dana sebesar \$4,9 milyar dicanangkan untuk membantu rehabilitasi Aceh. Angka tersebut merupakan sekitar 34 persen dari total komitmen bantuan senilai \$14 milyar untuk seluruh upaya rehabilitasi pasca tsunami di Aceh. Ratusan lembaga bantuan tiba dan segera memulai proyek mereka serta saling bersaing untuk mendapatkan tempat untuk kantor dan perumahan, staf lokal dan nasional serta bantuan logistik dan sub-kontrak.

Tanggung jawab untuk mengkoordinir seluruh upaya rehabilitasi dan rekonstruksi pasca tsunami yang masif dan kompleks ini dibebankan kepada Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias (BRR), yang dibentuk oleh Pemerintah Indonesia pada Maret 2005 dengan mandat untuk “mengkoordinir dan melaksanakan proyek-proyek rehabilitasi dan rekonstruksi mengacu pada pedoman pelaksanaan sebagaimana ditetapkan dalam kebijakan nasional, serta memfasilitasi dan mengkoordinir pelaksanaan program-program rehabilitasi dan rekonstruksi yang dikelola oleh pemerintah daerah, pemerintah pusat serta berbagai institusi internasional seperti LSM dan lembaga donor.” Pemerintah Indonesia mencanangkan target yang ambisius agar agenda utama rekonstruksi ini selesai dalam jangka waktu empat tahun, untuk kemudian BRR dibubarkan dan tanggung jawab pembangunan dan pengurangan risiko bencana selanjutnya diserahkan kepada Pemerintah Provinsi dan Kabupaten di Aceh.

Kini, setelah 10 tahun dan kucuran bantuan senilai \$7 milyar dari pemerintah Indonesia maupun donor Internasional, Aceh telah

bertransformasi. Upaya rehabilitasi dan rekonstruksi fasilitas dan infrastruktur fisik di tingkat provinsi terlihat sangat nyata dan mencapai banyak keberhasilan yang dapat dilihat dan diiringi oleh perubahan atmosfer sosial dan politik di tengah masyarakat yang tidak terbayangkan dapat terjadi pada satu dekade yang lalu sebelum tsunami.

Kajian Aceh Pasca Bantuan (*Aftermath of Aid, AOA*)

Kerja berskala besar yang begitu penting seperti rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh menarik perhatian akademisi dari berbagai disiplin ilmu (Clarke dkk 2012), mendorong produksi pengetahuan baru melintasi berbagai area berbeda di bidang bantuan dan pembangunan, seperti modalitas penyaluran bantuan (Doocy dkk. 2006), pemukiman dan perumahan (Daly dan Bassard 2011; Kennedy dkk 2008; Kitzbichler 2011; Steinberg 2007), administrasi tanah (Fitzpatrick 2008), kesehatan dan pelayanan kesehatan (Phillips dkk 2008; van Rooyen dan Leaning 2005); kesetaraan dan pengarusutamaan gender (Srimulyani 2013; Jauhola 2010a, 2010b), mata pencarian (Thorburn 2009; McCarthy 2013, 2014), dan tata kelola pemerintahan dan akuntabilitas bantuan (Brassard 2009). Aceh saat ini memberikan kesempatan bagi kajian terhadap keberlanjutan dari capaian, hasil, dan dampak dari bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana yang merupakan salah satu dari upaya rekonstruksi pasca bencana dengan skala terbesar dan dokumentasi terbaik untuk negara berkembang. Dengan dukungan Observatorium Bumi Singapura (EOS), penelitian Aceh Pasca Bantuan (AoA) meliputi kerjasama lintas sektor dalam rangka pengkajian atas keberlanjutan proyek rekonstruksi dan pembangunan Aceh yang dilakukan sejak pasca bencana, serta lebih jauh memberikan penilaian mengenai sejauh mana upaya rekonstruksi membawa dampak positif pada peningkatan kapasitas masyarakat setempat, proses alih ilmu dan keahlian, dan pengurangan risiko bencana pada masyarakat Aceh. Saat ini proyek AoA adalah satu-satunya penelitian lintas-disiplin yang mengkaji dampak jangka panjang dari proyek-proyek bantuan rekonstruksi Aceh dan

berusaha menjawab pertanyaan krusial mengenai apa yang terjadi pada masyarakat lokal setelah aliran bantuan pasca tsunami Aceh berakhir.

Proyek AoA bertolak dari dasar pemikiran bahwa pengeluaran sebesar lebih dari \$7 milyar melalui 12.000 proyek tanggap darurat, rekonstruksi, dan pembangunan yang berbeda seharusnya dapat mengantar pada pencapaian bermakna dalam usaha meningkatkan kapasitas dan alih keahlian-ketrampilan bagi masyarakat Aceh di berbagai segmen dan tingkatan. Hal ini mengingat banyak proyek menyebut pembangunan kapasitas dan pemberdayaan masyarakat sebagai tujuan mereka. Dalam rangka menjawab pertanyaan mendasar “Adakah manfaat jangka panjang bagi masyarakat dari kegiatan rekonstruksi, setelah penghentian pendanaan bantuan?”, proyek AoA menggunakan data yang terkumpul dari berbagai sektor kunci dalam upaya rekonstruksi untuk merespon beberapa pertanyaan kritis sebagai berikut:

1. Apakah Aceh menjadi lebih aman dan memiliki ketahanan lebih baik setelah periode rekonstruksi selesai?
2. Apakah lima tahun upaya rekonstruksi berhasil secara signifikan meningkatkan kapasitas masyarakat Aceh beserta institusinya dalam menyusun dan mengelola proyek yang kompleks, dan apakah upaya rekonstruksi ini memberikan dampak nyata bagi dunia usaha, pemerintahan, dan masyarakat sipil?
3. Apakah ratusan program yang bertujuan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi berhasil membawa perubahan yang nyata bagi perekonomian Aceh (dan karenanya menjadikan keterkaitan antara bantuan tanggap darurat, rekonstruksi, dan pembangunan sebagai suatu tujuan yang dapat dicapai di situasi pasca bencana)?
4. Sejauh mana masyarakat dan institusi di Aceh menjadi lebih sadar akan karakteristik bahaya, risiko, dan kerentanan bencana sebagai hasil dari upaya pengurangan risiko bencana yang telah ditekankan?

Meninjau Kembali ACARP: Riset tentang Tata Kelola Pemerintahan dan Penghidupan Desa Sepuluh Tahun Pasca Bencana Tsunami

Proyek Penelitian tentang Tata Kelola Pemerintahan dan Penghidupan Desa 10 Tahun Pasca Tsunami (selanjutnya disebut Studi Tata Kelola Desa) merupakan komponen kecil dari rangkaian proyek AoA yang lebih besar, yang mengkaji secara khusus pembangunan pasca rehabilitasi bencana pada sejumlah daerah di pinggiran kota dan *gampong* di Aceh Barat, Aceh Jaya, dan Aceh Besar yang mengalami dampak terburuk akibat tsunami. Studi ini merupakan lanjutan dari kajian sebelumnya yaitu, Proyek Penelitian Bantuan Masyarakat Aceh atau ACARP (Aceh Community Assistance Research Project), yang dilaksanakan tahun 2007 pada saat program-program rekonstruksi tengah berlangsung dalam skala penuh. Sebagian dukungan dana dan logistik Studi Tata Kelola Desa ini diterima dari EOS, dengan tambahan bantuan dana dari Departemen Luar Negeri dan Perdagangan (DFAT) khususnya Unit Tanggap Bencana Kedutaan Australia di Jakarta.

ACARP semula adalah proyek penelitian sosial kualitatif multi-donor, bertujuan mengidentifikasi dan memahami faktor-faktor pendukung serta penghambat rehabilitasi dan pembangunan kembali komunitas desa selama fase puncak aktivitas rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh. Penelitian lapangan dilakukan oleh sebuah kelompok yang terdiri dari 27 peneliti sosial dari Aceh, dipimpin oleh satu tim peneliti senior dari Banda Aceh, Jakarta, dan Australia. Tujuan ACARP adalah untuk: 1) mengidentifikasi faktor-faktor kunci internal dan eksternal yang mempengaruhi keberhasilan masyarakat dalam membangun kembali kehidupan mereka; 2) untuk meneliti berbagai faktor dan kondisi yang berkontribusi pada kemampuan masyarakat lokal untuk bangkit kembali pasca bencana dan konflik; dan 3) untuk mendokumentasi dan menganalisis interaksi antara komunitas lokal dan agen eksternal yang terjadi dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi, dengan memberi perhatian pada persepsi masyarakat mengenai kemajuan, hambatan, dan kegunaan bantuan luar.

Desain penelitian ACARP dijalankan melalui sebuah model yang memasang dua *gampong* dengan profil lingkungan, sosial, ekonomi, dan tingkat kerusakan yang kurang lebih sama. Dari pasangan *gampong* ini, salah satu dipilih karena keberhasilannya dalam upaya rehabilitasi, sedangkan yang lain diseleksi berdasarkan beberapa kendala yang dialami dan bahkan dalam beberapa kasus mengalami perpecahan sebagai dampak dari proses rehabilitasi. Kajian ACARP memiliki cakupan dan sasaran yang luas. Kajian ini termasuk mengkaji isu-isu seputar pengelolaan dan manajemen program bantuan, Pemerintahan *gampong*¹ dan pengambilan keputusannya, modal sosial, peran perempuan dan kesetaraan gender, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi serta kesejahteraan, perumahan, dan infrastruktur desa. ACARP menghasilkan temuan (terangkum dalam Lampiran I) yang garis besarnya tidaklah begitu mengejutkan. Pertama, kepemimpinan muncul sebagai faktor utama yang membedakan antara *gampong* yang lebih berhasil dan *gampong* yang masih berjuang dalam rehabilitasi. Faktor yang sama pentingnya adalah mekanisme pengambilan keputusan dan praktik pengalokasian sumber daya. Berkaitan dengan isu gender, penelitian ini tidak dapat menyimpulkan mengenai adanya hubungan erat antara peningkatan partisipasi perempuan dalam berbagai pertemuan dan proses pengambilan keputusan dan hasil pemulihan yang lebih baik. Hal ini dapat terjadi salah satunya karena proses pengarusutamaan gender yang sangat gencar dipromosikan selama aktivitas rekonstruksi hanya berlangsung dalam waktu yang relatif singkat dan tidak diserap secara merata. Ketiga, berkenaan dengan bantuan rehabilitasi mata pencaharian dan ekonomi, studi ini menemukan bahwa sebagian besar rumah tangga dan individu masih dalam tahap yang sangat awal dalam proses rehabilitasi untuk mampu memanfaatkan secara efektif bantuan dengan nilai besar yang mereka terima terkait program bantuan mata pencaharian.

1 Gampong adalah istilah dalam bahasa Aceh untuk desa. Sejak tahun 2003, telah dikeluarkan peraturan baru yang mengatur kembali istilah resmi untuk tingkatan paling bawah dalam struktur hirarki pemerintah daerah di Aceh (walaupun kebanyakan Gampong terbagi lagi menjadi dusun), dan yang merupakan unit terkecil dalam masyarakat adat di Aceh. Dalam laporan ini, istilah Gampong dan desa digunakan secara bergantian.

Kajian Tata Kelola Desa di Aceh 2014: Parameter, Premis, dan Konsep

Aceh kini adalah sebuah daerah yang telah bertransformasi. Kota-kota dan daerah pedalaman Aceh saat ini hanya menunjukkan sedikit kemiripan dengan keadaan mereka sebelum tsunami tahun 2004 – sebuah provinsi yang terkikis oleh konflik bersenjata berkepanjangan selama 30 tahun yang menghambat pertumbuhan dan peluang ekonomi, menghancurkan infrastruktur serta menciptakan ketakutan dan trauma di kalangan masyarakat. Kondisi ini juga jauh berbeda dengan keadaan saat puncak periode rekonstruksi ketika tahap awal penelitian ACARP dilakukan.

Studi AoA adalah sebuah upaya untuk memahami apa yang telah – dan yang belum – berubah dari awal sampai akhir masa rehabilitasi dan rekonstruksi. Sub-komponen dari proyek AoA ini, yaitu Kajian Tata Kelola Desa, secara khusus mempelajari *gampong* – bagaimana *gampong* dikelola, bagaimana keputusan diambil, bagaimana kebutuhan masyarakat dipenuhi serta bagaimana masyarakat memandang *gampong*, pemimpin, permasalahan, dan prospeknya. Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, sub-komponen ini bermaksud untuk mengkaji lebih lanjut sejauh mana pola dan tren yang ditemui dalam Penelitian ACARP I pada tahun 2007 terus berlanjut dan berkembang; terutama apakah praktik-praktik “tata kelola pemerintahan yang baik” dalam bentuk partisipasi, akuntabilitas, transparansi, dan kesetaraan gender tetap menjadi hal penting dalam pemerintahan Aceh di tingkat lokal serta apa yang telah dihasilkan (atau tidak dihasilkan) oleh praktik-praktik ini. Penelitian ini dilakukan dengan mengunjungi kembali *gampong* yang pernah diteliti dan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang kurang lebih sama dengan penelitian ACARP tujuh tahun yang sebelumnya.

Premis dan Hipotesis

Dengan merujuk kembali pada studi ACARP tahun 2007, kajian Tata Kelola Desa 2014 menerapkan cara yang sama seperti yang dilakukan pada studi pendahulunya dengan memanfaatkan temuan dan masukkan dari data lapangan guna menentukan bentuk, karakter, dan arah jalannya penelitian lapangan yang masih berlangsung. Banyak pertanyaan yang digunakan dalam kajian tahun 2007 diajukan kembali dengan tambahan beberapa pertanyaan baru. Dalam diskusi dengan tim peneliti pada tahap pertengahan penelitian ini dilaksanakan, kami merumuskan beberapa hipotesis operasional sederhana untuk memandu pelaksanaan penelitian lapangan. Hipotesis tersebut antara lain:

- 1. Investasi Lembaga donor, LSM, dan pemerintah untuk peningkatan kapasitas selama masa rehabilitasi dan rekonstruksi pasca tsunami telah memberikan dampak positif yang terus bertahan.**

Sepanjang periode rekonstruksi Aceh pasca tsunami, program-program utama seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK)² yang digagas oleh Bank Dunia dan AIPRD LOGICA dimaksudkan untuk memberikan pengaruh pada anggota masyarakat desa dalam melakukan proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Program-program ini mendorong terbentuknya kepanitiaan pembangunan di tingkat desa atau memberdayakan institusi tingkat desa yang sudah ada sebelumnya dalam proses mengawal rekonstruksi dan proyek pembangunan dengan mengacu kepada pedoman pelibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi. Program-program ini melaksanakan berbagai pelatihan peningkatan kapasitas dan pendampingan bagi anggota masyarakat dengan menanamkan standar nilai dan praktik yang selaras dengan tata kelola ideal program-program tersebut. Berbagai program yang bergerak pada sektor lebih khusus lainnya oleh lembaga donor dan LSM juga mengadakan perekrutan, pelatihan, dan bimbingan bagi kader desa

² Selanjutnya diganti dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) yang berlanjut menjadi sumber utama bantuan pendanaan dan dukungan teknis bagi pembangunan infrastruktur dan ekonomi pedesaan di Aceh.

dalam jumlah besar.

Praktik-praktik seperti ini pada masa rekonstruksi memiliki dampak jangka panjang bagi kapabilitas individu anggota masyarakat untuk menjalankan berbagai peran dalam pengambilan keputusan, fasilitasi, dan kepemimpinan pembangunan di tengah masyarakat mereka. Ini merupakan bukti bahwa sejumlah individu yang telah dilatih oleh para pendonor dan LSM terus memainkan beragam peran penting dalam memfasilitasi pemanfaatan hasil-hasil pembangunan di *gampong* mereka saat ini. Akan tetapi, keberhasilan ini juga dipengaruhi oleh peluang dan hambatan yang ada pada lingkungan pemerintahan yang lebih luas di Aceh tempat mereka disuarakan.

2. Dukungan dari Pemerintah Daerah dan Nasional dalam memaksimalkan (atau memanfaatkan secara efektif) kemampuan lokal atau daerah secara umumnya rendah.

Maksud strategis dari program peningkatan kapasitas dalam skala besar sebagaimana gambaran di atas adalah penciptaan sebuah *lingkungan yang memungkinkan (enabling environment)* nilai-nilai dan praktik tata kelola pemerintahan yang baik dapat berkembang. Akan tetapi, perlahan seiring berakhirnya program rekonstruksi tsunami dan penarikan sejumlah besar bantuan dari pendonor dan LSM, budaya pemerintahan di Aceh mulai mengalami transformasi mundur. Orientasi program yang bersifat horizontal, partisipatoris, dan berbasis modal sosial di masyarakat yang digalakkan pada masa rekonstruksi pasca tsunami secara bertahap bermetamorfosis ke arah pendekatan yang lebih hirarkis dan eksklusif dengan model *rantai komando* dalam pelaksanaan pembangunan, dan penyediaan layanan yang seringkali tidak dapat memaksimalkan kapasitas masyarakat yang sudah terbangun pada fase puncak kegiatan rekonstruksi. Budaya pemerintahan yang tertuang dalam Undang-Undang Pemerintah Aceh (UUPA) diwujudkan dengan proses munculnya elit-elit baru yang berlawanan dengan semangat demokratisasi dan partisipasi masyarakat kelas bawah di masa rekonstruksi. Pola patrilineal, eksklusif dan monopolis, serta pendekatan kontrol yang sangat ketat

tampak pada hampir semua tingkatan pemerintah. Pola ini termanifestasi dan menguat pada simpul-simpul penghubung antara masyarakat dan pemerintahan *gampong* mereka, antara pemerintahan *gampong* dan pemerintah kabupaten, dan selanjutnya hingga naik ke seluruh struktur komando pemerintahan.

Kekurangan yang tidak menguntungkan pada *lingkungan yang memungkinkan* sebagaimana dimaksud di atas ini terbukti muncul di beberapa desa yang termasuk dalam penelitian ini. Sebagai konsekuensi dari situasi ini, peningkatan signifikan dalam ketersediaan sumber daya bagi pemerintahan *gampong* dan masyarakat dari sumber-sumber Kabupaten dan Provinsi sebagai akibat diberlakukannya pengaturan atau sistem keuangan otonomi khusus yang termaktub dalam UUPA tidak serta merta membawa hasil-hasil pembangunan yang lebih baik. Tidaklah mengherankan bahwa sejumlah desa yang kapasitas masyarakatnya dimanfaatkan secara efektif dan sumber daya pemerintahnya dapat diakses dan digerakkan untuk kepentingan masyarakat adalah pemerintahan yang digerakan oleh para pemimpin yang dinamis – baik Keuchik, Tuhapeut, ataupun keduanya³ - serta adanya hubungan kerjasama yang produktif baik di antara komponen internal pemerintahan *gampong* maupun antara pemerintah *gampong* dan masyarakatnya.

3. Secara umum terdapat kemunduran dalam prinsip dan praktik pengarus-utamaan gender yang digalakkan pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi.

Bukti mengenai rendahnya pemanfaatan dan pemberdayaan kapabilitas individu (atau kapasitas masyarakat) pada tingkat *gampong*, sebagaimana disebut di muka, paling tampak pada penurunan tajam tingkat keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan pembangunan pada tingkat desa. Kenyataan ini bertolak belakang dengan banyaknya partisipasi dan keterlibatan perempuan

3 Berbagai jenis jabatan di *Campong*, akan dijelaskan di bagian bawah pada bahasan 'Pemerintahan Desa di Aceh'.

dalam program pembangunan *gampong* pada masa rekonstruksi, yang didorong oleh kebijakan dan praktik pengarus-utamaan gender yang digalakkan oleh berbagai LSM baik nasional maupun internasional yang terlibat pada masa rekonstruksi. Para aktivis perempuan Aceh mengilustrasikan turunnya tingkat partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat desa oleh dengan istilah ‘Maju dua langkah, mundur satu langkah’ dalam hal pemberdayaan perempuan. Akan tetapi, sebagian besar responden perempuan didesa-desa survey justru tidak tampak merasa dirugikan dengan tren mundur ini, dan menyarankan agar persoalan politik *gampong* sebaiknya diserahkan pada pihak laki-laki.

4. Desa-desa relokasi terus menghadapi kendala yang jauh lebih besar dibandingkan dengan sebagian besar *gampong* yang tidak memerlukan relokasi.

Temuan tambahan yang mencengangkan dalam penelitian ini adalah bahwa dalam hal rehabilitasi, desa-desa yang direlokasi tetap mengalami ketertinggalan jauh dibandingkan dengan desa-desa yang tidak perlu direlokasi.⁴ Pada penelitian ACARP pertama, kesenjangan ini terjadi karena beberapa faktor antara lain: rasa kehilangan dan trauma yang cukup berat dirasakan para korban. Juga faktor rentang waktu tunggu yang lama akibat penundaan dalam persiapan penentuan lokasi baru, yang pada gilirannya menyebabkan *gampong-gampong* relokasi ini melewatkan banyak proyek dan program bantuan tepat pada saat aktivitas rekonstruksi mendapat momentumnya. Manakala dampak dari faktor tersebut mungkin masih terasa hingga kini, *gampong-gampong* relokasi ini menghadapi beberapa permasalahan yang lebih mendasar di lokasi baru mereka. Permasalahan tersebut antara lain: sulitnya akses ke hutan dan pantai yang merupakan tempat mereka mencari nafkah, rendahnya alternatif sumber penghidupan, serta ketidakpastian yang terus berlanjut mengenai hak mereka untuk memiliki dan mengakses tanah, hutan, dan sumber daya lainnya di sekitar mereka.

4 Tiga dari 15 *Gampong* yang tercakup dalam penelitian ini merupakan desa yang direlokasi, sementara empat desa lainnya merupakan tuan rumah bagi kompleks-komplek perumahan baru yang direlokasi dari Banda Aceh.

Konsep-Konsep Kunci: Tata Kelola Pemerintahan, Modal Sosial, dan Kapabilitas

Sejak awal kemunculannya di berbagai literatur pada akhir tahun 1980-an dan awal 1990-an, istilah tata kelola pemerintahan dan tata kelola pemerintahan yang baik telah menjadi kata kunci dalam bidang pembangunan (Mkandawire 2010). Meskipun tidak bermaksud untuk terlibat dalam perdebatan mengenai berbagai definisi tentang istilah ini dan apa implikasinya terhadap praktek pembangunan, laporan ini perlu menetapkan definisi operasional mengenai istilah ini beserta istilah terkait lainnya yang akan digunakan dalam diskusi dan analisis atas temuan penelitian ini. Kami akan mulai dengan pendahuluan singkat mengenai istilah tata kelola pemerintahan sebagaimana digunakan dalam kebijakan dan analisis pembangunan, dengan mengacu terutama pada laporan dan dokumen yang diterbitkan oleh United Nations Development Programme (UNDP) dan Bank Dunia, diikuti dengan definisi kerja yang disusun oleh tim peneliti lapangan Aceh. Selanjutnya, kami akan mendefinisikan dua istilah penting lainnya yaitu: *modal sosial* dan *kapabilitas*.

Tata Kelola Pemerintahan



Gambar 2
Posyandu: Unit Pos Pelayanan Terpadu di Lhok Leuhu

Salah satu artikel dalam website Bank Dunia yang berjudul “*Apa itu Tata Kelola Pemerintahan*”⁵ menyediakan pendahuluan singkat mengenai konsep yang kompleks ini sebagai berikut:

Tata Kelola Pemerintahan adalah proses di mana kekuasaan diserahkan pada penguasa, yang dengan itu mereka membuat berbagai peraturan dan peraturan itu ditegakkan dan dimodifikasi. Oleh karenanya, pemahaman istilah tata kelola pemerintahan mensyaratkan identifikasi baik mengenai penguasa maupun peraturan, serta berbagai proses melalui mana mereka dipilih, ditetapkan, dan terhubung satu sama lainnya termasuk dengan masyarakat secara umum.

Dalam konsep tata kelola pemerintahan ini, pertanyaan kedua yang muncul adalah: Apa itu tata kelola pemerintahan yang baik? Seringkali istilah ini didefinisikan dalam bentuk mekanisme yang dianggap perlu untuk mewujudkannya. Di berbagai tempat, tata kelola pemerintahan yang baik dikaitkan dengan demokrasi, hak-hak masyarakat sipil dibarengi dengan transparansi, peraturan hukum, dan pelayanan publik yang efisien.

UNDP (1997: 2) menawarkan pengertian yang lebih luas daripada sekedar “aksi pemerintahan”:

Tata Kelola Pemerintahan terdiri dari mekanisme, proses, dan institusi dimana masyarakat dan kelompok sosial dapat menyuarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum mereka, memenuhi kewajiban mereka, dan memediasi perbedaan yang ada di antara mereka.

Dokumen yang sama menjelaskan pengertian tata kelola pemerintahan yang baik secara lebih lanjut:

5 http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/o,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html#_ftn1

Tata kelola pemerintahan yang baik, haruslah bersifat partisipatif, transparan, bertanggung jawab, efektif, dan adil. Tata kelola yang demikian harus mendorong penegakan hukum. Tata kelola pemerintahan yang baik harus memastikan bahwa kebijakan politik, sosial, dan ekonomi dibuat berdasarkan kesepakatan bersama dalam masyarakat dan suara rakyat kecil harus menjadi prioritas dalam pengambilan keputusan terhadap alokasi sumber daya pembangunan (ibid: 4).

Definisi di atas mencakup visi holistik konsep tata kelola yang meliputi semua tingkatan administrasi pemerintahan serta mencakup institusi-institusi non-pemerintah, masyarakat sipil, usaha bisnis dan perusahaan, dan masyarakat serta individu yang terlibat dalam penyediaan dan pemanfaatan pelayanan, pengalokasian dan pemanfaatan sumber daya, dan mediasi perbedaan.

Pemanfaatan program bantuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik telah menjadi subjek yang banyak dibicarakan sejak istilah tersebut mencuat pada tahun 1990-an. Salah satu contohnya adalah Bank Dunia memuji keberhasilan Program Pembangunan Kecamatan (PPK) di halaman website-nya sebagai berikut:

PPK adalah bagian dari usaha yang lebih besar dari pemerintah Indonesia dan masyarakat sipil untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengambilan keputusan dalam agenda pembangunan. Prinsip-prinsip PPK menawarkan sebuah cara baru dalam menjalankan pemerintahan di Indonesia (Bank Dunia, dikutip dalam ACARP 2007).

Tim peneliti lokal Aceh mengikuti 2 hari pelatihan pada fase pertengahan tahap pengumpulan data untuk merumuskan definisi “tata kelola pemerintahan” yang bersesuaian dengan konteks *gampong* Aceh. Secara sederhana, aktivitas tata kelola pemerintahan dalam kehidupan sehari-hari sebagaimana dialami oleh anggota masyarakat *gampong* adalah kolaborasi antara: 1) beberapa kelompok dalam struktur pemerintahan

desa yang resmi (dan meluas ke tingkat kecamatan dan kabupaten kepada siapa mereka melaporkan berbagai hal dan memanfaatkan pelayanan dan sumber daya); 2) berbagai struktur dan fungsi dari adat; 3) individu-individu yang memiliki motivasi dan kepedulian yang tinggi; dan 4) gabungan dari beberapa perkumpulan, organisasi, dan lembaga di *gampong* dengan status yang berbeda mulai dari yang dibentuk dan didukung secara resmi sampai yang tidak resmi dan otonom sepenuhnya.

