

Laporan HPG

Pendekatan kolektif komunikasi dan pelibatan masyarakat dalam upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah

Kerrie Holloway dan Lilianne Fan

Juni 2020

HPG

Humanitarian
Policy Group



Tentang penulis

Kerrie Holloway adalah *Senior Research Officer* di *Humanitarian Policy Group* (HPG) di Overseas Development Institute (ODI).

Lilianne Fan adalah *Research Associate* di ODI.

Ucapan terima kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada kantor UNICEF di Jakarta, Indonesia, atas dukungannya dalam memfasilitasi penelitian ini, khususnya Richard Wecker, Widya Setiabudi, dan Nancy Iwisara, serta tim UNICEF di Jenewa, khususnya Charles-Antoine Hofmann dan Justus Olielo. Laporan ini dapat kami selesaikan berkat kerja keras dari Rima Shah Putra dan Ady Surya Lasny, peneliti di Indonesia yang melakukan diskusi kelompok terarah, dan dukungan dari Kantor Koordinasi Urusan Kemanusiaan Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/OCHA*) di Jakarta, Indonesia, khususnya Victoria Saiz-Omenaca, Iwan Mindaraga Rahardja, dan Titi Moektijasih, dan Federasi Internasional Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah (*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies/IFRC/Indonesian Red Cross Society/PMI*), khususnya Hasna Pradityas, yang semuanya telah mendukung kerja lapangan dan proses penelaahan sejawat. Laporan ini juga dapat kami selesaikan berkat kontribusi dan partisipasi rekan-rekan di Jakarta dan Sulawesi Tengah dalam wawancara dan diskusi kelompok terarah. Penulis berterima kasih atas dukungan dan saran yang diterima dari anggota tim proyek, yang dipimpin oleh Veronique Barbelet, dan komite pengarah, yang banyak di antaranya juga merupakan anggota Inisiatif Komunikasi dan Pelibatan Masyarakat (*Communication and Community Engagement Initiative/CCEI*), dan peninjau sejawat internal eksternal. Akhirnya, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada Katie Forsythe dan Hannah Bass atas penyuntingan dan produksinya, Caelin Robinson atas desainnya, dan Catherine Langdon, Sarah Cahoon, dan Isadora Brizolara yang telah memfasilitasi proyek secara keseluruhan.

Pembaca dipersilakan untuk memperbanyak materi untuk keperluan publikasi mereka sendiri, selama tidak dijual secara komersial. ODI meminta pengakuan hak cipta dan salinan publikasi. Untuk penggunaan secara daring, kami memohon pembaca untuk menambahkan tautan ke sumber asli di situs web ODI. Pandangan yang disajikan dalam makalah ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis dan tidak serta-merta mencerminkan pandangan ODI atau para mitra kami.

Karya ini dilisensikan di bawah lisensi CC BY-NC-ND 4.0.

Daftar isi

	Daftar tabel dan gambar	4
	Singkatan	5
1	Pendahuluan	7
1.1	Metodologi dan keterbatasan	8
2	Ikhtisar respons kemanusiaan terhadap gempa bumi, tsunami, dan likuefaksi di Sulawesi Tengah	10
2.1	Respons yang dipimpin oleh pemerintah: kenormalan baru	10
2.2	Pendekatan kolektif CCE di Sulawesi	12
2.3	Transisi dari fase tanggap darurat ke pemulihan	14
3	Dampak pendekatan kolektif CCE bagi upaya tanggap darurat kemanusiaan	17
3.1	Manfaat pendekatan kolektif CCE bagi upaya tanggap darurat kemanusiaan	17
3.2	Hambatan bagi upaya tanggap darurat kemanusiaan akibat pendekatan kolektif CCE	18
4	Faktor-faktor pendukung dan penghambat pendekatan kolektif CCE	20
4.1	Faktor pendukung	20
4.2	Faktor penghambat	23
5	Kesimpulan dan rekomendasi	29
5.1	Dari studi kasus di Indonesia, apa saja informasi yang diketahui terkait pendekatan kolektif CCE?	29
5.2	Rekomendasi	30
	Daftar Pustaka	34

Daftar tabel dan gambar

Tabel

Tabel 1: Wawancara pemangku kepentingan utama	9
---	---

Gambar

Gambar 1: Peta area yang terdampak	9
Gambar 2: Struktur koordinasi	11

Singkatan

AAP	Akuntabilitas kepada Masyarakat Terdampak (<i>accountability to affected populations</i>)
AHA Centre	Pusat Koordinasi ASEAN untuk Bantuan Kemanusiaan bagi Penanggulangan Bencana (<i>ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management</i>)
BNPB	Badan Nasional Penanggulangan Bencana
C4D	komunikasi untuk pembangunan (<i>communication for development</i>)
CCCM	Camp Coordination and Camp Management (<i>Koordinasi dan Manajemen Tempat Pengungsian/KMTP</i>)
CCE	<i>communication and community engagement</i> (komunikasi dan pelibatan masyarakat)
CCEI	<i>Communication and Community Engagement Initiative</i> (Inisiatif Komunikasi dan Pelibatan Masyarakat)
CDAC	<i>Communicating with Disaster Affected Communities</i> (Komunikasi dengan Masyarakat Terdampak Bencana)
CEA	<i>community engagement and accountability</i> (pelibatan masyarakat dan akuntabilitas)
CEWG	<i>community engagement working group</i> (kelompok kerja pelibatan masyarakat/Pokja PM)
CHS	<i>Core Humanitarian Standard</i> (Standar Kemanusiaan Inti)
CoP	<i>Community of Practice</i> (Komunitas Praktisi)
CSO	<i>civil society organisation</i> (organisasi masyarakat sipil/OMS)
CwC	<i>communicating with communities</i> (komunikasi dengan masyarakat)
DTM	<i>Displacement Tracking Matrix</i> (Matriks Pelacakan Pengungsi)
FAQ	<i>frequently asked questions</i> (pertanyaan yang sering diajukan)
FGD	<i>focus group discussion</i> (diskusi kelompok terarah)
HCT	<i>Humanitarian Country Team</i> (Tim Mitra Kemanusiaan)
HDX	<i>Humanitarian Data Exchange</i>
HFI	<i>Humanitarian Forum Indonesia</i>
IASC	<i>Inter-Agency Standing Committee</i> (Komite Tetap Antarlembaga)
ICCG	<i>Inter-Cluster Co-Coordinators</i> (Kelompok Koordinator Bersama Antarkluster)
IDP	<i>internally displaced person</i> (pengungsi internal)
IFRC	<i>International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies</i> (Federasi Internasional Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah)

IM	manajemen informasi
OINP	organisasi internasional nonpemerintah
IOM	<i>International Organization for Migration</i> (Organisasi Internasional untuk Migrasi)
LAPOR	Layanan Aspirasi dan Pengaduan <i>Online</i> Rakyat
Kemensos	Kementerian Sosial
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
OCHA	<i>UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i> (Kantor Koordinasi Urusan Kemanusiaan PBB)
PMI	Palang Merah Indonesia
SCHR	<i>Steering Committee for Humanitarian Response</i> (Komite Pengarah untuk Respons Kemanusiaan)
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
UNFPA	<i>UN Population Fund</i> (Dana Penduduk PBB)
UNICEF	<i>UN Children's Fund</i> (Dana Anak-Anak PBB)
WASH	<i>water, sanitation and hygiene</i> (air, sanitasi dan penyehatan lingkungan/AMPL)

1 Pendahuluan

Pada tanggal 28 September 2018, Sulawesi Tengah dilanda serangkaian gempa bumi dengan magnitudo terbesar mencapai 7,4 Skala Richter, yang memicu tsunami setinggi hingga tiga meter serta mengakibatkan tanah longsor dan likuefaksi.¹ Per tanggal 18 Juli 2019, 4.845 orang dinyatakan meninggal atau hilang; 110.000 rumah tercatat hancur, rusak, atau hilang; dan lebih dari 172.000 orang diungsikan (IFRC, 2019). Meskipun pemerintah Indonesia dan penduduk Sulawesi Tengah tidak siap menghadapinya, bencana semacam ini bukannya tidak mungkin di daerah tersebut.²

Upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah merupakan kali pertama pendekatan kolektif komunikasi dan pelibatan masyarakat (*communication and community engagement/ CCE*) diterapkan di Indonesia. Rencana Tanggap Darurat Gempa bumi Sulawesi Tengah, yang diluncurkan sepekan setelah bencana oleh Tim Mitra Kemanusiaan (Humanitarian Country Team/HCT), mengusulkan pemanfaatan pengalaman lembaga-lembaga PBB, lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan Gerakan Palang Merah untuk ‘memperkuat pendekatan kolektif untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menanggapi umpan balik masyarakat’ dan untuk ‘mendukung sistem umpan balik pemerintah yang sudah ada’ (HCT Indonesia, 2018a: 2). Proyek ini mendefinisikan pendekatan kolektif CCE sebagai

inisiatif multipelaku yang meliputi upaya tanggap darurat kemanusiaan secara keseluruhan, alih-alih hanya satu lembaga atau program tunggal, dan berfokus pada komunikasi dua arah: memberikan informasi tentang situasi dan layanan kepada masyarakat yang terdampak; mengumpulkan informasi dari masyarakat yang terdampak berupa umpan balik, perspektif, dan masukan; dan menutup lingkaran umpan balik (*feedback loop*) dengan memberitahukan bagaimana masukan mereka telah ditindaklanjuti. Tujuan dari pendekatan kolektif CCE adalah meningkatkan akuntabilitas dan partisipasi masyarakat yang terdampak dalam upaya tanggap darurat mereka sendiri.

Penekanan pada akuntabilitas kepada masyarakat terdampak (*accountability to affected populations/AAP*) dan pendekatan-pendekatan terkait—misalnya, komunikasi dengan masyarakat (*communicating with communities/ CwC*), pelibatan masyarakat dan akuntabilitas (*community engagement and accountability/CEA*), komunikasi untuk pembangunan (*communication for development/C4D*)—telah berkembang selama beberapa tahun terakhir. Kesemuanya tercakup dalam Standar Kemanusiaan Inti (CHS) 2014,

1 Likuefaksi terjadi ketika tanah kehilangan kekuatan dan kekakuannya karena ketidakstabilan seperti guncangan selama gempa bumi, yang mengubah sifatnya jadi lebih seperti zat cair daripada zat padat.

2 Kisah-kisah tentang gempa bumi, ‘gelombang besar’, dan ketidakstabilan tanah di daerah ini telah dicitrakan selama berabad-abad. Salah satu bahasa lokal, Kaili, memiliki istilah untuk likuefaksi meskipun fenomena tersebut belum terjadi di Sulawesi selama berabad-abad. Baru-baru ini, Sulawesi Tengah mengalami gempa bumi besar beberapa pekan setelah tsunami Samudra Hindia pada tahun 2004 silam; dan, pada tahun 2012, seorang ahli geologi Indonesia, Risna Widyaningrum, menerbitkan karya tentang kemungkinan likuefaksi di Palu (Fiantis dan Minasny, 2018) tetapi bencananya melanda sebelum penelitiannya dapat digunakan untuk menyusun rencana kontinjensi.

Komitmen *Grand Bargain 2016* melalui alur kerja ‘revolusi partisipasi’, dan Komitmen Komite Tetap Antarlembaga (Inter-Agency Standing Committee/IASC) 2017 terkait Akuntabilitas kepada Masyarakat Terdampak. Pada bulan Januari 2017, setelah konsultasi selama setahun penuh dengan semua sektor, Inisiatif Komunikasi dan Pelibatan Masyarakat (CCEI) dibentuk. CCEI berupaya

untuk membantu meningkatkan kualitas dan efektivitas upaya tanggap darurat kemanusiaan dan kesehatan melalui layanan kolektif yang harmonis, tepat waktu, sistematis, dan layanan pendekatan kolektif yang bisa diprediksi dalam hal komunikasi dan pelibatan masyarakat untuk masyarakat yang terdampak di seluruh fase siklus program kemanusiaan (CDAC Network, 2017).³

1.1 Metodologi dan keterbatasan

Studi kasus ini adalah bagian dari proyek yang lebih besar yang ditugaskan oleh UNICEF atas nama CCEI yang mengidentifikasi solusi untuk mengatasi hambatan dan tantangan saat ini, serta mengembangkan bukti kelebihan dan kekurangan pendekatan kolektif. Bersama dengan studi kasus di Republik Afrika Tengah, Republik Demokratik Kongo, Mozambik, dan Yaman, studi kasus ini akan dijadikan laporan akhir, yang bertujuan untuk:

- mengidentifikasi sejumlah opsi konkret untuk mengatasi hambatan saat ini dalam hal koordinasi, kepemimpinan, dan pendanaan pendekatan kolektif;
- mengembangkan bukti kualitatif terkait nilai tambah dan kekurangan pendekatan kolektif; dan
- menyoroti implikasi di masa depan dari pendekatan kolektif pelibatan masyarakat

dan akuntabilitas, mengingat sifat situasi tanggap darurat yang berubah dengan cepat.

