

# Analisis Dinamika Kolaborasi antara Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias (BRR) dengan Lembaga Donor Pasca Tsunami 2004 menggunakan *Drama Theory*

Kuntoro Mangkusubroto

Sekolah Bisnis dan Manajemen  
Institut Teknologi Bandung

## Abstrak

*Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias (BRR) adalah badan yang menerima amanat untuk membangun kembali dan juga mengelola dana rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias pasca tsunami 2004. Membangun dan menjaga kepercayaan dari negara donor adalah salah satu tantangan terbesar yang dihadapi oleh badan ini. Hubungan antara BRR dan lembaga donor adalah kolaborasi yang melibatkan dilema-dilema atau hambatan kerjasama yang berkaitan dengan kepercayaan dan kerjasama dalam hal realisasi komitmen bantuan dana untuk proyek pembangunan Aceh dan Nias. Dalam menghilangkan dilema kolaborasi dengan lembaga donor, BRR juga harus menghilangkan dilema-dilema yang terjadi dengan beberapa pihak internal seperti Gerakan Aceh Merdeka (GAM), institusi pelaksana lainnya, pemerintah Aceh maupun masyarakat Aceh sendiri. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dinamika kolaborasi antara BRR dengan lembaga donor serta menentukan dilema apa saja yang muncul serta bagaimana BRR dapat menghilangkan dilema-dilema tersebut menggunakan Drama theory. Analisis ini dimulai sejak terjadinya gempa dan tsunami Aceh pada tanggal 26 Desember 2004, berdirinya BRR pada April 2005, dan sampai masa berakhirnya kerja BRR yaitu April 2009. Terdapat pelajaran yang dapat diambil untuk organisasi-organisasi yang menangani rehabilitasi pasca bencana seperti BRR.*

*Kata kunci: Kolaborasi, Dilema, Drama Theory, Tsunami, BRR, Rehabilitasi dan Rekonstruksi*

## 1. Pendahuluan

Pada 26 Desember 2004 terjadi gempa sekitar 150 km dari pantai Nanggroe Aceh Darussalam (Aceh). Gempa ini merupakan gempa terbesar kedua di dunia sepanjang sejarah. Empat puluh lima menit setelah gempa terjadi, gelombang tsunami datang menghancurkan kota Banda Aceh dan beberapa kota lainnya, dan selanjutnya hanya dalam waktu beberapa menit gelombang tersebut meratakan wilayah sepanjang 800 km sedalam sampai 5 km mulai dari Langsa sampai Singkil. Dahsyatnya Tsunami tersebut dapat digambarkan dari direnggutnya 132,000 korban jiwa tewas dan 37,000 korban hilang, perlu dibangunnya kembali 139,000 rumah, 2,224 sekolah, 693 puskesmas, 3,000 km jalan, 17 unit dari 14 unit pelabuhan laut yang rusak, dan lain sebagainya, dan untuk itu diperkirakan akan diperlukan anggaran sebesar lebih dari Rp 70 trilyun.

Gempa besar lain menyusul terjadi pada 28 Maret 2005, menambah jumlah korban di Nias, sebuah pulau di barat Sumatera Utara dan pulau Simeulue, disebelah selatan Aceh. Bencana alam ini menimbulkan dampak yang sangat besar bagi kehidupan orang-orang di Aceh dan Nias. Sebagai gambaran, gempa yang terjadi di Aceh pada bulan Desember menyebabkan kepulauan Simeulue, pulau dengan luas sekitar 2,000 km persegi dengan jumlah populasi sebesar 78,000 jiwa, tenggelam sekitar satu meter. Memperhatikan besarnya bencana dibulan Desember 2004, Pemerintah Indonesia segera menetapkan dan mengumumkan bahwa bencana tsunami di Aceh merupakan bencana nasional. Untuk itu, Badan Koordinasi Nasional untuk Penanggulangan Bencana dan Pengungsi (BAKORNAS PBP) ditunjuk untuk melakukan kegiatan tanggap darurat. Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat, Alwi Shihab, ditunjuk sebagai koordinator pada kegiatan pada tahap tanggap darurat dan berkantor di Banda Aceh.

Seluruh dunia memberikan bantuan dalam berbagai bentuk bagi penanggulangan di Aceh dan Nias. Bantuan kemanusiaan berdatangan dengan diawali dengan kedatangan 16,000 militer dari berbagai negara untuk membantu korban Aceh dan Nias. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mendeklarasikan bahwa masa fase tanggap darurat berakhir pada 26 Maret 2005. Fase tanggap darurat ini dibuat untuk melakukan usaha penyelamatan korban-korban yang masih hidup, membersihkan puing-puing bangunan runtuh bekas gelombang tsunami, mengevakuasi korban yang tewas, dan menyediakan tempat-tempat pengungsian bagi para korban yang kehilangan tempat tinggal.

Dengan berakhirnya fase tanggap darurat pada Maret 2005, pemerintah Indonesia menugaskan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) untuk mengkoordinasikan proses rencana rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan Nias. Dalam *master plan* yang dibuat, diidentifikasi bahwa perlu adanya sebuah badan yang bertanggung jawab sebagai koordinator proses rehabilitasi dan rekonstruksi untuk Aceh dan Nias. Pada 15 April 2005, *Master Plan* untuk rehabilitasi dan rekonstruksi untuk Aceh dan Nias diatur secara hukum, melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang (Perpu) yang diikuti dengan terbitnya Peraturan Presiden No. 30/2005 oleh Presiden Indonesia. Pada hari yang sama, Presiden Indonesia mendeklarasikan pembentukan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi untuk Aceh dan Nias (BRR) dengan ketua pelaksana yaitu Kuntoro Mangkusubroto.

Tugas yang diemban oleh BRR bukanlah tugas yang ringan karena sepanjang sejarah Indonesia, bahkan dunia, belum pernah didirikan suatu badan yang khusus dibentuk sebagai koordinator dan pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana dengan kepalanya setingkat Menteri, sehingga BRR tidak memiliki panduan/ccontoh sebelumnya dalam menjalankan tugasnya ini. Oleh karena itu, BRR berusaha keras untuk membangun NAD dan Nias lebih baik dari kondisi sebelum terjadinya bencana (*build back better*) dengan meningkatkan kapasitas sumber daya manusianya, menerapkan struktur administrasi dan manajemen yang "flat", serta sistem pendukungnya yang fungsional dan ringkas (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh dan Nias, Laporan Tahun Pertama, April, 2006).

Rehabilitasi dan rekonstruksi di Provinsi NAD dan Kepulauan Nias dilaksanakan dengan berbagai sumber pendanaan yaitu APBN, Negara-negara/ Lembaga-lembaga Donor (multilateral dan bilateral), Palang Merah Internasional/Negara Lain/Indonesia, NGO/LSM (internasional dan lokal), serta dunia usaha dalam negeri maupun luar negeri (*private sector*), yang keseluruhannya berjumlah lebih dari 900 lembaga. (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh dan Nias, Oktober, 2005).

Di antara banyaknya tantangan yang dihadapi oleh BRR baik itu dengan pemerintah Indonesia, masyarakat Aceh, masyarakat Indonesia dan pihak-pihak donor yang menjadi sumber dana rehabilitasi, fokus pada penelitian ini hanya terkait tantangan yang dihadapi oleh BRR dengan lembaga-lembaga donor terutama internasional. Lembaga donor terutama pihak internasional menyumbangkan 2/3 dari total bantuan yang sebesar USD 7,2 milyar dan dipihak lain BRR merupakan pihak yang mengelola dana tersebut serta melakukan perencanaan, pengendalian, dan pengawasan serta pelaksanaan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh-Nias.

BRR memiliki tantangan mengelola dana dari pihak asing yaitu bagaimana BRR dapat membangun kepercayaan para donatur atas dana yang diamanatkan padanya untuk proyek rekonstruksi dan rehabilitasi ini. Menjaga integritas dan kredibilitas adalah sangat penting bagi BRR terutama terhadap dunia internasional (dalam hal ini adalah lembaga donor) karena Indonesia dikenal sebagai negara yang memiliki tingkat korupsi yang tinggi. Mengapa integritas harus dijaga? Kepercayaan dunia internasional harus dijaga, agar komitmen dana untuk membangun kembali NAD dan Nias dapat direalisasikan dan dipergunakan sesuai rencana (kegunaan, jumlah dan waktu).

Perlu dipahami bahwa jumlah USD 7,2 milyar adalah janji negara/lembaga donor (*pledge*) yang dinyatakan pada Januari 2005, yang dalam realisasinya sangat bergantung pada kinerja, integritas dan pelaporan hasil kerja keseluruhannya. Pada intinya, ini semua bergantung pada kredibilitas dan integritas organisasi pengelola kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi, yaitu BRR yang menjadi faktor penentu (Reorganisasi & Regionalisasi BRR NAD-Nias, Banda Aceh, 22 Juni 2006). Selain itu, BRR memiliki tantangan akuntabilitas dan transparansi dalam berbagai program pembangunan dan pelaporannya karena hal itu merupakan kunci sukses mengatasi berbagai tantangan korupsi (Konsep BRR Menuju Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas, 2005).