Berdasarkan pengalaman tersebut, penelitian ini fokus pada pola-pola interaksi, kekuasaan, wewenang, hirarki, kerja sama, dan kontestasi yang terjadi antara para pelaku kunci dalam pemerintahan *gampong* sebagai berikut:

- *Geuchik* (Kepala Desa)
- Anggota Pemerintahan Desa lainnya (Sekretaris Desa, Bendahara, Kepala Urusan, Kepala Dusun)
- *Tuhapeut*
- Fungsionaris Adat dan Agama, termasuk kombinasi keduanya sebagai berikut:
 - » *Imuem Meunasah* [Imam Mesjid]
 - » *Keujreun Blang* [Pengawas Persawahan]
 - » *Panglima Laot* [Panglima Laut]
 - » *Pawang Glee* [Pawang Hutan]
 - » *Peutua Seunebok* [Pengawas Kebun]
 - » *Haria Pekan* [Koordinator Pasar]
- Gabungan organisasi resmi dan beberapa jabatan masyarakat sipil yang lebih modern yang ikut menyediakan pelayanan di desa seperti:
 - » Posyandu [Pos Pelayanan Terpadu]
 - » Polindes [Pondok Bersalin Desa]

- » PKK [Program Kesejahteraan Keluarga]⁶
- » KPMD [Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa]
- » Guru Pengajian
- » Guru Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)

Analisis mengenai tata kelola pemerintahan *gampong* juga meliputi berbagai kelompok informal dan individu-individu yang terlibat di dalam masyarakat, seperti para relawan dan aktivis yang terkadang dianggap sebagai pemimpin pada kegiatan-kegiatan tertentu namun tidak memegang jabatan apapun pada posisi yang disebutkan di atas. Termasuk juga di dalamnya para individu yang telah mendapatkan pelatihan dan pengalaman kerja selama periode rehabilitasi dan rekonstruksi pasca tsunami, yang disebut di muka sebagai *kapasitas warga* yang tak termanfaatkan dan sering ditemukan di desa-desa. Akhirnya, peneliti lokal juga meminta pendapat dari anggota masyarakat *gampong* dan pemerintah setempat mengenai pengalaman mereka dalam berurusan dengan pihak kabupaten dan berbagai program serta kebijakan provinsi pasca UUPA. Secara singkat, yang menjadi fokus perhatian dalam penelitian ini adalah “Bagaimana anggota masyarakat dan kelompoknya mendapatkan akses layanan dan sumber daya yang mereka butuhkan, dan dapat memenuhi kebutuhan mereka?” Penelitian ini kemudian menjadi sebuah investigasi mengenai bagaimana berbagai hal tersebut terlaksana (atau tidak), dan siapa saja yang mendukung tindakan bersama secara efektif, dan bagaimana mereka melakukannya.

Modal Sosial

Selama dua dekade, istilah “modal sosial” menunjukkan daya tahan yang luar biasa dalam dunia ilmu pembangunan yang berubah-ubah.

⁶ PKK hampir selalu diketuai oleh istri Kepala Desa; dan merupakan bagian dari eksekutif desa

Istilah ini tetap muncul sebagai tema pokok dalam berbagai dokumen kebijakan serta ulasan dan evaluasi terhadap program pemerintahan. Modal sosial digambarkan sebagai perwujudan kapasitas masyarakat dalam menggerakkan tindakan kolektif dan menggalang dukungan untuk pemenuhan kebutuhan mereka. Salah satu kajian awal Bank Dunia yang dilakukan untuk mendukung Program Pengembangan Kecamatan menggambarkan konsep modal sosial sebagai berikut:

Modal sosial meliputi nilai-nilai dan peraturan yang dianut bersama yang mengatur tingkah laku sosial dan tercermin dalam hubungan antar individu, kepercayaan, dan kesadaran bersama akan tanggung jawab sebagai warga negara, yang tanpa hal tersebut sangat sulit memiliki sebuah komunitas yang berfungsi dengan baik. Pada tingkat daerah, institusi sosial atau perkumpulan dapat dilihat sebagai salah satu manifestasi modal sosial. Akan tetapi, harus ditekankan bahwa modal sosial dapat dan juga muncul di luar konteks institusi setempat (baik formal maupun informal). Sebagai contoh adalah pada saat dua tetangga saling menolong ketika ada kesulitan dapat dikatakan mereka memiliki modal sosial, tetapi mereka tidak mewujudkan ikatan mereka dalam sebuah perkumpulan. Sebaliknya, kehadiran sebuah perkumpulan tidak menjamin adanya modal sosial di dalamnya (Grootaert 1999:6).

Sejumlah studi mengenai kebijakan pasca tsunami dan pasca konflik di Aceh (misalnya, Bank Dunia 2006; Program Pengembangan Kecamatan 2007; Kenny 2007; Multi Stakeholders Review 2010) memiliki catatan bahwa masyarakat desa di Aceh dikenal sebagai masyarakat yang sangat kuat dalam mempertahankan dan menjaga modal sosial. Aspek modal sosial ini menjadi atribut penting yang secara khusus menarik perhatian dan memancing dukungan dalam berbagai cara dan mekanisme pemberian bantuan. Aspek ini juga menjadi fokus utama bagi banyak lembaga donor dan program LSM di masa rehabilitasi dan rekonstruksi. McCarthy (2013:1) menyebutkan bahwa konsep modal sosial dapat ‘menstabilkan pemikiran yang melandasi kebijakan, mengesahkan

intervensi melalui proyek bantuan, dan menyediakan kerangka kerja untuk pelaksanaan proyek. Sepanjang periode rehabilitasi dan rekonstruksi, banyak pengamat dan individu yang terlibat di dalamnya menyatakan keprihatinan mereka pada kondisi di mana aksi kemanusiaan dan program bantuan dengan dana besar-besaran telah mengikis cadangan modal sosial masyarakat Aceh. Kondisi ini tampak pada individu anggota masyarakat menjadi terbiasa untuk meminta “upah” saat terlibat dalam kegiatan pelayanan masyarakat. Begitu juga, berbagai praktik ‘kumpul-kumpul’ untuk membentuk komunitas ‘dadakan’ sebagai cara untuk menarik paket bantuan yang kemudian hanya dibagi-bagi pada saat bantuan telah diterima (McCarthy 2013). Program “*cash for work*” sering kali disebut-sebut terutama karena dipandang bersifat korosif terhadap modal sosial yang tertanam di masyarakat Aceh (Thorburn 2007).⁷

Konsep modal sosial juga mengundang kritik. Fine (2010: 125) mengkritik modal sosial sebagai “kemandirian individu yang diterapkan pada tingkat kelompok”, yang dapat ‘memperbaiki status quo tanpa menantanginya’. Fine dan para kritikus lainnya mengatakan bahwa literatur tentang modal sosial dan kebijakan yang mengacu padanya cenderung mencampur-adukkan berbagai konsep ilmu sosial yang penting dan telah lama dihormati seperti jaringan, kepercayaan dan keterkaitan ke dalam kerangka pandang yang tunggal dan homogen. Kecenderungan ini menafikan faktor-faktor penting seperti kelas, kekuasaan, dan konflik. Organisasi-organisasi seperti negara, serikat buruh, dan partai politik seringkali tidak terdengar dalam literatur modal sosial.

Pada dasarnya modal sosial memberikan sebuah model yang berguna bagi para peneliti untuk mengorganisasi dan menganalisa berbagai kondisi atau tren yang mereka temui di desa-desa. Dalam laporan ini, penggunaan istilah modal sosial pada umumnya dikesampingkan, tetapi bagaimanapun juga *ide dasar* konsep modal sosial melandasi deskripsi dan analisa pada bab-bab berikutnya.

7 Yang ternyata keliru, berdasarkan analisa yang dilaksanakan saat ACARP 2007

Kapabilitas



Gambar 3
Bisnis kecil-kecilan di Gampong Jurongseh, Aceh Barat

Pada tahun 1990an, konsep *masyarakat sipil* mengambil posisi sebagai pusat dalam wacana pembangunan kontemporer, dan bersamanya muncul konsep yang sedikit membingungkan yaitu kapabilitas. Penggunaan istilah masyarakat sipil mengandung pengertian bahwa warga negara biasa memiliki kapabilitas untuk mengatur kehidupan mereka sendiri. Setelah pembubaran Uni Soviet pada tahun 1991, istilah masyarakat sipil dimaknai sebagai sebuah tempat di mana individu-individu, mengorganisir diri mereka dalam kelompok, dapat menciptakan dan memulai segala bentuk proyek atau agenda demokrasi dengan bebas di luar kekuasaan negara birokratis (Chandoke 2010). Di akhir dekade tersebut, pemenang hadiah Nobel Amartya Sen mengukuhkan

status *kapabilitas* sebagai elemen inti dalam perkembangan manusia, mendefinisikan [kembali] pembangunan sebagai ‘perluasan kapabilitas atau kemerdekaan hakiki manusia’, yakni mengembangkan kapasitas manusia untuk ‘menjalani bentuk kehidupan yang mereka percayai bernilai’ (Sen 1999: 87).

Peningkatan kapasitas dan partisipasi, istilah yang sudah terlalu sering didengarkan dalam berbagai organisasi maupun program pro pembangunan secara global, dihidupkan kembali sebagai strategi untuk menguatkan modalitas sosial dan manusia sehingga memberdayakan masyarakat sipil dan memungkinkan adanya pilihan individu, dan karenanya mendapatkan tempat terhormat di inti tujuan pembangunan milenium terkait tata kelola pemerintahan yang baik dan demokratis.

Untuk tujuan penelitian ini, kapabilitas menyediakan lensa yang sangat berguna untuk melihat efek sisa dari program-program bantuan pasca tsunami. Sejumlah individu yang mengikuti survey telah mengikuti beragam pelatihan ketrampilan atau pelatihan penguatan kapasitas lainnya. Para peneliti ingin mengetahui sejauh mana pelatihan-pelatihan ini berlanjut (atau tidak) dalam memberikan manfaat bagi masyarakat. Observasi mengenai hal ini memunculkan konsep “*kapabilitas anggota masyarakat*” sebagaimana digambarkan pada Premis 1 diatas.

Latar Belakang: Tata Kelola Pemerintahan dan Pembangunan di Aceh Pasca Tsunami dan Konflik

Pola dan praktik tata kelola Pemerintahan *gampong* yang menjadi fokus dalam penelitian ini tidak muncul dari ruang hampa. Sebelum memaparkan hasil temuan tim di lapangan, penting kiranya untuk terlebih dahulu menggambarkan kondisi ekonomi politik di tingkat daerah dan nasional serta perkembangan sosio-ekonomi di mana berbagai proses dan interaksi ini berlangsung. Karena fokus penelitian ini adalah lokal dan dengan metode observasi, kita harus mempertimbangkan bahwa kemampuan pelaku individu atau kelompok dalam mencapai keputusan yang menyelesaikan masalah mereka—dengan kata lain, kapasitas mereka - bergantung pada posisi kekuasaan pelaku ini secara relatif terhadap pelaku lainnya. Tata kelola desa berlangsung dalam sebuah konteks yang padat, rumit, dan berubah-ubah. Oleh karenanya, walaupun penelitian ini tidak bermaksud untuk memaparkan analisis terhadap isu-isu terkini berkenaan dengan situasi politik dan ekonomi pasca tsunami dan pasca konflik Aceh, akan tetapi penting kiranya untuk memberikan gambaran singkat tentang isu-isu dan berbagai peristiwa kunci yang mewarnai sejarah masyarakat Aceh, untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai arah pembangunan serta bentuk kapasitas masyarakat dan pemerintahan di Aceh.

Perdamaian Hadir di Aceh

Di desa-desa yang disurvei sekitar satu dasawarsa yang lalu, bantuan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi pasca tsunami adalah penggerak utama perubahan, kendati tentu bukan satu-satunya. Faktor yang sama pentingnya adalah perdamaian yang telah mengakar mendalam setelah berakhirnya konflik bersenjata antara TNI (Tentara Nasional Indonesia)

dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang terjadi selama kurang lebih tiga dekade serta perubahan atmosfer sosial politik yang sangat terasa pasca penandatanganan Perjanjian Damai Helsinki pada Agustus 2005.

Konflik berkepanjangan dan pola pembangunan ekonomi yang tidak adil, sempat membuat Aceh menjadi provinsi keempat termiskin di Indonesia. Sejak tahun 1976, konflik bersenjata telah menewaskan antara 15.000 hingga 25.000 jiwa, menelantarkan lebih dari 400.000 jiwa, menghancurkan sebagian besar sektor ekonomi produktif, menghambat penyaluran pelayanan masyarakat, melemahkan institusi, mengikis struktur sosial, meninggalkan trauma yang mendalam pada masyarakat Aceh, serta menghasilkan hubungan politik yang tidak kondusif antara Aceh dan Jakarta (Nobet dkk. 2009). Bahkan ketika tsunami menerjang, Aceh masih berada dalam kondisi darurat militer selama 18 bulan yang diterapkan karena gagalnya negosiasi damai antara Indonesia dan GAM.

Trauma atas tsunami dipastikan menjadi salah satu faktor penentu percepatan pencapaian negosiasi damai pada tahun 2005. Tsunami meminta korban yang sangat besar bagi kedua belah pihak, baik GAM maupun TNI, dan menyediakan landasan bersama antara pemerintah pusat dan GAM untuk segera menyelesaikan tahap akhir perundingan di balik layar yang telah dirintis di Helsinki beberapa bulan sebelumnya. Kedua belah pihak berkeyakinan bahwa membantu ribuan orang yang menderita kehancuran akibat bencana lebih baik daripada melanjutkan konflik yang berkepanjangan. Di samping itu, usaha rehabilitasi pasca tsunami membuka pintu bagi masuknya ribuan pekerja asing dan Indonesia, yang pada gilirannya membuka jalan bagi pengawasan internasional terhadap provinsi tersebut.

Dengan bantuan Presiden dan Wakil Presiden terpilih, Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla, para negosiator dari pihak pemerintah Indonesia mampu membawa beberapa tawaran baru ke atas meja perundingan, termasuk di antaranya pemberian amnesti kepada mantan pejuang GAM, pembebasan tahanan politik, pemberian izin partai lokal Aceh untuk mengikuti pemilu, dan penyusunan ulang hubungan

ekonomi antara Aceh dan pemerintah pusat. Perjanjian Helsinki merupakan perjanjian damai pertama yang menyeluruh antara kedua belah pihak, setelah beberapa perjanjian gencatan senjata sebelumnya yang terus-menerus gagal. Selanjutnya. Dalam jangka waktu 12 bulan setelah perjanjian, DPR Pusat mengesahkan Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang sebagian besarnya merupakan manifestasi dari hasil perundingan Helsinki. Sejak saat itu Aceh menjadi daerah yang damai.

Gaya Demokrasi di Aceh

Membangun sistem kepemimpinan politik yang sah melalui mekanisme demokratis tanpa kekerasan adalah langkah fundamental untuk membangun kembali masyarakat pasca konflik. Perjanjian Helsinki pada tahun 2005 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh tahun 2006 memberi peluang bagi pembentukan dan partisipasi partai lokal Aceh dalam kancah politik (Aceh merupakan satu-satunya provinsi di Indonesia yang mendapatkan hak ini), pemenuhan hak masyarakat Aceh untuk mencalonkan kandidatnya di semua posisi, dan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sendiri yang bebas dan adil. Pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis merupakan tonggak penting dalam upaya menuju perdamaian.



Gambar 4
'Jembatan yang tidak menuju kemana-mana', Gampong Pulo Muliya

Sejak berakhirnya konflik bersenjata pada tahun 2005, Aceh telah menyelenggarakan empat kali pemilu dengan berhasil. Pemilu pertama adalah pemilu eksekutif pada tahun 2006/07 di mana para kandidat yang merupakan mantan pejuang GAM terpilih secara langsung untuk menduduki jabatan Gubernur serta 10 dari 23 pos jabatan Bupati dan Walikota. Pada pemilu legislatif tahun 2009 sebagian besar kandidat terpilih berasal dari partai baru, Partai Aceh, yang merupakan sayap politik resmi GAM. Partai Aceh memperoleh 47 persen dari total jumlah suara, serta memenangkan 33 dari 69 kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Aceh, 237 dari 645 kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di kota dan kabupaten di seluruh Aceh, termasuk meraih kursi mayoritas di tujuh DPRD kabupaten dan kursi yang banyak di sembilan kabupaten lainnya. Partai-partai lokal lain yang juga ikut bertarung dalam pemilu tahun 2009 hanya meraih nilai persentase suara yang kecil. Kendati mungkin tidak diperlukan mengingat besarnya dukungan yang pada umumnya diterima oleh GAM dan Parta Aceh di pusat wilayah Aceh,

para juru kampanye Partai Aceh menerapkan dua bentuk intimidasi yaitu dengan cara halus dan terang-terangan dalam memobilisasi para pemilih, menyerang partai lain serta membuat kekacauan pada berbagai aktivitas kampanye. Secara keseluruhan, walaupun masa kampanye diwarnai oleh berbagai insiden kekerasan (termasuk perkelahian, pemboman, dan pembunuhan), pelaksanaan pemilu berlangsung hampir tanpa insiden yang berarti dan dianggap sebagai sebuah langkah sukses yang bersejarah dan menunjukkan dukungan kepada demokrasi, demokrasi gaya Aceh. Kemenangan besar Partai Aceh dan yang diikuti oleh partai Partai Demokrat pimpinan Presiden Yudhoyono dapat dimaknai sebagai “memilih demi perdamaian”.⁸

Tentu saja, terpilih sebagai pejabat pemerintah dan melaksanakan tanggung jawab pemerintahan adalah dua hal yang sangat berbeda. Para anggota legislatif dari Partai Aceh yang baru terpilih pada Pemilu 2012 kemudian menghadapi banyak tantangan yang pada umumnya dialami oleh partai yang terbentuk dari organisasi perjuangan bersenjata. Hal ini terutama karena mereka tidak memiliki kemampuan politik yang sesungguhnya dan tidak berpengalaman dalam tata kelola pemerintahan.

Tidak seperti yang terjadi pada situasi pasca-konflik di wilayah lain pada umumnya, dan di samping rentang waktu konflik yang panjang dan biaya yang tinggi ditambah kehancuran akibat tsunami, Pemerintahan Aceh cukup lengkap dan berfungsi pada saat perjanjian damai ditandatangani. Demikian pula nilai ketentuan bagi hasil yang tinggi sebagaimana tertuang dalam Penjanjian Helsinki dan UUPA, memberi jaminan sumber daya yang cukup bagi Pemerintah Aceh untuk mampu menyediakan layanan masyarakat serta memperkuat administrasi publik. Walaupun demikian, parlemen daerah yang didominasi oleh Partai Aceh mengalami kesulitan dalam menghasilkan produk undang-undang dalam tahun pertama masa kerja mereka. Mereka menghabiskan waktu

⁸ Berdasarkan UUPA, Partai Aceh tidak boleh mencalonkan kandidatnya untuk duduk di tingkat nasional. Oleh karenanya pada pemilu 2009, Partai Aceh berkoalisi dengan Partai Demokrat, yang kemudian meraih mayoritas kursi untuk perwakilan Aceh di DPR/MPR RI.

hingga enam bulan untuk menyetujui Anggaran Pemerintah Provinsi, walaupun rancangan anggaran tersebut tidak lebih dari salinan dari anggaran tahun sebelumnya (Hilman 2012)

Pada putaran pemilu eksekutif berikutnya pada tahun 2012, kandidat Partai Aceh untuk Gubernur dan Wakil Gubernur dengan mudah menyingkirkan pejabat sebelumnya (sebelumnya kandidat independen). Para kandidat Partai Aceh juga berhasil memenangi posisi Bupati dan Walikota di sembilan dari 17 daerah pilihan sementara, sisanya dimenangkan oleh partai nasional dan partai koalisi. Pemilu 2012 diwarnai dengan tingginya perseteruan hukum dan ketegangan politik, serta berbagai aksi kekerasan dalam pelaksanaannya. Meskipun Partai Aceh masih mendominasi dukungan dan perolehan suara, mereka tetap menggunakan cara-cara intimidasi dan kekerasan. Setelah selama sembilan bulan, kekerasan terjadi secara sporadis selama masa kampanye (terutama antara berbagai kelompok berbeda yang berafiliasi dengan Partai Aceh). Akan tetapi, pemilu itu sendiri berjalan dengan damai dengan jumlah pemilih yang sangat tinggi.

Perilaku para anggota Partai Aceh yang tidak demokratis tidak berhenti pada pemilu saja, tetapi terus berlanjut pada saat mereka menduduki jabatan. Dua aspek dalam perjanjian Helsinki dan UUPA -yaitu ketentuan yang mengizinkan mantan pendukung GAM untuk mendominasi politik Aceh dan pasal tentang 'integrasi ekonomi' yang meningkatkan anggaran belanja pemerintah daerah secara signifikan⁹ –membuka peluang tersendiri bagi para mantan pemimpin pemberontak untuk menggalang dana illegal dan menerapkan praktik pemburu rente. Aspinal (2009,

9 Ketentuan mengenai integrasi ekonomi dalam UUPA 2006 salah satunya adalah memberikan penghasilan sumber daya alam yang jauh lebih besar kepada Aceh (terutama minyak dan gas) dibandingkan dengan jumlah yang diterima oleh provinsi lainnya (walaupun cadangan minyak dan gas Aceh semakin menurun jumlahnya, begitu juga penghasilannya, sejak pertengahan 2000-an dan akan terkuras habis beberapa tahun kedepan), ditambah pemberian Dana Otonomi Khusus (Otsus) dari pemerintah sebesar Rp. 78.6 triliun (US\$7.9 milyar) selama 20 tahun yang sudah dimulai sejak tahun 2008. Jumlah ini melebihi dari total kerugian yang diderita provinsi Aceh selama 32 tahun masa konflik (MSR 2010).

2014) mendeskripsikan hal tersebut sebagai kondisi “*predatory peace*” atau “perdamaian pemangsa.” Praktik pemburu rente dilakukan dalam berbagai bentuk termasuk melalui program bantuan dana langsung yang salah satunya disebut ‘dana kerja’ atau ‘dana aspirasi’ yang didistribusikan kepada para pejabat legislatif dan eksekutif daerah untuk mendukung program pembangunan masyarakat berskala kecil dan program infrastruktur di daerah mereka. Bentuk rente lainnya dilakukan dengan memberi kesempatan bagi para pejabat dalam menggunakan otoritas politiknya untuk mengambil alih sumber daya dari berbagai sektor ekonomi. Semula praktek ini diterapkan dalam bentuk monopoli terhadap proyek-proyek konstruksi, namun selanjutnya terus merambah ke wilayah operasi pertambangan, pertanahan, perkebunan, dan perizinan untuk berbagai jenis aktivitas bisnis. Praktik-praktik rente ini terjadi hampir di setiap tingkat pemerintahan, dari Pemerintah Provinsi sampai tingkat Kecamatan dan *gampong* di bawahnya. Praktik memperkaya para mantan komandan GAM ini telah menjadi topik perbincangan populer dan mengundang sikap sinis di seluruh Aceh.

Pada Pemilu Legislatif bulan April tahun 2014 yang lalu, sebagian pemilih di Aceh menyampaikan pesan kuat atas penolakan mereka terhadap Partai Aceh. Kendati Partai tersebut masih bertahan di puncak perolehan suara, persentase suara mereka menurun secara signifikan. Pada pemilihan di tingkat Provinsi, suara Partai Aceh jatuh dari 48 persen (33 dari 69 kursi) menuju 36 persen (29 dari 81 kursi¹⁰). Jumlah posisi untuk Bupati dan Walikota juga menurun, sebagai akibat kekalahan di kantong-kantong suara mereka. Sebaliknya, peningkatan perolehan suara Partai Aceh justru terjadi di beberapa daerah yang tidak mendukung GAM selama periode konflik. Merosotnya suara Partai Aceh cukup mengejutkan mengingat kontrol atas perangkat dan mekanisme pemilu ada di tangan mereka serta adanya sejumlah tuduhan kecurangan dalam penghitungan suara yang diarahkan kepada mereka.

¹⁰Penambahan Parlemen Provinsi Aceh dari 69 ke 81 kursi sesuai dengan peningkatan populasi; populasi Aceh kini melebihi 5 juta penduduk

Pemerintahan Desa di Aceh

Sejumlah laporan dan kajian memandang pentingnya peran pemerintahan *gampong* dalam kehidupan masyarakat desa di Aceh (misalnya, PPK 2006; MSR 2010; Thorburn 2007, 2009, 2010; Mahdi 2012). Pandangan ini berlaku bagi masyarakat pedesaan di seluruh Indonesia, tetapi khususnya krusial bagi masyarakat Aceh kontemporer. Posisi Pemerintahan *gampong* dirasakan sangat penting bagi masyarakat Aceh karena konflik selama 30 tahun berdampak sangat berat bagi masyarakat pedesaan.

Selama konflik berlangsung, pemerintah desa lumpuh dan tidak berfungsi di banyak tempat, memaksa masyarakat *gampong* untuk bergantung pada kemampuan mereka sendiri dalam menyelesaikan masalah dan memenuhi kebutuhan anggotanya (MSR 2010)

Sebuah studi tentang efektifitas bantuan pasca konflik di Aceh (MSR 2010) menyimpulkan bahwa meski masyarakat desa memiliki ikatan sosial yang kuat, kemampuan mereka dalam melakukan tindakan kolektif relatif rendah. Kondisi ini merupakan dampak serius dari konflik bersenjata selama 30 tahun. Demikian juga, jumlah penduduk *gampong* di sebagian besar Aceh cenderung sedikit; di beberapa desa jumlah penduduk hanya dipenuhi oleh beberapa puluh Kepala Keluarga saja.¹¹ Pada wilayah zona tsunami, kapasitas masyarakat dan desa, menjadi jauh lebih lemah akibat hilangnya sejumlah tokoh kunci dan pejabat di pemerintahan desa.¹² Hancurnya struktur sosial masyarakat Aceh hampir

11 Contohnya, rata-rata jumlah populasi Gampong yang telah disurvei oleh ACARP pada tahun 2007 adalah 637 jiwa, atau kurang lebih sekitar 125 keluarga. Jika tiga Gampong peri-urban dengan populasi lebih dari 1.500 jiwa tidak dihitung, maka jumlah rata-rata populasi Gampong turun menjadi hanya 400 jiwa saja. Peraturan Nasional mengatakan bahwa minimal jumlah populasi saat membentuk sebuah desa resmi adalah 6.000 orang atau sekitar 800 kepala keluarga (untuk Sumatra; ada standar yang berbeda untuk setiap daerah di Indonesia).

12 Dari 18 Gampong yang termasuk dalam penelitian ACARP, hanya lima desa yang masih memiliki semua pejabat inti dalam struktur pemerintahan Gampong secara utuh. Tujuh Gampong lainnya kehilangan Keuchik dan enam Gampong lainnya kehilangan sedikitnya satu anggota dalam struktur pemerintahan Gampong.

sama parahnya dengan kerusakan infrastruktur fisik yang diakibatkan oleh tsunami (Thorburn 2007).



Gambar 5

Bekas penyangga jembatan yang menandai bekas berdirinya Gampong Puree. Dicat dengan warna bendera Partai Aceh ketika pelaksanaan kampanye pemilu tahun 2014.

Sebagai unit sosial dan wilayah pemerintahan terkecil, *gampong* adalah sebuah tempat, arena, dan media kehidupan sosial serta modal sosial yang kuat yang melandasi kehidupan masyarakat Aceh. Lebih dari itu, *Gampong* merupakan gambaran dari ketahanan masyarakat Aceh yang luar biasa dalam menghadapi kekerasan konflik dan bencana alam. Untuk mengetahui mekanisme kerja pemerintahan dan efektifitas institusi *Gampong*, peran dan pengaruh dari segelintir pemimpinnya sangat penting untuk dipahami. Para kepala desa di Aceh disebut *keuchik*, atau

geucik. *Keuchik* mempunyai wewenang dan tanggung jawab yang hampir sama dengan *Teungku Imuem Meunasah* (Imam Mesjid Desa). Walaupun peran *Teungku Imam Meunasah* sepenuhnya pada hal-hal yang bersifat religius, tetapi status dan posisi mereka sama dalam struktur masyarakat desa. Demikian pula, masjid desa atau meunasah sebelumnya memiliki posisi tradisional sebagai pusat pemerintahan desa.