Secara khusus, kajian ini akan menelaah pertanyaan-pertanyaan penelitian berikut:

- Apa insentif dan tantangan untuk mendanai pendekatan/layanan kolektif dalam upaya tanggap darurat?
- Bagaimana pendekatan kolektif CCE ini diintegrasikan ke dalam struktur koordinasi?
- Apa saja model untuk mengintegrasikan pendekatan kolektif ini ke dalam struktur koordinasi yang sudah ada?
- Apa peran *Resident/Humanitarian Coordinator* dan HCT?
- Kapasitas apa, termasuk kapasitas merespons, yang dibutuhkan untuk mendukung pendekatan tersebut?
- Apa hambatan dan tantangan lain (yang tidak terkait dengan pendanaan) untuk beralih ke pendekatan yang lebih kolektif?
- Apa syarat yang diperlukan untuk mendukung pengaturan pendekatan tersebut?
- Bagaimana reaksi dan penerimaan pendekatan kolektif ini oleh masyarakat terdampak?

Studi kasus di Indonesia bertujuan untuk memahami bagaimana pendekatan kolektif CCE dapat diterapkan dalam krisis-krisis kemanusiaan yang dipimpin oleh masyarakat setempat, dengan pemerintahan yang kuat dan fungsional sebagai penanggung jawab atas upaya tanggap darurat dan keterlibatan aktif dari para pelaku upaya tanggap darurat di tingkat lokal dan nasional.

Studi kasus ini menggunakan pendekatan kualitatif, melalui wawancara dengan para pemangku kepentingan utama yang bekerja dalam upaya tanggap darurat di Sulawesi serta diskusi kelompok terarah (FGD) dengan masyarakat yang terdampak untuk memahami bagaimana pendekatan kolektif CCE diterapkan (atau tidak diterapkan) dalam upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah, dan pelajaran yang dipetik

3 CCEI didirikan sebagai kolaborasi antara Jaringan Komunikasi dengan Masyarakat Terdampak Bencana (CDAC), Federasi Internasional Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah (IFRC), Kantor Koordinasi Urusan Kemanusiaan (OCHA) PBB, Komite Pengarah Respons Kemanusiaan (SCHR), dan Dana Anak-Anak PBB (UNICEF). Sejak didirikan, CCEI telah diintegrasikan ke dalam Kelompok Hasil IASC 2 tentang Akuntabilitas dan Inklusi.

Tabel 1: Wawancara pemangku kepentingan utama

Pemangku kepentingan	Jumlah
Badan-badan PBB – staf internasional	3
Badan-badan PBB – staf nasional	10
OINP – staf internasional	6
OINP – staf nasional	4
Gerakan Palang Merah – staf internasional	1
Gerakan Palang Merah – staf nasional	4
Pemerintah donor	1
Pejabat pemerintah – tingkat nasional	2
Pejabat pemerintah – tingkat daerah	2
Organisasi tingkat nasional/lokal	12
Organisasi antarpemerintah/regional	4
TOTAL	49

tentang pendekatan ini yang dapat dimanfaatkan untuk upaya tanggap darurat di masa mendatang. Empat puluh sembilan wawancara dengan para pemangku kepentingan utama dilakukan secara tatap muka atau jarak jauh antara tanggal 15 Januari dan 27 Februari 2020 (lihat Tabel 1). Pertemuan dengan para pemangku kepentingan utama diadakan di awal dan akhir kerja lapangan (yang berlangsung antara tanggal 5 dan 17 Februari) dengan tujuan menjelaskan informasi terkait proyek dan menyajikan temuan penelitian serta rekomendasi awal untuk memvalidasi dan memperkuat analisis.

Selain wawancara dan pertemuan ini, enam FGD dilakukan oleh dua peneliti Indonesia dengan masyarakat yang terdampak di Kota Palu dan Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah (lihat Gambar 1). FGD terlaksana dengan bantuan para peneliti lokal melalui pengambilan sampel bola salju dan purposif (terarah), di mana para peserta yang terdampak gempa bumi, tsunami, dan likuefaksi mereferensikan orang lain untuk bergabung dalam penelitian. Banyak peserta FGD masih tinggal di tempat pengungsian karena tidak dapat kembali ke rumah dan tidak tahu kapan mereka bisa pindah ke hunian sementara atau permanen dan di mana hunian tersebut akan didirikan.

Gambar 1: Peta area yang terdampak



Sumber: HCT Indonesia (2018a).

Meskipun upaya tanggap darurat di Sulawesi terkait dengan upaya tanggap darurat di Lombok, fokus makalah ini terbatas di Sulawesi Tengah karena terbatasnya sumber daya dan kapasitas untuk studi kasus ini serta tidak adanya organisasi internasional di Lombok. Beberapa wawancara dilakukan dengan para pelaku yang pernah bekerja di Lombok atau di kedua upaya tanggap darurat tersebut. Keterbatasan lain adalah jumlah wawancara dengan Gerakan Palang Merah Bulan Sabit Merah yang lebih sedikit daripada yang diharapkan karena wabah COVID-19 melanda saat penelitian lapangan dilakukan (Februari 2020).

2 Ikhtisar respons kemanusiaan terhadap gempa bumi, tsunami, dan likuefaksi di Sulawesi Tengah

Gempa bumi, tsunami, dan likuefaksi yang melanda Sulawesi Tengah terjadi kurang dari dua bulan setelah gempa besar lain melanda Lombok, pulau lain di Indonesia yang berada di selatan Sulawesi. Mengingat dua bencana berskala besar yang menggerus cadangan persediaan negara dan kapasitas sumber daya manusia terjadi secara berurutan serta sulitnya melaksanakan upaya tanggap darurat akibat tsunami dan likuefaksi, Pemerintah Indonesia menyambut (meskipun tidak meminta) bantuan internasional untuk upaya tanggap darurat di Sulawesi tiga hari setelah bencana (IFRC, 2019). Pemerintah pusat Indonesia memiliki sistem tanggap bencana yang kuat dengan kapasitas untuk menangani bencana berskala besar (Humanitarian Advisory Group dan Pujiono Centre, 2019). Untuk mendukung kapasitas ini, pemerintah memilih organisasi antarpemerintah regional—Pusat Koordinasi ASEAN untuk Bantuan Kemanusiaan bagi Penanggulangan Bencana (AHA Centre)—ketimbang OCHA, untuk mengoordinasikan tawaran bantuan dari organisasi-organisasi internasional nonpemerintah (OINP). OINP yang tawarannya diterima, dibatasi oleh pemerintah sehingga bantuannya diimplementasikan melalui mitra lokal, dengan staf nasional yang memimpin di lapangan di Sulawesi dan staf internasional yang sebagian besar diminta untuk tetap berada di Jakarta untuk menopang kapasitas nasional dari sana. Ini memberikan gambaran bagaimana bencana mendatang di Asia Tenggara dapat dikelola (Humanitarian Advisory Group dan

Pujiono Centre, 2019). Upaya tanggap darurat dipimpin secara lokal, bukan karena komunitas kemanusiaan internasional mengalihkan kapasitasnya, tetapi lebih karena keinginan pemerintah nasional.

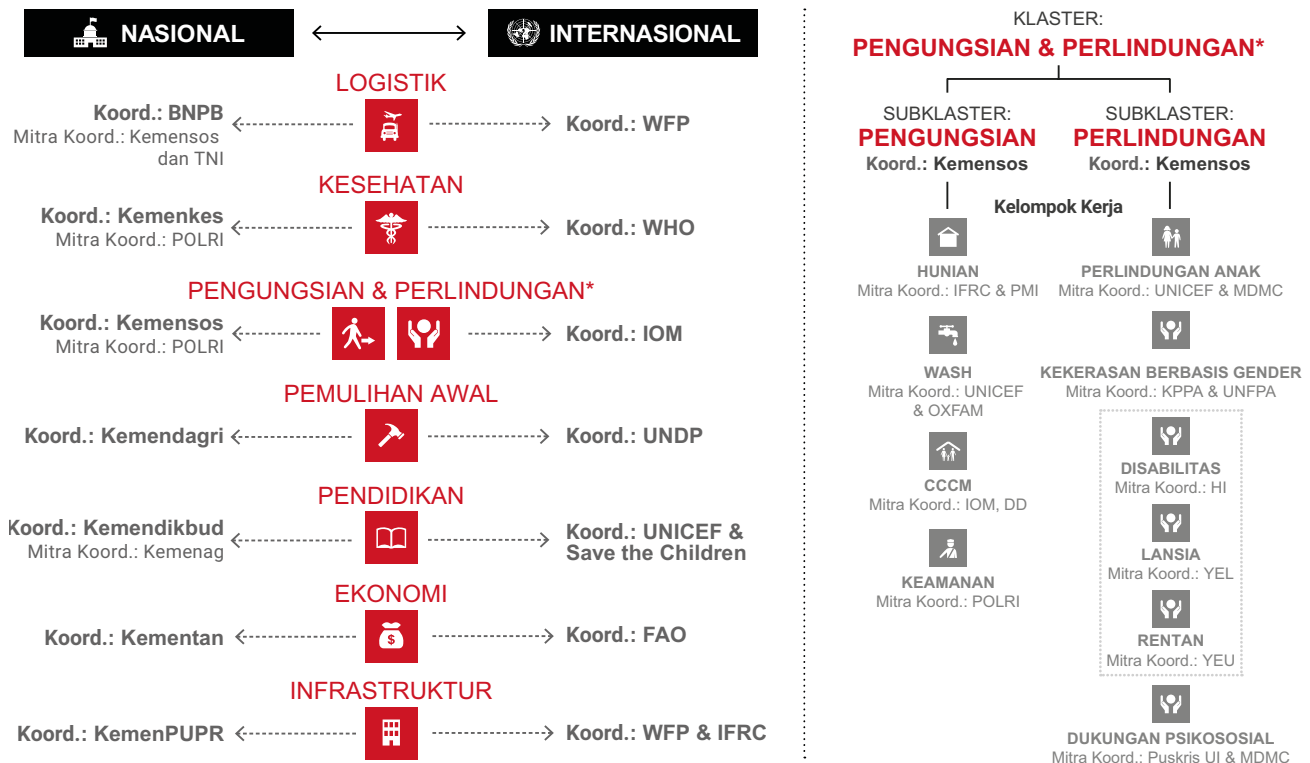
2.1 Respons yang dipimpin oleh pemerintah: kenormalan baru

Sistem koordinasi Indonesia untuk bencana adalah sistem klaster yang dimodifikasi, yang diintegrasikan ke dalam sistem pemerintahan nasional yang lebih besar, di mana klaster-klaster (yang dalam respons kemanusiaan tradisional dipimpin oleh berbagai badan PBB) dipimpin oleh berbagai kementerian-kementerian dengan badan-badan PBB sebagai mitra (*co-lead*) (lihat Gambar 2). Upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah merupakan kali pertama pemerintah menerapkan sepenuhnya struktur koordinasi ini. Seperti yang terlihat pada Gambar 2, klaster-klaster PBB yang khas tidak benar-benar selaras dengan kementerian, sehingga beberapa kementerian memimpin lebih dari satu klaster dan membatasi kapasitas mereka agar dapat memimpin kegiatan koordinasi secara berkelanjutan. Kementerian Sosial (Kemensos), misalnya, adalah Koordinator dari pemerintahan untuk klaster pengungsian dan perlindungan, yang menggabungkan beberapa subklaster yang sering kali merupakan klaster-klaster tersendiri

Gambar 2: Struktur koordinasi

Rencana Tanggap Darurat Gempa Bumi Sulawesi Tengah (Oktober 2018–Desember 2018)

STRUKTUR KOORDINASI



Catatan: Dompot Dhuafa (DD), Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO), *Humanity and Inclusion* (HI), Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPA), Kementerian Pertanian (Kementan), Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud), Kementerian Kesehatan (Kemenkes), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (KemenPUPR), Kementerian Agama (Kemenag), Kementerian Sosial (Kemensos), Lembaga Penanggulangan Bencana Muhammadiyah/Muhammadiyah Disaster Management Center (MDMC), Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP), Pusat Krisis Fakultas Psikologi Universitas Indonesia (Puskris UI), Program Pangan Dunia (WFP), Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), YAKKUM Emergency Unit (YEU), Yayasan Emong Lansia/Help Age Indonesia (YEL).
 Sumber: HCT Indonesia (2018a).

di tingkat internasional, seperti hunian, air bersih & penyehatan lingkungan (*water, sanitation and hygiene/WASH*), koordinasi dan manajemen tempat pengungsian (*camp coordination and camp management/CCCM*), dan perlindungan.

Klaster dan subklaster dikoordinasikan melalui kelompok koordinator bersama antarklaster (*inter-cluster co-coordinators' group/ICCG*), yang pada fase tanggap darurat dipimpin oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) di bawah Pos Pendamping Nasional (Pospenas) dan Sekretaris Daerah Sulawesi Tengah, dengan bantuan dari OCHA. Di luar klaster dan sub-klaster, beberapa kelompok kerja juga didirikan, yang sebagian diintegrasikan ke dalam sistem klaster pemerintah. Inilah yang

terjadi pada Kelompok Kerja Bantuan Non Tunai dan Manajemen Informasi, meskipun kelembagaannya masih dipertimbangkan pemerintah, termasuk kelembagaan Kelompok Kerja Pelibatan Masyarakat (Pokja PM). OINP yang datang ke Sulawesi untuk membantu upaya tanggap darurat diminta oleh pemerintah untuk berpartisipasi dalam sistem klaster (Humanitarian Advisory Group dan Pujiono Centre, 2019).