Belajar dari kasus bencana alam di negara lain, banyak negara/institusi donor yg membatalkan komitmennya, dimana alasan utamanya adalah karena tidak percaya dengan negara penerima bantuan. Namun pada kenyataannya, BRR mampu dan berhasil membangun kepercayaan dari negara-lembaga donor karena dana tersebut mampu ia realisasikan secara baik dan kongkret untuk

pembangunan NAD dan Nias. BRR berhasil meyakinkan pihak donor untuk merealisasikan komitmen sumbangan dananya sebesar 93% sampai masa bakti BRR akhir tahun 2008, 4 bulan sebelum akhir masa tugas BRR dan lebih dari 100% 1 tahun setelah masa tugas BRR berakhir. Hal ini menjadi penting karena proses kerjasama antara negara pemberi donor dan Negara yang ditimpa bencana seperti di southeastern Iran pada tahun 2003 dan Gujarat, India tahun 2001 tidak pernah mencapai angka seperti yang diraih oleh BRR.

Hubungan antara BRR dan lembaga donor adalah kolaborasi yang melibatkan dilema-dilema atau hambatan yang berkaitan dengan kepercayaan dan kerjasama. Dilihat dari *drama theory*, hambatan untuk kerjasama bisa hilang, bila setiap pihak dalam kasus ini tidak mempunyai dilema konfrontasi dan kolaborasi. Dilema konfrontasi terjadi bila kepentingan semua pihak belum bisa dipertemukan. Untuk kasus BRR dan lembaga donor, kedua belah pihak sudah mempunyai kesepakatan, dimana lembaga donor berkomitmen untuk memberikan dana rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh-Nias sehingga kedua belah pihak sudah tidak mempunyai dilema konfrontasi.

Walaupun, sudah ada komitmen, lembaga donor bisa saja tidak merealisasikan komitmennya, karena ada dilema-dilema kolaborasi, yang terdiri dari dilema kepercayaan (*trust*) dan dilema kerjasama (*cooperation*). Kedua dilema ini disebabkan karena adanya keraguan dari pihak donor terhadap pihak Indonesia dalam memanfaatkan dana yang diberikan. Namun pada kenyataannya, BRR berhasil meyakinkan pihak donor untuk merealisasikan komitmen sumbangan dananya sebesar 93%. Hal ini menunjukkan bahwa BRR dapat membuat suatu sistem yang bisa menghilangkan dilema kepercayaan dan memperkuat dilema kerjasama dari lembaga donor untuk merealisasikan komitmen dana bantuan.

Dalam menghilangkan dilema-dilema kolaborasi dengan lembaga donor, BRR juga harus menghilangkan dilema-dilema yang terjadi dengan beberapa pihak internal seperti Gerakan Aceh Merdeka (GAM), institusi pelaksana ditingkat daerah, pemerintah Aceh maupun masyarakat Aceh sendiri. Karena jika BRR dapat menghilangkan dilemanya dengan pihak internal tersebut, proses kolaborasi dengan lembaga donor akan semakin baik.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dinamika kolaborasi antara BRR dengan lembaga-lembaga donor, dilema-dilema yang muncul dan upaya BRR untuk dapat menghilangkan dilema-dilema tersebut. Analisis ini dimulai sejak terjadinya gempa dan tsunami Aceh pada tanggal 26 Desember 2004, berdirinya BRR pada April 2005, dan sampai masa berakhirnya kerja BRR yaitu April 2009 (masa bakti selama empat tahun). Akan dianalisis isu-isu dan apa yang menjadi *trigger* dari isu-isu tersebut, sehingga nanti akan dapat dibuat analisis interaksi antara BRR dan pihak-pihak lain per episode untuk memunculkan dinamikanya. Analisis dilema kerjasama BRR dengan lembaga donor dan pihak lainnya akan dianalisis per episode, sehingga dari satu episode dapat dijelaskan perpindahannya ke episode berikutnya.

## 2. Drama Theory

### 2.1. Dinamika Konflik Kepentingan

Perbedaan kepentingan/konflik adalah bagian dari kehidupan manusia sebagai salah konsekuensi dari kodrat manusia sebagai makhluk sosial. Untuk menghasilkan kesepakatan, diperlukan suatu negosiasi antar pihak yang terlibat. Dalam negosiasi, biasanya suatu pihak akan mengusulkan suatu posisi yang

ditawarkan ke pihak lain, dan memberikan suatu ancaman bila pihak tersebut tidak menerima posisi tersebut. Apabila seluruh pihak dalam suatu konflik dapat menyepakati suatu posisi tanpa hambatan (dilema), maka tercapailah penyelesaian (resolusi). Tapi kalau pihak lain tersebut tidak menerima posisi yang ditawarkan, maka akan terjadi konfrontasi. Sehingga, resolusi dari suatu konflik bisa berupa kesepakatan yang baik, yaitu kolaborasi/kerjasama atau pun tragedi (bila ancaman dari pihak-pihak yang berkonfrontasi benar-benar dijalankan).

*Drama theory* dirancang untuk menganalisis bagaimana suatu situasi konflik (*frame*) akan berubah ke situasi lain (*frame* baru) yang biasanya terjadi setelah tahap *pre play* (negosiasi) (Bennet, 1998). Suatu *frame* adalah deskripsi tentang pihak-pihak yang berinteraksi, pilihan tindakan dari tiap-tiap pihak (*options*), posisi yang ditawarkan secara terbuka oleh tiap pihak, posisi ancaman, dan preferensi dari masing-masing pihak terhadap semua kemungkinan hasil interaksi.

Dalam *drama theory*, perubahan *frame* tersebut akan terjadi karena adanya dilema, yang akan menyebabkan pihak yang berinteraksi mempunyai hambatan untuk menghasilkan suatu resolusi. Suatu pihak akan mempunyai dilema bila dia merasa ada hambatan untuk mencapai tujuan yang dia inginkan, karena faktor yang ada pada dia sendiri atau pun faktor-faktor yang berasal dari pihak lain. Tujuan dari tiap pihak tersebut direfleksikan dalam bentuk posisi (yaitu, suatu skenario masa depan yang ditawarkan oleh pihak tersebut secara terbuka kepada pihak lain), dan dia berusaha untuk meyakinkan pihak lain untuk menerima posisi tersebut, kalau perlu dengan janji (*promises*) atau pun dengan ancaman (*threats*) (Bryant, 2003).

Setiap pihak akan berusaha untuk menghilangkan dilema tersebut, dengan melibatkan emosi, baik yang positif atau pun yang negatif, *rational arguments*, dan mengubah asumsi (*beliefs*) atau pun nilai (*values*). Emosi yang positif diperlukan untuk meyakinkan pihak lain, bahwa pihak tersebut serius untuk berkolaborasi, sedangkan emosi yang negatif diperlukan untuk menyakinkan pihak lain, bahwa pihak tersebut serius dengan ancamannya (Bryant, 2003).

Sekali dilema berhasil dihilangkan, maka semua pihak akan mencapai suatu penyelesaian, walaupun tidak selalu berarti mengarah pada suatu kesepakatan yang menguntungkan semua pihak. Dengan *drama theory*, setiap pihak akan dapat memperkirakan bagaimana *frame* akan berubah, dengan mengetahui dilema-dilema yang dihadapi oleh pihak-pihak yang terlibat pada suatu *frame* tertentu (Bennet, 1998).

## 2.2. Dilema-dilema yang Menghambat Kerjasama

Dilema merupakan suatu kondisi bila seseorang merasa ada hambatan untuk mencapai tujuan yang dia inginkan, karena faktor yang ada pada dia sendiri atau pun faktor-faktor yang berasal dari pihak lain. Tujuan dari tiap pihak tersebut direfleksikan dalam bentuk posisi (yaitu, skenario masa depan yang ditawarkan oleh pihak tersebut secara terbuka oleh pihak lain), dan dia berusaha untuk meyakinkan pihak lain untuk menerima posisi tersebut, kalau perlu dengan janji (*promise*) atau pun dengan ancaman (*threats*) (Hermawan et al., 2008).

Dalam situasi konflik akan timbul dilema-dilema yang akan dihadapi oleh pihak-pihak yang terlibat, yang akan menghambat terjadinya resolusi (Bryant, 2003; Hermawan et al., 2008; Putro, 2008).

Ada dua kelompok dilema yang terjadi dalam proses konflik:

### 1. Dilema Konfrontasi

Dilema ini terjadi dalam kondisi dimana semua pihak tidak mempunyai posisi/tawaran/usulan yang sama (atau, minimal ada satu pihak yang mengusulkan posisi yang berbeda/tidak *compatible* dengan posisi pihak lain), yang menyebabkan pihak yang mempunyai dilema tersebut tidak *credible* dalam menerapkan ancamannya, yaitu:

#### a. Threat dilemma

Pihak 1 menghadapi *threat dilemma* terhadap pihak 2 bila ancaman pihak 1 dianggap tidak serius (tidak dapat dipercaya/*credible*) oleh pihak 2, karena pihak 2 mengetahui bahwa ada *future* (skenario masa depan lain) selain posisi pihak 2 yang lebih disukai oleh pihak 1 daripada posisi ancaman. Pihak 1 hanya dianggap menggertak (*bluffing*) saja oleh pihak lain. Dalam kondisi seperti ini, pihak 1 perlu untuk membuat agar ancamannya lebih dilihat serius (*credible*) oleh yang lain, dengan *negative emotion* seperti marah, geram, atau pun kebencian.