Banyak media populer dan pendonor menggambarkan sosok *keuchik* sebagai tokoh yang bijaksana dan menjadi rujukan yang dapat dipercaya oleh masyarakat desa. Menurut salah seorang akademisi Aceh, Syafii Ibrahim (2006), otoritas sosial di Aceh diperoleh dari beberapa sumber seperti:

- Kesaktian
- Keturunan
- Ilmu

Di tambah dengan kombinasi karakteristik pribadi sebagai berikut:

- Adil dan jujur
- Berani dan Tegas
- Dermawan
- Ramah tamah

Keuchik dan *Teungku Imuem* telah lama dipercaya sebagai perwujudan dari semua karakter di atas pada tingkat masyarakat di Aceh.

Kendati saat ini gambaran sosok *keuchik* yang terkenal adalah sebagai pelindung dan penampung aspirasi masyarakat, berdasarkan sejarah, *keuchik* juga berperan sebagai pemegang wewenang lebih tinggi, (sebelumnya sebagai Datuk dan Uleebalang,¹³ dan baru-baru ini sebagai bagian Pemerintah Kabupaten dan Nasional). Selama beberapa

¹³ Datuk adalah sebuah gelar Melayu untuk pemimpin suku. Uleebalang adalah istilah dalam bahasa Aceh untuk kepala suku atau panglima, yang dipakai pada masa awal kesultanan, dan terus bertahan selama masa penjajahan.

dekade terakhir jabatan *keuchik* telah mengalami banyak transformasi. Perubahan yang paling kontroversial adalah dikeluarkannya peraturan No. 5/1979 mengenai Pemerintahan Desa, yang memaksakan struktur standar pada pemerintahan desa seluruh Indonesia. Peraturan no 5 ini semakin memperkuat posisi Kepala Desa di hadapan posisi lain dalam struktur desa, akan tetapi di saat yang bersamaan Kepala Desa harus tunduk kepada Kabupaten (dan lebih luas lagi yaitu Pemerintah Pusat). 'Administrasi desa dengan berbagai tujuannya menjadi replika mini Pemerintah Pusat, dengan peran menegakkan peraturan dan kebijakan yang telah ditentukan dari pusat' (Antlöv 2003: 196).

Berdasarkan sejarah, wewenang pengambilan keputusan oleh *Keuchik* dipengaruhi oleh lembaga para sesepuh yang dikenal dengan nama *Tuhapeut*. *Tuhapeut* merupakan lembaga konsultatif desa, yang mengambil keputusan dan kemudian menyerahkannya kepada *keuchik* untuk dipertimbangkan kembali. *Keuchik* tidak mempunyai wewenang untuk mengganti anggota *Tuhapeut*, yang bertugas untuk mendampingi *keuchik* dalam melaksanakan administrasi desa. Seperti yang dijelaskan oleh Husin dan Alvisyahrin (2014), nama *Tuhapeut* merepresentasikan kualitas '*tuha*' (orang yang dihormati):

- *Tuha*: tua dan bijaksana;
- *Tuho*: berilmu dan mengetahui adat dan sejarah desa;
- *Teupeu*: berpendidikan dan berilmu; dan
- *Teupat*; jujur, terpercaya, handal, dan tulus.

Peran *Tuhapeut* serta hubungannya dengan *keuchik* berakhir dengan dikeluarkannya peraturan pemerintahan desa tahun 1979 yang mengharuskan setiap desa untuk membentuk Lembaga Masyarakat Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Tidak ada pemisahan kekuasaan antara Kepala Desa dan LMD/LKMD, karena Kepala Desa sendiri merupakan pemimpin kedua lembaga ini dengan wewenang untuk menunjuk para anggotanya. Meski pada praktiknya individu yang ditunjuk sebagai Kepala Desa dan LMD/LKMD adalah

orang yang sama dengan pemegang *keuchik* dan *Tuhapeut*, hubungan mereka dengan aparaturnegara dan dalam struktur pemerintahan *Gampong* berubah secara mendasar. UU tahun 1979 juga mereduksi peran penting dan tanggungjawab *Teungku Imuem Meunasah* dan *Imuem Mukim*, sebagai sekedar simbol.¹⁴

Selama masa-masa konflik, *keuchik* sering menjadi target kecurigaan dan intimidasi dari kedua belah pihak, baik pasukan TNI maupun GAM. Data mengenai berapa tepatnya jumlah *keuchik* yang terbunuh atau disiksa selama konflik berlangsung tidak tersedia. Banyak *keuchik* mengundurkan diri atau mencari perlindungan ke kota-kota (termasuk di satu kecamatan tempat penelitian ini).¹⁵ Dengan kondisi yang demikian, dapat dimengerti mengapa para individu yang memiliki kapasitas sebagaimana disebutkan Ibrahim di atas memilih untuk tidak ingin menjadi *keuchik*.¹⁶

Pada periode Reformasi pasca turunnya Presiden Suharto di tahun 1998, Undang-Undang Pemerintahan Desa tahun 1979 yang represif dicabut dan digantikan dengan pasal 93 hingga pasal 111 Undang-undang No. 22/1999 mengenai Pemerintahan Daerah (yang kemudian digantikan UU No. 32/2004). Peralihan hukum ini membawa perubahan krusial pada struktur dan mekanisme pemerintahan desa, antara lain: definisi teritorial “desa” diganti dengan komunitas hukum; lembaga LMD dan LKMD digantikan dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan hak-hak dan otonomi yang lebih luas dan keanggotaan yang dipilih, ditambah dengan institusi lainnya yang dianggap perlu

14 Imuem Mukim adalah pejabat keagamaan yang meliputi beberapa *Gampong* dan bertanggung jawab untuk permasalahan adat termasuk pembagian harta warisan, resolusi konflik, dan pelaksanaan hukum Syari’ah.

15 Dalam salah satu insiden terkenal yang terjadi pada punca konflik, 76 *Keuchik* dari Kabupaten Bireuen mengundurkan diri secara massal, mereka mengatakan bahwa mereka tidak mampu melindungi diri mereka sendiri maupun masyarakat, dan sedikit sekali kegiatan yang dilakukan dalam melaksanakan pemerintahan desa (Sinar Harapan 2003)

16 Banyak orang di Aceh yang mengatakan bahwa *Keuchik* yang memiliki sifat-sifat yang selayaknya seorang *keuchik* (adil dan jujur, berani dan tegas) ikut mengangkat senjata dan bergabung dengan gerakan perlawanan terhadap pemerintah.

untuk didirikan oleh masyarakat desa; dan kini anggota masyarakat desa memegang hak untuk menyusun sendiri pranata hukum mereka; serta untuk menolak melaksanakan program pemerintahan yang tidak menyediakan dana, personil, dan infrastruktur. Sejumlah perubahan penting lainnya turut menegaskan pembaruan otonomi bagi komunitas pedesaan. Penggunaan istilah 'Desa' bukan lagi merupakan keharusan dan warga desa dapat menggunakan istilah adat masyarakat setempat. Di seluruh Indonesia, Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten memulai proses memulihkan bentuk pemerintahan desa pra-1979. Aceh mengatur Pemerintahan *gampong* melalui Qanun¹⁷ No 5 tahun 2003 (sebelum tsunami, Perjanjian Helsinki atau UUPA). Peraturan ini sebagian besar mencerminkan bahasa yang digunakan pada peraturan nasional 1999,¹⁸ dan perubahan lainnya atas inisiatif pemerintahan *gampong* yang saat itu hanya sekedar perbedaan istilah. Baru setelah beberapa tahun pemberlakuan UUPA, tampak usaha serius untuk menghidupkan kembali Pemerintahan *Gampong* untuk disesuaikan dengan adat dan aspirasi masyarakat setempat. Reformasi yang paling mendasar adalah dimulainya pemilihan langsung untuk kepala desa yang dimulai pada tahun 2007 dan banyak daerah kini sedang menyelesaikan tahap kedua pemilihan kepala desa mereka; serta penyegaran kembali lembaga *Tuhapeut* beserta jabatan fungsionaris adat lainnya – sebagaimana didukung oleh Qanun No. 10/2008 mengenai Institusi Adat.

Demikian pula, sumber dana yang kuat dapat diakses oleh pemerintahan dan komunitas *gampong*, melalui beberapa skema antara lain dana administrasi desa yang dialokasikan dalam Anggaran Belanja Daerah (Alokasi Dana *Gampong*, ADG), dana kompetitif pembangunan masyarakat desa yang dibiayai oleh Program Nasional Pemberdayaan

17 Qanun adalah sebuah istilah dalam bahasa Arab yang berarti "norma" atau "hukum", yang digunakan di Aceh sejak ditetapkannya RUU Otonomi Daerah pada tahun 2001 (pra-UUPA) untuk provinsi, kabupaten dan (kemudian) peraturan Pemerintahan Desa.

18 Menurut Qanun No. 5/2003, tugas pemerintah Gampong adalah untuk:

1. Menjalankan urusan pemerintahan;
2. Melaksanakan program pembangunan;
3. Mengembangkan masyarakat; dan
4. Menerapkan hukum Syariah.

Masyarakat (PNPM Mandiri), dan dana Bantuan Keuangan Peumakmu *Gampong* Provinsi (BKPG). Di samping itu, *gampong* juga diizinkan untuk mendirikan usaha bersama dan meningkatkan pendapatannya desa sendiri.

Sebagai hasilnya, pemerintahan *gampong* – yang telah lama haus akan sumber daya selama periode konflik - tiba-tiba kebanjiran dana dari pemerintah. Jumlah dana dari berbagai sumber ini meningkat secara signifikan seiring penerapan UU Desa yang baru No. 6/2014, yang menetapkan anggaran yang jauh lebih besar untuk Pemerintah Desa. Peningkatan besar dana pemerintahan *gampong* ini, memunculkan kekhawatiran akan kemampuan Pemerintah Desa dalam mengelola dan memanfaatkan dana ini secara efektif. Beberapa ilmuwan mengungkapkan kekhawatiran mereka bahwa peningkatan drastis dalam monetisasi (penggunaan uang) dalam administrasi dan pemerintahan *gampong* akan melemahkan fondasi sosial dan spiritual institusi penting ini (misalnya, Mahmuddin dkk 2014).

Dalam banyak hal, kekhawatiran ini menyerupai keprihatinan yang mengemuka di fase-fase puncak proyek rehabilitasi pasca tsunami dimana dana bantuan dengan nilai sangat besar dari pemerintah dan lembaga donor mengalir ke desa-desa untuk mendukung upaya pemulihan dan rekonstruksi. Pada fase tersebut, ratusan organisasi nasional dan internasional hadir menyediakan bantuan teknis dan manajemen, dengan memperkerjakan ribuan pekerja profesional. Kendati demikian, kapasitas masyarakat dan pemerintahan *gampong* dalam berpartisipasi dalam proyek rehabilitasi dan rekonstruksi secara efektif menghadapi kendala dan menimbulkan kekhawatiran yang besar. Di sepanjang periode rehabilitasi dan rekonstruksi, berbagai usaha dibarengi alokasi sumber daya dan energi yang besar dititik-beratkan untuk memperkuat modal sosial dan kapasitas masyarakat yang diyakini sebagai kunci utama kesuksesan program rehabilitasi dan pembangunan (Thorburn 2007, 2010; MSR 2010; McCarthy 2013, 2014). Penelitian ini berfokus pada kondisi terkini dan capaian kemajuan Pemerintahan *Gampong* dan kapasitas masyarakat dalam memenuhi kebutuhan

warganya, memberikan pelayanan yang dibutuhkan, mengelola sumber daya secara adil dan efisien, dan beradaptasi terhadap berbagai situasi, tantangan, dan peluang.

Gampong di Aceh Setelah 10 Tahun Kemudian: Kondisi Pedesaan di Aceh Setelah-Pasca-Tsunami

Sebagaimana telah disampaikan pada bagian pendahuluan laporan ini, pada perkembangannya sebagian besar daerah di Aceh saat ini hampir tidak bisa dikenali jika dibandingkan dengan situasi mereka sepuluh tahun yang lalu. Jalan raya yang bagus dan ramai, gedung-gedung baru, pasar yang penuh sesak, dan toko ritel modern memberi gambaran langsung tentang luasnya skala perubahan yang terjadi di Aceh. Transformasi juga meluas kepada aspek-aspek sosial-ekonomi yang tidak tampak. Warga bebas bergerak melakukan aktivitas ekonomi dan sosialnya. Pelayanan pemerintahan tersedia dan masyarakat memanfaatkannya. Kehidupan di Aceh menjadi normal kembali, namun dengan kondisi dan karakteristik yang sangat bertolak belakang dengan pergolakan sejarah provinsi tersebut yang sering kali tragis.



Gambar 6

Para nelayan Gampong Puree dengan hasil tangkapan mereka

Normalisasi

Salah satu temuan yang mencuri perhatian dari studi desa dalam penelitian ACARP II adalah meratanya hasil survey yang dilakukan terhadap 15 desa. Dilihat dari berbagai parameter, desa-desa yang mendapat survey pada penelitian ACARP sebelumnya menunjukkan karakter yang sangat heterogen, dimana jawaban pada survey menampilkan spektrum yang kontras dari 'sangat baik' hingga 'sangat buruk', 'tinggi' hingga 'rendah', 'setuju' hingga 'tidak setuju'. Kini, tujuh tahun kemudian, pertanyaan-pertanyaan yang hampir sama dilontarkan kembali kepada desa-desa yang sama dan menghasilkan respon yang cukup seragam (dengan satu atau dua jawaban di luar tren). Dalam banyak hal, perbedaan hasil survey ini merefleksikan perubahan signifikan di Aceh sejak tahun 2007 yang merupakan periode puncak rehabilitasi dan rekonstruksi hingga hari ini. Ketika penelitian ACARP pertama kali dilakukan, pemerintahan *gampong*, seperti juga hal-hal lain di Aceh, sedang berada di tengah kesemrawutan proses rekonstruksi setelah puluhan tahun terbengkalai dan hancur akibat konflik dan tsunami. Kini, sebagian besar proses tersebut sudah selesai. Saat ditanya apakah *keuchik* dan *Tuhapeut* melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik, secara berturut-turut 96% dan 98% responden di 15 desa yang disurvei memberikan jawaban positif. Hanya terdapat satu desa dimana seorang *keuchik* yang tidak disukai publik tersingkir setelah berkuasa sejak Orde Baru (hanya untuk digantikan oleh putranya) dan responden memberikan jawaban positif terhadap dua pertanyaan ini dengan persentase di bawah 80%.

Demikian pula, responden mengekspresikan tingkat kepuasan yang sangat tinggi terhadap pelayanan Pemerintah *Gampong* (rata-rata 96%, dengan hanya dua *gampong* yang nilai persentasenya di bawah 80%)¹⁹. Akan tetapi, data kualitatif hasil diskusi kelompok dan wawancara dengan informan kunci cenderung menyanggah dukungan terhadap pemerintah *gampong* yang demikian tinggi tersebut. Banyak informan

¹⁹ Secara signifikan, sikap positif ini lebih tinggi dari pada respon yang diterima terhadap pertanyaan yang sama mengenai persepsi masyarakat terhadap Pemerintahan Kecamatan atau Kabupaten, yaitu masing-masing 85% dan 47%.

mengaku sangat frustrasi dengan berbagai isu dalam pemerintahan *gampong* seperti adanya dominasi dalam pengambilan keputusan dan alokasi bantuan di *gampong*; kurangnya transparansi dan akuntabilitas; mekanisme kerja dan pelayanan yang tidak efektif dan tidak efisien; dan ketidakmampuan pemimpin dalam memanfaatkan sumber daya atau menggalang dukungan dari pemerintahan yang lebih tinggi dalam mewujudkan aspirasi dan rencana yang dicetuskan oleh masyarakat. Ketidaksiesuaian antara data survey dan hasil diskusi kelompok dan wawancara mengindikasikan dominannya sikap menerima tanpa protes yang biasa terjadi di kalangan masyarakat desa; seperti dalam ungkapan “*Memang sudah begini adanya dan kami menerima*”. Sedangkan pendapat berbeda yang muncul dalam diskusi dan wawancara mencerminkan rasa kebebasan dan keamanan yang kian mengakar di desa-desa di Aceh seiring semakin mendalam dan meluasnya suasana perdamaian, juga mencerminkan tradisi yang dijunjung tinggi di kalangan laki-laki Aceh akan kesukaan mereka untuk mengeluh dan melontarkan kritik. Sikap kritis tersebut dapat juga dipengaruhi oleh kenangan akan etos partisipatif yang dinamis dalam periode rekonstruksi pasca tsunami yang mulai memudar.



Gambar 7

Ternak yang didapat dari program bantuan livelihood di Gampong yang direlokasi, Cot Meukuta.

Sinyal dari proses *normalisasi* ini tampak nyata dalam terjadinya pelimpahan tanggung jawab pengambilan kebijakan dan alokasi sumber daya secara terbatas kepada pimpinan inti Pemerintahan *Gampong*. Situasi ini sangat berbeda dengan tujuh tahun yang lalu di desa-desa di mana proses terkait hal tersebut berjalan lebih inklusif dan partisipatif. Frekuensi pertemuan desa yang dilaporkan juga menurun, dari lebih dari sekali per bulan pada tahun 2007 menjadi satu kali dalam dua bulan pada tahun 2014. Demikian juga, jumlah responden yang menyatakan bahwa mereka berpartisipasi secara aktif dalam rencana pembangunan *gampong* menjadi separoh lebih sedikit – atau sekitar 43%. Perubahan ini perlu disadari dengan tetap mengingat adanya praktik-praktik yang muncul dalam periode rekonstruksi Aceh dimana anggota masyarakat termotivasi dan sering menghadiri rapat dengan harapan menerima paket bantuan. Begitu juga, pada masa tersebut partisipasi adalah ciri penting yang menjadi semangat dalam modalitas distribusi bantuan yang bertitik berat pada modal sosial, yang memang mendominasi upaya rehabilitasi saat itu (McCarthy 2013).

Kini, struktur dan irama Pemerintahan *Gampong* telah mencapai aura yang formal, rutin, dan lamban. Aceh mulai terbiasa dengan birokrasi “seperti biasanya” oleh rezim pemerintahan baru yang sesungguhnya sangat *tidak biasa* dilihat dari pergolakan sejarah wilayah tersebut.

Meskipun demikian, tidak semua masyarakat atau pemimpin daerah sepenuhnya menyukai perubahan ini. Banyak di antara mereka yang mengungkapkan kerinduan untuk kembali pada masa-masa jaya di era pemulihan dan rekonstruksi pasca tsunami.



Gambar 8
Nostalgia Lembaga Donor di Darussalam

Darussalam, desa yang cukup padat dengan jumlah populasi penduduk sebanyak 2.120 jiwa yang terletak di pinggiran kota Banda Aceh, menjadi salah satu tempat studi kasus yang paling banyak dipuji selama masa rehabilitasi dan rekonstruksi pasca tsunami. Sebelum tsunami, Darussalam dikenal sebagai lingkungan yang rawan dan berbahaya dengan angka kriminal dan praktik judi yang tinggi, serta tempat persembunyian tentara GAM untuk keluar masuk kota.

Tetapi gambaran tersebut berubah dalam beberapa bulan dan tahun setelah tsunami. Faktor terbesar perubahan ini adalah kreativitas dan dedikasi para aktivis mahasiswa yang pertama kali mengambil inisiatif untuk mengorganisasi distribusi makanan dan pemukiman bagi para korban tsunami yang mengungsi ke area sekitar kampus mereka, serta mengkoordinir pembersihan *Gampong* mereka sebelum para pekerja dan

program bantuan datang. Mereka kemudian menjadi kader LOGICA yang tidak lama setelah itu menyambut ajakan dari komunitas untuk membentuk pemerintahan *Campong* yang baru. Darussalam menjadi sebuah pusat bagi kreativitas, perencanaan matang, partisipasi aktif masyarakat, dan model dalam manajemen desa. Darussalam menjadi lokasi persinggahan rutin bagi “wisata rehabilitasi” oleh para tokoh penting, akademisi, dan pejabat negara.

Saat ini, para informan dari Darussalam mengekspresikan nostalgia akan masa-masa jaya periode pemulihan dan rekonstruksi. Dengan suka ria mereka menyambut mekanisme perencanaan dan manajemen proyek bantuan lembaga donor dan NGO yang cepat dan memudahkan. Sebaliknya, mereka menganggap aparat pemerintah daerah sulit dijangkau, kaku, dan terkesan menghalangi serta alokasi dana anggaran Otonomi Khusus didominasi oleh kepentingan “politik”. Para mantan Kader beberapa kali dibiayai untuk mengikuti program pelatihan di provinsi lain, namun mereka mengeluhkan kurangnya dukungan terhadap kelangsungan perencanaan dan proyek mereka ke depan yang mengakibatkan hilangnya semangat dan antusiasme mereka.

“Satu-satunya perubahan [positif] yang kami lihat sejak penerapan UUPA adalah sekarang para Teungku Imuem Meunasah sudah menerima gaji dari pemerintah.”

Keuchik muda yang menjadi pemimpin dalam transformasi Darussalam memilih untuk tidak melanjutkan kepemimpinannya setelah masa pemerintahannya berakhir. Setelah tidak berhasil pada pemilu Bupati tahun 2012, ia pindah ke Kabupaten lain di Aceh. *Keuchik* baru yang terpilih pada tahun 2013 sedikit kurang dinamis dan tidak begitu kharismatik dibandingkan dengan pendahulunya.

Darussalam tetap menjadi desa yang sangat berhasil dan menjadi contoh bagi tata kelola pemerintahan *Campong* yang baik. Berbagai prestasi yang mereka capai terus membuahkan hasil, seperti koperasi wanita Darussalam yang saat ini mengelola dana simpan pinjam yang nilainya

mencapai Rp 200 juta; koperasi peternakan yang mampu menghasilkan ternak sebanyak 100 ekor; berbagai bentuk usaha milik desa seperti jasa sewa perlengkapan pesta dan perkawinan; depot air minum yang menyediakan layanan bagi masyarakat dan sumber pendapatan rutin Pemerintah *Gampong*; area khusus di *gampong* yang didesain untuk pendidikan menjadi pusat berbagai kegiatan rutin maupun insidental; dan institusi *gampong* yang melaksanakan fungsi mereka secara terbuka dan efisien. Akan tetapi, ketika mengomentari capaian ini, sebagian besar informan menekankan pendapat mereka dengan pernyataan “*Kita belum selesai*”, dan merindukan nostalgia akan ‘hari-hari baik di masa lalu’ ketika lembaga donor dan LSM adalah rekan mereka dalam pembangunan, bukan para pejabat seperti saat ini.

Darussalam bukanlah satu-satunya desa yang memiliki sentimen demikian. *Keuchik* dari *gampong* yang sukses dalam proses rehabilitasi di Aceh Jaya menyambut kami dengan testimonial berikut ini:

“Saya katakan kepada orang-orang bahwa ini adalah gampong internasional. Desa ini dibangun dengan bantuan dari teman-teman kami dari luar negeri. Anda lihat jalan raya di sana, itu dibangun oleh Amerika. Rumah-rumah kami dibangun dengan uang dan bantuan dari Kanada. Australia membantu kami mengisi kolam ikan dan mengajari kami bagaimana memanfaatkannya. Korea memberikan memberi kami traktor untuk persawahan. Serta Jepang menggali sumur agar kami mendapatkan air yang cukup. Anda lihat, ini adalah desa yang dibangun dengan bantuan internasional. Akan tetapi apa yang Indonesia telah bangun untuk kami? Apakah menurut anda pemerintah Kabupaten akan merespon permintaan kami untuk mendapatkan bantuan, seperti usulan dalam rencana pembangunan yang sudah kami rancang? Lebih baik kami meminta bantuan dari teman-teman internasional. Karena desa kami adalah gampong internasional!”²⁰

Tidak diragukan bahwa kebanyakan warga Aceh saat ini sedang menjalani masa-masa yang damai, stabil, dan berkecukupan yang beberapa tahun lalu sulit dibayangkan. Akan tetapi, dalam survey kami di sejumlah desa, terdapat sentimen yang tidak ungkapkan bahwa *“Kita semestinya bisa melakukan lebih baik...”*

Peningkatan Kapasitas dan Kapabilitas Masyarakat

Makna penting yang tersembunyi dalam slogan “Membangun kembali dengan lebih baik” yang menjadi prinsip dasar dan janji abadi bantuan dalam kerja-kerja rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh adalah penekanan pada upaya melahirkan, memicu, menggerakkan, dan melibatkan aksi kolektif berbasis komunitas untuk memenuhi kebutuhan hidup dasar. Retorika mengenai upaya rehabilitasi dan rekonstruksi berbasis kepentingan komunitas sesuai dengan ortodoksi BRR bahwa usaha rehabilitasi yang berjangka panjang sangat bergantung pada pengembangan dan dukungan terhadap peningkatan kapasitas dan ketrampilan kolektif masyarakat yang menderita dampak tsunami. Lembaga donor, NGO, dan pemerintah telah memulai program pelatihan peningkatan berbagai kapasitas dan ketrampilan untuk para kader desa, pendidik, dan pemimpin formal maupun non-formal di berbagai sektor dan bidang. Bidang-bidang ini mencakup: perencanaan dan pengelolaan, administrasi desa, keuangan, mitigasi bencana, berbicara di depan umum dan fasilitasi kelompok, pelayanan kesehatan primer, pelayanan pra dan pasca kehamilan, air bersih dan sistem kebersihan, perlindungan dan pembangunan alam, kesetaraan dan pemberdayaan gender, hak-hak asasi manusia, hak milik dan hukum waris serta beberapa bidang ketrampilan umum lainnya.

Meskipun program pelatihan dan pengembangan ketrampilan bertujuan untuk melatih masyarakat dalam mengidentifikasi kebutuhan, masalah, dan merancang strategi yang tepat untuk menyelesaikannya secara kolektif, individu anggota masyarakatlah yang pada akhirnya menjadi

lokus dari berbagai masukan dan keahlian tersebut. Dikarenakan begitu besarnya skala bencana dan upaya rehabilitasi yang dilakukan, banyak dari program pelatihan ini dilaksanakan secara terburu-buru dengan persiapan lapangan atau tindak lanjut yang tidak memadai. Akan tetapi, tidak dapat dipungkiri bahwa materi-materi pelatihan ketrampilan yang dapat dikaitkan dengan bentuk bantuan lainnya memberikan insentif besar bagi para penerima dan berpeluang lebih besar dalam memberikan manfaat – baik dalam perbaikan penyelenggaraan proyek-proyek dan program-program serupa maupun dalam peningkatan kapabilitas di kalangan komunitas yang akan terus bermanfaat di masa yang akan datang.

Strategi rehabilitasi dengan jangka lebih panjang adalah rekrutmen, peningkatan ketrampilan, dan dukungan berkelanjutan atau berkala untuk para kader desa. Berbagai keahlian khusus diajarkan kepada para kader desa oleh lembaga yang berbeda-beda. Sering kali, walaupun tidak selalu, anak-anak muda yang dipilih adalah mereka yang tidak memiliki beban keluarga yang berat. Menemukan dan melatih kader desa agar mampu berhubungan dan bekerja sama dengan lembaga donor dan program lain merupakan komponen utama dari pendekatan LOGICA terhadap ratusan desa di wilayah kerja mereka. Banyak dari individu terlatih ini terus memainkan peran penting di masyarakat sampai sepuluh tahun kemudian. Beberapa mantan kader desa – terutama mereka dengan kemampuan menyusun rencana dan mengelola proyek – saat ini memegang peran pendukung kunci di pemerintahan desa. Sebagian yang lain merasa cukup menjadi pemimpin informal yang siap untuk memimpin dan mendukung inisiatif komunitasnya manakala dibutuhkan atau kesempatan terbuka. Beberapa studi kasus berikut menyediakan contoh bagaimana kemampuan dan pengalaman yang diperoleh melalui pelatihan kader membuahkan hasil, dengan terus memberikan pelayanan dan menggerakkan inisiatif komunitas.