Dalam respons di Sulawesi Tengah, meskipun menurut rencana kontinjensi BNPB telah ditetapkan sebelumnya untuk mengawasi seluruh upaya tanggap darurat, pada praktiknya pemerintah nasional menugaskan Kementerian Koordinator Bidang Politik,

Hukum, dan Keamanan untuk peran tersebut. Ini memperumit mekanisme koordinasi sehingga menimbulkan kebingungan terkait rantai komando dan memperlambat pengambilan keputusan. Sekitar 6.000 anggota militer dan polisi juga diikutsertakan untuk membantu mengoordinasikan logistik dan menjaga keamanan dan melakukan pengamanan–kapasitas tambahan yang disambut baik oleh pejabat pemerintah daerah yang diwawancarai dalam penelitian ini; pemerintah daerah juga terdampak bencana dan staf harus mengurus keluarga mereka sendiri dahulu sebelum kembali bekerja.

2.2 Pendekatan kolektif CCE di Sulawesi

Upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah merupakan salah satu upaya tanggap darurat pertama di wilayah ini yang berupaya menerapkan pendekatan kolektif CCE, menyusul upaya tanggap darurat sebelumnya di Filipina pada tahun 2013 dan di Nepal pada tahun 2015 (Davies, 2019). Di Indonesia, pendekatan ini dimotori oleh HCT, dan khususnya OCHA dan UNICEF, bersama IFRC (dengan Palang Merah Indonesia/PMI)—masing-masing memainkan peran kunci. Di lapangan, OCHA memberikan dukungan teknis melalui serangkaian penugasan pakar regional dan global CCE, UNICEF memberikan dukungan keuangan untuk penugasan tersebut, dan IFRC/PMI mengimplementasikan upaya tersebut. Di Jakarta, HCT mengampanyekan manfaat CCE di tingkat strategis dengan pemerintah Indonesia. Kelebihan utama dari pendekatan kolektif di Sulawesi adalah menghimpun umpan balik yang dikumpulkan dari konsultasi di lapangan dan mekanisme umpan balik perorangan⁴ dari organisasi-organisasi yang menjalankan upaya tanggap darurat dan menyajikan umpan balik yang telah dihimpun menjadi satu tersebut kepada para pemangku kepentingan utama. Secara keseluruhan, pendekatan kolektif CCE di Indonesia adalah sistem CCE yang terkoordinasi dengan advokasi

kolektif untuk para pembuat keputusan yang didorong oleh semangat kolaboratif.

Meskipun Pemerintah Indonesia memimpin keseluruhan respons dan AHA Centre mengoordinasikan organisasi internasional, keduanya tidak memimpin pendekatan kolektif CCE. Malahan pemerintah bersama dengan organisasi masyarakat sipil (OMS) dan wakil-wakil masyarakat terlibat dalam pendekatan kolektif secara terbatas dan bersifat ad hoc. Menurut salah satu responden dari AHA Centre, mengoordinasikan CCE berada di luar mandat dan kapasitas mereka sebagai koordinator di tingkat internasional. Oleh karena itu, pendekatan kolektif tidak atas ke bawah (*top-down*) ataupun bawah ke atas (*bottom-up*). Inisiatif CCE berasal dari prioritas nasional yang tidak sepenuhnya terintegrasi dalam prioritas strategi dan belum secara formal diadopsi oleh mekanisme koordinasi nasional dan regional, juga tidak secara sistematis melibatkan partisipasi dari masyarakat terdampak. Ketiga lembaga yang menjadi pendorong utama CCE dalam upaya tanggap darurat—OCHA, UNICEF, dan IFRC—tidak berada dalam posisi pengambil keputusan, tidak juga mewakili masyarakat Sulawesi.

Di Sulawesi Tengah, ada dua keluaran nyata dari pendekatan kolektif CCE. Yang pertama adalah pembentukan CEWG ‘untuk mendukung koordinasi antarklaster dalam mengembangkan, memprioritaskan, menguji, dan mendistribusikan pesan-pesan penyelamatan hidup dan peningkatan kualitas hidup yang disepakati bersama... [dan] untuk mengurangi kesenjangan, kesalahan informasi, dan duplikasi’ (HCT Indonesia, 2018b: 6). CEWG memberi ruang bagi para pelaku kegiatan kemanusiaan untuk berkumpul dan membahas isu-isu yang lebih luas yang berasal dari umpan balik dan bagaimana mereka memengaruhi keseluruhan upaya tanggap darurat.

Sebagian besar anggota kelompok kerja merupakan anggota staf organisasi lokal, nasional, dan internasional yang peran utamanya bukan CCE, dan hanya ada beberapa konsultan yang didedikasikan untuk komunikasi, pelibatan masyarakat, dan/atau akuntabilitas (dan sebagian

4 Termasuk FGD, penilaian, *hotline*, kotak saran, telepon melalui acara radio, media sosial, dll.

besar hanya di Indonesia dengan kontrak enam bulan). Pada tahap awal masa tanggap darurat, CEWG mengadakan pertemuan setiap pekan secara tatap muka dan berkomunikasi setiap hari melalui WhatsApp. Kelompok ini dipimpin oleh beberapa anggota staf nasional, yang sebagian besar bekerja di IFRC, kecuali seorang konsultan UNICEF yang memimpin kelompok untuk paruh pertama tahun 2019. Adanya pembatasan staf internasional yang bekerja di Sulawesi Tengah berarti penempatan staf internasional tidak dapat digunakan dalam koordinasi di lapangan atau peran terkait urusan teknis pelaksanaan respons (*technical delivery role*), sebagaimana yang sering terjadi dalam upaya tanggap darurat lain. Dengan demikian, posisi CEWG yang dipimpin oleh anggota staf nasional dan IFRC serta organisasi kemanusiaan nasional, PMI, masuk akal. Namun, ada beberapa kesenjangan kapasitas karena mengoordinasikan CEWG, menurut seorang responden, 'bukan hal yang biasanya IFRC lakukan...tetapi karena harus ada yang mengoordinasikan kelompok kerja, PMI dan IFRC yang akhirnya melakukannya'.

Selama pertemuan CEWG, anggota kelompok kerja berbagi hal-hal yang menjadi isu di masyarakat yang dikumpulkan dari interaksi di lapangan dan mekanisme umpan balik mereka sendiri. Mereka kemudian mengidentifikasi tiga hingga lima prioritas utama yang dirujuk ke para anggota ke klaster atau subklaster terkait. Misalnya, jika salah satu masalah yang muncul adalah kekurangan air bersih di suatu tempat pengungsian, masalah tersebut akan disampaikan pada saat pertemuan subklaster WASH oleh para pelaku kegiatan kemanusiaan yang menghadiri kedua pertemuan tersebut. Hubungan antara CEWG dengan klaster dan subklaster lainnya bersifat informal dan mengandalkan iktikad baik serta jejaring di antara para pelaku kegiatan kemanusiaan. Pertanyaan terkait keputusan dan kebijakan pemerintah diajukan ke Pusat Data dan Informasi Bencana (Pusdatina), dan jika mereka tidak dapat menjawab, pertanyaan itu diajukan ke tingkat Sekretaris Daerah (Sekda). Pemerintah tidak secara formal mengintegrasikan CEWG ke

dalam proses pengambilan keputusan mereka selama upaya tanggap darurat, meskipun pejabat terkadang menghadiri pertemuan CEWG dan semakin tertarik untuk memasukkan lebih banyak praktik CCE ke dalam kerangka kerja tanggap bencana pemerintah.

Jawaban yang dikumpulkan dari klaster, subklaster, dan pemerintah diberitahukan ke masyarakat melalui lembar pertanyaan yang sering diajukan (FAQ) dan dibagikan dalam format PDF melalui WhatsApp. Cara lain untuk berkomunikasi dengan masyarakat adalah melalui pelaku kegiatan kemanusiaan, petugas kesehatan, dan relawan di lapangan. Setelah beberapa bulan, dibuat sebuah dasbor online di mana pengaduan dan umpan balik dicatat, diunggah secara rutin ke Humanitarian Data Exchange (HDX), dan diposting dengan tautan di situs web pemerintah. Dasbor tersebut dibuat dan dikelola oleh berbagai koordinator CEWG. Sayangnya, dasbor tersebut tampaknya tidak digunakan secara efektif, karena Cuma ada sekitar 40 unduhan dan 3.447 unggahan sebatas oleh hanya empat organisasi (CARE, Oxfam, PMI, dan Save the Children).⁵

Keluaran utama kedua dari pendekatan kolektif CCE adalah Suara Komunitas, sebuah buletin yang bertujuan untuk memperkuat suara dan kekhawatiran masyarakat terdampak, dengan harapan bahwa upaya tanggap darurat akan menjadi lebih berpusat pada masyarakat karena disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Buletin tersebut dibuat oleh CEWG beserta PMI, IFRC, OCHA, Pulse Lab Jakarta, dan UNICEF dan diterbitkan dalam bahasa Inggris dan Bahasa Indonesia. Disebut sebagai 'produk vital' oleh seorang responden, buletin tersebut menggabungkan informasi dari semua dan untuk semua lembaga kemanusiaan dan digunakan untuk menyampaikan berbagai isu agar disertakan dalam agenda para pemangku kepentingan utama dan para pengambil keputusan di berbagai tingkat pemerintahan serta para pelaku kegiatan kemanusiaan yang bukan bagian dari CEWG.

Data untuk buletin dihimpun dari berbagai sumber, termasuk *talk show* mingguan di

5 Akses ke versi dasbor anonim dan tidak terperinci tersedia di sini: <https://data.humdata.org/dataset/cewg-data-on-sector-based-feedback-central-sulawesi-response>.

Radio Nebula yang diselenggarakan bersama oleh PMI bersama pemerintah atau organisasi setempat, penilaian kebutuhan bersama yang dilakukan oleh Humanitarian Forum Indonesia (HFI), penilaian lokasi yang dilakukan oleh Kemensos dan DTM IOM, survei persepsi dengan wanita dan anak perempuan oleh Dana Penduduk PBB (UNFPA), kelompok fokus masyarakat, dan umpan balik lainnya dari media sosial dan diskusi tatap muka dengan masyarakat terdampak.

Edisi pertama Suara Komunitas terbit lebih dari sebulan setelah gempa pada bulan November 2018 dan mencakup informasi tentang cara yang lebih disukai masyarakat terdampak untuk mendapatkan informasi, informasi apa yang mereka minta, dan apakah mereka mengetahui mekanisme umpan balik. Buletin tersebut memperkenalkan program Radio Nebula dan menguraikan isu-isu umum dan rumor-rumor yang sering berkembang serta isu umpan balik utama yang dikumpulkan oleh PMI (CEWG, 2018a). Edisi kedua memperbarui informasi tersebut dan terutama berfokus pada isu hunian sementara, atas permintaan Sekda (CEWG, 2018b). Edisi ketiga dan terakhir dari Suara Komunitas, yang diterbitkan pada Bulan Maret 2019, melanjutkan fokus pada isu hunian yang diperluas ke prioritas lain, seperti akses ke makanan yang beragam dan bergizi dan barang-barang nonmakanan dan masalah perlindungan seperti isu psikososial, perlindungan anak, kesalahan informasi, kekerasan, dan eksploitasi dan pelecehan sesuai dengan analisis hasil penilaian kebutuhan multisektor yang dilakukan oleh REACH. Edisi tersebut juga mencakup hasil survei persepsi UNFPA (CEWG, 2019).

Komponen ketiga CCE—umpan balik dan pengaduan—tidak selalu dirancang agar sesuai dengan konteks tanggap bencana, karena banyak organisasi mengandalkan mekanisme umpan balik dan pengaduan tradisional, seperti *hotline* dan kotak saran, yang mungkin tidak sesuai di segala situasi, terutama jika tidak ada sosialisasi tentang cara penggunaannya. Di Indonesia, banyak responden dan peserta FGD menyatakan bahwa umpan balik paling

baik disampaikan secara tatap muka, melalui pertemuan dengan masyarakat. Akan tetapi, menurut Suara Komunitas, hanya 15% dari umpan balik dilakukan secara tatap muka, sedangkan 57% datang melalui kotak pengaduan/umpan balik (CEWG, 2019). Dalam satu FGD, peserta berkomentar bahwa secara umum mereka merasa tidak tahu bagaimana caranya menyampaikan pengaduan, bahwa mereka hanya berbicara dengan kalangan sendiri ‘dengan harapan ada seseorang yang dapat meneruskan kritik ke “orang dengan posisi lebih tinggi” atau pembuat keputusan’, meskipun mereka tahu bahwa beberapa LSM yang menerima masukan dari kotak saran, mengubah pendekatan bantuannya dari penargetan ke kelompok tertentu (*targeting*) ke seluruh anggota masyarakat (*blanket aid*). Pada saat yang sama, penerima bantuan tampaknya tidak selalu merasa nyaman menggunakan mekanisme pengaduan tatap muka. Menurut seorang pekerja OINP, yang bertanya kepada penerima manfaat perempuan apakah dirinya lebih suka memiliki jamban di dalam daripada di luar rumah yang mereka bangun kembali untuknya, ia mengiyakan, tetapi karena itu bukan uangnya ia merasa tidak dapat mengajukan permintaan karena bukan haknya untuk meminta.