#### b. Rejection dilemma

Pihak 1 akan menghadapi *rejection dilemma* terhadap pihak 2 bila pihak 1 ada hambatan untuk meyakinkan pihak lainnya bahwa dia serius dengan penolakannya terhadap posisi pihak 2, karena mungkin pihak 1 diragukan lebih menyukai posisi ancaman dibandingkan posisi pihak 2. Dalam kondisi seperti ini, pihak 1 perlu untuk membuat agar ancamannya lebih dilihat serius (*credible*) oleh pihak 2 dengan *negative emotion*.

#### c. Positioning dilemma

Pihak 1 menghadapi *positioning dilemma* terhadap pihak 2, bila pihak 1 lebih menyukai posisi pihak 2 dibandingkan dengan posisinya sendiri. Namun, pihak 1 bisa menolak posisi pihak 2 dengan harapan untuk mendapatkan tawaran yang lebih baik, atau karena posisi pihak 2 dianggap tidak realistis, atau pun pihak 1 lebih menyukai posisi ancaman dibandingkan posisi pihak 2; atau pun pihak 1 tidak percaya dengan pihak 2.

#### d. Persuasion dilemma

Pihak 1 akan menghadapi *persuasion dilemma* terhadap pihak 2 bila pihak 1 lebih menyukai posisi pihak 2 dibandingkan dengan posisi ancaman, sehingga pihak 1 mengalami hambatan untuk meyakinkan pihak 2 untuk menerima posisinya.

### 2. Dilema Kolaborasi/Kerjasama

Kalau dilema konfrontasi berhasil dihilangkan, maka pihak-pihak yang berinteraksi akan mempunyai posisi bersama (yaitu, tidak ada perbedaan kepentingan pada posisi yang ditawarkan), namun mereka masih bisa menghadapi dilema kolaborasi, yaitu mereka masih mempunyai kemungkinan untuk tidak percaya satu sama lain atas komitmen terhadap posisi bersama tersebut.

#### a. Trust dilemma

Pihak 1 menghadapi *trust dilemma* terhadap pihak 2 bila pihak 1 tidak yakin bahwa pihak 2 akan komit dengan posisi bersama tersebut; dalam hal ini pihak 1 bisa juga berpindah ke posisi lain, atau pun mencari cara agar dia yakin dengan komitmen pihak 2.

b. *Cooperation dilemma*

Pihak 1 mempunyai *cooperation dilemma* terhadap pihak 2 bila pihak 1 juga tergoda untuk tidak berkomitmen dengan posisi bersama ini, mungkin ada *future* lain yang lebih menarik dibandingkan posisi bersama tersebut; dan kalau pihak 1 ingin menghilangkan dilema ini, maka pihak 1 bisa berpindah ke posisi lain, atau pun pihak 1 dapat menyakinkan pihak 2 bahwa dia tetap berkomitmen dengan posisi bersama tersebut.

Analisis dari drama theory ini menggunakan *confrontation manager software* (Confrontation Manager, version 1.0.2.196, copyright 2004-2005, idea science, inc, www.ideasciences.com<<http://www.ideasciences.com>>).

### 3. Analisis Empat Episode Masa Bakti BRR (April 2005-April 2009)

Sejak terjadinya gempa dan tsunami di Aceh pada 26 Desember 2004, pemerintah Indonesia langsung membentuk tim penanggulangan pada fase tanggap darurat yang bertugas untuk menangani daerah bencana dan memberikan pertolongan-pertolongan pertama. Tim militer, kesehatan, maupun lembaga-lembaga donor dari dalam maupun luar negeri langsung memberikan bantuannya di Aceh dan Nias. Setelah fase tanggap darurat, selanjutnya perlu dilakukan rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh dan Nias karena kerusakan yang terjadi sangat parah. Rumah-rumah, perkantoran, lembaga, maupun sekolah-sekolah hancur dan rata dengan tanah. Hal ini membutuhkan dana dan waktu perbaikan yang tidak sedikit. Karena pemerintah Indonesia merasakan perlunya sebuah badan khusus yang menangani rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh dan Nias, maka pada 30 April 2005 dibentuklah Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR). Pelaksana langsung rehabilitasi dan rekonstruksi disebut Badan Pelaksana (Bapel) BRR yang dikepalai oleh Kuntoro Mangkusubroto.

Masa tugas BRR adalah empat tahun yaitu terhitung mulai 30 April 2005 sampai April 2009. Selama empat tahun masa bakti ini, BRR menghadapi berbagai macam tantangan dan dilema kolaborasi baik itu dengan lembaga donor, masyarakat Aceh, pemerintah RI, maupun stakeholder lainnya yang terlibat dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh dan Nias. Pada penelitian ini, akan dibahas dinamika kolaborasi yang dialami oleh BRR dengan lembaga donor sebagai pihak yang memberikan bantuan dana. Selama masa tugasnya, BRR berusaha membangun kepercayaan lembaga donor agar mereka mau memberikan realisasi komitmen dana kepada BRR untuk proses rehabilitasi. Lembaga donor bisa saja tidak melanjutkan komitmen dananya kepada BRR jika tidak puas dengan kinerja BRR termasuk di dalamnya adalah tidak adanya korupsi, akuntabilitas dan transparansi dalam kerja, maupun bentuk koordinasi lainnya.

Untuk mengatasi dilema kolaborasi dengan lembaga donor, BRR harus mengatasi permasalahannya dengan pihak internal seperti pemerintah RI, GAM, maupun institusi pelaksana lainnya. Analisis dinamika kolaborasi ini akan ditampilkan dalam empat episode dimana satu episode ialah satu tahun. Jadi, akan dianalisis per tahun selama empat tahun masa bakti BRR di Aceh-Nias. Analisis dibagi per tahun karena proses kebijakan yang dilakukan BRR bertahap dan tidak serentak. Masing-masing episode memiliki dilema dan kondisi yang berbeda-beda. Analisis kolaborasi ini akan menggunakan *drama theory* yang membantu untuk mengidentifikasi dilema-dilema yang terjadi antara BRR dengan lembaga donor dan pihak-pihak internal lain.

### 3.1. Analisis Episode 1 (Tahun Pertama: April 2005-April 2006)

Pada tahun pertama sejak berdirinya, BRR melakukan beberapa usaha untuk yang berorientasi pada penyusunan organisasinya. Tahun pertama ini merupakan fondasi untuk keberjalanan rehabilitasi dan rekonstruksi di tahun-tahun berikutnya. Oleh karena itu, BRR banyak menentukan kebijakan-kebijakan di tahun pertama dan isu-isu yang muncul di tahun pertama seperti korupsi, transparansi, keamanan, birokrasi, dan koordinasi. Untuk mendapatkan kepercayaan lembaga donor agar seluruh realisasi komitmen dana dapat diberikan untuk program rehabilitasi di Aceh, maka BRR harus mengatasi isu-isu tersebut. Jika isu tersebut belum dapat diatasi oleh BRR maka hal itu akan menghambat kolaborasinya dengan lembaga donor.

Salah satu isu penting yang harus diselesaikan oleh BRR adalah korupsi. Tidak dapat dipungkiri bahwa dengan besarnya dana rehabilitasi untuk Aceh yang dikelola oleh BRR yaitu sebesar USD 7,2 Milyar (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh dan Nias, Oktober, 2005), peluang terjadinya praktek korupsi sangatlah besar terutama oleh pihak internal yang mengelola dana rehabilitasi Aceh dan Nias. Di dunia internasional, Indonesia memiliki reputasi sebagai negara dengan tingkat korupsi yang tinggi. Pada saat itu, Indonesia berada pada urutan ke 133 dari 145 negara dalam *Transparency International's 2004 Corruption Perception Index* dengan nilai 2 dari 10.

Diantara negara-negara di daerah Asia-Pacific, Indonesia berada pada urutan kedua terburuk untuk tingkat korupsinya di atas Myanmar. Hal ini tentunya membuat tingginya kehati-hatian para lembaga donor internasional untuk memberikan dana bantuan untuk rehabilitasi Aceh. Ditambah masyarakat Aceh mendapatkan kenyataan pahit yakni munculnya kasus korupsi yang melibatkan gubernurnya (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh dan Nias, Oktober, 2005). Oleh karena itu, BRR harus melakukan sesuatu untuk mendapatkan kepercayaan lembaga donor atas isu tersebut.

Berdasarkan latar belakang di atas, dalam *drama theory* BRR dapat memiliki opsi atas isu korupsi ini yaitu memberantas korupsi. Memberantas praktek korupsi dalam hal ini yaitu mencegah dan menindak tegas segala bentuk praktek korupsi yang dilakukan oleh *stakeholder* (institusi pelaksana) yang bertugas membangun proyek serta mengelola dana proyek rehabilitasi Aceh-Nias.

Dalam hal ini, BRR memiliki opsi untuk menindak tegas para koruptor. BRR memiliki misi untuk mencegah korupsi dari akarnya dengan mendirikan Satuan Anti Korupsi (SAK). SAK bekerja bersama-sama dengan institusi-institusi pemerintah lain dan organisasi-organisasi sipil lainnya. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga bergabung sebagai rekan kerja SAK untuk membantu dalam pengawasan program-program rehabilitasi dan rekonstruksi dan untuk memastikan bahwa program rekonstruksi ini bebas dari praktek-praktek korupsi.