Gambar 9
Kader *Gampong* di Pasi Keudo

Kerjakan dengan Benar

Wilayah pertengahan di pesisir Aceh Jaya termasuk daerah yang mengalami kerusakan paling parah dan jumlah korban jiwa tertinggi pada saat tsunami. Desa Pasi Keudo dan desa tetangganya Puree hancur total dan kehilangan sebagian besar lahan produktif di delta yang ditenggelamkan air laut. Diperlukan beberapa bulan untuk membuka akses bagi kendaraan ke wilayah tersebut melalui jalan sementara yang berlumpur menuju laguna yang baru terbentuk dan dulunya adalah desa mereka.

Diperlukan waktu lebih dari setahun untuk menentukan lokasi baru tempat tinggal masyarakat Pasi Keudo. Selama periode tersebut, warga desa harus tinggal di pemukiman sementara dan *Gampong* ini kehilangan sejumlah proyek infrastruktur karena lembaga donor dan NGO harus mengejar *deadline* dan jadwal proyek. Ini termasuk proyek pembangunan

kantor desa or *meunasah* desa dengan dukungan LOGICA. Pada saat pembangunan rumah dan infrastruktur dasar dapat dimulai di area relokasi Pasi Keudo, anggaran untuk komponen kunci dari 'paket' LOGICA ini telah dialokasikan ke desa lain. Desa Pasi Keudo dijanjikan fasilitas yang sama oleh BRR, tetapi janji ini tidak dapat terealisasi hingga saat BRR menyerahkan semua aset dan tanggung jawabnya kepada pemerintah daerah di Aceh.

Beberapa program LOGICA yang lain -- fasilitator desa, pelatihan administrasi pemerintahan desa, pelatihan kader pembangunan, pemetaan komunitas, tata ruang dan perencanaan pembangunan desa, dan hibah infrastruktur berskala kecil -- berlangsung dengan cepat, meskipun Pasi Keudo berjuang keras dan menghadapi berbagai kendala selama tahun pertama masa rehabilitasi dan rekonstruksi. Pasi Keudo sempat memiliki empat Keuchik yang berbeda selama tiga tahun pertama setelah tsunami.

Saat ini, Pasi Keudo berubah dengan tampilan yang cukup baru. Pasi Keudo menjadi salah satu desa yang lebih teratur dan terorganisir dengan baik di daerah pesisir. Dana hibah dari PNPM dan BKPG digunakan untuk berbagai proyek kerja berbasis masyarakat berskala kecil. Ada rasa bangga oleh warga setempat dengan kondisi jalan-jalan dan rumah-rumah yang tertata dengan baik. Penjelasan paling tepat mengenai hal yang membuat desa ini sangat berbeda dengan desa-desa lain di sekitarnya terletak adalah "orang yang tepat untuk pekerjaan yang tepat". Dua mantan kader desa dari LOGICA memegang jabatan penting dalam pemerintahan desa, dan memainkan peran penting dalam membimbing dan mendukung rehabilitasi masyarakat mereka secara terus menerus. Salah satu di antara mereka, yang menjabat sebagai Sekretaris Desa sejak periode awal pasca tsunami, memperkuat stabilitas, kesinambungan, dan koherensi pada rencana dan aktivitas pembangunan di desa ini.

"Saya sangat beruntung terpilih sebagai Sekretaris di desa ini. Saat itu saya masih muda, dan baru saja menyelesaikan SMU dan tidak

memiliki pengalaman apa pun dalam pemerintahan. Kebanyakan orang dewasa di desa kami memiliki banyak beban keluarga dan waktunya habis untuk mencari nafkah. Saat itu saya juga masih sendiri, jadi saya bisa memberikan waktu dan energi saya untuk membantu masyarakat. Pelatihan yang saya terima dari LOGICA telah membantu saya dalam memahami dasar-dasar dalam pemerintahan Gampong serta peran seorang Sekretaris. Rencana pembangunan Gampong kami rancang dengan bantuan dan panduan dari LOGICA; yang mana merupakan model yang masih kami gunakan untuk mempersiapkan dan merevisi Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Gampong (RPJMG).”

Dokumen RPJM merupakan contoh panduan bagi pemerintah setempat dan daerah lainnya yang digunakan untuk pembangunan desa. Pasi Keudo cukup berhasil dalam memanfaatkan dukungan dari berbagai proyek pembangunan ekonomi dan infrastruktur yang mengacu kepada dokumen RPJM yang sudah disusun dengan baik dan mendetail – ditambah lagi dengan kesuksesan mereka dalam melobi Pemerintah Kabupaten.

Mantan kader LOGICA lain saat ini masih menjabat di pemerintahan Pasi Keudo sebagai Kepala Urusan (Kaur) Pembangunan. Ia berperan sangat aktif dalam mengkoordinasi dan mengawasi pelaksanaan proyek-proyek pembangunan, termasuk dana hibah infrastruktur dari PNPM dan BKPG – agar sesuai dengan rencana RPJM. Sebagai Kaur Pembangunan, ia bekerja sama dengan kelompok pekerja konstruksi lokal yang berpengalaman dalam pembangunan infrastruktur pada masa rekonstruksi. Dengan bergotong royong, secara rutin mereka berpartisipasi dalam perbaikan rumah dan rehabilitasi *Gampong* serta membantu para kontraktor menyelesaikan perumahan dengan standar yang tinggi.

Kemampuan dan sumber daya yang dapat menghasilkan inisiatif-inisiatif seperti ini tersedia di sebagian besar *Gampong-Gampong* pasca tsunami. Akan tetapi, dibutuhkan kepemimpinan yang baik untuk menyadari dan memanfaatkan hal tersebut.

Tidak semua mantan kader menduduki posisi tertentu dalam struktur pemerintahan *gampong*. Hal ini terutama terjadi pada kader perempuan (lihat bagian gender di bawah). Meskipun demikian, kebanyakan dari mereka masih menggunakan keahlian dan kapabilitas yang mereka dapatkan selama mengikuti program rekonstruksi dan rehabilitasi serta memberikan pelayanan vital bagi masyarakat. Hal ini termasuk bergiat – beberapa dari mereka menerima upah, dan sebagian lainnya tidak – di sejumlah peran kelembagaan di desa seperti Posyandu atau Polindes, penyedia layanan KB, Kader Pembangunan Desa (KPMD), guru Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), dan relawan. Kader-kader lainnya mungkin tidak memegang peran yang berkelanjutan, tetapi selalu bersedia saat dipanggil dan dibutuhkan, misalnya untuk mengajarkan keahlian teknis, manajerial, atau kepemimpinan untuk pembangunan *gampong* seperti pada proyek-proyek infrastruktur dari PNPM dan BKPG, kegiatan dengan inisiatif mandiri dari masyarakat, atau berbagai kegiatan keagamaan.



Gambar 10
Kader Perempuan di Puree

Gampong Puree memiliki banyak kesamaan dengan desa tetangganya, *Gampong* Pasi Keudo. Desa ini juga kehilangan sebagian besar lahannya akibat tsunami yang memaksa mereka pindah ke lokasi baru di tepi laguna yang berhadapan dengan kuburan *Gampong* yang tergenang air. Sebuah jembatan yang terseret hingga 100 meter ke arah laut menjadi penanda betapa dahsyatnya tsunami yang menimpa mereka. Seperti Pasi Keudo, desa ini juga kehilangan banyak waktu yang berharga sebelum lokasi tempat tinggal mereka yang baru dipersiapkan. Mereka juga tidak menerima beberapa bantuan komponen infrastruktur awal yang diberikan oleh LOGICA dan program lembaga donor lainnya. Puree merupakan salah satu desa terakhir di Aceh Jaya yang menerima bantuan perumahan permanen. Kebanyakan bantuan pembangunan ekonomi dan

mata pencaharian yang diterima digunakan untuk kebutuhan konsumtif dan jarang sekali yang memberikan fasilitas yang dapat memicu aktivitas produktif untuk mereka.

LOGICA dan sejumlah program lainnya merekrut dan melatih sejumlah kader desa. Mereka bekerja dengan fasilitator LOGICA yang dinamis dalam mempersiapkan rencana pembangunan *Gampong* dengan berbagai bagian yang dapat diwujudkan dengan bantuan dari berbagai sumber.

Puree saat ini telah memasuki ritme kehidupan yang nyaman pasca rehabilitasi. Mereka memang tidak memiliki sawah sebanyak yang mereka miliki sebelumnya, tetapi banyak rumah tangga sekarang menanam kelapa sawit di area perbukitan di sekitar mereka. Sebagian lagi memilih menjadi nelayan tetap dan menggarap laguna yang merupakan bekas tanah desa yang telah menjadi laut. Perbedaan lain antara Puree hari ini dengan sebelum tsunami adalah jumlah perempuan muda yang berperan aktif dalam kehidupan *Gampong*. Empat mantan kader muda LOGICA memberikan pelayanan yang sangat efektif dalam masyarakat melalui keahlian teknis dan kepemimpinan yang mereka dapat sebagai kader saat seluruh masyarakat desa masih tinggal di barak pengungsian.

Saat ini, kedua perempuan muda tersebut menjadi akuntan untuk proyek PNPM dan BKPG di Puree, dan juga menjadi anggota Badan Penyedia Air untuk desa mereka. Polindes dan Posyandu Puree juga menjadi model bagi desa lain. Hal menakjubkan lainnya adalah sekolah PAUD yang berhasil didirikan oleh mantan kader ini di sebuah bangunan bekas pakai. Bangunan tersebut, dulunya adalah pusat kegiatan pemuda yang dibangun oleh salah satu LSM pada masa rekonstruksi, dengan kondisi yang hampir rusak. Pada tahun 2010, para mantan kader ini mengusulkan kepada pemerintah desa agar dana hibah PNPM tahun tersebut dialokasikan untuk rehabilitasi gedung ini. Sekarang gedung ini menjadi tempat pendidikan usia dini yang populer bagi masyarakat setempat.

“[Program renovasi gedung] Ini memang bukan prioritas bagi pemerintah, tapi ini prioritas bagi kami. Bangunan tersebut dibangun pada masa

rekonstruksi pasca tsunami, tetapi tidak ada yang menggunakannya. Sungguh disayangkan. Sekarang kami menggunakannya setiap hari. Anak-anak dapat belajar sementara orang tua mereka bisa bekerja dengan tenang. Tentunya hal ini sangat bagus bagi masyarakat.”

Salah satu mantan kader menjadi pengelola PAUD ini sekaligus memberikan pelatihan pada relawan muda lainnya yang berperan sebagai guru.

Walau tidak semuanya, banyak kader desa masih muda dan belum berkeluarga pada waktu mereka direkrut. Terkadang, pemimpin desa yang terpilih pun harus dilatih untuk memimpin. Pelatihan ini meliputi paket pelatihan keahlian administrasi Pemerintahan Desa yang diselenggarakan oleh LOGICA dan beberapa organisasi internasional lainnya serta lokakarya dan kursus singkat dalam bidang akuntansi dasar, perencanaan dan pengelolaan proyek, penulisan proposal, pengawasan, evaluasi, dan manajemen kontrak.



Gambar 11
Menjembatani Adat dan Pembangunan: Tuhapeut di Masa Modern

Desa Lhok Leuhu kehilangan hampir separoh dari populasinya saat tsunami, termasuk sejumlah pemimpin kunci masyarakat dan pemerintahan *Gampong*. Seorang pemimpin yang selamat adalah Pak Bahrudin, yang terseret beberapa kilometer ke pedalaman oleh arus tsunami namun ajaibnya selamat. Tidak lama setelah tsunami, Bahrudin ditunjuk sebagai anggota termuda di lembaga *Tuhapeut* Lhok Leuhu. *Keuchik* sebelumnya juga selamat dari tsunami, tapi ia menikah lagi dan pindah ke desa istrinya. Kala itu, warga desa yang selamat berkumpul menyusun rencana pembangunan kembali desa mereka, dan Pak Bahrudin kemudian dipercaya memegang peran kepemimpinan desa mereka.

Tahap awal proses rehabilitasi Lhok Leuhu berjalan lambat. Terletak di tengah-tengah antara Banda Aceh dan Meulaboh, wilayah ini termasuk salah satu area yang paling sulit dijangkau dengan kendaraan motor

selama tahun pertama masa rehabilitasi. Dibutuhkan waktu lebih dari setahun bagi warga untuk pindah dari tenda ke pemukiman sementara.

Setelah tsunami, satu dari tiga dusun di Lhok Leuhu tidak dapat dihuni lagi dan terpaksa harus direlokasi. Warga dari tiga dusun tersebut bermigrasi ke pantai barat sekitar 3-4 dekade yang lalu sebagai pelarian dari situasi konflik yang semakin memanas di kabupaten Aceh Utara. Akan tetapi, di komunitas kecil dan sangat berdekatan ini, warga tiga dusun tersebut masih dianggap sebagai “orang luar” dan mempersulit pencarian lokasi untuk tempat tinggal mereka yang baru. Sebagai salah seorang anggota senior *Tuhapeut* yang selamat, Pak Bahrudin berada ditengah-tengah negosiasi yang rumit. Ketika proyek perumahan dan infrastruktur akhirnya dapat dimulai, ia harus menjadi penghubung antara komunitas desa dengan organisasi penyedia bantuan – yang tidak berminat dengan sejarah atau politik internal di desa. Mereka hanya ingin mengetahui di mana dapat melakukan pekerjaannya.

Pak Bahrudin adalah salah satu dari enam warga desa yang direkrut dan dilatih sebagai kader desa LOGICA. Ia dapat menjalankan peran ini dengan sangat baik dan menjadi penghubung utama antara masyarakat dan pihak pendonor hingga saat ini. Keahlian administrasi pemerintahan dan manajemen proyek yang ia pelajari dari program LOGICA dan berbagai program lainnya sangat membantu Pak Bahrudin dan masyarakatnya. Ia juga terus memanfaatkan kemampuannya dalam merencanakan dan mengelola proyek pada saat mengkoordinir Skema Hibah Infrastruktur Masyarakat (SHIM) LOGICA pada tahun 2007 yang bertujuan untuk membantu masyarakat memanfaatkan dana dari PNPM, BKPG, dan program pemerintah lainnya seefektif mungkin. Ketika merefleksikan pengalamannya, Pak Bahrudin berpendapat bahwa kemampuan yang ia pelajari dalam memfasilitasi, berbicara di depan umum, resolusi konflik, dan kepemimpinan merupakan komponen paling menonjol dari keterlibatannya dalam program LOGICA.

“Peran saya sebagai pemimpin masyarakat terjadi dengan sendirinya. Saya beserta istri sangat beruntung bisa selamat dari

tsunami. Masyarakat kami saat itu sedang berada dalam kondisi yang kacau, penuh konflik, kebingungan, dan tidak ada yang memimpin. Saya tidak pernah mencari jabatan politik seperti menjadi Keuchik, tetapi saya bisa menggunakan adat dalam menyelesaikan masalah dan mencari solusi. Saya berkesempatan bekerja sama dengan banyak proyek dan orang-orang. Kami menjadi semakin baik dalam merancang dan mengambil keputusan sekarang ini.”

Di lebih dari setengah desa yang disurvei ditemukan bahwa para mantan kader LOGICA kini memegang jabatan resmi di pemerintahan *gampong* masing-masing—dan jabatan yang paling sering dipegang meliputi Kaur Pembangunan Desa, Ketua Pemuda, Kepala Dusun, dan Sekretaris Desa. Mantan kader LOGICA dalam jumlah yang lebih banyak memainkan peran sebagai pemimpin informal dalam masyarakat mereka. Di tiga desa dengan hasil survey terbaik (Darussalam, Pasi Keudo, dan Suak Manyam), Sekretaris Desanya merupakan mantan kader LOGICA. Di dua dari tiga *gampong* tersebut, mantan *keuchik* dan *keuchik* yang sedang menjabat juga merupakan mantan kader LOGICA.

Tata Kelola Pemerintahan dan Lingkungan yang Kondusif

Tidak hanya sekedar membangun kembali apa yang telah hilang akibat bencana tsunami, semboyan “Membangun Kembali dengan Lebih Baik” pada upaya rehabilitasi dan rekonstruksi mengimplikasikan komitmen bahwa sangat banyaknya bantuan teknis dan keuangan yang mengalir ke daerah-daerah terkena tsunami akan bermanfaat untuk membangun masyarakat yang lebih baik, adil, kuat, dan damai dibanding sebelum tsunami (Fan 2013). Dalam bentuk aksi nyata, “Membangun Kembali dengan Lebih Baik” mencakup kerja serius untuk membangun, memberdayakan, dan mengikutsertakan institusi dan kemampuan komunitas lokal dalam melakukan aksi-aksi kolektif.

Seperti yang telah dibahas di bagian sebelumnya, proporsi terbesar bantuan dan kegiatan peningkatan kapasitas ditujukan pada individu sebagai bagian dari misi yang lebih besar dalam membangun kerangka kerja kelembagaan bagi pemerintahan yang baru. Program-program lainnya seperti pelatihan ketrampilan administrasi *gampong* dan penguatan pelayanan kecamatan dari AIPRD (Australia-Indonesia Partnership for Reconstruction and Development) LOGICA, program Transformasi Pemerintahan Aceh (Aceh Government Transformation Program) dari USAID, atau Program Pemerintahan Lokal Aceh (Aceh Local Governance Programmes – ALGPI & II) dari Uni Eropa/GTZ (German Technical Cooperation Agency), semuanya bertujuan untuk membentuk kapasitas institusi dalam meningkatkan tata kelola dan layanan. Bersama dengan usaha peningkatan kapasitas di tingkat masyarakat tersebut, program pematapan institusi dan peningkatan kapasitas yang dilakukan baik di tingkat pemerintahan lokal maupun daerah bertujuan untuk menciptakan lingkungan baru yang kondusif yang mampu memberdayakan masyarakat korban konflik dan tsunami di seluruh Aceh untuk bekerja sama mencapai masyarakat yang mereka inginkan dan layak.

Visi “Masyarakat Aktif dan Pemerintahan Responsif”²¹ menyiratkan asumsi bahwa masyarakat Aceh di masa lalu telah tertekan -- oleh berbagai keadaan termasuk kebijakan pemerintah yang salah sasaran, konflik yang melibatkan kekerasan, penindasan, keterbatasan pendidikan dan buruknya akses ke pasar, dll -- dalam memenuhi aspirasi mereka dan mencapai kehidupan sosial, kehidupan politik, dan kegiatan produktif yang memuaskan. Istilah tersebut, beserta filosofi dan pendekatan yang digambarkannya, meringkas berbagai tema pembangunan populer yang berbeda-beda, mulai dari “demokrasi desentralisasi” hingga “masyarakat sipil”, “modal sosial”, “tata kelola yang baik”, dan “pembangunan sosial”. Li (2003: 2) menjelaskan bagaimana para ahli penyusun strategi Bank Dunia melihat proses rehabilitasi dan rekonstruksi tsunami sebagai sebuah kesempatan untuk “mengambil keuntungan dari kondisi

21 “Masyarakat Aktif dan Pemerintahan Responsif” menjadi slogan proyek AIPRD LOGICA, yang kemudian menjadi LOGICA2

absennya kapasitas negara”, untuk “menanamkan praktik-praktik baru” dan “mendefinisikan kembali hubungan sosial dan institusional”.

Saat tsunami menerjang, Program Pembangunan Kecamatan dari Bank Dunia (PPK/Kecamatan Development Program - KDP, yang kemudian diganti dengan Program Nasional PNPM) telah berkembang menjadi media utama dalam penyaluran bantuan keuangan dan teknis kepada komunitas di seluruh Indonesia. Setelah tahap pembersihan awal dan pembangunan tempat tinggal sementara pasca tsunami selesai dilakukan, proses rehabilitasi berlanjut pada fase pembangunan. Karena program Bank Dunia dianggap contoh sukses dalam bidang keuangan dan telah memiliki institusi dan personil yang terlatih di lapangan, PPK/PNPM menjadi media utama bagi penyaluran bantuan keuangan yang sumber dananya tidak hanya dari Bank Dunia, tetapi juga dari berbagai program bantuan bilateral lainnya. Model ini juga menerapkan salah satu strategi pemerintahan, yang digambarkan Li sebagai “pemerintahan melalui masyarakat” –mewujudkan visi “masyarakat mandiri” sebagai “tulang punggung masyarakat yang baru yang akan menjadi contoh tata kelola pemerintahan yang baik dalam institusi dan kelembagaan lokal yang otonom”.

Dengan maksud untuk mendorong kebiasaan baru berkaitan dengan kewiraswastaan dan sikap tanggung jawab, kemampuan memilih, dan negosiasi, bantuan dana hibah PPK/PNPM menggabungkan paham ekonomi neoliberal yang menitik-beratkan kompetisi dengan konsep partisipasi dan pemberdayaan yang digalakkan oleh berbagai NGO. Para fasilitator dan penasehat teknis yang terlatih bekerja sama dengan kader desa dan komite desa yang baru dilatih untuk mempersiapkan desain rencana dan proposal yang akan dibandingkan dengan proposal proyek serupa dari komunitas lainnya untuk menentukan proyek mana yang akan didukung.



Gambar 12

Papan informasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri)

Pendekatan ini memberikan sejumlah hasil yang sangat memuaskan pada masyarakat yang cukup beruntung memiliki kader muda dan berbakat yang mampu beradaptasi dengan cara kerja baru di pemerintahan. Penelitian ACARP tahun 2007 menemukan banyak contoh di mana keberhasilan proyek desa berskala kecil dari PNPM atau Skema Hibah Infrastruktur Masyarakat dari LOGICA – dianggap oleh masyarakat sebagai keberhasilan yang paling membanggakan pasca tsunami, dan menjadikannya sebagai cahaya pemberi harapan akan kehidupan yang lebih cerah, lebih berkemampuan, dan sejahtera di masa depan.

PNPM serta sejumlah program serupa lain seperti Bantuan Dana *Peumakmu Kampung* fungsinya berlanjut sebagai media penyaluran bantuan materi dan teknis untuk masyarakat Aceh. Pada beberapa

desa yang tercakup dalam kajian ini, perkembangan struktur, sistem, dan kapabilitas mereka selama masa rekonstruksi tampak sangat nyata, sebagaimana kemampuan masyarakat di desa-desa ini dalam memanfaatkan sumber daya untuk menanggulangi masalah-masalah *gampong* dan membangun masa depan yang lebih cerah.



Gambar 13
Suak Manyam: Jalan Pulang yang Panjang

Jalan raya yang menyisir pantai di sepanjang Kecamatan Arongan Lambalek di Aceh Barat bersama hampir seluruh perkampungan di sekitarnya hilang diterjang tsunami. Sebagian komunitas dapat pindah ke wilayah yang lebih jauh dari pantai di tanah Gampong mereka sendiri, sementara yang lain, seperti seisi Desa Suak Manyam terpaksa harus direlokasi.

Setelah hampir dua tahun hidup di barak pengungsian, warga desa Suak

Maryam yang selamat (yang berjumlah kurang dari setengah populasi sebelum tsunami yaitu 606) akhirnya direlokasi ke sebuah lahan milik pemerintah seluas 14 hektar yang terletak beberapa kilometer dari desa mereka sebelumnya. Rumah-rumah untuk warga Suak Manyam baru dibangun tahun 2008-2009 (empat tahun setelah tsunami) oleh BRR. Seperti banyak desa yang direlokasi lainnya, mereka hanya menerima sedikit bantuan atau fasilitas lain.

Warga Suak Manyam mengatakan pada kami ada satu hal yang tidak terbawa tsunami, yaitu rasa persatuan dan solidaritas di antara mereka. Semula mereka dipimpin oleh seorang *Keuchik* yang mengaku telah lelah dan putus asa – yang meminta untuk diganti setelah tsunami tanpa seorang pun bersedia maju. Akhirnya pada tahun 2007, hampir tiga tahun setelah tsunami (dan pada saat warga desa masih tinggal di barak pengungsian di sekitar lingkungan desa mereka), Kaur Pembangunan yang masih muda dinominasikan dan terpilih sebagai *Keuchik* baru. Dengan bekal sejumlah kursus dan pelatihan mengenai administrasi desa serta perencanaan dan pengelolaan pembangunan yang diorganisir oleh LOGICA, *Keuchik* baru siap menyusun ulang rencana pembangunan dan pemerintahan desa. Selama menjalankan peran ini, ia didampingi oleh Fasilitator Desa dari LOGICA, yang bersedia menjabat sebagai Sekretaris Desa (jabatan yang masih ia pegang sampai hari ini). Pemerintahan *Gampong* yang baru juga diisi oleh dua mantan pejuang GAM.

Seperti desa-desa relokasi lainnya, warga Suak Manyam menghadapi banyak tantangan di lokasi tinggal mereka yang baru sebelum pada akhirnya dapat memusatkan perhatian dan energi pada kegiatan-kegiatan produktif. Tempat mereka yang baru terlalu jauh dari laut, sehingga melaut menjadi sangat sulit, sementara lahan gambut dimana rumah baru mereka dibangun sangat tidak cocok untuk pertanian. Selain itu, lahan seluas 14 hektar yang disediakan untuk mereka harus dibagi untuk lebih dari 100 keluarga. Apa yang mereka butuhkan, menurut keputusan mereka sendiri, adalah akses jalan yang menghubungkan mereka dengan lahan di desa mereka semula dan hutan karet yang pernah mereka kelola. Akses jalan yang telah dibangun pemerintah ke

jalan raya pesisir pantai jaraknya sangat jauh dan harus melalui wilayah desa lainnya. Apabila rute baru dapat dibuka, mereka bisa menghemat beberapa jam perjalanan, dengan keuntungan tambahan berupa terbukanya akses ke lahan yang tidak terpakai di bekas *Gampong* mereka untuk penanaman karet atau kelapa sawit. Pada tahun 2010, rancangan yang telah mereka buat disusun kembali dan akhirnya disetujui. Seluruh *Gampong* pun mulai bekerja. Dengan menggabungkan semua dana yang diterima dari PNPM dan BKPG selama tiga tahun, masyarakat Suak Manyam terus bekerja menyelesaikan proyek jalan yang mereka impikan. Sebagian hasilnya, 15 kilometer perjalanan yang biasanya harus mereka tempuh telah menjadi kurang dari enam kilometer. Warga desa saat ini sedang merehabilitasi lahan sawah yang masih dapat diselamatkan (lebih dari setengah lahan padi mereka tenggelam ke laut) dan tengah menyusun rencana untuk membangun fasilitas nelayan seperti dermaga kapal dan tempat pendaratan ikan dengan harapan dapat didanai melalui bantuan dana hibah berikutnya.

Beberapa komunitas menghadapi kesulitan beradaptasi dengan proses baru ini sehingga hasilnya kurang memuaskan. Walaupun demikian, pengalaman beberapa desa menunjukkan bahwa kapabilitas dan struktur yang diterapkan dalam berbagai kegiatan kolektif selama masa rehabilitasi dan rekonstruksi tidak hilang begitu saja saat periode resmi rehabilitasi berakhir. Kapabilitas tersebut terus terjaga dan berkembang hingga komunitas mencapai tingkatan tertentu dimana mereka saat ini mampu bertindak secara kolektif.



Gambar 14
Rehabilitasi Sawah Bersama di Jabeuet

Usaha Rehabilitasi Produksi Padi Masyarakat yang Tak Kunjung Berhasil

Campong Jabeuet terancam hilang seluruhnya akibat hantaman tsunami. Kurang lebih dua pertiga populasinya sebelum tsunami (440 jiwa) hilang terbawa tsunami dan sebagian besar wilayah pulau yang rendah dimana desa tersebut berdiri terkikis oleh ombak yang menjauh. Jabeuet adalah pemukiman asli di sebuah delta yang subur yang terletak di pantai tengah Aceh Jaya dan wilayah dimana kantor pemerintahan kecamatan berada. Beberapa tahun kemudian, desa ini dilampaui oleh desa tetangga baik dalam hal ukuran maupun kemakmurannya, padahal desa tetangga tersebut adalah desa baru yang terbentuk oleh warga Jabeuet yang pindah dan tinggal di area dekat dengan lahan delta. Pada tahun 1990-an, ibukota kecamatan dipindahkan ke desa tetangga. Banyak warga masyarakat dari *Campong* baru ini menikmati kemudahan akses ke jalan pesisir pantai (yang kemudian tersapu bersih oleh tsunami).