2.3 Transisi dari fase tanggap darurat ke pemulihan

Pada akhir Oktober 2018—hanya berselang satu bulan setelah bencana—pemerintah menyatakan bahwa fase tanggap darurat (yang membutuhkan bantuan segera) telah berakhir dan menyerahkan kendali kepada dinas-dinas di tingkat provinsi dan kabupaten untuk melaksanakan kegiatan selama fase tanggap darurat beralih ke fase pemulihan awal.⁶ Karena berbagai alasan, fase transisi diperpanjang beberapa kali hingga April 2019. Pada fase ini, beberapa dinas di tingkat provinsi dan kabupaten dihubungkan ke kementerian di tingkat nasional, seperti untuk

6 Bencana di Sulawesi Tengah adalah bencana tingkat provinsi, artinya semua wilayah yang terkena dampak berada di satu provinsi. Biasanya, penanggulangan bencana tingkat provinsi dipimpin sepenuhnya oleh pemerintah provinsi. Namun, dalam kasus ini, pemerintah pusat mengambil alih kepemimpinan operasional di masa-masa awal karena provinsi tersebut terdampak parah.

urusan perlindungan, yang tetap berada di bawah Kemensos, sementara urusan yang lain dialihkan. Misalnya, WASH selama tanggap darurat berada di bawah Kemensos di tingkat nasional, tetapi dalam fase transisi kepemimpinan untuk WASH beralih ke Dinas Pekerjaan Umum tingkat provinsi. Pertemuan ICCG berlanjut selama fase transisi, meskipun beberapa lembaga dan LSM menghentikan operasi mereka saat fase tanggap darurat berakhir.

Di awal fase pemulihan pada akhir bulan April 2019, banyak organisasi kemanusiaan internasional secara bertahap menghentikan operasi mereka (baik atas inisiatif sendiri atau permintaan dari pemerintah) yang pertimbangannya lebih didasarkan pada peralihan fase ketimbang berdasarkan tingkat kebutuhan masyarakat terdampak. Seperti yang dijelaskan oleh salah satu staf di badan PBB, 'Lebih sulit bagi organisasi kemanusiaan untuk beroperasi pada fase pemulihan awal.... Para pelaku kemanusiaan mengakui bahwa kebutuhan bantuan kemanusiaan masih ada, tetapi seperti halnya dengan upaya tanggap darurat lainnya, ada satu titik di mana mereka perlu membiarkan orang lain mengambil alih dan melanjutkan pekerjaannya'. Para responden FGD setuju bahwa setelah fase tanggap darurat berakhir, mereka semakin sulit menerima bantuan karena semakin banyak lembaga menghentikan programnya meskipun bantuan masih dibutuhkan dan mereka belum memiliki penghasilan tetap maupun melanjutkan kembali pekerjaan yang sebelumnya dijalani. Hampir 18 bulan setelah bencana, banyak peserta FGD masih mengandalkan bantuan LSM dan mengklaim bahwa program pemerintah tidak berjalan atau tidak menjangkau semua orang.

Sebaliknya, organisasi nasional dan lokal lebih mudah beroperasi di tahap awal pemulihan sering memandang organisasi kemanusiaan 'lari dari tanggung jawab' karena mereka hengkang saat fase tanggap darurat berakhir—meskipun keputusan untuk menghentikan operasi tidak selalu sepenuhnya merupakan keleluasaan mereka, tetapi juga tergantung pada keputusan dari pemerintah dan donor. Namun, meskipun mereka

tahu pekerjaan mereka selama fase pemulihan dapat berakhir sewaktu-waktu dan sebelum kebutuhan semua orang terdampak terpenuhi, badan-badan PBB dan organisasi-organisasi internasional jarang meluangkan waktu untuk membangun kapasitas pihak-pihak yang akan mereka tinggalkan. Menurut makalah posisi yang diajukan oleh OMS lokal, saat pelaku kegiatan kemanusiaan internasional dan nasional berhenti beroperasi, OMS lokal ditinggal begitu saja dengan kesenjangan kemampuan, dan 'tanpa peningkatan kapasitas sebagai mitra lokal', serta tidak 'dibekali kemampuan untuk menghadapi bencana di masa depan dengan lebih efektif' (OMS, 2019: 7).⁷

Dalam hal CCE, CEWG masih berjalan per bulan Februari 2020, tetapi sumber daya lain yang diperuntukkan bagi pendekatan kolektif CCE, seperti Suara Komunitas, berakhir pada bulan Maret 2019, pada akhir fase tanggap darurat. Namun demikian, kebutuhan akan komunikasi bagi masyarakat terdampak masih belum terpenuhi sepenuhnya selama fase pemulihan, terutama karena kompleksitas bencana ini dan kebutuhan banyak orang untuk melakukan relokasi dan menemukan hunian permanen. Lokasi-lokasi tujuan relokasi telah diidentifikasi oleh pemerintah (meskipun rencana tata ruang masih harus disetujui), tetapi lebih banyak sosialisasi untuk berkomunikasi dengan masyarakat yang terdampak mengenai tempat dan alasan mereka mesti melakukan relokasi, serta untuk mengurangi kekhawatiran mereka akan kehidupan sehari-hari, seperti kebingungan terkait persediaan dan fasilitas air bersih, tempat bekerja, dan sekolah untuk anak-anaknya masih perlu dilakukan.

Rencana tanggap darurat awal mencatat bahwa strategi eksit 'program CCE dibayangkan dapat diintegrasikan ke dalam mekanisme tanggap darurat dan pemulihan yang sudah ada, termasuk, jika perlu, bersama mitra kegiatan kemanusiaan dan/atau pembangunan. Mengingat akuntabilitas dan ketangguhan masyarakat merupakan tema inti pembangunan, pekerjaan ini dapat dialihkan dengan mulus ke fase pemulihan dan rekonstruksi apabila langkah ini relevan' (HCT Indonesia, 2018b: 8). Namun pada praktiknya, peralihan

7 Makalah ini tidak secara khusus merujuk pada CCE, tetapi berbicara tentang upaya tanggap darurat secara keseluruhan.

pekerjaan tersebut belum ‘mulus’. Sedang berlangsung diskusi, khususnya di IFRC, yang memimpin CEWG, mengenai apa yang harus dilakukan untuk CEWG—apakah harus tetap dikelola IFRC sampai operasi mereka selesai pada tahun 2021 lalu diakhiri, atau apakah harus dialihkan kepada organisasi lain yang dapat melanjutkan pekerjaan tersebut. Hingga bulan Februari 2020, belum ada keputusan yang dibuat.

Namun demikian, salah satu cara melanjutkan pendekatan kolektif CCE adalah melalui CoP yang saat ini tengah didirikan di Indonesia oleh para pelaku utama yang sama, yang mendirikan CEWG (UNICEF, OCHA, dan IFRC). Tujuan dari CoP ‘adalah untuk meningkatkan pengalaman *platform* multisektor yang menyatukan beragam mitra, memberikan dukungan teknis dalam meningkatkan

koordinasi, pelaksanaan, dan advokasi pendekatan pelibatan masyarakat yang lebih inklusif dalam aksi kemanusiaan’ (kerangka acuan belum dipublikasikan). Untuk CoP, pelajaran yang dipetik di Sulawesi oleh CEWG dan lainnya akan dilembagakan di tingkat nasional, dan struktur tingkat nasional akan dikembangkan, agar dapat diterapkan kembali di wilayah yang terdampak bencana berikutnya. Karena CoP masih menjalani tahap konsultasi, sulit untuk menilai apakah ini akan menjadi cara yang efektif untuk melanjutkan pendekatan kolektif CCE. Selain itu, seperti halnya CEWG, CoP sebagian besar dimotori oleh komunitas kemanusiaan internasional. Agar efektif, CoP harus diintegrasikan ke dalam rencana kesiapsiagaan nasional dan struktur koordinasi tanggap bencana oleh BNPB.⁸

8 Munculnya COVID-19 menghambat fase konsultasi CoP. Upaya tanggap darurat aktif dialihkan kembali ke CEWG. Karena CoP tidak pernah disahkan atau disertakan ke dalam struktur koordinasi upaya tanggap darurat HCT atau pemerintah, CEWG yang telah diaktifkan kembali sulit diterima oleh stuktur koordinasi kemanusiaan yang ada.

3 Dampak pendekatan kolektif CCE bagi upaya tanggap darurat kemanusiaan

Bagian ini mengevaluasi kelebihan dan kekurangan pendekatan kolektif CCE dalam upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah. Meskipun pendekatan kolektif memberi nilai tambah bagi keseluruhan upaya tanggap darurat melalui peningkatan koordinasi dan advokasi kolektif berdasarkan umpan balik yang dihimpun, bukan berarti bahwa CCE telah dilakukan dengan baik. Masyarakat terdampak yang berpartisipasi dalam FGD untuk penelitian ini merasa informasi yang mereka terima kurang memadai, dan para pekerja kemanusiaan yang diwawancarai untuk penelitian ini menyepakati pernyataan tersebut. Komunikasi lebih sering berjalan satu arah alih-alih dua arah, dan lingkaran umpan balik tidak diatasi dengan baik dengan mengomunikasikan keputusan kembali ke masyarakat terdampak atau meningkatkan upaya tanggap darurat berdasarkan umpan balik mereka secara sistematis, atau sesuai dengan porsi yang dibutuhkan. Namun demikian, upaya tanggap darurat tidak harus memiliki CCE sebelumnya untuk melakukan CCE secara kolektif pada saat respons. Selain itu, pendekatan kolektif CCE memang sering kali terbukti meningkatkan CCE dalam upaya tanggap darurat, seperti yang terjadi di Indonesia.

3.1 Manfaat pendekatan kolektif CCE bagi upaya tanggap darurat kemanusiaan

Pengenalan pendekatan kolektif CCE berdampak secara positif bagi upaya tanggap darurat kemanusiaan di Sulawesi Tengah, baik melalui tujuan teknis pelibatan yang efisien maupun

tujuan untuk memastikan upaya tanggap darurat berorientasi pada masyarakat dan memperkuat suara masyarakat yang terdampak. Seperti yang dikatakan oleh anggota staf nasional dari salah satu OINP, 'CEWG... tidak bisa dilakukan satu organisasi sendiri'. Banyak responden menyatakan pendekatan kolektif sebagai solusi bagi upaya tanggap darurat yang makin terpisah-pisah (*siloed*), yang membagi kebutuhan ke dalam berbagai klaster. Justru, pendekatan kolektif CCE harus mengatasi masalah-masalah lintas sektor secara kolektif dan mendorong keluaran-keluaran lintas sektor yang kolektif. CEWG menyediakan ruang untuk membagikan dan membahas kekhawatiran-kekhawatiran masyarakat terdampak yang kompleks dan multidimensional, sebelum diteruskan ke klaster, organisasi, dan kementerian pemerintah terkait. Menurut seorang staf nasional PBB, ia menghadiri CEWG untuk mengangkat sejumlah isu dan kekhawatiran yang ia dengar dari para penerima manfaatnya yang berada di luar mandat lembaganya agar suara mereka dapat didengar.

Berbagi umpan balik dan isu-isu utama yang dihadapi oleh masyarakat dalam satu ruang juga memfasilitasi pelaksanaan analisis tren-tren besar. Analisis tersebut tidak dapat dilaksanakan tanpa CEWG. Meskipun ada lebih banyak data dan hanya sedikit analisis data dalam upaya tanggap darurat ini (lihat subbagian 4.2.5), analisis yang paling nyata hadir dalam Suara Komunitas, keluaran CEWG yang mengumpulkan umpan balik dari masyarakat dan menyampaikannya kepada organisasi dan pejabat pemerintah yang memiliki kewenangan pengambilan keputusan. Edisi kedua buletin

tersebut menyebutkan bahwa kekhawatiran yang diangkat dalam edisi pertama disampaikan

kepada otoritas pemerintah di Sulawesi Tengah melalui diskusi dengan pemerintah provinsi secara langsung dan melalui koordinator klaster yang mewakili kementerian di tingkat nasional. Umpan balik tersebut disambut oleh pemerintah provinsi sebagai peluang untuk memenuhi kebutuhan mendesak orang-orang yang terlantar akibat berbagai bencana secara lebih baik lagi. Selain itu, Sekretaris Daerah meminta agar edisi berikutnya lebih berfokus pada isu-isu yang kompleks seputar hunian sementara (CEWG, 2018b: 2–3).

Menurut salah satu pemimpin CEWG, Sekda menggambarkannya sebagai ‘produk yang baik dan bermanfaat’.

CEWG juga berbagi umpan balik dengan klaster lain dan kementerian terkait secara lisan. Manfaat pendekatan kolektif adalah CEWG dapat melakukan advokasi dengan satu suara. Salah satu contohnya adalah ketika subklaster hunian meneruskan umpan balik yang dikumpulkan dari masyarakat tentang ketidaksukaan mereka terhadap hunian bergaya barak komunal yang direncanakan sebagai hunian sementara kepada pemerintah provinsi. Meskipun ada berbagai tekanan dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi akhirnya setuju untuk mengizinkan LSM membangun hunian sementara untuk perorangan (*individual temporary shelter*) di samping hunian komunal yang dibangun oleh pemerintah sebagai bentuk kompromi kecil, berdasarkan umpan balik kolektif mengenai preferensi masyarakat. Hal ini memudahkan pekerjaan advokasi belakang layar yang disebutkan dalam subbagian 4.1.3, karena organisasi-organisasi secara bersama-sama mendekati pemerintah. Menurut salah seorang responden, pendekatan ini ‘seperti satu organisasi tunggal yang mencoba melakukan sesuatu, yang membuat semua orang merasa aman karena ada rasa kebersamaan dalam penyelesaian

sejumlah masalah, dan saat bertemu dengan pemerintah, semua organisasi dipandang sebagai satu kesatuan’.