Alasan didirikannya SAK untuk mengatasi masalah korupsi dalam proyek ini adalah karena pada saat itu dibutuhkan sebuah badan yang memiliki *bargaining power* yang kuat untuk menindak dan memberantas korupsi kinerja. Seperti layaknya KPK, di Indonesia satuan ini dinilai baik dalam mengatasi pemberantasan korupsi. SAK dapat memiliki *bargainng power* yang kuat untuk mengatasi masalah korupsi karena tindakannya yang tegas dan programnya yang terstruktur dengan baik.

Dilema yang terjadi dijelaskan menggunakan *confrontation manager software*. Gambar 1 menunjukkan *common reference frame* untuk isu korupsi pada tahun pertama menggunakan *confrontation manager software*.

	B	t	L
<b>BRR</b>			
Memberantas korupsi	?	—	■
<b>Lembaga Donor</b>			
Memberikan realisasi komitmen dana	■	◇	■

Gambar 1. Model *Common Reference* Kolaborasi dalam Isu Korupsi

Keterangan Gambar (1):

- / ◇ : opsi ini ingin dilakukan (yes)
- / ◇ : opsi ini tidak ingin dilakukan (No)
- : diragukan oleh pihak lain
- : netral

t : Threat

Pada sebelah kiri matrik terdapat pihak-pihak yang terlibat dalam konflik, dan tiap pihak mempunyai option yang terdapat dibawahnya tepat.

Penjelasan dilema-dilema adalah sebagai berikut:

- BRR mempunyai *cooperation dilemma*, yaitu BRR mempunyai peluang tidak berkomitmen bahwa ia akan memberantas korupsi. Oleh karena itu, untuk menghilangkan peluang/dilema ini, BRR mendirikan SAK dan meyakinkan lembaga donor dengan bukti nyata bahwa ia serius memberantas korupsi. *Ernst & Young* dengan bantuan *Asia Development Bank* diminta BRR membangun sistem pelaporan keuangan yang mengandung sistem penangkal korupsi, begitu juga dengan *PriceWaterhouse and Coopers*. BRR memakai sistem keuangan *Ernst & Young* dengan audit per tahun oleh *PriceWaterhouse & Coopers*
- Lembaga donor memiliki *trust dilemma* terhadap BRR. Lembaga donor tidak yakin bahwa BRR akan benar-benar melaksanakan komitmennya untuk memberantas korupsi. Dalam hal ini, lembaga donor menggunakan wewenangnya dalam hal pemberian realisasi komitmen dana. Jika BRR terbukti melakukan korupsi dan tidak berhasil mengelola dana bantuan, maka lembaga donor tidak segan-segan untuk menghentikan bantuan dananya untuk rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh-Nias.

Setelah mengatasi permasalahan korupsi dengan mengeluarkan kebijakan pembentukan SAK, BRR harus menyelesaikan pula isu yang terkait dengan keamanan. Sulit menjalankan pembangunan dengan baik dalam situasi konflik (bersenjata). Ditebaknya seorang relawan asal Belanda, Marije

Mellegers, pada 7 Juli 2005 lalu dan perawat dari Hongkong Red Cross yang ditembak saat masuk Calang pukul 10 malam merupakan preseden buruk yang dapat mempengaruhi seluruh proses rehabilitasi dan rekonstruksi. Dengan menggunakan *drama theory*, dalam hal ini BRR memiliki opsi yaitu merangkul GAM, mendekati dan mengajak GAM untuk bersatu serta bekerja bersama-sama membangun Aceh dan Nias. BRR tidak bersikap keras pada GAM namun berusaha meyakinkan GAM agar mau bersatu atau dengan memberikan insentif yang menguntungkan bagi GAM. Sedangkan opsi yang dimiliki oleh GAM adalah menghentikan gencatan senjata.

	B	t	L
<b>BRR</b>			
Merangkul GAM	?	—	■
<b>GAM</b>			
Menghentikan gencatan senjata	■	◇	■

Gambar 2. *Common Reference Frame* untuk Isu Keamanan

Penjelasan dilema-dilema dari *common reference frame* Gambar 2 di atas adalah sebagai berikut:

- BRR memiliki *cooperation dilemma* terhadap GAM, yaitu BRR bisa tergoda untuk tidak berkomitmen bahwa ia tidak akan merangkul GAM, karena ada *future* lain yang lebih menarik. Untuk menghilangkan dilema ini, BRR memberikan sinyal-sinyal bahwa mereka ada disana untuk tujuan kemanusiaan, bukan "alat" Jakarta, semua korban diperlakukan dengan baik, baik itu dari kalangan GAM atau pun bukan, semua *supplier*/kontraktor yang menang tender diberikan kerja lepas terlepas dia *affiliate* GAM atau bukan, serta menunjukkan bahwa staf BRR direkrut secara professional. Hal ini akan membuat proses pembangunan di Aceh akan lebih lancar. Selain itu, BRR merekrut salah satu anggota GAM sebagai staf BRR yaitu Teuku Kamaruzaman, yang nantinya diangkat sebagai Sekretaris Utama BRR.
- GAM memiliki *trust dilemma* terhadap BRR. GAM tidak yakin bahwa pihak BRR akan komit dengan posisi bersama tersebut yaitu BRR akan merangkul GAM.

Jadi, yang dilakukan BRR untuk menghilangkan *cooperation dilemma* terhadap GAM serta *trust dilemma* yang dialami GAM kepada BRR dalam isu keamanan ini adalah dengan memberikan sinyal-sinyal bahwa mereka ada disana untuk tujuan kemanusiaan, bukan "alat" Jakarta, semua korban diperlakukan dengan baik, baik itu dari kalangan GAM atau pun bukan, semua *supplier*/kontraktor yang menang tender diberikan kerja lepas terlepas dia *affiliate* GAM atau bukan, menunjukkan bahwa staf BRR direkrut secara professional, serta merekrut salah satu anggota GAM di BRR. Terkait dengan isu akuntabilitas dan transparansi. Di antara berbagai kebijakan untuk menjaga integritas dan kredibilitas organisasi terutama pada pihak lembaga donor, BRR membuat berbagai laporan terkait laporan keuangan serta laporan kinerja sebagai salah bentuk akuntabilitas dan transparansi. Lembaga donor terus memantau perkembangan proyek yang dilakukan BRR.

Berdasarkan studi literatur di atas, ditemukan opsi dari masing – masing pihak yang terlibat sebagai berikut:

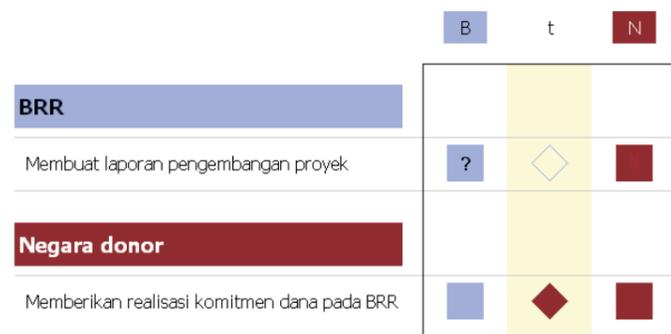
Tabel 1. Opsi Kedua Pihak pada Dimensi Akuntabilitas

Pihak	Opsi dan Ancaman
BRR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Membuat pelaporan pengembangan proyek</li> </ul>
Lembaga donor	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memberikan realisasi komitmen dana</li> </ul>

dimana pengertian untuk masing-masing opsi adalah sebagai berikut:

- Membuat pelaporan pengembangan proyek: Pendokumentasian. Salah satu bentuk penerapan akuntabilitas dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi di NAD-Nias melalui berbagai teknologi yang mudah diakses oleh publik berisi perkembangan proyek BRR.
- Memberikan realisasi komitmen dana: memberikan dana komitmen jika dinilai kinerja BRR baik yaitu akuntabel dan transparan dalam melaporkan perkembangan proyek rehabilitasi dan rekonstruksi NAD-Nias.

Berdasarkan opsi – opsi di atas, maka dilema kolaborasi yang timbul dapat dianalisis dengan menggunakan *confrontation manager software*.



Gambar 3. Common Reference Frame untuk Isu Akuntabilitas

Berdasarkan *common reference frame* diatas, Gambar 3 menjelaskan bahwa secara garis besar, dilema kolaborasi yang terjadi disini adalah antara BRR dan lembaga donor. Posisi/komitmen BRR yaitu "membuat laporan perkembangan proyek" diragukan oleh pihak lembaga donor. Namun posisi lembaga donor untuk "memberikan realisasi komitmen dana" tidak diragukan oleh pihak BRR. Karena lembaga donor pasti akan memberikan realisasi komitmen dananya asalkan pihak BRR benar-benar melaksanakan komitmennya untuk membuat laporan perkembangan proyek. Posisi BRR dan lembaga donor dalam hal ini telah *compatible* karena sudah tidak ada dilema konfrontasi di antara keduanya. Jika ada keinginan BRR yang tidak terpenuhi, maka tidak ada ancaman dari BRR. Namun jika ada keinginan lembaga donor yang tidak terpenuhi (dalam hal ini BRR tidak membuat laporan perkembangan proyek) maka lembaga donor tidak akan memberikan realisasi komitmen dananya dan akan terus memonitor kerja BRR.