Setelah tsunami, warga Jabeuet yang selamat mencari perlindungan ke desa tetangga Lhok Leuhu (bekas salah satu dusun di Jabeuet). Banyak dari mereka mengira bahwa *Gampong* asli mereka sudah hilang. Namun, mantan *Keuchik* setempat merasa yakin bahwa kampung halaman mereka yang bersejarah harus dihidupkan kembali. Ia sendirian mendayung ke pulau yang becek itu dan mulai membersihkan beberapa lahan perumahan yang masih tertinggal di atas permukaan air. Perlahan, beberapa korban selamat lainnya mulai mengikutinya hingga jumlah populasi *Gampong* tersebut mencapai 175 jiwa.

Selama beberapa tahun pertama, masyarakat desa Jabeuet hidup dengan jatah makanan yang disubsidi, upah dari *cash-for-work*, gaji harian dari proyek konstruksi—dan dengan menjual berbagai peralatan, perlengkapan dan perbekalan yang banyak sekali diterima *Gampong* tersebut selama program peningkatan taraf kehidupan (*livelihood*) pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi.

“Kalau kami dikasih benih, kami makan benihnya. Kalau dikasih kabel, kami makan kabelnya. Atap seng? Kami juga makan besinya.”

Perilaku ini bertahan hingga masa pasca rekonstruksi; setiap kali pemerintah membawa program bantuan peningkatan taraf ekonomi, semua perlengkapannya mereka jual dan keuntungannya dibagi rata ke seluruh keluarga di *Gampong*. Dengan perasaan putus asa melihat situasi di desa Jabeuet yang tidak pernah berkembang, beberapa keluarga mulai pindah ke tempat yang lain. Mantan *Keuchik* yang sama, yang sekarang menjabat sebagai anggota *Tuhapeut*, mengajukan permohonan agar *Gampong* merehabilitasi beberapa bekas lahan persawahan desa. Dari 30 hektar lahan persawahan yang selamat dari musibah tsunami, dia yakin 24 hektar dapat bertahan pada awal musim kemarau, saat banjir tahunan surut. Oleh karenanya, *Tuhapeut* menunjuknya sebagai *Keujreun Blang*, dan ia ditugaskan untuk membangun sistem tradisional untuk alokasi lahan bersama dan pembagian tenaga kerja. *Keuchik* berhasil mendapatkan sejumlah bantuan dari Dinas Pertanian Kabupaten berupa alat pengeruk tanah yang digunakan untuk membersihkan puing-puing dan memotong

saluran dasar drainase, serta menerima hibah berupa benih dan pupuk.

Kali ini, mereka tidak memakan benihnya. Sebanyak 20 kepala keluarga dari Jabeuet dan ditambah jumlah yang sama dari desa-desa sekitar diundang untuk mengikuti program, di mana masing-masing mendapatkan hibah setengah hektar bidang tanah. Mereka pertama menanam pada akhir 2013 dan menuai hasil panen pertama pada tahun 2014. Tanah tersebut menjadi hak milik bersama *Gampong*, tetapi pengguna dapat mengolahnya selama mereka mampu mempertahankan dan memanfatkannya dengan baik. Sebagian kecil hasil panen dialokasikan untuk *Gampong* untuk menambah pendapatan *Gampong* serta mendukung aktivitas bersama. Peraturan ini belum tertulis karena masih dalam tahap penyusunan. Setiap orang boleh menyimpan panen yang pertama; tetapi kebanyakan warga menggunakannya untuk menunaikan zakat tahunan dan meninggalkan sisa untuk mereka konsumsi.

Berbagai analisa (misalnya, McCarthy 2013, 2014; Cordaid dan Eye on Aceh, tanpa tahun; Brusset dkk 2009) telah memberikan pendapat tentang kewajiban anggota masyarakat untuk membentuk kelompok sebagai syarat dapat menerima bantuan. Namun biasanya, kelompok bentukun seperti itu tidak memiliki dasar yang memadai sebagai komunitas dan seringkali 'tidak bertahan lama melebihi sebuah foto [sekelompok masyarakat desa berdiri di depan fasilitas yang diberikan, atau di depan papan pengumuman sambil tersenyum] yang diambil oleh badan pemberi bantuan sebelum mereka pergi' (McCarthy 2014: 151). Keberlanjutan kerja sama dan aksi kolektif di pedesaan Aceh lebih berdasarkan kekerabatan yang kuat dan hubungan bertetangga yang memberikan rasa aman, serta berdasarkan kebiasaan setempat dan berbagai bentuk otoritas.

Terdapat contoh lain, walaupun tidak sering terjadi, yang menunjukkan keuntungan dari komitmen bantuan jangka panjang yang diberikan oleh pihak eksternal. Berbagai LSM dan organisasi berbasis masyarakat

lokal pada umumnya cenderung lebih fokus kepada isu politik seperti hak asasi manusia, anti-korupsi, akuntabilitas serta kesetaraan gender. Isu-isu seperti ini lebih sering muncul di perkotaan. Tidak banyak LSM atau organisasi berbasis masyarakat yang berkonsentrasi pada masalah pembangunan yang lahir pada periode rehabilitasi pasca tsunami. Ketika LSM internasional meninggalkan Aceh sejalan dengan berakhirnya upaya rehabilitasi dan rekonstruksi muncul ruang kosong di masyarakat yang tidak sepenuhnya dapat diisi oleh fasilitator PNPM maupun layanan masyarakat pasca bantuan dari dinas-dinas provinsi ataupun kabupaten.

McCarthy (2013:14) yang secara khusus menulis tentang bantuan peningkatan penghidupan (*livelihood*), membahas tentang pentingnya pemilihan waktu:

Warga desa menjelaskan bahwa kebanyakan penduduk desa yang selamat merasa sangat tertekan: *"Jadi bukannya bantuan yang diberikan tidak berguna...akan tetapi orang-orang di sini baru berfikir tentang ekonomi mereka setelah mereka menikah ... setelah mereka punya anak ..."* "Baru mulai tahun kemarin [2012, delapan tahun setelah tsunami], kami mulai berfikir tentang masa depan."

Logika tersebut berlaku tidak hanya pada aktivitas produktif dan bantuan penghidupan saja, tetapi juga tindakan kolektif untuk kebaikan bersama. Kondisi psikologis masyarakat yang terguncang dan berduka mungkin lebih berpengaruh dalam mengikis modal sosial dan tradisi gotong royong masyarakat yang sedang berusaha bangkit dari pukulan tsunami, dibandingkan bantuan 'cash-for-work' (tunai) di tahap awal rehabilitasi tsunami sebagaimana pada umumnya dipercaya (Thorburn 2007, lihat diskusi tentang "Modal Sosial" di muka).



Gambar 15

Cot Kaleut: Komitmen NGO Jangka Panjang terhadap Peningkatan Kapasitas Lembaga

Gampong Cot Kaleut menyebar sejauh lebih dari dua kilometer sepanjang jalan raya pesisir yang sebelumnya terletak di lokasi terpencil di Aceh Jaya. Tiga dusun yang membentuk wilayah desa Cot Kaleut berdiri secara mandiri dan mampu menggalang bentuk tindakan kolektif. Akan tetapi, kemandirian ini juga menambah kerumitan dalam pengalokasian dana, pembangunan infrastruktur, dan penyaluran bantuan pada tingkat *Gampong*. Sebelum tsunami, sistem persediaan air minum yang dibuat oleh pemerintah untuk pasokan air ke seluruh desa jarang berfungsi sebelum sepenuhnya terbenkakai. Biasanya, sumber permasalahan terjadi di hulu (yaitu di dusun yang berbeda) sebelum akhirnya menjalar ke tempat lain. Semua orang yang terdampak merasa bahwa tugas pemerintah kabupatenlah untuk menjaga dan memperbaiki sistem tersebut. Akan tetapi, perbaikan ini tidak pernah terjadi.

Setelah tsunami, tanggung jawab penyediaan air untuk *Gampong*

Cot Kaleut diambil alih oleh Palang Merah Kanada (CRC). Proyek itu diawali dengan penggalian sumur cincin yang dangkal di belakang setiap rumah. Akan tetapi, masyarakat desa mengeluhkan airnya keruh dan hanya dapat digunakan untuk mandi. Mereka meminta pemasangan pipa yang menghubungkan mata air ke rumah-rumah. Dalam kesempatan konsultasi proyek berikutnya, pekerja lapangan CRC belajar dari pengalaman sebelumnya, dan bertekad untuk bekerja sama dengan kelompok desa dalam merancang sistem pengairan yang lebih berkelanjutan. Para teknisi kemudian menyimpulkan bahwa diperlukan dua sistem yang terpisah untuk melayani tiga dusun di Cot Kaleut. Satu komponen yang lebih penting dari pada rancangan teknis tersebut adalah pembentukann sistem dan lembaga yang dapat memastikan bahwa masyarakat dapat menjaga dan memperbaiki sistem ini jika terjadi kebocoran, kerusakan, atau penyumbatan, dimana biaya untuk keperluan tersebut akan dapat disediakan.

Sebelum menarik diri dari Aceh pada tahun 2009, CRC menyerahkan tanggung jawab proyek ini kepada Palang Merah Indonesia (PMI). PMI berkomitmen pada kolaborasi jangka panjang untuk menjamin bahwa investasi yang telah ditanam pada sistem perairan Cot Kaleut dapat berfungsi secara berkelanjutan. Seorang fasilitator desa dari PMI bekerja sama dengan warga desa untuk membentuk kelompok pengguna dan staf manajemen, melatih para teknisi dalam perbaikan dan pemeliharaan sistem secara berkala, mendesain dan menerapkan sistem pembayaran sederhana yang akan ditagihkan kepada setiap kepala keluarga dengan biaya yang tetap, menyediakan kompensasi bagi tenaga pengelola dan teknisinya, serta menggalang dana yang cukup untuk pemeliharaan dan perbaikan. Untuk tujuan-tujuan tersebut, pengelola dan teknisi *Gampong* menghadiri sejumlah kursus dan pelatihan di kantor PMI kabupaten di ibukota kabupaten Calang. Ketua Asosiasi Pengguna Air desa Cot Kaleuet yang sedang menjabat mengatakan:

“Ada masa di mana saya merasa terus-menerus dipanggil untuk mengikuti pelatihan di Calang. Kadang-kadang saya merasa bosan dengan semua pelatihan ini karena para pelatih PMI tidak

membolehkan kami untuk lanjut ke tahap berikutnya sampai kami mampu menunjukkan bahwa kami paham terhadap pelajaran yang telah diberikan. Tetapi sekarang saya menyadari betapa pentingnya memahami bagaimana mengelola sistem pengairan. Memang butuh waktu bertahun-tahun, dan sekarang kami memiliki sistem yang sangat baik dan kami bisa mengelolanya sendiri. Kami tidak perlu lagi bergantung ke Kabupaten atau orang lain.”

PMI juga menggunakan kesempatan ini untuk mendidik anggota masyarakat tentang isu kesehatan dan sanitasi. Fasilitator desa dari PMI menjaga hubungan kerja yang erat dengan masyarakat selama tiga tahun, sebelum akhirnya secara resmi menyerahkan kontrol penuh terhadap sistem perairan tersebut kepada pemerintah desa.

Keseluruhan proses, dimulai dari konsultasi awal antara CRC dan anggota masyarakat Cot Kaleut hingga akhirnya PMI merasa yakin dapat meninggalkan pengawasan tersebut kepada masyarakat, menghabiskan waktu hampir tujuh tahun. Hasilnya menurut masyarakat Cot Kaleut benar-benar memuaskan.

Di beberapa desa lainnya yang tercakup dalam studi ini, etos tata kelola terhadap fasilitas milik bersama belum mengakar dan sumber daya yang berlimpah yang mereka terima selama masa rekonstruksi – dan yang berlanjut dalam bentuk BKPG, dana aspirasi, dan berbagai bentuk dukungan otonomi khusus lainnya – tidak membawa hasil pembangunan yang lebih baik bagi komunitas. Pola dan praktik yang telah berakar dalam seperti dominasi kelompok elit dalam pengambilan keputusan dan alokasi sumber daya tetap berlanjut. Keuntungan dari pendanaan pasca tsunami terutama mengalir ke sekelompok kecil individu yang mendominasi struktur politik *gampong*. Banyak proyek infrastruktur berskala kecil terlihat seperti proyek buang-buang uang untuk menggaji para kontraktor, tidak menyentuh apapun yang berkenaan dengan

kebaikan bersama. Bahkan pada beberapa contoh lain yang mencolok, proyek-proyek dibuat secara terang-terangan bertentangan dengan apa yang diharapkan masyarakat, terkesan mengabaikan atau melanggar ide pengelolaan oleh masyarakat yang didorong di era “Membangun dengan Lebih Baik”.



Gambar 16
Kemajuan Pengalihan Jalan di *Campong Ujong*

Campong Ujong terletak di sebuah teluk kecil di daerah pegunungan Aceh Besar. Sebelum tsunami, *Campong Ujong* adalah desa yang sangat terpencil, terletak di ujung jalan curam yang berkelok-kelok. Usaha rehabilitasi pasca tsunami membantu desa ini untuk mengakhiri keterpencilannya, karena sebuah jalan raya baru dibangun dengan posisi cukup dekat dengan desa ini.

Karena terpencil, hanya sedikit warga desa yang sempat mengenyam

pendidikan formal lebih dari beberapa tahun. Pada awalnya, Desa Ujong mengalami kesulitan beradaptasi dengan cara kerja lembaga donor dan NGO. Meski demikian, beberapa kegiatan pembangunan desa dan perencanaan tata ruang yang digalakkan oleh LOGICA di awal masa rehabilitasi sudah menunjukkan efek yang positif.

Di bawah pimpinan anggota *Tuhapeut*, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) *Gampong* mencakup permohonan pembangunan jalan dan jembatan di sepanjang rute yang akan membuka akses ke persawahan dan hutan masyarakat setempat. Mereka juga berencana membangun sebuah fasilitas penyimpanan dan pemindahan untuk hasil durian dan karet di lokasi yang strategis yang memudahkan pengawasan dari desa. Dalam rencana tersebut, fasilitas ini akan disewakan kepada para produsen dan pedagang setempat dengan harapan memperoleh keuntungan ganda: meningkatkan pendapatan *Gampong* dan memperkuat posisi tawar warga dalam negosiasi syarat dan ketentuan penjualan. Saat ini, para pedagang melakukan transaksi dengan produsen secara individual, sering dengan membeli hasil pertanian sebelum matang, serta mengatur masa panen dan mengurus transportasi mereka sendiri.

Akan tetapi, baru-baru ini warga desa dikejutkan dengan kabar bahwa *Keuchik* mereka, tanpa konsultasi dengan *Tuhapeut*, telah melakukan negosiasi dengan Dinas Pekerjaan Umum dengan nilai kontrak sebesar Rp 190 juta untuk pembangunan jalan dengan rute yang sangat berbeda dengan yang mereka ajukan. Rute tersebut tidak melalui daerah penyimpanan dan fasilitas transfer sebagaimana direncanakan, justru melalui tanah milik dua pejabat *Gampong*; yaitu Sekretaris Desa (yang juga merupakan karyawan kantor camat) dan Kaur Pembangunan Desa.

Banyak anggota masyarakat - termasuk para *Tuhapeut* – secara terbuka dan keras menentang rencana diam-diam ini. Ketika pembicaraan mengenai isu ini semakin memanas, *Keuchik* memanggil polisi untuk memperingatkan beberapa lawannya agar tidak “mengganggu pembangunan”. Alhasil, perpecahan pun terjadi antara dua kubu dalam

pemerintahan *Gampong*, salah satunya di bawah kepemimpinan *Tuhapeut* yang sudah tidak mau lagi berunding mengenai rencana tersebut.

“Tuhapeut bertugas untuk merumuskan kebijakan di *Gampong*, dan *Keuchik* seharusnya menerapkan kebijakan tersebut. Pembangunan apapun seharusnya tidak akan mengubah peraturan ini”.

Praktik negosiasi diam-diam seperti ini bukanlah hal baru di Aceh ataupun di bagian lain di Indonesia dalam urusan pembangunan infrastruktur. Bagi masyarakat *Gampong Ujong*, insiden ini menjadi peringatan keras tentang bagaimana situasi dapat berubah sejak proses rehabilitasi mengakhiri keterisolasian desa mereka dan menghubungkannya dengan arus utama pembangunan pasca tsunami.

Seperti telah dijelaskan pada bagian “Pemerintahan Desa di Aceh” di atas, struktur pemerintahan adat *gampong* diwujudkan melalui keseimbangan kekuasaan antara beberapa komponen terutama *Keuchik*, *Teungku Imuem Meunasah*, dan *Tuhapeut*. Lebih jauh dijelaskan bahwa perubahan dalam struktur pemerintahan desa pada masa orde baru – terutama berkenaan dengan struktur standar pemerintahan desa berdasarkan UU tentang Pemerintahan Desa – cenderung merintangangi keseimbangan ini dengan memperkuat posisi Kepala Desa terhadap pejabat lainnya dalam struktur pemerintahan di desa. Reformasi kebijakan dan peraturan nasional tentang Pemerintahan Desa pasca kepemimpinan Suharto meliputi sejumlah agenda berbeda, yang mencakup pemulihan otonomi pemerintahan desa, revitalisasi praktik dan struktur adat, penanaman nilai-nilai dan praktik demokrasi serta peningkatan dukungan terhadap pembangunan sosial dan ekonomi di tingkat desa sebagai tingkat paling dasar dalam masyarakat Indonesia.

Pasca penerapan UUPA Aceh, kombinasi dua hal penting di bawah ini memberikan warna baru pada upaya pemerintah provinsi dalam merevitalisasi tata kelola pemerintahan *gampong*. *Pertama* adalah komitmen bersama untuk membangkitkan kembali Adat Aceh seperti

pada masa kejayaan Aceh dulu dengan mengangkat Wali Nanggroe sebagai figur permersatu yang memiliki kedudukan tinggi seperti Sultan. Qanun tahun 2008 No. 10 tentang Lembaga Adat di Aceh menguraikan dengan jelas mengenai peran, tanggung jawab, bentuk serta fungsi dari 13 fungsionaris ataupun institusi pemangku adat di Aceh. Peraturan tersebut juga merangkul mereka dalam lingkup Pemerintah Aceh dengan menentukan Pemerintah Daerah di tingkatan tertentu yang bertanggung jawab untuk menunjuk dan memberhentikan mereka.

Tren *kedua* adalah penekanan pada semangat demokratisasi, seperti dijabarkan dalam Qanun 2009 mengenai pemilihan *keuchik* secara langsung, berikut mekanisme pemilihan dan pemberhentian *keuchik* di Aceh. Banyak penggunaan bahasa dan kosakata dalam Undang-Undang Provinsi mengenai pemilihan Kepala Desa yang mencerminkan turunan dari peraturan Perundangan Nasional. Aceh saat ini sedang menyelesaikan putaran kedua pemilihan *keuchik* setelah masa tugas enam tahun pejabat sebelumnya yang terpilih pada tahun 2007-08 berakhir.

Dokumen kebijakan dan teks yang tertuang dalam Qanun dipenuhi oleh bahasa mengenai musyawarah dan mufakat – semboyan yang tidak banyak berubah sejak berakhirnya penjajahan di Indonesia, dimulai pada periode pembentukan bangsa pada masa Sukarno, melewati rezim Bapak Pembangunan Jendral Suharto dan berlanjut hingga hari ini.²² Ketegangan antara hasrat untuk menghidupkan kembali bentuk dan

²²Dalam salah satu pidatonya yang terkenal pada tahun 1958 mengenai “Demokrasi Terpimpin”, mantan Presiden Sukarno menjelaskan, “Demokrasi Indonesia bukanlah Demokrasi Liberal, Demokrasi Indonesia bukanlah demokrasi Montaigne atau Voltaire, Demokrasi Indonesia bukanlah ala Amerika, Demokrasi Indonesia bukanlah Soviet – Bukan! Demokrasi Indonesia adalah demokrasi yang ditanamkan ke dalam dada masyarakat Indonesia. Demokrasi hanyalah alat. Bukan sebuah tujuan. Adapun tujuannya adalah masyarakat yang sejahtera!”

[<http://www.indonesia-digest.net/3101gestapu.htm>]

Demokrasi Terpimpin yang digagas Sukarno diganti dengan Demokrasi Pancasila di bawah kepemimpinan Presiden Suharto. Sila keempat dari Pancasila menyatakan bahwa “Kedaulatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”

fungsi adat dengan nilai-nilai dan semangat demokrasi yang digalakkan pasca era reformasi Indonesia pada tahun 1998 sering diselesaikan dengan musyawarah dan mufakat yang kurang efektif. Akibatnya, proses pengambilan keputusan yang dipraktikkan di *gampong* Aceh umumnya berdasarkan pada persetujuan bersama antara beberapa individu yang secara sosial (atau secara turun temurun) dianggap kompeten untuk membuat keputusan atas nama masyarakat. Proses re-kristalisasi ini – yang terjadi setelah kekosongan singkat di ‘era NGO’ di Aceh, dijelaskan dengan sangat menggugah oleh seorang akademisi feminis Aceh sebagai proses elitisasi politik dan kehidupan sehari-hari di Aceh.²³ Diskusi lebih jauh mengenai karakteristik dan kualifikasi *Keuchik* dan *Tuhapeut* pada bahasan sebelumnya tentang “Pemerintahan Desa di Aceh” merumuskan hal ini sebagai “tatanan sosial normatif.” Respon dan komentar dari berbagai responden mengindikasikan adanya penerimaan suka rela akan sebuah sistem hirarki sosial yang telah mendarah daging secara intrinsik dan integral dalam diri rakyat Aceh.

²³Srimulyani, komunikasi pribadi, Banda Aceh, September 2014

Berlanjutnya Sebuah Dinasti Kepemimpinan

Pada kajian ACARP yang pertama, *Gampong* Suak Jampok yang terletak beberapa kilometer di luar Meulaboh, ibukota Kabupaten Aceh Barat, merupakan salah satu desa yang belum berfungsi dengan baik. Suak Jampok terdiri dari dua komunitas berbeda yang masing-masing memiliki masjid dan aliran kepercayaan yang berbeda (ideologi dan mazhab). Hubungan antara kedua mazhab tersebut – baik di Suak Jampok maupun di Aceh secara umum – tidaklah selalu rukun.

Ketidakharmonisan ini diperburuk oleh kenyataan bahwa Suak Jampok dipimpin oleh seorang *Keuchik* otoriter yang tidak disukai oleh warganya selama lebih dari 20 tahun. Di samping berbagai upaya telah dilakukan untuk melengserkannya – baik oleh pihak masyarakat maupun Pemerintah Kabupaten – *Keuchik* ini selalu berhasil menduduki ke kekuasaannya. Banyak responden curiga bahwa *Keuchik* mereka menguasai ilmu ghaib; sedangkan responden lain mengatakan bahwa

ia menjalankan pemerintahan seperti “Suharto”. Warga desa Suak Jampok sangat takut kepada sang *Keuchik*. Ia sering terlibat konflik dengan masyarakat, salah satu contohnya adalah ia pernah menghardik seorang tetangga yang membangun pagar di sekitar kebun kelapanya untuk menghindari gangguan ternak milik *Keuchik*. *Geuchik* mengancam jika pagar tersebut tidak dibongkar ia akan meledakkan jembatan yang telah dibangun PNPM.

Praktek transparansi dan akuntabilitas pada masa rekonstruksi tidak diterapkan di Suak Jampok secara efisien. Begitu juga tidak pernah ada informasi atau penjelasan kepada publik mengenai pendanaan atau biaya proyek yang digunakan. Wawancara dan diskusi kelompok dengan warga yang dilakukan pada penelitian ACARP pada tahun 2007 dan kembali pada tahun 2014 dipenuhi oleh berbagai tuduhan penyalahgunaan dan penyelewengan dana bantuan dari pemerintah. Berbagai proyek bantuan – seperti dana untuk pendirian Lembaga Ekonomi Masyarakat atau hibah lainnya seperti ternak atau aset-aset untuk kegiatan mata pencaharian – didistribusikan kepada keluarga, teman, dan para pendukung *Keuchik*.

Kebanyakan para pejabat di Pemerintahan *Gampong* Suak Jampok hanya berupa nama saja; *Keuchik* tidak pernah menugaskan atau berbagi tanggung jawab dengan mereka. Hanya Kepala Dusun saja yang aktif melaksanakan tugasnya.

Pada awal tahun 2014, Pemerintah Kabupaten akhirnya berhasil mengintervensi dan memaksa Suak Jampok untuk melaksanakan pemilihan *Keuchik* baru secara langsung. Berdasarkan peraturan yang ada, *Keuchik* hanya diperbolehkan untuk menjabat selama 6 tahun. Pada awalnya, hanya satu calon yang mendaftar; yaitu anak laki-laki *Keuchik* sebelumnya. Banyak orang yang menginginkan pemilihan ini seimbang dan adil sehingga mereka mengusulkan calon dari kedua dusun di *Gampong* ini. Akhirnya, anak *Keuchik* tersebut berhasil meyakinkan seorang perempuan untuk menjadi lawannya di pillkades yang akan dilaksanakan. Dia menang hanya dengan selisih perolehan dua suara.

Dalam wawancara dan diskusi kelompok, para informan melihat ada alasan bahwa dengan Keuchik baru, keadaan dapat membaik di Suak Jampok. *Keuchik* baru berusaha menghidupkan kembali para fungsionaris *Gampong* dan berjanji untuk mengangkat pejabat baru sebagai Kepala Dusun. Kedua Kaur, salah satu Kepala Dusun dan Kaur Ketua Pemuda yang baru ditunjuk merupakan mantan kader desa LOGICA. Berbagai langkah ditempuh untuk membentuk dan mengaktifkan lembaga *Tuhapeut* yang baru. Ia juga memimpin usaha untuk mendapatkan bantuan pemerintah kabupaten untuk mengubah tanaman karet masyarakat menjadi kelapa sawit. Langkah ini dilakukan mengingat perekonomian Suak Jampok saat ini sangat bergantung pada tanaman karet, sementara harga karet terus jatuh selama beberapa tahun terakhir. Dengan inisiatif *Keuchik* baru, beberapa informan menunjukkan dukungan mereka terhadap ide dan kreativitas *Keuchik* tersebut.

Gampong Suak Jampok masih harus mengejar banyak hal. Tidak ada satu pun program pembangunan ekonomi dan peningkatan taraf hidup masyarakat selama masa rekonstruksi yang terlihat berkembang – kecuali jumlah ternak milik *Keuchik* sebelumnya dan kroninya yang semakin bertambah. Dana bantuan dan hibah dari PNPM dan BKPG tidak dimanfaatkan secara efektif dan lahan persawahan yang dibersihkan oleh BRR kembali menjadi semak belukar karena terbengkalai. Beberapa anggota masyarakat mengeluhkan banjir tahunan yang terjadi di lahan pertanian di sekitar desa, yang menurut mereka seharusnya mudah untuk diselesaikan dengan menggunakan alat berat dan ekskavator. Akan tetapi, inisiatif warga seperti ini sepertinya sangat sulit dan rumit untuk dilakukan oleh *Gampong* yang kurang beruntung ini, walaupun dengan ketersediaan dana dari berbagai program bantuan baik dari PNPM ataupun BKPG ditambah berbagai sumber dana otonomi khusus lainnya.

Warga Suak Jampok berharap bahwa pergantian *Keuchik* baru ini akan menjadi penanda awal transformasi yang lebih menyeluruh di desa mereka.