Manfaat lain dari pendekatan kolektif CCE yang disebutkan oleh responden termasuk pengoptimalan energi dan sumber daya dengan menyalurkannya ke dalam prioritas yang diidentifikasi secara kolektif dan pencegahan duplikasi dan mengisi kesenjangan melalui koordinasi. Menurut salah seorang responden, tanpa pendekatan kolektif, ‘hampir mustahil bagi satu organisasi untuk menjangkau seluruh masyarakat...[dan] isu-isu kompleks sulit untuk diatasi oleh hanya satu lembaga’.

3.2 Hambatan bagi upaya tanggap darurat kemanusiaan akibat pendekatan kolektif CCE

Pendekatan kolektif CCE juga membatasi upaya tanggap darurat kemanusiaan di Sulawesi Tengah. Sekalipun beberapa responden merasa bahwa pendekatan tersebut menghemat sumber daya, beberapa responden lain –terutama dari organisasi yang telah memperuntukkan sumber daya untuk CCE dan CEWG–mengatakan bahwa pendekatan kolektif membutuhkan waktu dan sumber daya, terutama dalam pengaturan awalnya, meskipun mereka sepakat bahwa pendekatan tersebut menghemat sumber daya begitu sudah berjalan. Responden lain merasa bahwa hasil pendekatan kolektif sepadan dengan upaya yang dikeluarkan tetapi lebih banyak waktu diperlukan demi mencapai kesepakatan: ‘Terkadang butuh satu atau dua minggu, dan itu merupakan waktu yang lama dalam tanggap darurat’. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah pendekatan kolektif CCE harus diimplementasikan dalam upaya tanggap darurat jangka pendek, mengingat banyaknya waktu dan sumber daya yang perlu diinvestasikan agar pelaksanaannya efektif, terutama jika belum disertakan dalam rencana kesiapsiagaan.⁹ Dalam upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah, waktu yang dihabiskan untuk membangun dan mengimplementasikannya terbayar dalam jangka

9 Pertanyaan ini akan dieksplorasi lebih lanjut dalam laporan akhir yang akan dibuat untuk proyek ini, yang mencakup data dari kelima studi kasus (Republik Afrika Tengah, Republik Demokratik Kongo, Indonesia, Mozambik, dan Yaman).

panjang. Pendekatan kolektif CCE menciptakan pendekatan yang efisien yang berfokus pada dan mencakup advokasi untuk isu-isu yang dianggap sebagai prioritas utama dalam upaya tanggap darurat, alih-alih pada masing-masing sektor, dan memfasilitasi advokasi kolektif yang lebih efektif dalam upaya tanggap darurat di mana para pelaku kemanusiaan yang terlibat dalam CEWG tidak memiliki kewenangan untuk membuat keputusan sendiri.

Namun demikian, kurangnya kewenangan pengambilan keputusan ini membuat responden lain merasa bahwa, meskipun pendekatan kolektif tidak menghambat upaya tanggap darurat, pendekatan tersebut tidak memberi manfaat juga bagi upaya tanggap darurat, karena sebagian besar saran yang diajukan tidak mendapatkan tanggapan yang memadai dari pemerintah. Menurut mereka, ini adalah bukti bahwa pendekatan kolektif ‘tidak efektif karena perubahan yang diupayakan tidak terjadi’. Sementara itu, sekalipun keluaran-keluaran seperti Suara Komunitas dipuji oleh beberapa responden, responden lain merasa keluaran-keluaran tersebut ‘bukan benar-benar bagian Dari pendekatan kolektif. Pendekatan tersebut tidak jadi lebih populer atau berpengaruh’. Meski mendukung CEWG, HCT bukanlah pembuat keputusan utama dalam upaya tanggap darurat ini. Kecuali ada dukungan pada tingkat pengambilan keputusan (dalam hal ini, pemerintah), pendekatan kolektif CCE tidak mungkin memiliki dampak berskala besar. Sebaliknya, tanpa pendekatan kolektif untuk melakukan advokasi bersama atas nama masyarakat terdampak, keinginan masyarakat mungkin sama sekali terabaikan, dan manfaat yang dihasilkan sedikit, khususnya dalam hal hunian, mungkin tidak terjadi seperti yang terjadi saat itu.

Selain itu, beberapa responden beranggapan bahwa seharusnya pembahasan topik pelibatan masyarakat tidak dilakukan saat ini mengingat

masyarakat takkan dapat dilibatkan tanpa diberdayakan terlebih dahulu. Masyarakat tidak tahu bahwa mereka dapat terlibat, memiliki hak untuk terlibat, dan bahwa suara mereka harus didengar. Tugas mendasar terkait pelibatan masyarakat adalah memberdayakan masyarakat untuk memahami hak-hak, kebutuhan, mekanisme untuk memintanya, dan organisasi mana saja yang dapat memenuhinya. Jika mengetahui hal ini, mereka dapat “mengorganisir” diri mereka sendiri.

Responden lain setuju dan menyatakan bahwa bagian dari kerja pelibatan masyarakat adalah mengajarkan masyarakat untuk memperjuangkan apa yang mereka inginkan tanpa membuat pemerintah “risih”. Akan tetapi, persepsi bahwa masyarakat yang terdampak tidak mengetahui hak-hak mereka atau tidak mau menuntut hak-hak mereka tidak terbukti benar dalam FGD untuk penelitian ini. Dalam FGD, peserta menjelaskan bahwa mereka sadar akan hak-haknya dan telah berupaya mendapatkan pemenuhan hak-hak tersebut, tetapi keluhan dan protes mereka belum ditanggapi. Protes sudah tidak lagi diajukan karena mereka menganggap hal tersebut hanya membuang-buang waktu dan mereka tidak pernah menerima tanggapan yang memadai. Mereka bilang, ‘Satu-satunya yang bisa kami lakukan saat ini adalah pasrah kepada Tuhan’. Edisi kedua Suara Komunitas melaporkan bahwa 73% responden survei mengetahui mekanisme umpan balik, tetapi jika umpan balik tidak mengarah pada perubahan yang nyata, dan lingkaran umpan balik tidak ditutup dengan penjelasan yang menyebutkan alasan pengaduan mereka belum ditanggapi, masyarakat yang terdampak akan berhenti menggunakannya.

4 Faktor-faktor pendukung dan penghambat pendekatan kolektif CCE

Penelitian ini menggali beberapa faktor yang mendukung dan menghambat pendekatan kolektif CCE dalam upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah, Indonesia. Dalam hal faktor-faktor pendukung, pendekatan kolektif diperkuat oleh semangat kolaboratif dan hubungan yang sudah terjalin antara para pelaku kegiatan kemanusiaan dan pejabat pemerintahan. Ada cara-cara kerja yang disepakati mengenai sistem kluster yang dimodifikasi dan dipimpin oleh pemerintah, yang melibatkan advokasi “di belakang layar” oleh badan-badan PBB dan para pelaku kegiatan kemanusiaan internasional lain dengan pejabat pemerintahan dan organisasi-organisasi regional, nasional, dan lokal. Dalam hal CCE, teknologi, khususnya WhatsApp, digunakan untuk berkomunikasi secara lebih luas dan dengan lebih banyak pemangku kepentingan selama upaya tanggap darurat, yang meningkatkan kolektivitas upaya tanggap darurat.

Sebaliknya, ada juga beberapa faktor yang menghambat pendekatan kolektif CCE. Dari sisi pemerintah, terlambatnya pengambilan keputusan dan terganggunya alur komunikasi berarti sektor kemanusiaan tidak selalu memiliki informasi untuk disebarkan kepada masyarakat yang terdampak. Dari sisi komunitas kemanusiaan, sistem koordinasi dan komunikasi yang paralel dan tumpang tindih menghambat dan mempersulit pendekatan kolektif. Selain itu, kurangnya kapasitas lokal untuk CCE berarti sumber daya khusus dari beberapa badan PBB dan IFRC harus didatangkan dari luar, dan penggunaan terminologi yang membingungkan serta perbedaan bahasa yang digunakan membuat organisasi-organisasi lokal

dan nasional kesulitan berpartisipasi dalam CEWG. Yang terakhir, meskipun data yang terkumpul berjumlah besar, sebagian besar tetap berada di tingkat mikro dan tidak dikurasi atau ditata dengan cara yang sesuai untuk dianalisis di tingkat makro guna meningkatkan upaya tanggap darurat.

4.1 Faktor pendukung

4.1.1 Semangat kolaboratif

Salah satu faktor utama yang turut mendukung pendekatan kolektif adalah semangat kolaboratif yang lazim di Indonesia, atau sebagaimana dijelaskan oleh salah seorang responden: ‘Gagasan kolektiflah yang sebenarnya menggerakkan sistem kolektif ini’. Melalui berbagai wawancara dan percakapan, tampak jelas bahwa para pelaku kegiatan kemanusiaan dan pejabat pemerintahan lebih menyukai kerja sama dalam upaya tanggap darurat kemanusiaan—hal ini utamanya dikarenakan rasa kebersamaan dan apresiasi atas manfaat yang lahir dari kolaborasi. Sebagaimana yang salah seorang responden katakan, ‘Di Indonesia ada budaya kerelawanan, saling membantu, kebersamaan, dan saling peduli’.

Sumber daya yang terbatas juga menuntut para pelaku untuk bekerja sama guna memastikan efisiensi maksimum yang minim kesenjangan dan duplikasi. Sebagaimana yang salah seorang staf PBB katakan, ‘Berbagai organisasi berupaya semaksimal mungkin untuk saling berkoordinasi karena masing-masing memahami bahwa mereka hanya memiliki

sumber daya yang sangat terbatas kecuali mereka saling bekerja sama'. Banyak pelaku kegiatan kemanusiaan yang datang ke Sulawesi telah menyadari hal ini di Lombok yang hanya berselang beberapa bulan sebelumnya, dan mereka menerapkannya lagi di Sulawesi meskipun sumber dayanya lebih memadai jika dibandingkan saat di Lombok karena adanya bantuan internasional.

4.1.2 Hubungan yang sudah terjalin dan cara kerja yang sudah mapan dalam upaya tanggap darurat yang dipimpin pemerintah pusat

Faktor utama yang mendorong semangat kolaboratif ini yang memungkinkan diterapkannya pendekatan kolektif CCE adalah cara-cara kerja yang telah terbentuk sebelumnya dan hubungan di antara para pekerja kemanusiaan dan antara mereka dan pemerintah. Indonesia memiliki warisan nasional penanggulangan bencana dan tingginya persentase staf nasional di dalam badan-badan PBB dan OINP berarti sebagian besar dari staf yang terlibat dalam upaya tanggap darurat bencana di Sulawesi juga pernah terlibat dalam upaya tanggap darurat di setiap bencana di Indonesia, mulai dari bencana tsunami Samudra Hindia di Aceh pada tahun 2004; beberapa responden menyebut upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah sebagai 'reuni Aceh'. Mereka yang melaksanakan upaya tanggap darurat juga memiliki hubungan pribadi dengan para pejabat pemerintah—dan badan-badan PBB memiliki hubungan kemitraan bilateral dengan kementerian-kementerian di pemerintahan—yang dapat mereka manfaatkan, tidak seperti di negara-negara lain yang perlu menjalin hubungan dan jejaring seperti itu terlebih dahulu sebelum dapat dimanfaatkan. Sebagai contoh, di samping program HCT, OCHA Indonesia mengadakan pertemuan koordinasi dwiwulan dengan pemerintah, para donor, sejumlah LSM nasional dan internasional, badan-badan PBB, sektor swasta, dan berbagai universitas. Pertemuan tersebut turut memelihara hubungan dan terus memberikan informasi kepada semua pihak sebelum terjadi bencana.

Contoh lain dari hubungan yang sudah terjalin sebelumnya yang mendukung pendekatan kolektif melibatkan OINP dan

para mitra lokal mereka di lapangan di Sulawesi. Akibat keputusan pemerintah yang menetapkan agar OINP bekerja melalui para mitra pelaksana lokal, pada beberapa bulan pertama masa tanggap darurat, banyak OINP mesti bersusah payah mengidentifikasi mitra yang tepat; tetapi, mereka yang sebelumnya telah menjalin hubungan dengan mitra lokal dapat mulai melakukan penyusunan program jauh lebih cepat. Dalam ketergesa-gesaan untuk mencari mitra, banyak OINP mendapatkan mitra yang ternyata tidak sesuai. Sebagai contoh, beberapa OINP mengontrak LSM kecil untuk mengurus uang dalam jumlah besar sementara sistem administrasinya tidak mumpuni, atau untuk melakukan pekerjaan seperti rekonstruksi yang belum pernah mereka lakukan. Cara kerja yang sudah mapan juga berkontribusi terhadap pendekatan kolektif. Dukungan terhadap sistem klaster dan subklaster yang terlihat di semua tingkat pemerintahan serta badan-badan PBB dan LSM juga mencerminkan semangat kolektif. Salah seorang pekerja PBB mengatakan bahwa adanya klaster yang didukung oleh pemerintah mempermudah pelaksanaan tindakan kolektif. Meskipun salah satu organisasi lokal menyatakan bahwa mereka belum berbagi pengaduan dengan lembaga lain karena masalah kerahasiaan, mereka mengangkat isu-isunya dalam pertemuan klaster, subklaster, dan kelompok kerja. Karena telah saling mengenal, beberapa responden menekankan bahwa lebih mudah bagi mereka untuk mendekati para pelaku di klaster lain saat muncul kebutuhan di luar program atau mandat mereka sendiri.