Dilema-dilema yang terjadi pada isu akuntabilitas ini adalah sebagai berikut:

- BRR memiliki *cooperation dilemma* terhadap lembaga donor. Dilema ini terjadi karena terdapat kemungkinan bahwa BRR akan melanggar komitmennya yaitu tidak membuat laporan pengembangan proyek. Untuk itu, BRR berusaha meyakinkan lembaga donor bahwa ia akan benar-benar menjalankan komitmennya dengan membuat RANDatabase (RANDatabase adalah alat perencanaan dan sistem pelaporan yang bersifat *real-time* dan berbasis web).

BRR memilih sikap untuk meyakinkan pihak lembaga donor bahwa ia benar-benar akan membuat laporan perkembangan proyek. BRR menunjukkan pada lembaga donor bahwa kemungkinan BRR melanggar komitmen untuk tidak membuat laporan perkembangan proyek kecil karena ia memiliki kepala dan tim yang profesional serta memiliki reputasi yang baik. Meyakinkan lembaga donor jika lembaga donor merealisasikan komitmen dananya untuk rehabilitasi dan rekonstruksi NAD-Nias maka rehabilitasi dan rekonstruksi NAD-Nias akan semakin cepat dan sukses.

- Solusi yang dilakukan oleh BRR untuk meyakinkan lembaga donor bahwa ia komitmen membuat laporan perkembangan proyek dan menjadi salah satu bentuk penerapan akuntabilitas dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh-Nias adalah melalui berbagai teknologi yang mudah diakses publik yang dikembangkan BRR dan mitra-mitra rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh-Nias. Diantaranya adalah 1) aplikasi *Geographic Information System* (GIS) yang digunakan oleh Pusdatin BRR untuk mencatat seluruh rumah hasil rekonstruksi di Aceh dan Nias. GIS merupakan bagian dari Sistem Informasi Manajemen Aset (SIMAS) BRR yang mencatat aset dari seluruh sektor pembangunan, tidak hanya perumahan.

Selain itu, Pusdatin BRR juga memiliki 2) RANDatabase (Recovery Aceh Nias Database) yang merupakan sistem yang dikembangkan untuk membantu pentahapan, urutan dan koordinasi umum dari program pemulihan. Sistem ini memudahkan pemantauan dan evaluasi berbagai program melalui aplikasi berbasis internet (<http://rand.brr.go.id>), serta mendukung transparansi dan akuntabilitas. Kemudian 3) Pada tanggal 4 Oktober 2005 BRR mulai mengadakan *Coordination Forum for Aceh and Nias* (CFAN) yang merupakan pertemuan dengan para lembaga donor yang membahas transparansi kegiatan proyek rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh-Nias.

- Lembaga donor memiliki *trust dilemma* terhadap BRR. Lembaga donor tidak yakin bahwa BRR akan benar-benar menjalankan komitmennya yaitu membuat laporan pengembangan proyek. Lembaga donor meyakinkan BRR bahwa jika BRR komitmen dengan janjinya maka keuntungan yang akan diperolehnya akan besar karena lembaga donor akan memberikan seluruh realisasi komitmen dananya. Dalam hal ini, lembaga donor menunjukkan ketidakpercayaan pada BRR sebagai bentuk *pressure* agar BRR serius menjalankan komitmennya.

Jadi, yang dilakukan BRR untuk menghilangkan *cooperation dilemma* dalam isu akuntabilitas ini adalah dengan menggunakan GIS, membuat RANDatabase, serta mengadakan CFAN pada 4 Oktober 2005.

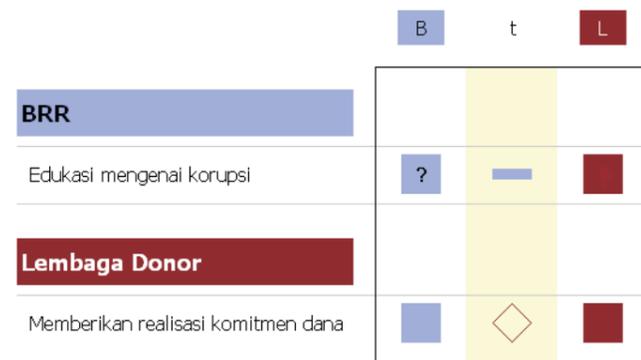
Seluruh isu diatas merupakan isu-isu yang muncul di tahun pertama perjalanan BRR. Di tahun ini BRR berusaha menunjukkan kredibilitasnya untuk menumbuhkan kepercayaan negara lembaga donor juga masyarakat Aceh dengan mengatasi isu korupsi, keamanan, dan akuntabilitas maupun transparansi.

### 3.2. Analisis Episode 2 (Tahun Kedua: April 2006-April 2007)

Pada tahun 1, BRR menunjukkan kredibilitasnya untuk menumbuhkan kepercayaan lembaga-lembaga donor juga masyarakat Aceh dengan mendirikan SAK dan pakta integritas serta sistem keuangan *Ernst & Young* untuk isu korupsi. Merangkul pihak GAM untuk isu keamanan. Menggunakan GIS, membuat RANDatabase, serta mengadakan CFAN untuk isu akuntabilitas dan transparansi. Tahun pertama merupakan pondasi untuk keberjalanan di tahun-tahun berikutnya sehingga BRR banyak menentukan kebijakan-kebijakan strategis pada tahun pertama.

Pada tahun kedua, BRR melanjutkan program kebijakan yang telah dikeluarkan di tahun pertama. Seperti untuk isu korupsi, badan SAK, pakta integritas serta sistem keuangan *Ernst & Young* dilanjutkan di tahun kedua. Sama halnya dengan pembuatan RANDatabase dan pelaksanaan CFAN atau isu akuntabilitas dan transparansi. Pada tahun kedua, isu mengenai keamanan sudah tidak ada karena berhasil dihilangkan di tahun pertama oleh BRR dengan direkrutnya Teuku Kamaruzaman ke dalam BRR. GAM telah bersatu dan bekerja bersama-sama membangun Aceh dan Nias pasca bencana.

BRR harus menyelesaikan isu terkait korupsi. Setelah di tahun pertama mendirikan SAK, membuat pakta integritas, serta sistem keuangan *Ernst & Young* dimana kebijakan ini masih terus dijalankan, BRR terus melakukan usaha-usaha lain dalam memberantas korupsi. Sama halnya dengan di tahun pertama, Gambar 4 menunjukkan *common reference frame* atas isu korupsi di tahun kedua.



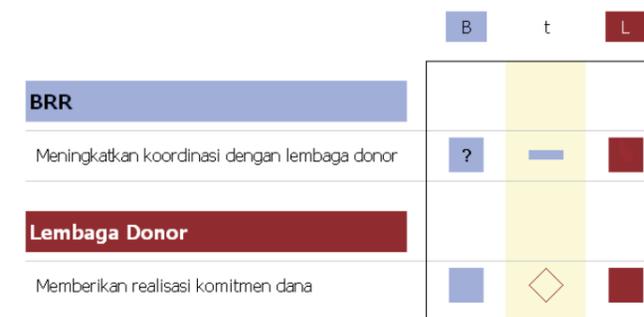
Gambar 4. *Common Reference Frame* tahun kedua untuk Isu Korupsi

Dalam *drama theory* dan analisis menggunakan *confrontation manager software*, BRR memiliki opsi terkait isu korupsi di tahun kedua yaitu melakukan edukasi mengenai korupsi yang merupakan sebuah metode pendidikan bagi masyarakat umum mengenai korupsi. Sedangkan lembaga donor memiliki opsi untuk memberikan realisasi komitmen dana pada BRR. Penjelasan dilema-dilema dari Gambar 4 adalah sebagai berikut:

- BRR memiliki *cooperation dilemma* terhadap lembaga donor. BRR bisa memiliki keraguan bahwa ia tidak akan komit terhadap posisi bersama yang telah disepakati bersama yaitu memberantas korupsi dengan mengadakan edukasi mengenai korupsi. Berbagai tindakan pencegahan dan penindakan mengatasi korupsi sebenarnya sudah pernah dan sering ditempuh. Namun korupsi masih saja sulit dibasmi karena mata rantai permasalahannya sudah sedemikian merata dan menjadi lazim di segenap tingkatan masyarakat maupun pemerintahan (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh dan Nias, Agustus, 2007).
- Lembaga donor memiliki *trust dilemma* terhadap BRR. Lembaga donor tidak yakin bahwa BRR akan komit dengan posisi bersama tersebut, yaitu memberantas korupsi dengan melakukan edukasi mengenai korupsi. Dalam hal ini, lembaga donor memilih sikap mengawasi terus dan menggunakan wewenangnya sebagai pemberi bantuan dana.

Untuk menghilangkan *cooperation dilemma* yang dialami oleh BRR dan *trust dilemma* yang dialami oleh lembaga donor, BRR meyakinkan lembaga donor bahwa ia komit dengan posisi bersama yaitu melakukan edukasi mengenai korupsi sebagai salah satu bentuk usaha pemberantasan korupsi. Untuk itu, BRR pada tahun 2007 melakukan tur pendidikan anti korupsi bersama institusi pelaksana yang difasilitasi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di 21 kabupaten/kota se NAD dan Nias kepada masyarakat umum. Dasar berpikirnya, jika sebagian besar kalangan bawah kian sadar, secara tidak langsung, kalangan atas akan lebih berhati-hati (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh dan Nias, Agustus, 2007).