Langkah perlahan meniti dinamika kompleks antara menghidupkan kembali adat dan demokratisasi yang rumit ini merupakan keharusan pembangunan. Pemerintah *gampong* menjadi bagian proses revitalisasi Aceh yang sedang berlangsung. UUPA memberi penekanan yang kuat pada pembangunan (kembali) Aceh yang dimulai dari *gampong* (Sujito dan Rahman 2007; Kompas 2012). Para fasilitator dan kader desa, dan juga beberapa pemuda lainnya yang telah menerima berbagai pelatihan dan bantuan peningkatan keahlian selama masa rehabilitasi dan rekonstruksi saat ini memainkan peran inti dalam proses transformasi yang sedang berlangsung di (beberapa, bahkan hampir semua) *gampong*.

Beberapa contoh kisah sukses dari desa-desa yang tercakup dalam kajian ini, termasuk yang digambarkan pada pembahasan sebelumnya tentang “Peningkatan Kapasitas dan Kapabilitas Masyarakat”, merupakan kasus-kasus dimana pemimpin desa baik yang resmi maupun tidak telah mendapatkan pelatihan administrasi pemerintahan, perencanaan, dan pengelolaan proyek dari berbagai program lembaga donor dan NGO, serta kasus di mana fasilitator dan kader desa yang direkrut dan dilatih selama masa rehabilitasi dan rekonstruksi menduduki posisi penting dalam struktur Pemerintahan Desa. Seperti yang telah disebutkan pada paragraf penutup di diskusi sebelumnya, mantan kader LOGICA telah memegang posisi penting dalam pemerintahan sebagian besar desa yang disurvei, termasuk pada posisi kunci seperti Keuchik dan Sekretaris Desa. Di salah satu desa (Pulo Muliya), sebelas mantan kader LOGICA saat ini berperan aktif baik dalam kepemimpinan resmi maupun tidak resmi, seperti Sekretaris Desa, Bendahara, dua Kepala Dusun, Ketua dan dua anggota Tuhapeut, serta ketua untuk dua program perempuan di *gampong* tersebut.

Akan tetapi, seperti dibuktikan pada pengalaman warga desa Pulo Muliya²⁴ atau Darussalam²⁵, pemerintahan desa yang terstruktur serta dijalankan dengan baik bukanlah jaminan akan hasil yang positif. Pemerintahan *gampong* berada dalam wilayah ekonomi dan politik pasca-konflik, pasca-

²⁴Lihat Kotak: “Mencoba Pulang Kembali ke Gampong” di bagian “Desa Relokasi” di bawah.

²⁵Lihat Kotak: “Nostalgia Pendorong di Darussalam” di atas.

Helsinki dan pasca-UUPA yang lebih luas, dimana konstelasi kekuasaan dan privilege baru tumbuh bersama dalam berbagai komponen di masyarakat dan pemerintah. Konsentrasi (dan eksploitasi) kekuasaan administrasi politik di beberapa *gampong* yang kurang berkembang pada survey ini (seperti Ujong²⁶, dan Suak Jampok²⁷) terlihat jelas terjadi secara berulang dan semakin intensif pada setiap titik pengambilan keputusan dan pengalokasian sumber daya di setiap peningkatan dalam hirarki Pemerintahan Daerah (kecamatan, kabupaten, dan provinsi). Seperti telah disebutkan sebelumnya, jawaban dari responden untuk pertanyaan mengenai tingkat kepuasan dan kepercayaan mereka terhadap pemerintah cukup positif bagi pemerintahan di tingkat desa, namun kepercayaan ini terus menurun di setiap tingkatan lapisan hirarki pemerintahan administrasi yang lebih tinggi.²⁸

Pemerintahan *gampong* di Aceh tidak beroperasi di ruang hampa. *Gampong* adalah tingkatan paling bawah dari jaringan pemerintahan yang padat yang, seperti telah dibahas pada bagian “Latar Belakang” di muka, merupakan wilayah terjadinya patronase dan pemaksaan politik dan korupsi yang agresif. “Jaringan patron yang rakus” ini merupakan tren yang menjadi ciri politik pasca desentralisasi 1999 di Indonesia (Hadiz 2004). Akan tetapi seperti yang dikatakan Aspinal (2014), tren dan praktik ini menjadi semakin buruk di Aceh sebagai hasil dari beberapa faktor tertentu yang timbul dari perjanjian Helsinki dan legislasi nasional mengenai Pemerintah Otonomi Aceh selanjutnya. Kini, dampak dari “Perdamaian predatoris” menurut Aspinal ini sering dijumpai di *gampong-gampong*. Di permukaan, praktik ini bisa tampak positif, misalnya proyek-proyek basah atau bergengsi namun sering tidak bermanfaat yang didukung oleh “Dana Aspirasi” elit lokal. Akan tetapi,

26Lihat Kotak: “Kemajuan Pengalihan Jalan” di atas.

27Lihat Kotak: “Dinasti pun berlanjut” di atas.

28Rasa ketidakpercayaan terhadap pemerintah tidak hanya dialami oleh desa-desa pasca tsunami yang terus menerima program bantuan dan melihat cara kerja dan operasional pendonor ataupun LSM. Akan tetapi, ulasan dari Multi-Stakeholder yang memberikan bantuan pasca konflik di Aceh juga menemukan pola yang sama di masyarakat desa di seluruh provinsi Aceh (MSR 2010: 96, 115–18).

proyek-proyek seperti ini lebih sering menjadi media penyelewengan atau penyalahgunaan sumber daya pemerintah yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat desa.



Gambar 17
Membicarakan politik, masa lalu yang digandrungi

Dari semua desa yang tercakup dalam penelitian ini, hanya enam desa di Aceh Jaya yang dengan tegas menunjukkan perhatian dan sikap kritis terhadap pemusatan kendali atas sumber daya dan penerapan strategi untuk memanfaatkan sumber daya pemerintah untuk memperluas dan mendukung jaringan patronasi dan kroni ini. (Sikap seperti ini juga terbukti terjadi di desa lainnya, namun tidak tampak menonjol).



Gambar 18
Penunjukan *Keuchik* di Aceh Jaya:

Para peneliti lapangan yang kembali dari desa-desa di Aceh Jaya melaporkan munculnya kekhawatiran yang berkembang mengenai penunjukan *Keuchik* baru di desa-desa yang mereka survey. Proporsi terbesar *Gampong* di kabupaten tersebut telah melaksanakan pillkades pertamanya pada tahun 2007 atau 2008, dan masa pemerintahan *Keuchik* yang terpilih sekarang ini akan segera atau telah berakhir.

Di setiap desa yang disurvey, tuhapeut dan pemimpin *Gampong* lainnya melaporkan bahwa mereka mendapat instruksi dari kecamatan untuk menyediakan nama dua calon *Keuchik* yang akan diserahkan ke Bupati. Intruksi ini tidak mengindikasikan pemilihan yang demokratis; dimana instruksi ini dikeluarkan agar mereka memiliki dua calon yang dianggap sesuai “berdasarkan adat”. Para pemimpin *Gampong* ini sering kali juga diminta untuk memprioritaskan salah satu dari dua nama ini. Apabila pillkades dilaksanakan, tujuannya hanya untuk melihat calon mana yang merupakan pilihan pertama masyarakat.

Hal yang membingungkan hampir semua orang adalah Bupati selanjutnya mengeluarkan Surat Keputusan (SK) dengan menunjuk

salah satu kandidat untuk menjabat sebagai Keuchik selama masa pemerintahan tiga tahun pertama (2014-2017). Bahkan dalam beberapa kasus, SK kedua juga dikeluarkan bersamaan dengan penunjukkan calon lainnya untuk menjabat tiga tahun berikutnya (2017-2020). Kepada mereka yang ditunjuk dikatakan bahwa ada kemungkinan masa pemerintahan mereka diperpanjang yang tergantung kepada tingkat kepuasan terhadap hasil kerja mereka dalam melaksanakan tugasnya.

‘Pada upacara pengambilan sumpah, Bapak Bupati menanyakan kepada Keuchik terpilih apakah ada diantara mereka yang merasa bahwa mereka dipaksa untuk menandatangani (surat persetujuan rotasi setelah tiga tahun masa jabatan), dan kami semua menjawab “TIDAAAK!” Tentu semuanya menjawab tidak, karena kalau tidak, mereka akan kehilangan pekerjaannya.’

Di salah satu desa, seorang Keuchik ternama dipilih kembali untuk masa pemerintahannya yang kedua oleh hampir seluruh desa beberapa bulan sebelumnya. Akan tetapi, ketika peneliti berkunjung ke *Gampong* tersebut Keuchik bersangkutan mengatakan bahwa ia belum menerima SK dari Bupati, dan saat ini sedang proses mengundurkan diri. Ia menjelaskan bahwa ada instruksi dari Bupati yang meminta dua nama calon dengan mengabaikan keinginan masyarakat setempat. Menurutnya, hal ini seharusnya tidak boleh didukung.

Menanggapi informasi tersebut, para peneliti kemudian mendatangi kantor Kabupaten untuk mencari kejelasan mengenai hal ini. Akan tetapi, mereka mendapati respon jawaban samar-samar bahwa kebijakan tersebut adalah pilihan Bupati, (‘kebijakan’ yang bisa diterjemahkan sebagai ‘keputusan’ atau ‘kebijaksanaan’) yang tidak pantas atau perlu untuk didiskusikan dengan orang luar.

Kabupaten Aceh Jaya baru saja diresmikan beberapa saat sebelum tsunami di tahun 2004, dan termasuk kabupaten yang mengalami kerusakan paling parah. Sampai saat ini, Aceh Jaya masih tertinggal secara politik dan sosial dibandingkan dengan daerah tetangganya di

bagian timur dan barat yang telah lebih makmur dan progresif. Aceh Jaya juga merupakan daerah yang dikenal dengan penambangan, penebangan, dan konversi hutan ilegal yang merajalela. Para konservasionis sangat khawatir dengan peningkatan jumlah gajah yang dibunuh oleh para pemburu atau petani. Daerah ini dikenal agak lebih “keras” atau “tidak memiliki aturan yang kuat” terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat sekitar. Bupati yang saat ini menjabat, yang terpilih pada tahun 2012, merupakan pendukung setia Partai Aceh. Keputusannya yang tidak populer mengenai penunjukkan *Keuchik* secara langsung dapat dilihat sebagai strateginya untuk melanggengkan hubungan ketergantungan yang bersifat patrimonial dan patronase, yang akan diperkuat lagi dengan kemudahan akses terhadap sumber daya dan dana pemerintah. Indikasi awal dari perilaku ini muncul di awal pemilihan 2012, ketika para pemilih di salah satu desa yang disurvei dijanjikan bahwa listrik mereka akan digratiskan apabila mereka memilih calon dari Partai Aceh. Kader Partai Aceh juga mendominasi meja pada setiap TPS sehingga para pemilih yang telah meninggalkan bilik suara dapat mendaftarkan diri lagi.

Praktik patronase politik ini tidak berpihak pada realisasi aspirasi dan cita-cita masyarakat Aceh Jaya. Dengan melihat persamaan antara pemerintahan Bupati ini dengan rezim Orde Baru pada masa Suharto, sejumlah pengamat mengatakan bahwa dibawah kepemimpinan Partai Aceh, Aceh Jaya menjadi “lebih Indonesia daripada Indonesia”!

Beberapa akademisi dan pemimpin masyarakat sipil di Aceh menyatakan keprihatinan mereka terhadap apa yang mereka anggap sebagai peningkatan monetisasi dalam hubungan sosial di Aceh sebagai hasil dari kebijakan dan prioritas pembangunan sekarang dan proses politik yang sedang berlangsung (misalnya, Husin dan Alvisyahrin 2014; Mahmuddin dkk 2014; Sujito dan Rahman 2007). Kontrol atas penyaluran manfaat dari ‘dividen perdamaian’ pasca perjanjian Helsinki adalah pusat perhatian dalam analisis Aspinal (2009, 2014) tentang perkembangan kondisi politik Aceh.

Tema yang sering muncul dalam diskusi kelompok adalah pendekatan dalam mengendalikan kecemburuan sosial sebagai ciri kunci bagi pemerintahan *gampong* yang baik. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian *Multi-stakeholder Review* 2010 yang menemukan bahwa “penerimaan bantuan dari pemerintah” adalah pemicu terbesar yang dapat memecah belah masyarakat di seluruh Aceh.²⁹ Hal yang menarik adalah isu mengenai distribusi bantuan pemerintah yang adil dan merata merupakan hal yang sangat menonjol dalam berbagai wawancara dan diskusi kelompok pada penelitian tahun 2014 jika dibandingkan dengan penelitian ACARP pertama di tahun 2007 dimana nilai dan jumlah bantuan masih sangat banyak.

29 44 persen dari responden pada survey keluarga MSR, dan 66 persen dari iKeuchik, mengatakan bahwa “bantuan yang diterima oleh pemerintah” sebagai sumber utama pengkotakan yang terjadi dalam masyarakat mereka (MSR 2010: 105)



Gambar 19
Dana Simpan Pinjam untuk Perempuan di Cot Meukuta:
Bukan Simpanan Maupun Pinjaman

Salah satu ketentuan dari program hibah BKPG provinsi adalah 30 persen

dana harus dialokasikan untuk kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP) dan akses untuk pendanaan BKPG selanjutnya akan dilihat dari kesuksesan pendanaan sebelumnya.

Cot Meukata adalah salah satu desa paling tertinggal dengan permasalahan paling banyak yang masuk dalam survey ACARP. Sebagian besar dataran delta pulau desa itu sudah tidak dapat dihuni, namun *Keuchik* lama bersikeras supaya mereka tidak direlokasi. Menurutny, alasan mereka akan direlokasi karena para investor asing ingin mengubah pulau mereka menjadi sebuah resor. Banyak waktu berharga yang terbuang sebelum akhirnya pihak BRR dan warga sepakat untuk direlokasi. Ketika konstruksi untuk *Gampong* baru tersebut dimulai, banyak program bantuan dari lembaga donor dan NGO telah berakhir.

Hanya beberapa orang saja di Cot Meukata yang memiliki pendidikan formal yang cukup, sedangkan warga lainnya, termasuk *Keuchik*, rata-rata buta huruf dan hampir tidak bisa berbicara bahasa Indonesia. Oleh karenanya, mereka tidak mampu (terkadang sangat malu) untuk terlibat dalam berbagai program dan pelayanan. Sebagai desa yang direlokasi, Cot Meukata menghadapi banyak permasalahan yang belum teratasi, terutama mengenai akses ke sumber daya hutan dan laut; dan kebanyakan kepala keluarga di desa ini masih belum mempunyai mata pencaharian.

Pada tahun 2009, dengan arahan dari asisten fasilitator kecamatan, 20 perempuan di Cot Meukata berhasil membentuk sebuah kelompok (sebagai salah satu syarat agar bisa mendapatkan dana SPP-BKPG) dan mempersiapkan proposal. Dana hibah sebesar Rp. 55 juta kemudian dialokasikan ke Cot Meukata, dan 30 persennya (Rp. 16,5 juta) diperuntukkan untuk kelompok SPP. Akan tetapi, saat dana tersebut cair, *Keuchik*, dengan bantuan para Tuhapeut, memutuskan daripada memberikan dana ini kepada 20 orang saja (dari total populasi sebesar 286), tentunya akan lebih adil dan pantas jika seluruh dana di bagikan ke 115 kepala keluarga di *Gampong* – tanpa memperhitungkan bahwa akses dana BKPG ke depan sangat bergantung pada kesuksesan tata kelola

dana sebelumnya. Menurutnya “Ini adalah hibah dari pemerintah, jadi kami bisa gunakan sesuai dengan kebutuhan”.

Skema pendanaan yang sama dari PNPM, namun bernilai lebih kecil, (hampir tidak) berfungsi di Cot Meukata. Hal ini pun berkat upaya seorang asisten fasilitator PNPM setempat yang bekerja melakukan pembukuan, mendistribusikan dana, dan mengumpulkan angsuran dari anggota kelompok, juga berkendara selama 45 menit untuk menyimpan dan menarik dana dari bank terdekat. Ia bahkan sering menggunakan uangnya sendiri untuk menutupi sejumlah kekurangan.

Narasi diatas menggambarkan lanskap politik dan sosial di Aceh yang kompleks dan terus berkembang seperti ditunjukkan oleh sejumlah desa yang dikaji dalam penelitian ini. Analisis Li (2006) dan Aspinal (2009, 2014) menguraikan dua gambaran budaya pemerintahan yang berbeda. Budaya yang pertama adalah pemerintahan oleh masyarakat yang bersifat neoliberal yang digagas oleh para arsitek PNPM Indonesia dan program pengembangan sosial BKPG Aceh. Budaya kedua adalah patronase politik dan perdamaian yang kuat yang merupakan karakteristik kepemimpinan dan intrik politik pasca perjanjian Helsinki Aceh. Kedua sistem yang berbeda ini saling melebur dengan cara yang unik di Aceh yang telah mengalami konflik selama 30 tahun, ditambah lagi dengan bencana alam yang menghancurkan dan sangat merugikan Aceh, serta proses penataan kembali politik Aceh dan hubungan keuangan dengan Pemerintah Pusat.

Berbagai tema muncul dalam 15 desa yang tercakup dalam survey ini. Tema tersebut diantaranya: 1) turunnya tingkat partisipasi aktif mayoritas anggota masyarakat *gampong* dalam perencanaan pembangunan dan proses alokasi sumber daya, diikuti dengan 2) penyerahan kekuasaan dan kendali politik kepada pejabat terpilih, dan 3) penunjukan pengurus adat di *gampong*. Komponen *gampong* yang terakhir ini memanfaatkan otoritas mereka melalui berbagai level keahlian. Dari sebagian besar desa yang disurvei, sejumlah besar responden menunjukkan tingkat kepuasan yang cukup tinggi terhadap pemerintahan *gampong* mereka,

dan mengindikasikan penilaian bahwa banyak hal yang sudah berjalan sebagaimana mestinya. Banyak dari peneliti kami yang berkomentar tentang kesan “kembali ke kondisi sedia kala” yang menggejala dan mewarnai pertemuan mereka dengan para individu dan kelompok di hampir semua *gampong* yang disurvei.³⁰

Peminggiran Isu Gender

Pengarus-utamaan gender adalah pesan yang sangat penting dalam kerja-kerja rehabilitasi dan rekonstruksi pasca tsunami. Hampir semua pelaku utama dalam rekonstruksi turut mengembangkan kebijakan, prosedur, praktik, dan parameter yang rinci mengenai isu gender. Berbagai kursus dan pelatihan mengenai kesadaran dan inklusivitas gender dilaksanakan dimana-mana. Bahkan karena isu ini sering disuarakan secara besar-besaran, istilah “gender” kerap muncul dalam berbagai wacana sehari-hari di Aceh.³¹ Laporan ACARP yang awal (hal. 131) mengutip perkataan seorang Keuchik:

“Apakah anda tidak tahu bahwa sejak tsunami semua perempuan di gampong ini sudah terikut gender! Aceh hari ini sudah seperti Medan atau Jakarta. Sekarang perempuan melakukan pekerjaan laki-laki, seperti menjual durian. Padahal sebelumnya, hanya laki-laki saja yang menjual durian. Tapi sekarang, perempuan pun bisa jual durian”

Laporan ACARP tersebut dengan cukup optimis menyimpulkan bahwa:

“Sudah tidak diragukan lagi bahwa tingkat partisipasi perempuan dalam perencanaan, pengelolaan, dan pelaksanaan

³⁰Penelitian lainnya yang dilakukan sebagai bagian dari proyek penelitian AoA (yang akan datang) juga menemukan ada kecenderungan yang sama yaitu masyarakat ingin kembali ke kehidupan normal sebelumnya (i.e., kondisi sebelum tsunami) baik dalam bentuk modifikasi perumahan, maupun dalam hal mata pencaharian.

³¹Istilah bahasa Inggris lainnya yang ikut berbaur dengan bahasa Aceh seperti ‘livelihood’, ‘twin cab’ dan ‘cash for work’.

program pembangunan desa di Aceh sudah semakin meningkat. Hal ini merupakan hasil langsung dari arahan dan kebijakan pemerintah, lembaga donor, dan NGO. Bahasa yang menunjukkan kesadaran dan persamaan gender memenuhi sebagian besar transkrip data yang telah dikumpulkan selama penelitian berlangsung. Para perempuan di desa-desa yang telah mengadopsi prinsip-prinsip ini menunjukkan antusiasme besar terhadap peran dan tanggung jawab mereka yang baru.”

Tujuh tahun kemudian, gelombang gender di Aceh tampak telah mereda. Norma-norma dan praktik mengenai peran dan posisi sosial perempuan mundur ke kondisi semula yang dianggap sesuai dengan budaya pada era sebelum-rehabilitasi. Banyak responden di setiap desa yang disurvei di Aceh Jaya menyebutkan fatwa yang dikeluarkan ulama penting yang melarang perempuan untuk menjabat berbagai posisi di pemerintahan *gampong*.³² Hal ini biasanya didukung dengan pernyataan mengenai adat Aceh dan agama Islam, serta adanya sikap pasrah yang menunjukkan “memang sudah seperti ini dari dulu”.

Sisa-sisa kebijakan pengarus-utamaan gender yang paling jelas masih bertahan di Aceh hari ini adalah ketentuan Qanun No. 5 Tahun 2003 (yang ironisnya mendahului usaha-usaha pengarusutamaan gender saat periode rehabilitasi dan rekonstruksi) yang mengatakan bahwa *Tuhapeut* harus terdiri dari para pemimpin masyarakat termasuk pemuda dan perempuan.³³

Tidak semua desa yang disurvei menjalankan peraturan ini; 2 dari 15 desa bahkan tidak memiliki anggota perempuan dalam struktur pemerintahannya, sementara di dua *gampong* lainnya hampir sebagian besar responden tidak mengetahui apakah di desa mereka ada anggota *Tuhapeut* perempuan atau tidak. Hanya ada 1 dari 15 *gampong* di Aceh Barat yang pernah memiliki seorang *keuchik* perempuan, dan itu pun pada tahun 1970!

32 Investigasi lebih lanjut gagal menemukan bukti bahwa fatwa seperti itu benar-benar ada.

33 Pasal 31 (1) b

Program pemberdayaan ekonomi yang sedang digalakkan di Aceh saat ini adalah Program Simpan Pinjam Perempuan. Sebanyak 30 persen dari dana hibah BKPG harus dialokasikan untuk program pembangunan usaha perempuan. Penerimaan dana hibah ini selanjutnya akan ditentukan oleh keberhasilan pengelolaan dana hibah di tahun sebelumnya yang ditunjukkan dengan bukti berupa dokumen-dokumen yang relevan.³⁴ Walaupun demikian, hanya 10 dari 15 desa yang menjalankan program SPP. Dari 10 desa, tiga diantaranya menghadapi situasi yang sulit dan akan segera menghentikannya. Hanya sebagian kecil yang berhasil menjalankan program ini. Koperasi Perempuan Darussalam yang bahkan dimulai sebelum program SPP hadir di desa mereka merupakan salah satu desa yang paling sukses di berbagai hal di Aceh (akan tetapi mereka tetap menerima dana tambahan dari dana hibah BKPG).

³⁴Ketentuan yang sama juga diterapkan pada bantuan dana hibah PNPM Mandiri Nasional, dimana di Aceh sering dijalankan berbarengan dengan dana BKPG, yang diurus oleh fasilitator kabupaten dan desa yang sama.

Kisah Dua Kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP): Perlu Lebih dari Sekedar Uang

Pengalaman berbeda dari dua kelompok perempuan dari dua desa yang disurvei yang terletak di daerah pegunungan bagian barat kecamatan Aceh Besar berikut ini menunjukkan betapa pentingnya dukungan dari pemerintah *Campung*. Program SPP di Blang Mata telah beberapa kali menerima penghargaan dari Pemerintah Kabupaten atas kesuksesan mereka dalam mengelola dana SPP. Kelompok tersebut berhasil mengembangkan model “sistem jaminan teman” yang sederhana untuk memastikan bahwa angsuran akan dibayar tepat pada waktunya. Ketujuh anggota kelompok mengadakan pertemuan secara berkala untuk mendengarkan laporan dan mendiskusikan berbagai permasalahan dan isu-isu. Para anggota juga menggunakan pinjaman mereka untuk berbagai jenis usaha kecil-kecilan, termasuk sebuah koperasi menjahit yang sangat sukses dan beranggotakan 10 orang (yang dimulai dengan bantuan dari proyek rekonstruksi mata pencaharian). Selain itu, dana pinjaman juga digunakan oleh beberapa perempuan yang bekerja

mengumpulkan serta mengeringkan sampah daun dan kotoran burung dari hutan dan gua terdekat untuk dijual sebagai pupuk bagi tanaman kelapa sawit. Beberapa lainnya membuka toko, warung kopi, dan juga untuk membeli benih dan bahan pertanian lainnya untuk kebun mereka. Dari dana awal yang mereka terima senilai Rp 30 juta, saat ini dana SPP Blang Mata mencapai lebih dari Rp 100 juta. Program tersebut mendapatkan dukungan dari anggota Tuhapeut dari perwakilan perempuan yang aktif dan dinamis. Mereka dengan penuh semangat memperjuangkan hak-hak perempuan dalam setiap rapat kelembagaan di bawah pengawasan oleh dua anggota pemerintah *Gampong*. Sekretaris Desa dan Kaur Pembangunan *Gampong* di Blang Mata adalah mantan kader LOGICA. Selama mengikuti pelatihan dengan LOGICA, kedua pria ini terus diingatkan mengenai prinsip pemberdayaan dan pengetahuan tentang gender dan juga mempelajari penulisan proposal dan laporan serta keahlian mengelola proyek.

Di sisi lain, Desa Ujong justru mengalami kondisi sebaliknya. Mereka bahkan tidak memiliki kelompok SPP. Desa ini tidak pernah membuat proposal, meski mereka tahu hal ini akan mempengaruhi keberlangsungan penerimaan dana BKPG selanjutnya. Tiga asisten fasilitator PNPM, yang semuanya perempuan, telah mengundurkan diri tiga tahun yang lalu dikarenakan tidak adanya dukungan sama sekali dari Pemerintah *Gampong*. Desa Ujong juga memiliki anggota *Tuhapet* perempuan, namun yang bersangkutan mengatakan kepada peneliti bahwa perempuan tidak perlu memiliki usaha mereka sendiri, dan “tempat mereka adalah di rumah”.

Agenda gender yang semakin memudar di Aceh merupakan salah satu bukti tidak adanya dukungan terhadap program “perempuan dalam pembangunan” seperti SPP. Para perempuan semakin hari semakin dikesampingkan dari peran publik mereka dalam urusan pemerintahan *gampong*. Partisipasi perempuan di setiap rapat *gampong* pada penelitian ACARP yang pertama tahun 2007 lebih rendah dari rekan prianya, akan

tetapi sejumlah desa yang disurvei yang mengklaim bahwa komitmen mereka untuk melibatkan perempuan dalam pengambilan keputusan cenderung meningkat (Thorburn 2010; 142-44). Laporan ACARP (hal 129) mengutip pernyataan dari seorang perempuan yang aktif dalam diskusi kelompok di Darussalam sebagai berikut:

“Di desa kami, para laki-laki sekarang mulai mendengar dan mempertimbangkan opini para perempuan. Ketika ada rapat, misalnya untuk mendiskusikan program bantuan, semua perempuan hadir. Bahkan terkadang lebih banyak perempuan dibanding laki-laki. Para perempuan di desa ini sangat antusias di setiap rapat yang diadakan. Selama ada undangan, kami akan datang!”

Kecenderungan partisipasi perempuan yang semakin meningkat yang dilaporkan dalam laporan ACARP 2007 tampaknya semakin stabil. Survey tersebut juga menunjukkan penilaian yang tinggi pada pertanyaan tentang dukungan terhadap partisipasi perempuan pada pembangunan *gampong*, dan tentang keberadaan program dan berbagai kegiatan yang mendukung pemberdayaan dan pengembangan perempuan.