4.1.3 Advokasi “di belakang layar” dengan pemerintah

Hubungan yang sudah terjalin dan cara kerja yang sudah terbentuk sebelumnya juga menciptakan ruang dan peluang bagi badan-badan PBB dan OINP untuk bekerja “di belakang layar” dengan pemerintah dan melakukan advokasi untuk perubahan. Salah seorang staf PBB menggambarkan peralihan ke peran yang lebih mendukung sebagai ‘peran yang sulit untuk dimainkan karena untuk melakukan sesuatu tanpa mendapatkan pengakuan dan memastikan pihak lain “terlihat” diperlukan serangkaian keterampilan unik—keterampilan

berdiplomasi, keterampilan interpersonal, bekerja di belakang layar, berkolaborasi dengan pihak lain dan mendukung rekan sejawat’.

Salah satu contohnya adalah bagaimana berbagai LSM dan subklaster hunian dapat bekerja dengan Pusdatina untuk memastikan bahwa yang paling rentan di masyarakat, seperti janda dan penyandang disabilitas, diprioritaskan dan diberi akses ke hunian yang sesuai. Berdasarkan umpan balik dari masyarakat di sekitar hunian sementara, yang dikumpulkan dan disosialisasikan melalui Suara Komunitas edisi kedua, klaster hunian disertakan ke dalam pedoman tentang hunian sementara yang disahkan oleh pemerintah provinsi, yang memungkinkan LSM untuk membangun hunian sementara perorangan (*individual temporary shelter*) selain hunian kolektif yang dibangun oleh pemerintah.

Sebagian besar staf internasional tetap berada di Jakarta untuk membantu pemerintah dalam kapasitas teknis, sementara staf nasional dikerahkan ke Sulawesi, karena badan-badan PBB dan OINP menyadari bahwa upaya tanggap darurat harus dilihat sebagai upaya tanggap darurat nasional yang dipimpin oleh Pemerintah Indonesia. Hal ini berlaku juga hingga ke kapasitas CCE yang mendukung CEWG dan penerbitan Suara Komunitas.

Sementara CEWG di Sulawesi dipimpin oleh anggota staf nasional, sebagian besar kapasitas yang didatangkan dari luar dan staf internasional berada di Jakarta. Menurut seorang pakar internasional yang diikutsertakan untuk membantu pelaksanaan CCE, dengan tetap berada di Jakarta, staf internasional dapat ‘memastikan pelibatan masyarakat dan AAP tetap disertakan dalam agenda’. Jadi, meskipun upaya tanggap darurat dipimpin secara lokal oleh pemerintah pusat dan provinsi, dan melibatkan banyak organisasi lokal dan nasional di lapangan, dorongan untuk melaksanakan CCE datang dari tingkat internasional yang berbasis di Jakarta. Pendekatan CCE yang melibatkan dua tingkat koordinasi (*two-pronged approach*) ini ditekankan baik di lapangan maupun di ibukota—memastikan CCE tetap menjadi perhatian selama upaya tanggap darurat.

4.1.4 Penggunaan teknologi untuk berkomunikasi

Yang terakhir, penggunaan teknologi untuk berkomunikasi juga turut mendukung pendekatan kolektif CCE. Staf nasional menyebut WhatsApp merupakan pendorong utama kemudahan komunikasi. Anggota staf nasional dari salah satu organisasi PBB menjelaskan bahwa koordinasi kamp bahkan dilakukan dari jarak jauh melalui WhatsApp, yang memungkinkan para manajer kamp menghubungi IOM di Jakarta melalui ponsel mereka. Anggota staf nasional IFRC juga menyebutkan bahwa WhatsApp berguna dalam memastikan agar CEWG tetap berjalan saat tidak ada cukup poin untuk didiskusikan sebagai alasan untuk mengadakan pertemuan. Yang lain merasa bahwa WhatsApp menyelesaikan masalah organisasi lokal yang tidak memiliki kapasitas sumber daya manusia yang cukup untuk dilibatkan dalam semua pertemuan klaster (lihat 3.2.2) karena mereka masih dapat diikutsertakan ke dalam berbagai grup WhatsApp klaster (lihat juga Humanitarian Advisory Group dan Pujiono Centre, 2019).

WhatsApp juga dikutip dalam FGD di Palu sebagai cara bagi orang-orang yang terdampak untuk berkomunikasi dengan organisasi-organisasi kemanusiaan. Salah satu FGD menjelaskan bahwa mereka menggunakan WhatsApp untuk ‘menghubungi lembaga-lembaga kemanusiaan lain secara langsung agar segera mengirim makanan dan kebutuhan dasar lain di lokasi, alih-alih menggunakan skema pemerintah’. Alhasil, distribusi barang dari Jakarta hanya memakan waktu tiga hari setelah bencana. Namun demikian, kelompok tersebut sepakat bahwa mereka lebih menyukai komunikasi tatap muka karena tidak semua orang melek huruf atau memiliki ponsel. FGD lain, sebaliknya, tidak memiliki detail kontak organisasi kemanusiaan, sehingga tidak dapat mengirim pesan melalui WhatsApp. Mereka lebih senang menggunakan WhatsApp untuk berkomunikasi dengan para pekerja kemanusiaan secara langsung daripada berkumpul dengan banyak orang di kantor-kantor LSM.

Akan tetapi, bagi staf internasional, WhatsApp dipandang sebagai faktor pendukung sekaligus penghambat. Seperti yang dijelaskan oleh seorang pakar internasional,

Hal unik lainnya yang ditemukan dalam upaya tanggap darurat ini yakni bahwa semua orang menggunakan WhatsApp, sehingga yang terjadi adalah gelombang tsunami pesan WhatsApp. Ini mengubah segalanya 100%. WhatsApp mengubah aksi tanggap bencana secara menyeluruh. Biasanya, kami akan membuat situs web untuk berbagi dokumen dan memiliki milis yang terbuka bagi siapa pun yang ingin bergabung. Sekarang, kita hanya perlu mencari seseorang yang menjadi anggota grup WhatsApp. Tidak ada daftar grup WhatsApp, tidak ada catatan terkait grup WhatsApp. Setiap grup rata-rata menerima 200–300 pesan per jam, dan kita harus memindai semuanya. Banyak dari pesan yang diterima juga menyertakan lampiran dan PDF. Dulu, kami Cuma dapat enam surel sehari.

Ada grup WhatsApp untuk setiap klaster yang ‘efektif digunakan di Indonesia’, menurut seorang staf OINP, ‘karena di Indonesia semuanya dilakukan melalui WhatsApp’. Akan tetapi, bagi dirinya dan pimpinan klaster lain, sering kali hal tersebut membuat frustrasi karena mereka menerima pesan baru setiap beberapa menit (biasanya dalam Bahasa Indonesia), dan pesan-pesan ini tidak ditata ke dalam topik atau tema, yang biasanya dilakukan jika komunikasi dilakukan melalui surel atau DropBox. Menurut Humanitarian Advisory Group dan Pujiono Centre (2019: 11), ‘ada sekitar 45 grup WhatsApp yang beroperasi selama fase tanggap darurat’. Jika ini menjadi tren ke depannya, organisasi kemanusiaan perlu berpikir kritis tentang cara terbaik menggunakan WhatsApp di antara mereka dan dengan masyarakat yang terdampak, dengan mempertimbangkan bahwa sebagian masyarakat takkan dapat turut berpartisipasi akibat variasi tingkat melek huruf, status sosial ekonomi, usia, dan akses ke teknologi.

4.2 Faktor penghambat

4.2.1 Keterlambatan dalam pengambilan keputusan dan terganggunya arus komunikasi

Pendekatan kolektif CCE tetap akan gagal sekalipun sudah direncanakan dengan matang apabila, sebagaimana diterangkan oleh salah satu responden, ‘informasi yang diberikan kepada masyarakat tidak memadai’. Menurut salah satu narasumber, ‘Sebagian besar permintaan informasi atau umpan balik bagi masyarakat yang tidak dapat dipenuhi adalah yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah, seperti hunian permanen, tunjangan biaya hidup, dan insentif untuk rekonstruksi rumah’. Karenanya, faktor utama yang menghambat efisiensi dan efektivitas pendekatan kolektif CCE di Sulawesi Tengah adalah keterlambatan dalam pengambilan keputusan dan terganggunya arus komunikasi antara pemerintah dan para pelaku kegiatan kemanusiaan serta antara berbagai organisasi.

Dalam hal pengambilan keputusan, Indonesia memiliki struktur pemerintahan yang relatif terdesentralisasi, tetapi selama keadaan darurat nasional, pengambilan keputusan tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Keterlambatan sering terjadi ketika keputusan tidak diambil dengan cepat atau tidak dikomunikasikan ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Pada upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah, arus komunikasi dirancang secara vertikal, dengan pengambilan keputusan dilakukan oleh pemerintah pusat dan disampaikan kepada pemerintah tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, dan kota, atau desa sebelum akhirnya diterima masyarakat. Kendati demikian, begitu sampai di tingkat kota atau desa, informasi sering kali tetap berada di kantor administrasi kota atau desa—tempat yang jarang didatangi masyarakat. Sebaliknya, umpan balik dirancang untuk disampaikan oleh masyarakat kepada wali kota atau kepala desa, yang meneruskannya ke pemerintah kecamatan, yang kemudian meneruskannya ke pemerintah kabupaten lalu ke pemerintah provinsi sebelum akhirnya diterima oleh pemerintah pusat. Dalam upaya tanggap darurat, sistem klaster dan subklaster membantu memastikan agar umpan balik ini disalurkan ke kementerian terkait oleh para pihak pengumpul umpan balik seperti

LSM, badan-badan PBB, organisasi lokal, atau perwakilan masyarakat yang menyampaikan masalah kepada mitra pemerintah terkait pada pertemuan klaster dan subklaster.¹⁰

Namun, jika komunikasi dari salah satu level tidak dilaksanakan atau disalahpahami, baik dalam penyampaian informasi atau pemenuhan kebutuhan masyarakat, seluruh arus komunikasi akan terganggu atau, sebagaimana disampaikan salah satu peserta FGD: ‘Semestinya ada informasi terkait bantuan dan pendampingan, tetapi kami belum menerimanya’. Salah satu contoh keterlambatan pengambilan keputusan terjadi ketika pemerintah provinsi menunggu keputusan pemerintah pusat terkait pendanaan, dan sebaliknya, pemerintah pusat menunggu pemerintah provinsi untuk menyusun rencana rekonstruksi, yang anggarannya tidak mungkin akurat mengingat pemerintah provinsi tidak tahu seberapa besar anggaran yang akan diterima dari pemerintah pusat. Ini benar terjadi sebagaimana tertera dalam tinjauan langsung seketika yang dilakukan Komite Manajemen Bencana (*Disaster Management Committee*) dan *Swiss Solidarity*, ‘Menurut narasumber utama, selama 30 hari pertama upaya tanggap darurat, mereka dibingungkan oleh ketidakjelasan tanggung jawab pemerintah pusat dan provinsi, proliferasi pemerintah dan para pelaku nonpemerintah, serta lamanya waktu yang dibutuhkan untuk menjalankan struktur koordinasi’ (Lawry-White et al., 2019: 6-7; baca juga subbagian 3.2.2).

Kesalahpahaman juga terjadi saat pemerintah provinsi memberikan instruksi kepada pemerintah kota dan desa untuk tidak melakukan pemeriksaan kartu identitas penerima bantuan secara ketat. Informasi terkait keputusan tersebut disalahpahami di tingkat kota dan desa, sehingga yang terjadi adalah semua penerima bantuan wajib menunjukkan kartu identitas yang mengakibatkan kebingungan dan frustrasi di antara anggota masyarakat yang membutuhkan. Sebagaimana

dijelaskan dalam salah satu FGD yang diadakan di Palu, pengungsi internal diwajibkan memiliki kartu identitas atau dokumen lain yang memiliki cap dari kepala desa. Kendati demikian, kepala desa sulit ditemui karena sibuk menangani korban yang merupakan anggota keluarganya sendiri dan juga mesti direlokasi dari rumahnya. Menurut para pengungsi internal, mereka takkan dapat bantuan pemerintah tanpa dokumen-dokumen tersebut.¹¹

Masyarakat terdampak yang berpartisipasi dalam FGD untuk penelitian ini merasa bahwa informasi dari pemerintah dan organisasi-organisasi kemanusiaan kurang jelas, serta informasi yang diterima sering kali tidak akurat. Satu kelompok menyatakan bahwa mereka ‘tidak mendapatkan informasi sama sekali terkait pihak yang harus dihubungi guna mendapatkan donasi, baik dari pemerintah atau LSM dan OINP’. Kelompok lain mengatakan bahwa mereka masih bingung apakah akan direlokasi atau diberi paket stimulus pemerintah untuk rekonstruksi rumah. Kelompok ketiga menyatakan bahwa daftar calon penerima bantuan tidak jelas karena selalu berubah. Sekalipun pemerintah telah menetapkan kriteria tentang para penerima paket stimulus, kriteria kelayakan ini tidak dikomunikasikan dengan jelas kepada masyarakat terdampak dan tidak dipatuhi secara ketat. Banyak responden dalam FGD untuk studi ini mengeluh bahwa mereka hanya menerima sebagian dari bantuan yang seharusnya mereka terima.