Terkait isu akuntabilitas dan transparansi yang harus diselesaikan oleh BRR, maka BRR di tahun kedua melakukan usaha peningkatan koordinasi dengan para lembaga donor sebagai bentuk tanggung jawabnya mengelola proyek rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan Nias. Dalam hal ini, BRR memiliki opsi yaitu meningkatkan koordinasi dengan lembaga donor. Sedangkan lembaga donor dalam merespon hal ini, memiliki opsi untuk memberikan atau tidak memberikan realisasi komitmen dananya pada BRR tergantung pada kinerja BRR dalam berkoordinasi serta melakukan transparansi padanya mengenai pengelolaan proyek. *Common Reference Frame* di tahun kedua untuk isu akuntabilitas dan transparansi dapat dilihat pada Gambar 5.



Gambar 5. *Common Reference Frame* Tahun Kedua untuk Isu Akuntabilitas dan Transparansi

Penjelasan dilema-dilema pada Gambar 5 adalah sebagai berikut:

- BRR memiliki *cooperation dilemma* terhadap lembaga donor. BRR bisa memiliki keraguan bahwa ia tidak akan komit terhadap posisi yang telah disepakati bersama yaitu meningkatkan koordinasi dengan lembaga donor terutama lembaga donor internasional karena banyaknya kritik yang ditujukan pada BRR baik itu dari masyarakat Aceh maupun gerakan-gerakan anti korupsi di Aceh yang mengatakan bahwa BRR terlalu mengutamakan para lembaga donor.
- Lembaga donor memiliki *trust dilemma* terhadap BRR. Lembaga donor tidak yakin bahwa BRR akan komit dengan posisi bersama tersebut, yaitu meningkatkan koordinasinya dengan lembaga donor. Dalam hal ini, lembaga donor menunjukkan sikap bahwa jika BRR tidak komit maka pemberian realisasi komitmen dana tidak akan berjalan lancar.

Untuk menghilangkan *cooperation dilemma* dan *trust dilemma* yang dialami oleh lembaga donor, BRR melakukan beberapa usaha untuk meyakinkan lembaga donor bahwa BRR serius akan meningkatkan koordinasinya dengan lembaga donor. Hal-hal yang dilakukan BRR adalah dengan mengadakan CFAN kedua dimana forum ini menjadi forum rutin dalam hal penjangkaran komitmen donor dan realisasi bantuan. Selain itu, para petinggi BRR melakukan kunjungan ke luar negeri seperti kepada perdana menteri Jepang, Eropa, dll.

Kepala Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) NAD-Nias, Kuntoro Mangkusubroto berkunjung ke beberapa negara Eropa untuk menyampaikan penghargaan dan terima kasih atas bantuan negara-negara itu membangun kembali Aceh. Masyarakat Eropa telah menyumbang dana sebesar dua milyar untuk merehabilitasi dan merekonstruksi Aceh pascatsunami. Dia mengakui bahwa sumbangan dari luar negeri itu sangat membantu program di Aceh dan Nias itu, karena jika mengandalkan dana dari dalam negeri tidak akan pernah cukup.

Menurut Kuntoro Mangkusubroto, bantuan dari Masyarakat Eropa terus berlanjut, karena kepercayaan yang diberikan kepada BRR untuk membantu merehabilitasi Aceh, ujar mantan Menteri Pertambangan dan Energi RI. Dari Inggris, Kuntoro berkunjung ke negara Eropa lainnya seperti Belgia, Belanda, Swedia, dan Jerman. Selain Inggris, Kuntoro juga berkunjung ke Swedia. Bantuan yang diberikan pemerintah dan masyarakat Swedia mencapai USD 42 juta untuk mendukung proyek di Aceh dan Nias. Selain terlibat dalam proses pembangunan kembali Aceh pasca tsunami, Swedia aktif memberikan dukungan terhadap proses perdamaian di Aceh. Hal ini terbukti dari bantuan yang diberikan Swedia sebesar USD 7 juta untuk Aceh Monitoring Mission (AMM) dan sebesar USD 1 juta disumbangkan melalui Olof Palme Centre untuk mendukung proses damai di Aceh.

Dalam lawatan ke Swedia, Kuntoro Mangkusubroto bertemu dengan *Deputy Head of Asia Department Swedish International Development Agency (SIDA)*, Anne Hoglund, dan sejumlah pejabat. Dalam kunjungan ke Belanda, Kuntoro juga mengungkapkan penghargaan dan terima kasih kepada masyarakat Belanda. Secara khusus Kuntoro mengatakan bahwa ia membawa pesan dari masyarakat Aceh. Menurut Radio *Nederland Wereldroep*, perjalanan Kuntoro ke tujuh negara Eropa dimaksudkan untuk mengejar target total bantuan pembangunan kembali Aceh-Nias sebesar USD 7,2 milyar. Total komitmennya telah mencapai USD 6 milyar.

Dalam kunjungan ke Norwegia, KBRI Oslo menyebutkan bahwa Ketua BRR itu bertemu dengan Palang Merah Norwegia (*Norwegian Red Cross/NRC*) dan Menteri Kerjasama Pembangunan Internasional ErikÅ Solheim. Duta Besar RI Oslo mengundang wakil-wakil pejabat di Norwegia yang terkait dengan dukungan kemanusiaan di Aceh dan Nias seperti Palang Merah Norwegia, *International Organization for Migration (IOM)*, *Marine Research of Norway*, *Confederation of Norwegian Trade & Industry (NHO)*, *Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad)*, *Norwegian Refugee Council*, untuk mendengarkan paparan langsung Kuntoro mengenai hasil-hasil yang dicapai, tantangan, potensi dan upaya kedepan BRR di NAD dan Nias.

Kunjungan Kuntoro ke beberapa negara di Eropa ini juga mendapat sorotan dari media massa di Aceh sendiri, sementara menjawab adanya berbagai nada sumbang mengenai BRR, Kuntoro sendiri mengakui bahwa hal itu merupakan tantangan yang harus dihadapinya. Menurut Kuntoro, memang banyak kritik-kritik yang disampaikan, namun dunia internasional melihat lembaga BRR ini suatu hal yang baik dan berhasil dalam menjalankan misinya membantu melakukan rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh (Berita Sore (Semua Berita Layak Online), diakses Mei 2011).

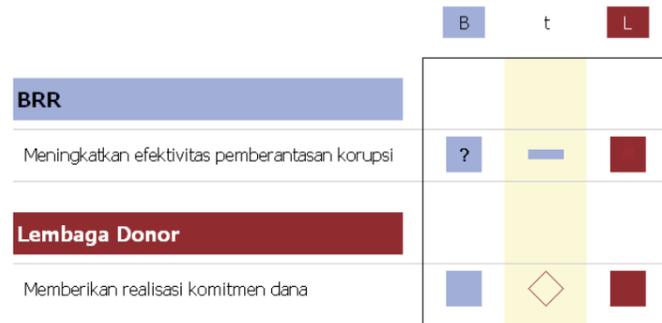
### 3.3. Analisis Episode 3 (Tahun Kedua: April 2007-April 2008)

Pada tahun kedua, BRR melanjutkan usaha-usaha yang telah dirintis di tahun pertama seperti pemberantasan korupsi, koordinasi dengan mengadakan CFAN kedua dan forum ini akhirnya menjadi sebuah forum rutin per tahun. Isu keamanan yang terkait dengan GAM sudah bisa dihilangkan di tahun pertama sehingga di tahun kedua isu mengenai GAM tidak muncul kembali bahkan salah satu tokoh GAM bergabung dalam tim BRR.

Pada tahun ketiga, di tahun 2007, terjadi penurunan tajam dalam jumlah keluhan yang tercatat di SAK dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Tuduhan penyalahgunaan prosedur barang dan jasa menurun hingga 17 persen. Laporan tindak korupsi dan/atau nepotisme menurun hingga 23 persen, dan kasus tuduhan penyalahgunaan wewenang mencapai hampir 50 persen.

Pada Desember 2005, SAK menjadi unit terpisah dalam tubuh Bapel BRR di bawah Sekretaris Bapel BRR dan melapor langsung kepada Kepala Bapel BRR (Peraturan Kepala Bapel 04/PER/BP-BRR/Xii/2005). Kehadiran yang menuai animo positif dari masyarakat semakin meyakinkan SAK dalam menjalankan fungsinya.

Terkait isu korupsi di tahun ketiga, BRR meningkatkan efektivitas pemberantasan korupsi dengan terus melakukan usaha pemberantasan korupsi secara lebih efektif sehingga lembaga donor dapat memberikan realisasi komitmen dananya untuk proyek rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh-Nias di dua tahun terakhir masa bakti BRR. *Common reference frame* di tahun ketiga terkait isu korupsi tersebut dapat dilihat pada Gambar 6.



Gambar 6. Common Reference Frame Tahun Ketiga untuk Isu Korupsi

Penjelasan dilema-dilema dari Gambar 6 adalah sebagai berikut:

- BRR memiliki *cooperation dilemma* terhadap lembaga donor. BRR bisa memiliki keraguan bahwa ia tidak akan komit terhadap posisi yang telah disepakati bersama yaitu meningkatkan efektivitas pemberantasan korupsi karena mata rantai permasalahan korupsi yang sudah semakin merata.
- Lembaga donor memiliki *trust dilemma* terhadap BRR. Lembaga donor tidak yakin bahwa BRR akan akan komit untuk meningkatkan efektivitas pemberantasan korupsi. Oleh karena itu, lembaga donor terus memantau kinerja BRR yang akan menentukan akan diberikan atau tidaknya realisasi dana komitmen proyek rehabilitasi dan rekonstruksi untuk Aceh dan Nias.