	Laki-laki	Perempuan
Apakah anda mendukung jika perempuan berpartisipasi aktif pada pembangunan <i>gampong</i> ?	99%	94%
Saat ini terdapat semakin banyak program yang mendukung pemberdayaan dan pengembangan perempuan dibandingkan sebelum tsunami	94%	88%

Akan tetapi pada pertanyaan tambahan mengenai partisipasi responden sendiri secara individu dalam kegiatan tertentu justru menunjukkan gambaran yang berbeda:

	Laki-laki	Perempuan
Partisipasi dalam pengambilan keputusan <i>gampong</i> ?	49%	24%
Partisipasi dalam pembangunan <i>gampong</i> ?	67%	22%
Partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan <i>gampong</i> ?	59%	26%

Seperti telah didiskusikan pada pembahasan sebelumnya, pada tahun 2014 tingkat keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan di *gampong* lebih rendah daripada saat penelitian ACARP dilakukan di tahun 2007. Seperti dapat dilihat bahwa partisipasi laki-laki, baik dulu maupun sekarang, lebih tinggi daripada perempuan. Perbandingan responden laki-laki yang mengatakan bahwa mereka berpartisipasi dalam pengambilan keputusan di *gampong* dua kali lipat lebih banyak daripada responden perempuan, sedangkan untuk keterlibatan dalam perencanaan pembangunan perbandingannya turun menjadi 1:3.

Terlebih lagi, terhadap pertanyaan mengenai partisipasi perempuan dalam urusan *gampong*, jauh lebih banyak laki-laki daripada perempuan yang merasa bahwa para perempuan dihalang-halangi atau dianggap menghadapi kendala untuk ikut serta:

	Laki-Laki	Perempuan
Perempuan masih menghadapi kendala untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan <i>gampong</i>	64%	30%
Perempuan masih menghadapi kendala untuk berpartisipasi dalam pembangunan	53%	39%
Saat ini ada organisasi dan forum yang menyampaikan aspirasi perempuan	31%	78%



Gambar 20
Para Perempuan dari Pulo Muliya : Bekerja di Luar Sistem

Pulo Muliya adalah sebuah komunitas kecil yang dekat dan solid. Para responden dari desa ini secara kompak mengatakan bahwa aparat pemerintahan desa mereka lengkap dan utuh, dan berfungsi sebagaimana mestinya. Pada kenyataannya di Pulo Muliya tidak ada anggota *Tuhapeut* dari perwakilan perempuan (hal ini sangat bertolak belakang dengan Qanun No 5 Tahun 2003 mengenai pemerintahan *Gampong* yang mengamanatkan bahwa perempuan harus menjadi anggota *Tuhapeut*).

Baik para laki-laki maupun perempuan – pada saat wawancara dan diskusi kelompok mengenai gender yang dilakukan secara terpisah – mengatakan bahwa peran tersebut tidak pernah ada dalam struktur pemerintahan *Gampong* sebelum tsunami, tetapi sekarang malah diharuskan. Mayoritas perempuan tidak keberatan dengan hal ini. Dalam diskusi kelompok, pendapat ini secara terang-terangan mendapat banyak dukungan:

“Kami sudah sangat sibuk mengatur kegiatan masyarakat tanpa

ada pemberitahuan untuk ikut duduk di struktur pemerintahan. Kami berpartisipasi dalam rapat Gampong dan membantu mereka dalam membuat keputusan, dan terlibat secara aktif dalam kegiatan pembangunan masyarakat. Para perempuan yang mampu menyampaikan apa yang dibutuhkan masyarakat seharusnya dipilih untuk duduk di posisi tersebut, walaupun tetap diberikan kesempatan untuk mengurus keluarganya.”

Perempuan lainnya, walaupun mengatakan opini yang sedikit berbeda, juga mendapatkan dukungan oleh kebanyakan perempuan yang hadir saat itu:

“Jika perempuan secara resmi dilibatkan dalam struktur kepemimpinan Gampong, maka jika ada masalah terkait perempuan, akan lebih mudah ditangani dibanding hanya oleh kelompok laki-laki saja.”

Beberapa perempuan di Pulo Muliya telah mengikuti berbagai program pelatihan dari pendonor dan NGO yang bertujuan meningkatkan partisipasi mereka dalam pemerintahan desa dan proses pengambilan keputusan untuk pembangunan. Tiga mantan kader desa LOGICA saat ini berperan aktif sebagai ketua PKK desa (peran yang biasanya dijabat oleh istri Keuchik), posyandu, dan Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) yang meliputi tugas-tugas lainnya seperti Polindes. Perempuan banyak menjalankan peran-peran ini (biasanya tanpa gaji) di *Gampong-Gampong*, terutama *Gampong* yang paling aktif dan memiliki pemerintahan desa dan penyedia layanan yang aktif dan efektif.

Salah seorang perempuan setempat, Ibu Yasin, dengan bangga menunjukkan sertifikat dari 15 pelatihan peningkatan kapasitas yang berbeda yang pernah diikutinya dari berbagai NGO dan lembaga donor, termasuk menghadiri kursus pelatihan kepemimpinan selama dua bulan di Jawa. Ibu Yasin sangat ingin melihat para perempuan terlibat dalam jabatan resmi di struktur pemerintahan *Gampong*, dan ia yakin bahwa pemberdayaan masyarakatnya hanya tinggal selangkah lagi. Ia juga

menunjuk beberapa faktor yang menghalangi evolusi ini, seperti masih adanya “adat lama”, yang dianjurkan oleh LSM lokal yang menegaskan kembali pentingnya kepercayaan adat dan pelaksanaan adat, rendahnya tingkat pendidikan laki-laki dan perempuan di *Gampong*, dan ketatnya hukum masyarakat di desa (lihat bagian Relokasi di bawah) yang tidak memperbolehkan pernikahan dengan penduduk selain dari warga mereka sehingga membatasi mereka untuk menerima ide-ide baru. Ibu Yasin menyarankan agar peran dan tanggung jawab perempuan di Pulo Muliya terus ditingkatkan seiring waktu agar dapat berkontribusi terhadap proses pemberdayaan masyarakat yang lebih luas.

Peminggiran perempuan dari jabatan resmi dalam struktur pemerintahan *gampong* secara keseluruhan, dan pelimpahan peran-peran domestik yang berhubungan dengan perempuan dan pemberian pelayanan (Posyandu, Polindes, PAUD, Wirid Yasin dan Seni Rebana) ternyata tidak menjadi sumber ketidakpuasan bagi para responden perempuan – bahkan banyak dari mereka yang menyarankan “lebih baik begini saja”. Dua dari desa yang disurvei merupakan ibu kota kecamatan. Di kedua *gampong* ini, terdapat beberapa perempuan berpendidikan tinggi yang bekerja sebagai karyawan bergaji di kantor Kecamatan. Akan tetapi di *gampong* mereka sendiri, tidak ada satu pun dari kedua perempuan ini yang diberikan jabatan dalam pemerintahan; perlakuan terhadap perempuan di *gampong* ini tidak jauh berbeda dengan *gampong* lainnya yang telah disurvei. Ketika permasalahan ini muncul dalam diskusi kelompok untuk perempuan di Lhok Leuhu, salah seorang partisipan menjelaskan:

“Ah, biarlah para lelaki yang berpolitik! Lagipun siapa yang mau? Lebih mudah menyelesaikan masalah jika kami tidak terlibat dalam berbagai rapat, perencanaan, surat-menyurat, dan perselisihan yang mereka adakan. Kami para perempuan bisanya mengerjakan hal yang berhubungan dengan keluarga”

Desa–Desa Relokasi

Masyarakat pedesaan yang terpaksa harus direlokasi pasca tsunami menghadapi kondisi yang jauh lebih berat dibandingkan dengan desa yang masih dapat menata hidupnya di daerah mereka semula. Hal ini terlihat saat penelitian ACARP pertama pada tahun 2007. Terlihat sekali, jumlah korban jiwa yang cukup tinggi dan trauma akut yang dialami pada komunitas yang menderita kerusakan parah membuat mereka tidak dapat dibangun kembali. Akan tetapi, pada tahun 2007, dampak utama yang dirasakan akibat relokasi adalah lamanya masa tunda sebelum kegiatan rekonstruksi dapat dimulai. Hal ini mengakibatkan masyarakat tidak dapat memanfaatkan berbagai bentuk bantuan yang telah diterima oleh komunitas lainnya di awal periode rekonstruksi. Sejumlah lembaga donor telah mengalokasikan semua dana infrastrukturnya ke desa-desa lain sebelum warga di desa-desa relokasi ini memiliki lahan untuk membangun mesjid, balai desa, sekolah, klinik atau fasilitas umum lainnya. Masalah yang lebih akut ada pada program pembangunan penghidupan dan ekonomi; para keluarga yang tinggal di tenda, barak, atau pemukiman sementara tidak dapat memulai investasi pada usaha produktif. Terdapat kesan pada saat itu bahwa banyak dari komunitas desa relokasi tertinggal dalam upaya pemulihan.

Bagi desa-desa relokasi, persoalan ini membawa dampak panjang, dengan faktor-faktor yang semakin kompleks dari sekedar terlewat oleh sejumlah program dan proyek bantuan dari lembaga donor



Gambar 22
Glee Guree: Daerah Pinggiran untuk Relokasi

Kasus yang dialami desa Glee Guree, yang terletak di pinggiran kota Banda Aceh, tidak sama dengan (kebanyakan) desa relokasi di hampir sebagian besar wilayah Aceh. Tetapi bagaimanapun juga, pengalaman desa ini menyediakan beberapa petunjuk berkenaan dengan permasalahan sosial yang kompleks yang dihadapi oleh desa-desa relokasi.

Glee Guree adalah sebuah desa peri-urban yang luas terletak di sekitar perbukitan gersang beberapa kilometer di bagian timur Banda Aceh. Bagian desa yang terletak di dekat pantai rusak berat oleh pukulan tsunami, tetapi bagian lainnya yang menyebar ke perbukitan hanya mengalami sedikit kerusakan. Sebanyak 30 jiwa hilang, dari total populasi 2.200 sebelum tsunami.

Karena skala kerusakan yang dianggap sedikit dan jarak yang dekat ke kota Banda Aceh, Glee Guree dipilih sebagai salah satu lokasi gudang logistik

bagi lembaga donor dan NGO. Di sana pula pemerintah membangun 26 barak pengungsi untuk menampung ribuan pengungsi selama awal masa rehabilitasi dan rekonstruksi. Namun ironisnya, semua pekerjaan pembangunan ini hanya memberikan keuntungan sangat sedikit bagi warga Glee Guree, karena sebagian besar pekerjaan yang membutuhkan keahlian yang dilakukan oleh pekerja dari luar Aceh. Begitu pula, hanya sedikit sekali bantuan dari kompleks pergudangan tersebut yang mengalir ke masyarakat Glee Guree. Kebanyakan rumah penduduk desa Glee Guree yang rusak oleh tsunami dianggap dapat diperbaiki oleh pemiliknya sendiri dan alokasi bantuan perumahan yang mereka terima nilainya sangat tidak sebanding dengan apa yang diberikan kepada desa-desa lain. Hanya 30 keluarga desa Glee Guree yang menerima bantuan perumahan baru.

Walaupun berjarak cukup dekat dengan kota besar, Glee Guree didominasi oleh warga pedesaan. Secara sosial, penduduk Glee Guree termasuk masyarakat tradisional yang konservatif dengan tingkat pendidikan rata-rata yang sangat rendah. Sebelum tsunami, banyak keluarga yang menggembalakan ternaknya ke perbukitan gersang di wilayah *gampong* tersebut. Warga yang mencari nafkah ke kota Banda Aceh kebanyakan bekerja sebagai buruh, tukang becak, dan pedagang kecil-kecilan.

Pada saat yang sama, pemerintah juga harus mengidentifikasi lahan yang tepat untuk merelokasi ribuan pengungsi yang tidak lagi memiliki tempat tinggal atau tempat usaha. Banyak dari pengungsi ini bukan berasal dari etnis Aceh, termasuk sejumlah besar masyarakat Tionghoa. Glee Guree, terutama di daerah perbukitan di perbatasan *gampong*, dianggap sebagai lokasi yang tepat untuk ribuan rumah bagi para korban tsunami dari Banda Aceh.

Berbagai agen konstruksi yang berbeda membangun empat kompleks perumahan yang luas di Glee Guree dengan jumlah total 1.900 unit. Populasi Glee Guree lantas meningkat empat kali lipat, dari semula 2.200 jiwa kini menjadi 8.000 jiwa. Proporsi terbesar warga pendatang bekerja di Banda Aceh, dan berpendidikan lebih tinggi serta lebih sejahtera

dibandingkan warga asli *gampong* tersebut. Akses jalan yang dibangun menuju kompleks baru melewati perkampungan asli tidak membuat interaksi yang terbatas dan kaku antara kedua kelompok masyarakat ini menjadi lebih baik. Penduduk asli *gampong* Glee Guree merasa dikelilingi oleh kehadiran pendatang, dan mereka prihatin dengan adat istiadat tetangga baru mereka yang lebih permisif terhadap hal-hal yang mereka anggap tabu. Oleh karenanya, penduduk asli tidak mengizinkan warga pendatang untuk mencalonkan diri menjadi anggota *Tuhapeut* sehingga diputuskan setiap komplek hanya boleh memiliki satu perwakilan yang memberi laporan secara berkala ke *keuchik*. Di sisi lain, pemerintah dan masyarakat desa Glee Guree juga tidak mau memecah *gampong* yang memberi jalan bagi para pendatang untuk membentuk pemerintahannya sendiri.

Isu lain yang berkembang menjadi permasalahan adalah lingkungan. Penduduk asli mengeluhkan sumur-sumur yang digali untuk mensuplai air bersih bagi warga pendatang karena dianggap menguras sumber air tanah. Penduduk asli mengeluhkan bahwa sumur-sumur mereka menjadi kering saat kemarau serta airnya menjadi payau dan berbau tidak sedap. Masalah lain bersumber dari penggalian pasir dan kerikil di lahan desa yang tidak diatur dengan baik sehingga menyebabkan berkurangnya lahan gembala ternak untuk masyarakat, merusak jalan desa serta menciptakan wilayah dan risiko longsor, erosi serta banjir. Kendati hal-hal tersebut tidak berhubungan dengan pembangunan kompleks perumahan warga pendatang, dalam pemikiran masyarakat asli Glee Guree, ini adalah bagian dari modernisasi – dan mereka merasa menjadi korbannya.

Studi ini mengidentifikasi beberapa persoalan yang muncul di desa-desa relokasi, antara lain: tidak adanya rasa kepemilikan lahan tempat tinggal yang baru, terbatasnya akses akan fasilitas dan layanan umum (banyak daerah relokasi yang berada di pedalaman, bahkan terkadang terletak sangat jauh dari jalan raya di pesisir), dan yang paling berat adalah sulitnya akses ke lahan pertanian, sumber mata pencaharian, dan aset.



Gambar 23
Gampong relokasi Cot Meukuta

Penetapan lahan relokasi merupakan tantangan utama bagi BRR dan pemerintah Aceh. Sebagian besar lahan yang subur dan dapat diakses dengan mudah sudah berpenghuni. Jika area relokasi terpilih diambil dari sebuah *gampong* untuk menciptakan desa relokasi baru, maka penduduk asli desa hanya akan memberikan lahan yang tidak mereka butuhkan. Sementara itu, tanah milik negara biasanya terletak sangat jauh di luar jangkauan berbagai pelayanan, pasar, dan rute transportasi umum. Solidaritas yang tinggi dan sikap tertutup pada sebagian besar desa di Aceh menyebabkan pemisahan atau penyatuan *gampong*, yang merupakan konsekuensi dari keharusan relokasi, sangat sulit ditempuh. Bahkan bagi *gampong* yang memiliki seja-

rah yang sama (di mana sekelompok warga dari sebuah *gampong* pindah dan menetap di lahan baru di area dekat *gampong* lama untuk membentuk dusun baru yang kemudian berkembang dan mencapai status *gampong*) usulan kepada mereka untuk bersatu kembali menjadi satu *gampong* yang besar setelah tsunami hampir selalu ditolak (seperti pada kasus Jabeuet dan Lhok Leuehu di atas).



Gambar 24

Relokasi Mandiri *Gampong* Pulo Muliya: Mencoba Pulang Kembali ke *Gampong*

Terletak di tepian sungai di wilayah pinggiran Banda Aceh, Pulo Muliya dulunya adalah sebuah *gampong* yang makmur dan tertata dengan baik di mana warga masyarakatnya memperoleh nafkah yang cukup baik dengan melaut, bertani, dan berdagang. Tsunami merubah itu semua. Pulo Muliya kehilangan lebih dari setengah populasinya beserta hampir semua bangunan yang berdiri di desa dan seperempat dari lahan pemukiman ikut terseret tsunami. Pulau-pulau kecil dekat desa yang dulu digunakan warga untuk menanam padi kini menjadi lahan basah berawa-rawa. Akses menuju daratan terdekat termasuk jembatan-jembatan kecil dan dermaga yang melayani akses ke pulau-pulau sekitar semuanya tersapu bersih oleh tsunami.

Dihadapkan dengan situasi yang mengerikan seperti itu, 140 warga Pulo Muliya yang selamat membuat keputusan yang berani dengan mengumpulkan semua bantuan yang diterima (kebanyakan program dana hibah dari NGO untuk bantuan mata pencaharian) untuk membeli beberapa hektar tanah perbukitan yang tidak dipakai di desa sekitar. Mereka berencana membuat *gampong* baru dengan berbagai peraturan tegas untuk menjamin keutuhan integritas masyarakat. Meninggalkan pulau leluhur menimbulkan ketakutan besar bahwa solidaritas dan keutuhan masyarakat akan memudar karenaperluasan daerah urban. Bagi mereka sangat penting untuk terus mempertahankan keberadaan *Gampong* Pulo Muliya.

Ketika penelitian ACARP 2007 dilakukan, terdapat sejumlah hal yang menjanjikan dengan rencana “relokasi otomatis” atau “relokasi mandiri” warga desa yang unik ini. Mereka telah mendapat alokasi dana perumahan dari lembaga donor. Sejumlah warga laki-laki dan perempuan telah mengikuti pelatihan kader dari berbagai program NGO dan donor. Rasa bangga dan harapan tinggi terekspresi di sepanjang wawancara dengan responden dari Pulo Muliya. Pulo Muliya dipandang menjadi contoh masyarakat yang mandiri, memiliki kemampuan, dan berhasil bangkit pada masa pasca bencana.

Ketika kami kembali pada tahun 2014, kemilau itu tampak jelas telah pudar. Lokasi yang mereka pilih ternyata tidak memiliki lahan pertanian dan hanya cukup untuk beberapa bangunan rumah bagi komunitas kecil dan sebuah mesjid. Tidak ada akses menuju pantai, serta tidak terdapat lokasi untuk tambatan perahu atau fasilitas perikanan yang memudahkan mereka untuk menjual hasil tangkapan. Komplek perumahan yang baru bahkan tidak memiliki pemakaman sehingga mereka tidak tahu dimana nantinya mereka akan menguburkan warga yang meninggal dunia. Mantan pemilik tanah yang mereka tinggali sekarang tidak mau lagi menjual tanah tambahan kepada masyarakat Pulo Muliya karena wilayah Banda Aceh terus berkembang, sehingga para pemilik tanah mengantisipasi kemungkinan harga tanah naik sewaktu-waktu. Masyarakat kecil Pulo Muliya kini mulai putus asa dan agaknya

hampir tak mungkin pulang kembali ke lahan sisa di desa mereka yang dulu.

Infrastruktur yang dibutuhkan untuk mewujudkan mimpi mereka ada di luar kemampuan komunitas yang kecil ini – terutama karena mereka tidak bisa memiliki sumber pencaharian yang tetap jika akses ke bekas lahan pertanian dan tempat penangkapan ikan mereka dulu tidak tersedia. Mereka telah mengajukan permohonan kepada Pemerintah Kabupaten dan Provinsi agar dibangun jembatan baru dan akses jalan ke pulau tersebut– karena menurut mereka tempat itu memiliki potensi wisata pantai yang ramah lingkungan – akan tetapi mereka mendapatkan jawaban bahwa jumlah populasi mereka terlalu sedikit untuk mendapatkan bantuan pemerintah dengan skala sebesar itu.

Dua tahun yang sebelumnya, tanpa konsultasi dengan warga Pulo Muliya, seorang kontraktor tiba-tiba muncul dan membangun sebuah jembatan dari daratan Banda Aceh ke salah satu pulau delta terdekat. Jembatan ini adalah sebuah contoh yang sangat buruk tentang proyek “bagi-bagi jatah” yang menjadi ciri dari “kombatan menjadi kontraktor” yang muncul di awal tahun-tahun pelaksanaan otonomi khusus di Aceh (Aspinal 2009). Jembatan yang sempit itu menjadi sama sekali tidak berguna. Ujung jembatan yang menghubungkan ke daratan utama terlalu tinggi dan terlalu dekat dengan jalan yang akan dihubungkan, membuat konstruksi jalur akses kendaraan tidak mungkin dibuat. Sementara ujung lain yang mengarah ke pulau berakhir di tengah rawa yang besar. Satu-satunya kegunaan jembatan yang dijuluki oleh penduduk sebagai “jembatan tak berguna” itu adalah tempat melempar kail ke dalam sungai berlumpur di sore hari bagi mereka yang hobi memancing.

Proyek jembatan gagal ini membuat mimpi untuk kembali pulau Pulo Muliya semakin jauh dari kenyataan. Seperti jembatan itu, masyarakat Pulo Muliya merasa bahwa seolah-olah mereka tidak bisa pergi ke mana-mana.



Gambar 23
Gampong relokasi Cot Meukuta

Sepuluh tahun setelah tsunami, masih banyak penduduk di *gampong-gampong* relokasi yang tercakup dalam survey ini tidak memiliki sumber pendapatan yang jelas dan tetap. Banyak keluarga yang tinggal di desa relokasi seperti Cot Meukeuta dan Pulo Muliya masih bergantung pada bantuan beras miskin (*raskin*) untuk kebutuhan sehari-hari, yang kadang-kadang mereka tambah dengan gaji sebagai buruh serabutan. Apabila desa relokasi ditempatkan di sebuah *gampong* yang telah ada sebelumnya, hubungan dengan penduduk asli hampir selalu kurang rukun. Warga desa asli merasa bahwa mereka telah mengorbankan tanah mereka untuk pendatang; sementara masyarakat pendatang mengeluhkan buruknya akses ke lahan pertanian dan perkebunan terdekat. Warga pendatang juga khawatir kalau suatu hari masyarakat asli akan berubah pikiran dengan mengusir mereka dan merasa terhina bekerja sebagai buruh pertanian untuk tetangga yang sebelumnya memiliki status setara dengan mereka. Banyak individu desa relokasi berpikir bahwa kembali ke desa mereka yang dulu adalah jalan keluar terbaik dari semua permasalahan ini.

Kesimpulan

Perbahasan di atas menyediakan jendela untuk melihat berbagai pengalaman sejumlah kecil komunitas *gampong* selama satu dekade setelah tsunami yang sangat dahsyat pada 26 Desember 2004, yang diikuti oleh usaha rehabilitasi dan rekonstruksi terbesar dalam sejarah yang pernah terjadi di sebuah negara berkembang. Tema paling penting yang dapat ditarik untuk menggambarkan pengalaman dari semua masyarakat ini adalah harapan dan rasa ingin “kembali ke kondisi normal”. Tak seorang pun dapat melupakan apa yang telah terjadi pada Desember 2004, demikian pula dengan tahun-tahun riuh nan heboh yang mengikutinya. Akan tetapi, komunitas di 15 desa di pesisir pantai barat dan utara Aceh telah melaluinya.

Narasi dan pengisahan masa lalu selalu mewarnai setiap diskusi dan wawancara, sebagaimana terjadi pada penelitian ACARP tahun 2007. Bedanya, saat itu isi narasi didominasi oleh kisah perjuangan menghadapi tsunami. Sedangkan pada tahun 2014, narasi yang berbeda muncul. Topik populer dalam wacana publik Aceh adalah kenangan mengenai zaman kejayaan Aceh, yang juga menjadi bahan kampanye pemerintah kabupaten dan provinsi Aceh, media setempat, dan para elit politik pada saat kampanye pemilu (yang telah diselenggarakan empat kali sejak UUPA tahun 2006). Pada tingkat yang lebih personal, publik Aceh mengungkapkan kenangan indah—dengan nuansa romantika—sebelum tsunami. Keinginan kuat untuk kembali ke kondisi yang sedia kala seperti dicontohkan masyarakat Aceh merupakan aspek yang sering muncul dalam hampir setiap studi mengenai psikologi dan rehabilitasi bencana (misalnya, Dove 2008; Lindell 2013; Natural Hazards Center 2006). Kecenderungan ini sering dianggap sebagai penghalang upaya rehabilitasi pasca-bencana secara efektif karena mendorong pembentukan ulang kerentanan terhadap bencana yang sudah ada dalam masyarakat. Kecenderungan ini tampak pada masa rekonstruksi tsunami di Aceh,

dimana warga desa berupaya keras agar bantuan perumahan didirikan di bekas lokasi desa mereka dahulu, walaupun hal ini bertentangan dengan kebijakan awal pemerintah berkenaan dengan adanya “daerah terlarang” untuk membangun perumahan sejauh 300 hingga 1000 meter dari bibir pantai (Pemerintah Indonesia 2005; Wegelin 2006; Telford & Cosgrave 2006).

Dalam konteks penelitian ini, indikasi yang paling menonjol dari kecenderungan ini ada pada pola dan praktik pemerintahan, termasuk melemahnya tingkat partisipasi dalam pembangunan, perencanaan, dan pengambilan keputusan gampong yang dilengkapi dengan pembiaraan terhadap penggunaan otoritas dan kendali oleh pemimpin pemerintahan gampong, dibandingkan dengan dinamika yang terjadi selama penelitian ACARP 2007. Rendahnya partisipasi perempuan dalam wilayah publik di gampong mengindikasikan hal ini secara lebih jauh. Penelitian lain yang dilakukan sebagai bagian dari proyek penelitian Keadaan Aceh Pasca Berakhirnya Bantuan (AoA, yang akan datang) menemukan tren yang sama mengenai reproduksi kondisi sebelum tsunami dalam bentuk modifikasi kepemilikan rumah bantuan pasca-tsunami dan dalam hal mata pencaharian.³⁵

Mungkin seperti sedia kala, namun juga lebih baik: walaupun banyak individu tidak mendapatkan kembali mata pencaharian dan aset mereka yang hilang, kebanyakan informan mengatakan bahwa kondisi hari ini lebih baik daripada kondisi mereka sebelum tsunami pada Desember 2004. Terlepas dari membaiknya fasilitas seperti jalan dan listrik yang lebih baik serta keamanan dan ketenangan pasca beberapa dekade masa konflik, warga merasa bahwa mereka lebih terberdayakan karena berbagai ketrampilan yang mereka pelajari dalam program rehabilitasi dan rekonstruksi, serta melihat adanya peningkatan kapasitas pemimpin *gampong* dalam mengurus berbagai isu dan permasalahan, dan (pada beberapa kasus), pelayanan dan sumber daya yang memadai dari

³⁵ Sebagian besar penduduk melanjutkan pekerjaan yang telah mereka lakukan sebelum tsunami; banyak bantuan modal usaha yang masih bertahan karena dijalankan oleh orang-orang yang telah memiliki usaha atau mengelola bisnis sebelum tsunami.

pemerintah. Dengan kata lain, masyarakat pedesaan Aceh sedang mengalami kondisi 'normal' yang baru, pengalaman yang sebelumnya tidak pernah dibayangkan oleh daerah bergejolak itu.