Saat fase tanggap darurat berakhir, informasi utama yang diminta oleh masyarakat terdampak adalah informasi mengenai hunian sementara (CEWG, 2018b) Kurangnya komunikasi terkait hunian sementara tidak disebabkan oleh gangguan komunikasi, tetapi karena keterlambatan dalam pengambilan keputusan terkait jenis hunian yang akan diberikan dan pihak pemberi bantuan hunian, serta tujuan relokasi, terutama bagi masyarakat yang mesti

10 Selama fase tanggap darurat, mitra pemimpin mencakup berbagai kementerian. Selama fase transisi dan pemulihan, tanggung jawab kepemimpinan dialihkan ke dinas provinsi dan kabupaten. Namun demikian, kewenangan pengambilan keputusan sedikit banyak tetap berada di tangan pemerintah pusat.

11 Kesulitan ini diperparah oleh dilaksanakannya beberapa pilihan lain, utamanya untuk tiga bulan pertama upaya tanggap darurat, saat semua bantuan diberikan secara terpusat oleh pemerintah di Sulawesi Tengah.

melakukan relokasi dari wilayah terdampak atau yang dianggap berisiko tinggi mengalami tsunami dan likuefaksi di masa depan. Meskipun sudah diketahui bahwa rekonstruksi tidak dapat dilakukan di sejumlah daerah, peta resmi yang menentukan batas zona merah secara tepat masih belum diselesaikan oleh pemerintah. Menurut informasi terbaru tanggal 28 Februari 2020 yang disampaikan oleh Subklaster Hunian, satu dari lima hunian sementara belum direncanakan. Di Kabupaten Palu, yang mencakup Balaroa dan Petobo (dua lokasi likuefaksi), satu dari dua hunian sementara belum direncanakan (Subklaster Hunian, 2020).

Masalah lain terkait penyampaian informasi terkait hunian sementara adalah komunikasi yang diterapkan sering kali searah, alih-alih dua arah. Kurangnya konsultasi dengan masyarakat terdampak tentang jenis hunian yang diinginkan atau sesuai, dibahas dalam beberapa wawancara mengenai kebutuhan agar pemerintah segera mengambil keputusan terkait hunian sementara. Namun, alih-alih meluangkan waktu untuk mendiskusikan sejumlah opsi dengan masyarakat yang akan tinggal di hunian, pemerintah mempekerjakan staf teknis yang sebelumnya telah ditugasi membangun hunian sementara di Aceh 14 tahun lalu, tanpa memanfaatkan pelajaran yang dipetik dari bencana tersebut yaitu bahwa sebagian besar masyarakat terdampak tidak ingin tinggal di hunian yang mencakup beberapa keluarga karena kurangnya privasi. Untuk mengatasi hal ini, edisi kedua Suara Komunitas berfokus pada hunian sementara dan digunakan untuk mengubah rencana pemerintah agar dibangun hunian perorangan (*individual shelter*) dan komunal.

Pekerja kemanusiaan yang diwawancarai untuk penelitian ini mengonfirmasi bahwa masyarakat terdampak tidak menerima informasi yang cukup dalam upaya tanggap darurat ini—hal serupa tampak dalam pembaruan status CDAC 2019 pada platform nasional dan subnasional. Di Indonesia, pembaruan

tersebut menyatakan, ‘Mitra dalam Upaya Tanggap Darurat Gempabumi dan Tsunami Sulawesi Tengah mengidentifikasi informasi yang diberikan kepada masyarakat terdampak terkait penyelamatan jiwa dan peningkatan kualitas hidup serta pengumpulan umpan balik dan penanganan yang sistematis untuk umpan balik tersebut tidak memadai’ (Sattler et al., 2019: 14). CCE tidak dapat diterapkan sebagai pendekatan yang menyeluruh, yang memungkinkan komunikasi dua arah yang sistematis karena tidak mendapatkan dukungan dari pemerintah, yang diandalkan sebagai sumber informasi.

4.2.2 Sistem koordinasi dan komunikasi yang paralel (dan tumpang tindih)

Faktor lain yang membatasi pendekatan kolektif CCE adalah sistem koordinasi dan komunikasi yang bersifat alternatif dan kompetitif atau tumpang tindih, tanpa mandat untuk CCE, yang mengurangi efektivitas CEWG. Selain pertemuan ICCG yang dilaksanakan secara terpisah, rapat resmi klaster, subklaster, dan kelompok kerja merupakan sistem koordinasi utama. Tetapi organisasi lain, terutama bukan hanya yang merupakan organisasi internasional, mengembangkan sistem paralel untuk membahas kebutuhan masyarakat terdampak dan cara melakukan pelibatan masyarakat. Misalnya, beberapa struktur koordinasi yang dikembangkan di antara organisasi internasional didanai oleh donor yang sama, sementara kolaborasi lain antara organisasi internasional dan nasional menerapkan mekanisme koordinasi yang sudah ada sebelumnya, seperti Jaringan Peningkatan Kapasitas Tanggap Darurat (*Emergency Capacity Building Network*). Yang terakhir, organisasi massa tingkat nasional¹² dan para mitranya sering berkoordinasi sendiri dan tidak sepenuhnya mengerti peran kontribusi mereka terhadap sistem klaster atau kelompok kerja, sehingga menimbulkan kesenjangan pada CEWG. Pada kenyataannya, organisasi nasional dan lokal sering memilih untuk tidak melibatkan

12 Di Indonesia, organisasi massa memiliki ketetapan dan pedoman hukum yang berbeda dari LSM lain. Organisasi massa didefinisikan oleh undang-undang sebagai ‘kelompok sukarela yang didirikan atas kepentingan dan aspirasi bersama yang menjunjung tinggi kesatuan negara berdasarkan ideologi negara yakni Pancasila’—atau lima sila dasar negara yang terdiri atas ketuhanan yang mahaesa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Johnson, 2013).

diri, walau tidak dikecualikan oleh para pihak yang menjalankan CEWG.

Seperti disampaikan oleh salah satu responden, ‘Sebagian besar koordinasi hanya berhasil diterapkan oleh LSM besar: Save the Children, World Vision, dan badan-badan PBB. Tetapi, sering kali koordinasi tersebut dilakukan melalui struktur yang lebih mereka pahami’, seperti sistem klaster PBB. Organisasi lokal, di sisi lain, merasa bahwa mengikuti semua pertemuan klaster yang berkaitan dengan program mereka tak bisa dilakukan karena mereka memiliki lebih sedikit staf yang bisa menghadiri pertemuan tersebut. Sebagaimana dijelaskan oleh anggota staf nasional OINP,

Koordinasi yang dilakukan mungkin membebani organisasi lokal. Di OINP, biasanya ada orang yang ditunjuk untuk mengikuti pertemuan ini. Tetapi di LSM lokal, mereka pasti kewalahan jika mesti menghadiri semua pertemuan ini. Pertemuan yang diadakan bisa jadi berlangsung seharian—dari pukul sembilan pagi sampai lima sore. Jika organisasi lokal tak punya satu staf khusus untuk menghadiri pertemuan, program mereka takkan berjalan dengan baik karena stafnya mesti mengikuti pertemuan sepanjang hari’.

Responden lainnya menyatakan bahwa sistem klaster berfungsi dengan baik untuk struktur koordinasi yang dibangun PBB, di mana berbagai lembaga memimpin klaster yang sesuai dengan mandat mereka. Kendati begitu, sistem ini kurang tepat untuk organisasi lokal kecil yang sering kali memiliki program di beberapa klaster tetapi punya lebih sedikit sumber daya untuk dikerahkan. Sentimen tersebut juga tampak dalam makalah posisi yang diajukan OMS lokal: ‘Setiap hari ada berbagai pertemuan klaster diadakan di berbagai tempat. OMS seperti kami punya jumlah staf yang terbatas dan mesti menghadiri berbagai pertemuan tersebut. Kami berhenti menghadiri pertemuan tersebut karena kewalahan dan tidak melihat hasil yang nyata’(OMS, 2019: 8).

4.2.3 Kapasitas lokal untuk pendekatan kolektif CCE yang tidak memadai

Badan-badan PBB seperti OCHA dan UNICEF serta IFRC mengalokasikan sumber daya manusia dan finansial untuk CCE, tetapi tidak ada kapasitas dan keahlian lokal yang didedikasikan secara khusus, sehingga perlu mendatangkan ahli dan kapasitas dari luar daerah untuk membentuk CEWG dan menerbitkan Suara Komunitas. Ini terjadi terutama di awal upaya tanggap darurat hingga peran tersebut dapat diambil alih oleh staf nasional. Tiadanya sumber daya manusia dan finansial untuk CCE dan berakhirnya periode transisi adalah alasan utama diakhirinya penerbitan Suara Komunitas setelah edisi ketiga, bukan karena tidak dibutuhkan.

Salah satu kelemahan dengan mendatangkan personel dari luar (*surge capacity*) adalah konsultan yang dilakukan berdasarkan kontrak jangka pendek, yang berakibat pada seringnya pergantian staf (*turnover*) dilakukan—masalah yang sering muncul untuk CEWG. Ada lima orang yang bertanggung jawab atas CEWG selama tahun pertama, dan di setiap pergantian pemimpin, tujuan dan mandat kelompok kerja berubah sedikit karena masing-masing memiliki caranya sendiri. Alih-alih mempekerjakan lima orang dengan kontrak selama dua hingga enam bulan, kontrak satu orang untuk waktu setahun atau jangka panjang (*rolling*). Tindakan tersebut akan mewujudkan keberlanjutan program di lapangan dan memberikan lebih banyak peluang untuk berjejaring dan menyepakati konsensus. Namun, sejak saat itu kepemimpinan CEWG menjadi jauh lebih stabil dan kepemimpinan pendekatan kolektif juga diambil alih dan didukung oleh staf nasional yang telah berpengalaman dalam melaksanakan CCE yang mampu memimpin pelaksanaan urusan teknis sejak awal upaya tanggap darurat berikutnya. Sekalipun HCT telah mengupayakan advokasi untuk pemerintah di level strategis terkait pengoptimalan integrasi CCE ke dalam kerangka kerja nasional demi memperkuat kapasitas dan penerimaan nasional untuk bencana di masa mendatang, diskusi terkait hal tersebut masih berlangsung.

4.2.4 Terminologi yang membingungkan dan keberagaman bahasa

Dalam bulan pertama pelaksanaannya, HCT telah membuat peta jalan untuk akuntabilitas kolektif dan perlindungan dari eksploitasi dan pelecehan seksual untuk tanggap darurat gempa bumi di Sulawesi Tengah. Peta jalan ini menjelaskan mekanisme serta tujuan pendekatan kolektif CCE (HCT Indonesia, 2018b). Kendati demikian, masyarakat masih kebingungan dan memiliki pemahaman yang terbatas terkait muatan pendekatan kolektif CCE. Sebagian besar responden tidak mengerti makna istilah ‘pendekatan kolektif CCE’ atau bahkan ‘CCE’. Salah satu narasumber wawancara yang terlibat dalam CEWG mengakui ‘[organisasinya] tidak memahami makna istilah pendekatan kolektif’ dan bahkan ia sendiri tidak mengerti meskipun konsep itulah yang diterapkannya dalam upaya tanggap darurat. Situasi pemahaman yang tidak memadai di Sulawesi (dan Indonesia secara luas) juga terjadi di ranah global.¹³

Meskipun begitu, bukan berarti semua organisasi tingkat lokal dan nasional tidak melakukan pelibatan masyarakat. Banyak organisasi lokal mengklaim bahwa ‘pelibatan masyarakat merupakan inti kegiatan mereka’—terinternalisasi dalam karakteristik kerja mereka sebagai organisasi kemasyarakatan. Di tingkat nasional, praktik pelibatan masyarakat yang dilakukan organisasi massa dalam upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah sering kali lebih baik dibandingkan organisasi internasional yang punya fungsi khusus CCE. Salah satu organisasi massa, misalnya, menugaskan satu wakilnya untuk tinggal bersama masyarakat selama setahun guna mengenal penduduk dan memahami kebutuhannya. Gagasan bahwa prinsip pelibatan masyarakat merupakan bagian integral dari organisasi lokal disebut sebagai salah satu alasan organisasi lokal sulit memahami manfaat partisipasi dalam CEWG atau aspek pendekatan kolektif

lainnya. Sebaliknya, berbagai organisasi internasional sering kali menerapkan CCE tanpa mengindahkan prinsip-prinsipnya hanya demi memenuhi persyaratan donor yang mengharuskan adanya mekanisme umpan balik serta strategi pelibatan masyarakat dan pada akhirnya tetap bekerja sebagaimana biasanya.