Untuk menghilangkan *cooperation dilemma* dan *trust dilemma* di atas, pada isu korupsi di tahun ketiga, BRR memperkuat posisi SAK bukan hanya di bawah Badan Pelaksana (Bapel), melainkan juga Dewan Pengawas (Wanwas) BRR. Mengapa hal ini dilakukan? Kehadiran yang menuai animo positif dari masyarakat semakin meyakinkan SAK dalam menjalankan fungsinya. Dari segi kegiatan monitoring dan akses data, Wanwas, melalui SAK, dapat melakukan proses pengumpulan data pada setiap kedeputan, satuan kerja, regional, distrik, bahkan sebarang paket pekerjaan tanpa hambatan (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh dan Nias, Mei, 2008). Hal yang dilakukan BRR ini semakin meyakinkan lembaga donor untuk mengucurkan dana pada proyek rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan Nias.

Terdapat isu lain yang dihadapi BRR pada tahun ketiga ini, terkait isu akuntabilitas dan transparansi, sebagai bentuk tanggung jawabnya BRR mengadakan CFAN ke 3. *Frame* yang sama seperti pada Gambar 5 karena merupakan keberlanjutan dari program pada tahun kedua dan kesatu. BRR memiliki *cooperation dilemma* terhadap lembaga donor begitu pula lembaga donor memiliki *trust dilemma* terhadap BRR. Untuk menghilangkan dilema-dilema tersebut, BRR mengadakan CFAN ketiga pada April 2007. CFAN ketiga ini diadakan untuk melakukan Paparan Tinjauan Paro-Waktu (Mid-Term Review, MTR) mengenai kemajuan aktivitas pemulihan sejak April 2005 hingga April 2007 guna mengidentifikasi dua hal: 1) Program-program yang telah dikerjakan serta hikmah-ajar yang dapat dipetik. 2) Identifikasi ke depan dengan menetapkan target-target serealistis mungkin (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh dan Nias, Mei, 2008).

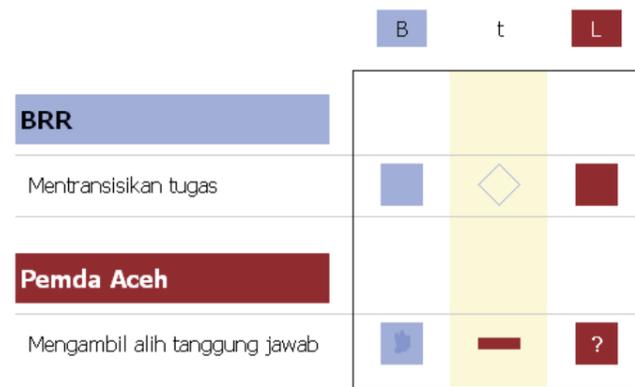
Dalam seluruh kegiatan pemulihan, penguatan Pemerintah Daerah (Pemda) dan pelayanan publik telah menjadi agenda utama lintas sektoral. Dampak penguatan itu dalam tiga tahun terakhir, semakin menggembirakan. Hal ini memungkinkan BRR pada 2008 lebih memfokuskan diri pada pendekatan terpadu dalam hal perencanaan, monitoring dan evaluasi (monev), serta inventarisasi keluaran Pemulihan.

### 3.4. Analisis Episode 4 (Tahun Keempat: April 2008-April 2009)

Tahun pertama merupakan pondasi keberjalanan BRR di tahun-tahun mendatang sehingga banyak kebijakan yang dikeluarkan oleh BRR di tahun tersebut seperti pendirian SAK untuk isu korupsi serta memakai sistem keuangan *Ernst & Young* dengan audit oleh *PriceWaterhouse & Coopers*, CFAN kesatu serta RANDatabase sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi. Pada tahun kedua, BRR melanjutkan usaha-usaha yang telah dirintis di tahun pertama seperti pemberantasan korupsi, koordinasi dengan mengadakan CFAN kedua dan forum ini akhirnya menjadi sebuah forum rutin per tahun. Isu keamanan yang terkait dengan GAM sudah bisa dihilangkan di tahun pertama sehingga di tahun kedua isu mengenai GAM tidak muncul kembali bahkan salah satu tokoh GAM bergabung dalam tim BRR selain itu para petinggi BRR memperkuat hubungan dengan lembaga donor dengan melakukan beberapa kunjungan ke luar negeri sebagai bentuk akuntabilitas dan ucapan terima kasih atas bantuan yang diberikan oleh negara-negara tersebut.

Pada tahun ketiga, untuk meningkatkan efektivitas pemberantasan korupsi, posisi SAK diperkuat menjadi dibawah Wanwas BRR. Menjelang tiga tahun masa baktinya, dalam penyelenggaraan edukasi publik, SAK telah menggandeng Komisi Pemberantasan tindak Pidana Korupsi (KPK) serta Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Selain itu, forum rutin CFAN ketiga diadakan untuk semakin memperkuat koordinasi dengan para lembaga donor. Dalam seluruh kegiatan pemulihan, penguatan Pemerintah Daerah (Pemda) dan pelayanan publik telah menjadi agenda utama lintas sektoral. Dampak penguatan itu dalam tiga tahun terakhir, semakin menggembirakan. Hal ini memungkinkan BRR pada 2008 lebih memfokuskan diri pada pendekatan terpadu dalam hal perencanaan, monitoring dan evaluasi (monev), serta inventarisasi keluaran Pemulihan. Prioritas 2008 (tahun ke empat) didesain untuk mempersiapkan pemerintah daerah (Pemda) setempat dan Kementrian/Lembaga (K/L) terkait agar dapat mengambil alih tanggung jawab dan memulai kembali pembangunan di atas capaian program pemulihan. Tahun ini merupakan masa transisi karena tugas BRR berakhir pada April 2009. Selanjutnya, pemerintah daerah setempatlah yang akan meneruskan estafet perjuangan yang telah dirintis dan dikuatkan oleh BRR.

Isu akuntabilitas dan transparansi di tahun keempat ini masih terus ada karena lembaga donor terus memantau perkembangan proyek rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan Nias yang dilakukan oleh BRR. Oleh karena itu, *frame* pada tahun keempat terkait isu akuntabilitas dan transparansi dapat dilihat pada Gambar 5 sama halnya seperti di tahun kedua dan ketiga. BRR memiliki *cooperation dilemma* terhadap lembaga donor dan lembaga donor memiliki *trust dilemma* terhadap BRR. Setelah Paparan Tinjauan Paro-Waktu (Mid-Term Review, MTR) mengenai kemajuan aktivitas pemulihan sejak April 2005 hingga April 2007 dilakukan di tahun ketiga, maka untuk menghilangkan dilema-dilema tersebut di tahun keempat, BRR mengadakan CFAN keempat. Latar belakang diadakannya CFAN keempat ini adalah untuk meninjau perkembangan proyek dan menetapkan prioritas-prioritas ke depan, terutama terkait penuntasan kegiatan Pemulihan.



Gambar 7. Common Reference Frame Tahun Keempat untuk Masa Transisi

Penjelasan dilema-dilema pada Gambar 7 adalah sebagai berikut:

- Pemda Aceh memiliki *cooperation dilemma* terhadap BRR. Pemda Aceh bisa meragukan bahwa dirinya akan mengambil alih tanggung jawab BRR dengan baik karena kemungkinan ada future yang lebih menarik seperti keraguan akan kapasitasnya dibandingkan kapasitas SDM BRR.
- BRR memiliki *trust dilemma* terhadap Pemda. BRR bisa tidak yakin bahwa Pemda Aceh akan benar-benar menjalankan komitmennya untuk mengambil alih tanggung jawab dengan baik.

Untuk menghilangkan dilema-dilema tersebut, BRR berusaha dengan baik untuk mengelola transisi tugas pada Pemda Aceh dengan baik dengan melakukan koordinasi-koordinasi dan transfer tugas.

#### 4. Hasil Analisis

Analisis per episode yang telah dijelaskan di atas sudah dapat menggambarkan dinamika kolaborasi yang terjadi antara BRR dengan lembaga donor dalam hal realisasi komitmen dana bantuan untuk proyek rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan Nias. Berikut hasil analisis dari dinamika kolaborasi per episode:

- Pada tahun pertama sejak berdirinya, BRR melakukan beberapa usaha untuk penyusunan organisasinya. Tahun pertama ini merupakan masa-masa kritis dan fondasi untuk keberjalanan rehabilitasi dan rekonstruksi di tahun-tahun berikutnya. Oleh karena itu, BRR banyak menentukan kebijakan di tahun pertama dan isu-isu yang muncul di tahun pertama seperti: 1) Korupsi, yaitu BRR mendirikan Satuan Anti Korupsi (SAK) dan pakta integritas sebagai bentuk antisipasi terhadap tindak korupsi. 2) Keamanan, dimana sulit menjalankan pembangunan dengan baik dalam situasi konflik (bersenjata). Ditembaknya seorang relawan asal Belanda, Marije Mellegers, pada 7 Juli 2005 lalu merupakan preseden buruk yang dapat mempengaruhi seluruh proses rehabilitasi dan rekonstruksi. Oleh karena itu, BRR memberikan sinyal-sinyal bahwa mereka ada disana untuk tujuan kemanusiaan,

bukan "alat" Jakarta, semua korban diperlakukan dengan baik, baik itu dari kalangan GAM ataupun bukan, semua supplier/kontraktor yang menang tender diberikan kerja lepas terlepas dia affiliate GAM atau bukan, menunjukkan bahwa staf BRR direkrut secara profesional, serta merekrut salah satu anggota GAM di BRR. 3) Akuntabilitas dan transparansi, yaitu membuat RAN Database dan CFAN. Seluruh isu diatas merupakan isu-isu yang muncul di tahun pertama keberjalanan BRR. Di tahun ini BRR berusaha menunjukkan kredibilitasnya untuk menumbuhkan kepercayaan negara-negara donor juga masyarakat Aceh.