Gambar 25
Perahu nelayan saat matahari terbenam, Gampong Lhok Leuhue

Daftar Pustaka

- Antlöv, H. (2003) 'Village Government and Rural Development: The New Democratic Framework', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 39(2): 193-214.
- Aspinal, E. (2009) 'Combatants to Contractors: The Political Economy of Peace in Aceh', *Indonesia* 87: 1-34.
- Aspinal, E. (2014) 'Special Autonomy, Predatory Peace and the Resolution of the Aceh Conflict', dalam H. Hill, ed., *Regional Dynamics in Decentralized Indonesia*. Hal. 460-81. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Brassard, C. (2009) 'Measuring Aid Governance in Developing Countries: An Application to Post-tsunami Aceh, Indonesia', *International Review of Administrative Sciences*, 75 (4): 629-48.
- Brusset, E., M. Bhatt, K. Bjornestad, J. Cosgrave, A. Davies, Y. Deshmukh, J. Haleem, S. Hidalgo, Y. Immajati, R. Jayasundere, A. Mattsson, N. Muhaimin, R. Polastro, & T. Wu (2009) *A Ripple in Development? Long Term Perspectives on the Response to the Indian Ocean Tsunami 2004*. Stockholm: SIDA <http://sidapublications.citat.se/interface/stream/mabstream.asp?filetype=1&orderlistmainid=2543&printfileid=2543&filex=3763280775820> diakses pada 04 Desember 2014.
- Chandhoke, N. (2010) 'Civil Society' dalam A. Cornwall & D. Eade (eds.) *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*. Hal.

- 175-84. Warwickshire: Practical Action Publishing and Oxfam.
- Clarke, M., I. Fanany & S. Kenny, eds. (2010) *Post-Disaster Reconstruction: Lessons from Aceh*. London: Routledge
- Cordaid and Eye on Aceh (t.t.) 'Missed Opportunities Post Tsunami aid and Social Capital in the Reconstruction Program of Cordaid in Aceh', Den Haag: Cordaid. http://www.cordaid.org/media/publications/Missed_opportunities.pdf diakses pada 4 Desember 2014.
- Cosgrave, J., 2007. *Synthesis Report: Expanded Summary, Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean tsunami*. London: Tsunami Evaluation Coalition.
- Daly, P. & Brassard, C. (2011) Aid Accountability and Participatory Approaches in Post-Disaster Housing Reconstruction. *Asian Journal of Social Science* 39: 508 - 533
- Doocy, S. M. Gabriel, S. Collins, C. Robinson & P. Stevenson (2006) 'Implementing Cash-for-Work Programmes in Post-tsunami Aceh: Experiences and Lessons Learned', *Disasters* 30(3): 277-96.
- Dove, M. (2008) 'Perception of Volcanic Eruption as Agent of Change on Merapi Volcano, Central Java', *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 177(2008): 329-37.
- Fan, C. (2013) 'Disaster as Opportunity? Building Back Better in Aceh, Myanmar and Haiti', Humanitarian Policy Group Working Paper, November 2013. London: Overseas Development Institute.
- Fine, B. (2010) 'Social Capital' in A. Cornwall and D. Eade (eds.) *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*. Hal. 123-34. Warwickshire: Practical Action Publishing and Oxfam.

- Fitzpatrick, D. (2008) 'Managing Conflict and Sustaining Recovery: Land Administration Reform in Tsunami-affected Aceh. Asia Research Institute Aceh Working Paper No. 4. Singapore, National University of Singapore.
- Government of Indonesia (2005) 'Masterplan for the Rehabilitation and Reconstruction of the Regions and Communities of the Province of Nanggroe Aceh Darussalam and the Islands of Nias, Province of North Sumatra', Jakarta: Government of Indonesia.
- Grootaert, C. (1999) *Local Institutions and Service Delivery in Indonesia*. Local Level Institutions Working Paper No. 5. Washington, DC: The World Bank Social Development Family; Environmentally and Socially Sustainable Development Network.
- Hadiz, V.R. (2004) 'Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-institutional Perspectives', *Development and Change* 35(3): 697-718.
- Husin, T. & T. Alvisyahrin (2014) 'Role of Community and Communal Law of Aceh in the Great Sumatra Earthquake and Tsunami Recovery: A Case Study in Lambada Lhok Village, Aceh Besar District, Aceh, Indonesia', *Journal of International Cooperation Studies* 21(2&3): 63-79.
- IPAC (2014) 'Aceh's Surprising Election Results', IPAC Report No 10. Jakarta: Institute for Policy Analysis of Conflict. http://file.understandingconflict.org/file/2014/05/IPAC_10_Acehs_Surprising_Election.pdf, Diakses pada 17 Oktober 2014.
- Jauhola, M. (2010a) 'When House Becomes Home – Reading Normativity

in Gender Equality Advocacy in Post-tsunami Aceh, Indonesia', *Gender, Technology, and Development*, 14(2): 173-95.

Jauhola, M. (2010b) "Building Back Better?" – Negotiating Normative Boundaries of Gender Mainstreaming and Posttsunami Reconstruction in Nanggroe Aceh Darussalam, Indonesia', *Review of International Studies*, 36(1): 29-50.

Kecamatan Development Program (2006) *Village Survey in Aceh: An Assessment of Village Infrastructure and Social Conditions*. Jakarta: Ministry of Home Affairs and The World Bank.

Kenny, Sue (2007) 'Reconstruction in Aceh: Building Whose Capacity?' *Community Development Journal* 42 (2): 206-21.

Kennedy, J., J. Ashmore, B. Bablister & I. Kelman (2008) 'The Meaning of "Build Back Better": Evidence from Posttsunami Aceh and Sri Lanka', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16 (1): 24-36.

Kitzbichler, S. (2011) 'Built Back Better? Housing Reconstruction after the Tsunami Disaster of 2004 in Aceh', *Asian Journal of Social Science*, 39: 534-52.

Kompas (2012) '*Irwandi: Membangun Aceh Harus dari Gampong*', 24 Januari 2012.

Li, T.M. (2006) *Neo-liberal Strategies of Government through Community: The Social Development Program of the World Bank in Indonesia*. International Law and Justice Working Paper 2006/2, Global Administrative Law Series, New York: New York University Law School.

Lindell, M.K. (2013) 'Recovery and Reconstruction after Disaster', dalam

PT. Bobrowsky, ed., *Encyclopaedia of Natural Hazards*. Hal. 812-24. Dordrecht: Springer Science and Business Media.

Mahdi, S. (2102) 'Factors Determining the Movements of Internally Displaced Persons (IDPs) in Aceh', in P. Daly, R.M. Feener and A. Reid, eds. *From the Ground Up: Perspectives on Post-Tsunami and Post-Conflict Aceh*. Hal. 132-55. Singapore: ISEAS Publishing.

Mahmuddin, M., L.M. Kolopaking, R.A. Kinseng, Saharuddin & Sadu Wasistiono (2014) 'Revitalizaiton of *Gampong* Institution in Aceh: Measuring the Program of "Back to *Gampong*" dalam the Middle of the Changing Society: A Case in Aceh Besar Regency', *International Journal of Sociology and Anthropology* 6(9): 265-75.

McCarthy, J. (2013) 'Social Capital, Community Led Development and Vulnerability in a Post-disaster Context: Caught in a Sad Romance', *AAS Working Papers in Social Anthropology Volume 26*. Vienna: Austrian Academy of Sciences.

McCarthy, J. (2014) 'Using Community Led Development Approaches to Address Vulnerability after Disaster: Caught in a Sad Romance', *Global Environmental Change* 27: 144-55.

Mkandawire, T. (2010) 'Good governance': The Itinerary of an Idea', dalam A. Cornwall & D. Eade (eds.) *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*. Hal. 265-68. Warwickshire: Practical Action Publishing and Oxfam.

Multi-Stakeholder Review (2010) *Multi-Stakeholder Review of Post-Conflict Programming in Aceh: Identifying the Foundations for Sustainable Peace and Development in Aceh*. Jakarta: Coordinating Ministry for Politics,

Legal and Security Affairs, Bappenas, Aceh Peace-Reintegration Board & The World Bank.

Natural Hazards Center (2006) *Holistic Disaster Recovery: Ideas for Building Local Sustainability after a Natural Disaster*. Boulder: University of Colorado.

Phillips, B., T. Wikle, A. Subanthore & S. Hyrapiet (2008) 'Mass Fatality Management after the Indian Ocean Tsunami', *Disaster Prevention and Management* 17(5): 681-97.

Sinar Harapan (2003) 'Para Keucik yang Terjepit antara TNI dan GAM', 12 June 2003.

Srimulyani, E. (2013) 'Women, Micro-finance and Income Generation after the Political Conflict and the Tsunami in Aceh', *Asian Journal of Women's Studies*, 19(1): 93-112.

Steinberg, F. (2007) Housing Reconstruction and Rehabilitation in Aceh and Nias, Indonesia – Rebuilding Lives. *Habitat International* 31 (1): 150-66.

Sujito, A. & F.H. Rahman, eds. (2007) *Membangun Aceh dari Gampong: Catatan Ringan dari Riset Monitoring Pemilihan Keuchik Langsung (Pilciksung)*. Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE).

Telford, J. & J. Cosgrave (2006) *Joint Evaluation of the International Response to the Indonesian Ocean Tsunami*. London: Tsunami Evaluation Coalition.

Thorburn, C. (2007) *The Acehese Gampong Three Years On: Assessing Local Capacity and Reconstruction Assistance in Post-tsunami Aceh*. Report of the Aceh Community Assistance Research Project (ACARP).

Jakarta: AusAID.

Thorburn, C. (2009) 'Livelihood Recovery in the Wake of the Tsunami in Aceh', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 45(1): 69-89.

Thorburn, C. (2010) 'Village Government in Aceh, Three Years after the Tsunami', in M. Clarke, I. Fanany and S. Kenny, eds. *Post-Disaster Reconstruction: Lessons from Aceh*. Hal. 126-54. London: Routledge.

UNDP (1997) 'Governance for Sustainable Human Development', UNDP Policy Document. New York: United Nations Development Programme.

van Rooyen, M. & J. Leaning (2005) 'After the Tsunami – Facing the Public Health Challenges', *New England Journal of Medicine*. 352: 435-38.

Wegelin, E.A. (2006) 'Post-tsunami Reconstruction in Indonesia: Facing the Environmental Challenge', *Global Urban Development* 2(1):6 http://www.globalurban.org/GUDMago6Vol12Iss1/Wegelin.htm#Volume_1

World Bank (2006) *GAM Reintegration Needs Assessment: Enhancing peace through Community-Level Development Programming*. Jakarta: World Bank.

Lampiran: Ringkasan Temuan ACARP (2007)

Proyek penelitian ACARP I dilakukan pada saat periode awal kerja rehabilitasi pasca bencana mulai mereda sementara fase rekonstruksi mencapai intensitas maksimal. Rehabilitasi dan rekonstruksi merupakan fokus dan kegiatan utama sebagian besar masyarakat Aceh yang tinggal di wilayah yang terkena dampak tsunami. Saat itu sebagian besar masyarakat desa masih tinggal di barak pengungsian dan sangat bergantung pada bantuan makanan. Banyak masyarakat yang menerima upah harian dari pekerjaan dalam proyek rekonstruksi. Dalam Laporan ACARP I (hal. 132) ditulis, “Banyak ... penelitian menemukan bahwa kehancuran yang disebabkan oleh tsunami terhadap struktur dan lembaga sosial masyarakat Aceh lebih kurang sama atau lebih buruk daripada kerusakan fisik yang diderita dan upaya rehabilitasi membangun kembali masyarakat sama pentingnya dengan pembangunan kembali infrastruktur dan fasilitas serta memulai kembali kegiatan produksi.’

Temuan yang dirangkum di bawah ini disusun dalam tiga topik. Topik pertama adalah Pemerintahan dan Tata Kelola *Gampong*, diikuti dengan bahasan kedua yang lebih singkat mengenai Pembangunan Mata Pencaharian dan Ekonomi. Topik terakhir mengenai Perumahan dan Infrastruktur.

1. Pemerintahan dan Tata Kelola *Gampong*

a. Kepemimpinan

- i. Kepemimpinan lokal menjadi faktor kunci yang menentukan upaya rehabilitasi desa yang berhasil dan kurang berhasil.
- ii. Peran dan karakter *keuchik* sangatlah penting dalam masyarakat Aceh, dimana mereka lebih menyukai *keuchik* yang dapat memfasilitasi – daripada yang

mengawasi – urusan dengan pemerintah dan penerapan program rehabilitasi.

- iii. Kepemimpinan yang mendalam dan luas merupakan faktor kunci yang lain, *gampong* dengan para pemimpin yang saling bekerja sama tampil lebih baik daripada yang *gampong* dipimpin oleh seorang pemimpin tunggal.
- iv. Pengelompokan dan persaingan antar kelompok dalam masyarakat, dan struktur pemerintahan desa dapat secara serius menghambat upaya rehabilitasi, misalnya berimbas pada distribusi bantuan yang tidak adil dan tidak merata.
- v. Desa dimana mantan pejuang dan pemimpin GAM diajak bergabung ke dalam struktur pemerintahan *gampong* akan memberikan dampak yang baik terhadap meningkatnya persatuan, motivasi, serta upaya rehabilitasi yang efektif.
- vi. Kader pembangunan desa sering berperan penting dalam menggerakkan dan mendukung program rehabilitasi, karena mereka telah dipilih, dilatih, dan didukung dengan baik.
- vii. Fasilitator desa memberikan pelayanan yang sangat bernilai dalam mendukung dan memperkuat institusi pemerintah *gampong* melalui pelatihan dan bimbingan keahlian, dan juga mengembangkan keseluruhan perencanaan dan koordinasi program rehabilitasi masyarakat *gampong*. Akan tetapi ketergantungan dapat terjadi jika fasilitator tidak melakukan proses yang sistematis dalam mentransfer keahlian dan tanggung kepada institusi dan individu desa yang tepat.

b. Pengambilan Keputusan dan Pemecahan Masalah

- i. Terdapat korelasi yang kuat antara seringnya diadakan

- rapat *gampong* dengan suksesnya pelaksanaan program rehabilitasi tsunami (ditambah dengan adanya indikator positif dari modal sosial lainnya)
- ii. Fasilitas yang memadai untuk pengadaan rapat menjadi prioritas awal dalam proses rehabilitasi masyarakat dari bencana.
 - iii. Program pelatihan ketrampilan, termasuk kemampuan komunikasi secara umum, fasilitasi dan pengambilan keputusan, serta program pelatihan ketrampilan khusus lainnya (seperti hak-hak pertanahan, warisan dan hukum, kesadaran gender, mediasi konflik) telah membantu upaya peningkatan kapasitas anggota masyarakat dan pemimpin *gampong*.
 - iv. Pembentukan kepanitiaan yang berwenang untuk mengelola proyek dan program berbasis masyarakat (misalnya infrastruktur berskala-kecil), dengan disediakan panduan dan prosedur yang jelas untuk perencanaan dan pengambilan keputusan yang inklusif, manajemen dan pengawasan bersama, dan keuangan yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan, akan memberi pengalaman dan kesempatan belajar yang berharga bagi masyarakat. Di saat yang sama, masyarakat dapat menyesuaikan diri dengan nilai-nilai ini dan menggiatkan nilai tersebut di Pemerintahan desa.

c. Transparansi dan Akuntabilitas

- i. Secara keseluruhan, telah terjadi perubahan besar dalam hal transparansi dan akuntabilitas pada pemerintahan *gampong* di Aceh, walaupun masih terdapat beberapa desa yang tidak mengalami perubahan ini.
- ii. Proses pemilihan *keuchik* secara langsung telah mendukung perubahan ini – walaupun di beberapa

kasus proses ini tidak berjalan.

- iii. *Gampong* dengan struktur pemerintahan yang baik menunjukkan transparansi dan akuntabilitas yang lebih baik daripada *gampong* yang dipimpin oleh individu tunggal atau kelompok kecil. Penggabungan dan pemberdayaan adat atau institusi informal dalam upaya rehabilitasi *gampong* juga turut mendukung kepemimpinan yang seimbang dan memperkuat akuntabilitas.
- iv. Pendekatan yang dilakukan oleh lembaga donor dan pihak penyalur bantuan lainnya berdampak signifikan pada adopsi nilai-nilai transparansi dan keterbukaan dalam institusi pemerintahan.

d. Partisipasi Perempuan

- i. Upaya rehabilitasi tsunami juga dibarengi dengan meningkatnya partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan masyarakat *gampong*, juga pengelolaan dan pelaksanaan program pembangunan dan rehabilitasi – walaupun masih ada desa-desa yang belum melaksanakan agenda ini.
- ii. Pada *gampong* yang secara resmi mengadopsi prinsip-prinsip kesetaraan gender, perubahan ini (pada saat itu) diwujudkan dengan penuh antusias oleh para perempuan dan secara umum sangat didukung oleh kelompok laki-laki di desa tersebut.
- iii. Di desa dimana perempuan tidak dilibatkan secara resmi dalam pengambilan keputusan, struktur, dan prosedur pemerintahan, perempuan sering secara aktif terlibat dalam urusan-urusan tersebut di tingkat dusun.
- iv. Peningkatan partisipasi perempuan belum menunjukkan dampak yang dapat diukur berdasarkan indikator modal

sosial dan bantuan yang efektif. Hal ini dikarenakan sedikitnya jumlah masyarakat *gampong* yang memegang prinsip kesetaraan gender ketika penelitian dilakukan, ditambah fakta bahwa proses pengenalan gender baru berlangsung dalam waktu yang cukup singkat. Hasil laporan tersebut menyatakan bahwa hubungan ini akan lebih jelas terlihat seiring berjalannya waktu (jika perubahan ini masih tetap bertahan setelah masa “lembaga donor dengan kebijakan gender” yang menjadi ciri periode rehabilitasi dan rekonstruksi tsunami berakhir).

e. Modal Sosial

- i. Modal sosial dianggap cukup kuat pada masyarakat Aceh, walaupun dipengaruhi oleh kehilangan dan trauma yang mendalam serta berbagai aspek dalam proses rehabilitasi pasca bencana tsunami, dan modal sosial masyarakat Aceh masih menjadi aset penting dalam mendukung rehabilitasi masyarakat dalam *gampong* yang terkena bencana.
- ii. Ada korelasi yang kuat antara tingkat saling percaya dalam masyarakat, karakter, dan kualitas pemimpin setempat dengan seringnya pelaksanaan rapat desa.
- iii. Masyarakat yang bisa berkumpul kembali pada masa awal proses rehabilitasi baik secara fisik maupun tinggal dalam satu wilayah yang sama, dapat melalui proses rehabilitasi yang lebih baik dan lebih cepat daripada anggota masyarakat yang menyebar di berbagai tempat tinggal sementara.
- iv. Pemulihan segera praktik keagamaan dan budaya serta ritual dan kelompok masyarakat menjadi pijakan yang penting untuk membangun kembali modal sosial pada masyarakat yang mengalami trauma.

- v. Walaupun terdapat perselisihan, tradisi dan budaya gotong royong serta pelayanan secara sukarela masih merupakan fenomena yang mudah didapati di sebagian besar *gampong* di Aceh. Kualitas dan legitimasi kepemimpinan di *gampong* adalah faktor pembeda paling utama antara satu masyarakat dengan masyarakat lainnya— bukan seringnya atau durasi program *cash-for-work*.
- vi. Keberhasilan pelaksanaan proyek masyarakat mandiri (seperti, infrastruktur berskala kecil atau fasilitas umum) menambah rasa percaya diri dan harapan masyarakat dalam membangun rasa saling percaya dan kepercayaan terhadap pemimpin.

2. Mata Pencaharian dan Bantuan Peningkatan Mata Pencaharian

- i. Nilai rata-rata pendapatan para kepala keluarga lebih kecil dibanding sebelum tsunami. Nilai rata-rata pendapatan per kepala keluarga, yang pernah turun ke angka nol di banyak kasus pada saat tsunami, kini mulai kembali ke tingkat pendapatan sebelum tsunami (bahkan dalam beberapa kasus melebihi), walaupun hal ini berbeda-beda antara desa. Dari semua desa yang disurvei, dapat disimpulkan bahwa kebutuhan mendasar rumah tangga sudah terpenuhi.
- ii. Rehabilitasi pendapatan tersebut berasal dari kombinasi berbagai faktor, yang sebagian besarnya bersifat sementara (seperti, bantuan makanan, pekerjaan lepas pada proyek konstruksi, dan penggunaan atau penukaran bantuan pendapatan dengan sesuatu yang bisa dikonsumsi). Kegiatan perdagangan yang produktif dan normal mulai bangkit walaupun masih dalam

lingkungan dan skala yang terbatas.

- iii. Faktor seperti lokasi, tingkat kerusakan akibat tsunami, dan adanya aktivitas produktif yang bisa dengan mudah direhabilitasi dan dipulihkan turut mempengaruhi kecepatan dan lalu lintas rehabilitasi ekonomi di desa-desa.
- iv. Keluarga dengan hanya seorang ayah atau ibu saja (orang tua tunggal) atau memiliki anak yatim biasanya mendapatkan pemasukan yang lebih kecil dibandingkan dengan keluarga lainnya di desa mereka.
- v. Dalam bidang produksi, sektor yang telah menunjukkan rehabilitasi dengan baik adalah perikanan, karet, batu bata, dan produksi bahan bangunan berskala kecil lainnya.
- vi. Produksi di bidang pertanian hampir tidak bisa dipulihkan di sebagian besar daerah. Hal ini dikarenakan adanya campuran lumpur tsunami dan puing-puing yang masih menutupi lahan persawahan, kurangnya irigasi dan drainase, peningkatan populasi hama (tikus dan babi hutan), ditambah dengan tidak adanya pelaku dalam aktivitas tersebut. Banyak orang memilih untuk tidak lagi bekerja di bidang pertanian (setidaknya untuk sementara) karena tersedianya pekerjaan lain yang lebih ringan dengan risiko yang sedikit dan bisa memberikan pemasukan kepada mereka dalam jangka waktu yang cepat. Beberapa program berskala kecil (seperti perkebunan keluarga) mulai membuah hasil di beberapa desa.
- vii. Sehingga dapat dikatakan bahwa sebagian besar bantuan di bidang pertanian dalam bentuk benih, peralatan, pasokan, dan kredit pada dasarnya terlalu dini untuk disalurkan atau tidak tepat momentum

(sedangkan kebanyakan program berskala besar seperti pembersihan lahan sawah, pengerjaan irigasi, dan drainase menghabiskan waktu yang lama).

- viii. Bantuan produksi berskala kecil dan peningkatan perniagaan dalam bentuk pelatihan ketrampilan, penyediaan barang-barang dan perlengkapan, bantuan pinjaman atau tunai, bimbingan bantuan teknis, dan pemasaran menunjukkan hasil yang tidak merata. Hal-hal dibawah ini muncul:
- Mayoritas hibah dan pinjaman usaha dagang yang berhasil berkembang adalah pinjaman yang membolehkan setiap individu membangun usahanya kembali atau melanjutkan usaha yang sudah ada sejak sebelum tsunami (walaupun ada juga sejumlah kecil pedagang yang berhasil meski baru merintis usaha dagang setelah tsunami).
 - Program perdagangan skala kecil dan kredit mikro dengan target perempuan menghasilkan angka kesuksesan lebih tinggi daripada laki-laki (dalam hal kemampuan mereka bertahan dalam menjalankan bisnis dan mengelola dana).
 - Pendapatan yang berasal dari aktivitas pemberdayaan ekonomi perempuan lebih sering digunakan untuk menafkahi keluarga dan membiayai biaya sekolah.
- ix. Sebagian besar bantuan pemberdayaan ekonomi kerakyatan digunakan untuk konsumsi rumah tangga, termasuk untuk membeli barang-barang mewah.
- x. Kritik dan keluhan yang paling sering muncul mengenai bantuan pemberdayaan ekonomi adalah mengenai kualitas atau kelayakan barang, peralatan

yang disediakan, kurangnya tindak lanjut, dan hal-hal yang berhubungan dengan penerima bantuan dan pemerataan.

- xi. Bantuan pemberdayaan ekonomi kerakyatan sangat terlihat bersifat homogen dan kurang kreatif. Pendekatan dari sisi penawaran yang diterapkan akan lebih tepat jika didasarkan pada hasil evaluasi permintaan masyarakat dan penelitian pasar.
- xii. Investasi dalam bentuk fasilitas dan bantuan infrastruktur – baik secara fisik maupun berupa lembaga – menjadi media yang lebih efektif dan efisien dalam membantu kebangkitan ekonomi masyarakat daripada menyediakan hibah atau pinjaman kepada produsen tunggal, walaupun sebenarnya kombinasi antara kedua prosedur bantuan ini penting dalam mencapai hasil yang optimal.

3. Perumahan dan Infrastruktur

- i. Program rekonstruksi perumahan diwarnai dengan berbagai permasalahan antara lain: keterlambatan atau penundaan rekonstruksi yang membuat frustrasi korban tsunami, kebingungan mengenai bentuk dan tipe perumahan, kurangnya informasi mengenai standar minimum sebuah rumah, dan ketidakmampuan warga dalam mengevaluasi kualitas pelayanan. Permasalahan ini terjadi karena kurangnya koordinasi dan komunikasi antara pihak penyedia dan penerima rumah.
- ii. Perolehan dan kepemilikan tanah menjadi hal rumit yang sering menyulitkan dan menghalangi rekonstruksi perumahan. Pada desa-desa yang disurvei oleh ACARP, ditemukan beberapa contoh berikut ini:

- Warga miskin di beberapa desa kesulitan dalam memperoleh lahan tanah pembangunan rumah mereka (yang menjadikan mereka tidak layak mendapatkan bantuan perumahan)
 - Terjadi penundaan dalam rekonstruksi perumahan, fasilitas, dan infrastruktur di beberapa desa
 - Muncul kasus di mana *keuchik* menjual Kartu Keluarga kepada pendatang, sebagai salah satu syarat mendapatkan bantuan perumahan untuk menambah pendapatan (dengan persetujuan) penduduk asli desa tersebut.
 - Di beberapa kasus, satu orang mendapatkan beberapa rumah sekaligus; dan
 - Terapat potensi terjadinya kecemburuan dan gesekan sosial akibat ketidakadilan, terutama pada kasus-kasus di mana sejumlah besar korban menjadi penduduk baru di sebuah desa, atau di desa di mana penduduk asli yang rumahnya juga rusak karena tsunami tidak mendapatkan bantuan perumahan sedangkan para pendatang yang rumahnya hancur mendapat bantuan rumah baru.
- iii. Masyarakat yang menerima bantuan perumahan sementara di awal proses rehabilitasi yang kemudian diizinkan untuk memilih kembali ke desanya atau pindah ke desa relokasi menunjukkan kemajuan proses rehabilitasi yang lebih cepat. Hal tersebut ditambah dengan penyediaan fasilitas dan pelayanan dasar bagi masyarakat.
- iv. Sejumlah kecil program pembangunan perumahan baik yang tetap maupun sementara yang melibatkan anggota

- masyarakat dalam perencanaan dan pembangunan berlangsung lebih cepat dan tidak mengalami kendala yang berarti dibandingkan dengan proyek yang menggunakan pendekatan “langsung siap pakai”.
- v. Inisiatif Hutan Aceh yang menentang pengambilan kayu dari hutan setempat tidak memberikan pilihan strategi lainnya dalam menyediakan bahan bangunan untuk masyarakat Aceh, bahkan mereka menyerahkan pengawasan penyediaan bangunan perumahan ke tangan para NGO dan kontraktor.
 - vi. Rencana Tata Ruang Desa sangat bermanfaat bagi sejumlah desa karena mereka dapat menggunakannya sebagai panduan pembangunan.
 - vii. Dana hibah yang diberikan kepada masyarakat untuk mendukung infrastruktur atau fasilitas umum jika dibarengi dengan arahan yang tepat dalam perencanaan, pengelolaan yang transparan, serta keterbukaan informasi keuangan kepada publik terbukti menjadi media yang efektif dalam menghadirkan infrastruktur berskala kecil berkualitas yang tidak dilakukan oleh pendonor ataupun pemerintah. Di saat yang sama, bantuan tersebut dapat memperkuat kapasitas masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek mandiri di masa yang akan datang.

Gampong di Aceh

Satu Dekade Setelah Tsunami



Questions or requests for additional information should be directed to:

Craig Thorburn Craig.Thorburn@monash.edu or
Bryan Rochelle bryanrochelle1@gmail.com
www.earthobservatory.sg/research-group/aftermath-aid