- Pada tahun kedua, BRR melanjutkan usaha-usaha yang telah dirintis di tahun pertama seperti untuk pemberantasan korupsi melanjutkan fungsi SAK serta melakukan edukasi dengan mengadakan tur anti korupsi bagi masyarakat umum, akuntabilitas dan transparansi dengan mengadakan CFAN ke 2 dan forum ini akhirnya menjadi sebuah forum rutin per tahun serta para petinggi BRR melakukan kunjungan ke luar negeri untuk lebih mempererat hubungan dengan lembaga donor. Isu keamanan yang terkait dengan GAM sudah bisa dihilangkan di tahun pertama sehingga di tahun kedua isu mengenai GAM tidak muncul kembali bahkan salah satu anggota GAM bergabung dalam tim BRR. Setelah merasa kemampuan dan penyusunan organisasinya semakin lengkap, BRR meningkatkan model koordinasinya agar dapat dikembangkan secara meluas.
- Pada Desember 2005, SAK menjadi unit di bawah Sekretaris Bapel BRR dan melapor langsung kepada Kepala Bapel BRR (Peraturan Kepala Bapel 04/PER/BP-BRR/Xii/2005). Kehadiran yang menuai animo positif dari masyarakat semakin meyakinkan SAK dalam menjalankan fungsinya. Oleh karenanya, terhitung per 27 Juni 2007, melalui Surat Keputusan Bersama antara Kepala Bapel dan Plt. Ketua Dewan Pengawas (Wanwas) BRR Nomor S-213/BRR/JKt/Vi/2007 dan S.505/Ket/06.2007, posisi SAK diperkuat bukan hanya di bawah Bapel, melainkan juga Wanwas BRR. Fungsi-fungsi SAK yang dialihkan ke Wanwas adalah fungsi audit investigatif, pengelolaan pengaduan, monitoring, evaluasi dan edukasi antikorupsi. Dengan demikian, dari segi kegiatan monitoring dan akses data, Wanwas, melalui SAK, dapat melakukan proses pengumpulan data pada setiap kedeputian, satuan kerja, regional, distrik, bahkan sebarang paket pekerjaan tanpa hambatan. Untuk akuntabilitas dan transparansi, CFAN ketiga diadakan pada tahun ketiga ini.
- Dalam hal ini, prioritas 2008 (tahun ke empat) didesain untuk mempersiapkan pemerintah daerah (Pemda) setempat dan Kementerian/Lembaga (K/L) terkait agar dapat mengambil-alih tanggung jawab dan memulai kembali pembangunan di atas capaian program Pemulihan. Tahun ini merupakan masa transisi karena tugas BRR berakhir di April 2009. Selanjutnya, pemerintah daerah setempatlah yang akan meneruskan estafet perjuangan yang telah dirintis dan dikuatkan oleh BRR.

#### 5. Kesimpulan

Dari hasil yang telah diperoleh, penelitian ini sudah berhasil menjawab tujuan penelitian yaitu menggambarkan dinamika kolaborasi yang terjadi antara BRR dengan lembaga donor serta dilema apa saja yang muncul dalam kolaborasi tersebut dengan menganalisis dilema yang terjadi antara BRR dengan pihak internal lain dalam proyek rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan Nias. Analisis dilakukan per episode (per tahun) selama empat tahun masa bakti BRR. Dilema yang muncul dalam proses kolaborasi ini adalah *trust dilemma* (dilema kepercayaan) dan *cooperation dilemma* (dilema

kerjasama). Solusi BRR dalam menghilangkan dilema kerjasama dan dilema kepercayaan dengan semua pihak adalah dengan mendirikan Satuan Anti Korupsi (SAK), menerapkan pakta integritas, merekrut Teuku Kamaruzaman selaku tokoh GAM di BRR, serta membuat RANDatabase dan Coordination Forum for Aceh and Nias (CFAN) sebagai forum koordinasi dengan para lembaga donor di tahun pertama.

Di tahun kedua BRR mengadakan tur anti korupsi bagi masyarakat umum sebagai bentuk usaha pemberantasan korupsi, mengadakan CFAN kedua serta melakukan beberapa kunjungan ke luar negeri untuk lebih mempererat hubungan dengan negara donor. Posisi SAK diperkuat bukan hanya dibawah Badan Pelaksana (Bapel) BRR, melainkan juga Dewan Pengawas (Wanwas) BRR dan CFAN ketiga di tahun ketiga. Di tahun keempat prioritas BRR adalah mempersiapkan Pemerintah Daerah (Pemda) setempat dan Kementrian/Lembaga terkait agar dapat mengambil alih tanggung jawab dan memulai kembali pembangunan Aceh dan Nias di atas capaian program pemulihan. Kontribusi original dari penelitian ini adalah dengan mengilustrasikan proses kolaborasi yang dilaksanakan oleh semua pihak, sehingga diperoleh suatu solusi optimal untuk mengatasi masalah yang ada dengan menggunakan *drama theory*.

Pelajaran yang dapat diambil dari perjalanan Kuntoro Mangkusubroto sebagai ketua badan rehabilitasi pasca bencana adalah integritas dan kredibilitas sangat penting bagi organisasi yang menangani rehabilitasi pasca bencana alam terutama apabila terdapat donor internasional. Organisasi pengelola harus dapat menunjukkan bahwa dirinya bebas dari perilaku Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) mampu mempermudah birokrasi terutama bagi para relawan asing yang membutuhkan proses perizinan tinggal, menjamin transparansi dalam setiap langkah pelaksanaan proyek serta dapat merangkul semua *stakeholder* yang ada.

Selain itu, untuk mendapatkan *trust* dari dunia internasional, diperlukan pelaksanaan rambu-rambu yang disepakati di dunia internasional. Akhirnya, seorang pengambil keputusan dalam proyek rehabilitasi pasca bencana harus mampu mengambil keputusan dengan sangat sigap untuk kemudian mengimplementasikannya dengan pola kepemimpinan dan koordinasi efektif melalui kerja sama lokal dan internasional. Proyek-proyek rekonstruksi secara mendasar amatlah berbeda dengan proyek-proyek pembangunan yang lain. Kesenjangan tetap ada di dalam proses rekonstruksi. Perubahan lingkungan terjadi lebih cepat, memerlukan adanya respons yang bisa disesuaikan dengan keadaan. Kecepatan pelaksanaan harus berbeda karena keadaan darurat. Karena itu, perlu adanya keseimbangan antara perencanaan dan pelaksanaan, serta tindakan.

#### Daftar Pustaka

- Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh dan Nias. (2008). *Laporan Tahunan Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias*. Banda Aceh: Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) NAD dan Nias.
- Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh dan Nias. (2007). *Laporan Kegiatan Dua Tahun Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias*. Banda Aceh : Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) NAD dan Nias.

- Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh dan Nias. (2006). *Building a Land of Hope, One Year Report Executing Agency of the Rehabilitation and Reconstruction Agency for Aceh and Nias*. Banda Aceh: BRR NAD-Nias.
- Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh dan Nias. (2005). *Laporan Kegiatan Enam Bulan Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias*. Banda Aceh: Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) NAD dan Nias.
- Bennett, P. (1998). "Confrontation Analysis as a Diagnostic Tool". *European Journal of Operational Research*, 109, 465-482.
- Berita Sore (Semua Berita Layak Online), 18 Mei 2007. Diakses Mei 2011.
- BRR NAD dan Nias . (2005). *Konsep BRR Menuju Transparansi dan Akuntabilitas*. Banda Aceh: BRR NAD dan Nias.
- Bryant, J. W. (2003). *The Six Dilemmas of Collaboration*. New York: Willey.
- Confrontation Manager, version 1.0.2.196, copyright 2004-2005, idea science, inc, [www.ideasciences.com](http://www.ideasciences.com) <<http://www.ideasciences.com>>.
- Hermawan, P., Kobayashi , N., & Kijima , K. (2008). "Holistic Formal Analysis of Dilemmas of Negotiation". *Systems Research and Behavioral Science* 25, 637-642.
- Mangkusubroto, K. (n.d.). "Managing an Effective Recovery Program: The Case of Aceh and Nias". *Asian Journal of Public Affairs*, Vol 3 No.1, 3-8.
- Putro, U. S. (2008). "Drama Theory sebagai Model dari Dinamika Konflik Dalam Permasalahan DAS Citarum". *Jurnal Manajemen Teknologi*, Vol. 4, No. 2, ISSN:1412-1700.