Bahasa juga merupakan salah satu masalah yang dihadapi banyak pihak dan menciptakan sekat di antara organisasi lokal dan internasional yang menghambat penerapan pendekatan kolektif CCE. Banyak staf internasional tidak memahami bahasa Indonesia yang sering kali digunakan dalam pertemuan kluster dan grup WhatsApp. Sebaliknya, banyak organisasi lokal tidak paham bahasa Inggris. Selain bahasa Indonesia dan Inggris, banyak staf internasional menggunakan ‘istilah-istilah kemanusiaan’ yang digunakan di CHS, *Sphere Standards*, dan *Grand Bargain* yang sulit dipahami oleh staf lokal dan nasional (baca juga Barbelet, 2019). Dengan demikian, sekalipun bahasa Indonesia merupakan bahasa pengantar utama dalam pertemuan kluster, banyak organisasi lokal tetap merasa “terasing” karena tidak memahami istilah-istilah yang digunakan dalam bidang kemanusiaan. Menurut salah satu kelompok OMS lokal: ‘Koordinasi antar-OMS serta dengan pemerintah dan masyarakat setempat sebelumnya cukup selaras dan setara. Setelah terjadi bencana, sistem koordinasi berubah jadi multilevel, terkotak-kotak, dan dipimpin oleh pihak luar. Kami tidak sepenuhnya memahami cara kerja, standar, dan bahasa yang digunakan’ (OMS, 2019: 8). Menyepakati makna istilah dan akronim serta mempelajari bahasa satu sama lain bisa jadi membantu mengurangi kebingungan dalam penerapan pendekatan kolektif dengan mendorong semua pihak—pemerintah pusat, badan PBB, OINP, serta organisasi tingkat nasional dan lokal—untuk memiliki pemahaman bersama dan bahu-membahu menjalankan agenda kegiatan.

13 Pada awal kemunculan gagasan terkait komunikasi dan akuntabilitas, dua istilah yang paling sering digunakan adalah AAP dan CwC. Dalam kertas kerja pertama yang diterbitkan oleh Jaringan CDAC, CwC dianggap tidak seformal akuntabilitas. Ini dipandang sebagai kelebihan dan kekurangan, mengingat istilah tersebut dapat digunakan dalam berbagai konteks dan komunikasi penting tetapi tidak memiliki standar pakem dan kerangka kerja kualitas seperti akuntabilitas (Jaringan CDAC, 2014). Setelah itu, lebih banyak istilah dan akronim mulai digunakan seperti C4D, CEA, dan CCE. Sejumlah akronim ini maknanya tidak banyak berbeda, tetapi telah memicu ‘kesalahpahaman dan kebingungan di dalam dan antara berbagai badan dan masyarakat terdampak’ (Austin, 2017: 15).

4.2.5 Analisis data minim

Banyaknya sistem koordinasi, pertemuan dengan masyarakat, serta grup WhatsApp yang dimanfaatkan dalam upaya tanggap darurat ini menimbulkan membludaknya data yang diperoleh dari penilaian dan umpan balik. Kendati demikian, kurasi atau analisis data demi meningkatkan upaya tanggap darurat tidak banyak dilakukan. Salah satu responden berujar, 'Tidak ada upaya sistematis untuk mengumpulkan dan mengelola data guna mengetahui lokasi masyarakat terdampak dan cara penyampaian layanan yang efektif untuk mereka'. Keterangan serupa juga disebutkan dalam tinjauan langsung seketika bahwa 'beberapa responden survei mempertanyakan apakah umpan balik dimanfaatkan secara sistematis dalam proses pengambilan keputusan' (Lawry-White dkk., 2019: 8). Jika umpan balik tidak dimanfaatkan secara sistematis untuk meningkatkan upaya tanggap darurat, proses melengkapi lingkaran umpan balik akan jadi sulit karena tidak ada kesempatan untuk menjelaskan kepada masyarakat terdampak bagaimana umpan balik mereka berkontribusi terhadap hasil yang ada.

Ketimbang menggunakan datamikro untuk mendukung analisis tingkat makro, pemerintah daerah masih berfokus pada pengumpulan dan verifikasi datamikro—nama dan alamat penyintas serta penerima manfaat, lokasi serta tingkat kerusakan rumah dan bangunan. Peserta FGD juga berpendapat bahwa verifikasi datamikro yang berulang merupakan salah satu penyebab lambannya pelaksanaan berbagai program, utamanya terkait relokasi dan rekonstruksi. Salah satu pihak dari subklaster hunian berpendapat bahwa, 'Yang perlu dilakukan adalah memperbarui (*overlay*) berbagai data'. Ini dapat dilakukan dengan memadukan datamikro yang terkumpul dengan data terkait kerentanan atau risiko guna mendapatkan pemahaman yang lebih baik terkait masalah yang dihadapi setiap masyarakat terdampak. Pendekatan kolektif CCE bermanfaat untuk menganalisis berbagai tren yang muncul dalam umpan balik dari masyarakat. Tren tersebut telah dijelaskan secara terperinci dalam Suara Komunitas. Kendati demikian, analisis tren umpan balik ini perlu dilanjutkan hingga periode transisi dan pemulihan awal.

5 Kesimpulan dan rekomendasi

5.1 Dari studi kasus di Indonesia, apa saja informasi yang diketahui terkait pendekatan kolektif CCE?

Upaya tanggap darurat untuk gempa, tsunami, dan likuefaksi di Sulawesi Tengah yang terjadi akhir September 2018 menunjukkan bahwa pendekatan kolektif dapat diterapkan. Walaupun begitu, tidak ada jaminan bahwa CCE dapat diwujudkan secara efektif. Sementara itu, meski CCE dapat diterapkan tanpa pendekatan kolektif, penerapan pendekatan kolektif dapat meningkatkan efektivitas CCE. Dalam upaya tanggap darurat tersebut, kualitas penyampaian informasi penting kepada masyarakat terdampak tidak menunjukkan peningkatan berarti dan umpan balik masyarakat tidak membuat upaya tanggap darurat mengalami perubahan signifikan, meski sepertinya ada sedikit pengaruh dibandingkan tanpa penerapan pendekatan kolektif. Dengan demikian, ada empat pelajaran utama yang dipetik dari penerapan pendekatan kolektif di Indonesia:

1. Pendekatan kolektif CCE dapat diterapkan dengan semangat kerja sama dan praktik koordinasi yang sehat.
2. Pendekatan kolektif CCE tidak efektif akibat tidak jelasnya kepemimpinan dan penyusunan prioritas di tingkat nasional. Salah satu sebabnya adalah pendekatan kolektif belum sepenuhnya terintegrasi dalam keseluruhan struktur koordinasi yang mengakibatkan fokus kegiatan ada pada penyampaian layanan di lapangan, alih-alih menjadikan CCE prioritas di tingkat pengambilan keputusan strategis. Kurangnya kapasitas CCE di tingkat

lokal membutuhkan penempatan staf internasional, namun para pelaku kegiatan kemanusiaan internasional tidak berwenang mengambil keputusan. Akibatnya, pendekatan dari atas ke bawah (*top-down*) tidak bisa diterapkan. Upaya tersebut juga tidak melibatkan masyarakat terdampak, yang merupakan elemen penting dalam pendekatan dari bawah ke atas (*bottom-up*). Minimnya pemahaman dan penjelasan terkait CCE di tingkat lokal dan global mengakibatkan dampak pendekatan kolektif CCE tidak maksimal.

3. Tujuan pendekatan kolektif semestinya adalah menyampaikan secara lebih baik dan terpadu suara kekhawatiran masyarakat terdampak, mendukung advokasi kolektif untuk masyarakat terdampak, dan mendorong pembuat keputusan untuk mempertimbangkan umpan balik dari masyarakat terdampak. Namun, dalam upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah, masyarakat tidak merasa lebih diberdayakan, tidak dapat berpartisipasi secara maksimal dalam upaya tanggap daruratnya sendiri, dan tidak dilibatkan secara sistematis dalam komunikasi dua arah.
4. Semua pihak yang menjalankan upaya tanggap darurat wajib dilibatkan dalam pendekatan kolektif. Di Indonesia, para pihak tersebut mencakup pemerintah pusat, provinsi, dan daerah; AHA Centre; badan-badan PBB; OINP; organisasi massa nasional; OMS setempat; organisasi keagamaan; dan masyarakat terdampak. Namun, tarik-ulur mungkin terjadi: melibatkan lebih banyak organisasi dan pemangku kepentingan akan memakan lebih banyak waktu dan diskusi guna mencapai konsensus, tetapi konsensus ini lebih kuat karena disepakati oleh semua pemangku kepentingan.

Upaya tanggap darurat di Indonesia tidak menunjukkan cara untuk merancang dan melaksanakan CCE secara efektif jika situasi darurat terjadi secara tiba-tiba, cara memastikan keberlanjutan pendekatan kolektif, maupun cara mengintegrasikan dan memprioritaskan CCE dalam tanggap darurat nasional (padahal CCE merupakan prioritas di tingkat internasional), mengingat upaya tanggap darurat di Indonesia tidak menerapkan semua cara tersebut. Bagian berikut menawarkan rekomendasi agar upaya tanggap darurat di masa depan dapat menerapkan hal-hal yang disebutkan di atas.

5.2 Rekomendasi

Berdasarkan wawancara dengan pemangku kepentingan utama dan FGD dengan masyarakat terdampak, laporan ini menawarkan sejumlah rekomendasi berikut kepada Pemerintah Indonesia; komunitas kemanusiaan internasional; organisasi di tingkat regional, nasional, dan daerah; serta CEWG dan CoP.

5.2.1 Rekomendasi untuk Pemerintah Indonesia Pertama, Pemerintah Indonesia mesti mengambil **keputusan yang jelas dengan cepat** sesuai dengan rantai komando yang ditetapkan serta peran dan tanggung jawab yang telah diatur dalam perundang-undangan dan rencana kontinjensi nasional untuk manajemen bencana, ketika memungkinkan. Keputusan tersebut mesti dikomunikasikan kepada para pemangku kepentingan terkait agar mereka dapat menyebarkannya ke audiens yang lebih luas. Keputusan mesti selaras dengan tindakan nyata. Jika keputusan tidak diambil karena kedaruratan tampak mereda, masyarakat terdampak perlu diberi tahu bahwa pemerintah tengah mengupayakan solusi untuk masalah yang dihadapi masyarakat dan menyampaikan perkembangannya secara berkala melalui berbagai media dan saluran agar pesan tersebut diterima oleh masyarakat luas, alih-alih mengandalkan arus komunikasi vertikal.

Kedua, pemerintah mesti menyusun **mekanisme umpan balik** di tingkat nasional, provinsi, kabupaten, dan desa. Di tingkat nasional, mekanisme umpan balik sudah ada:

LAPOR! (Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat). Menurut beberapa pihak yang diwawancarai dan evaluasi LAPOR! tahun 2017 (Siregar dkk., 2017), pemanfaatannya agak menyimpang dan LAPOR! lebih fungsional di Jakarta ketimbang provinsi lain. Alih-alih membangun sistem baru, cakupan wilayah fungsional LAPOR! mesti diperluas ke semua provinsi dan digunakan sesuai mandat, yakni untuk menyalurkan umpan balik dan keluhan dalam situasi bencana langsung ke kementerian terkait. Selain itu, perlu dilakukan upaya penunjang untuk meningkatkan pemanfaatannya. Mekanisme umpan balik alternatif juga perlu dijalankan di tingkat provinsi, kabupaten, dan desa dengan kontekstualisasi yang sesuai. Misalnya, di tingkat provinsi bisa menggunakan sistem serupa LAPOR!, sementara di tingkat desa bisa diterapkan mekanisme umpan balik yang lebih sederhana karena jumlah keluhan cenderung lebih rendah. Kedua mekanisme tersebut perlu disinergikan agar keluhan dari tingkat desa dapat disampaikan ke tingkat kabupaten dan provinsi. Saat ini, tidak semua wilayah memiliki mekanisme berbasis teknologi.

Yang terakhir, pemerintah perlu mengintegrasikan CCE ke dalam sistem klaster yang dipimpin pemerintah, Klaster Nasional Penanggulangan Bencana, baik melalui subklaster tersendiri yang dikepalai perwakilan pemerintah khusus untuk melakukan koordinasi antarklaster, atau melalui pedoman yang diurusutamakan ke seluruh klaster dan subklaster. Jika CCE dijadikan subklaster tersendiri, subklaster tersebut sebaiknya dipimpin Kemensos, yang memimpin Klaster Pengungsian dan Perlindungan dan dapat berbagi dengan klaster lainnya, demi memastikan efektivitas penerapannya selama upaya tanggap darurat. Pemerintah kini tengah mengevaluasi upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah dan mengidentifikasi berbagai perubahan yang perlu dilakukan untuk rancangan tanggap darurat bencana. Dengan demikian, ini saat yang tepat untuk **menyertakan prinsip-prinsip CCE ke dalam sistem manajemen bencana nasional dan perencanaan kesiapsiagaan bencana** agar di masa mendatang dapat diterapkan di semua lokasi bencana.

5.2.2 Rekomendasi untuk komunitas kemanusiaan internasional (badan PBB dan OINP)

Pertama, komunitas kemanusiaan internasional termasuk badan PBB dan OINP mesti **menguatkan kemitraan dengan pejabat pemerintahan dan organisasi lokal di seluruh Indonesia sekarang**, saat fase kesiapsiagaan, agar saat bencana terjadi, upaya tanggap darurat dapat segera dilaksanakan oleh para mitra lokal. Inilah salah satu alasan utama sejumlah organisasi berhasil mengimplementasikan aneka program dengan cepat dalam upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah. Lebih jauh, jika konsep CCE diperkenalkan dalam kemitraan selama fase kesiapsiagaan, CCE dapat dilaksanakan sejak awal upaya tanggap darurat dan diintegrasikan ke dalam semua program dan proyek.

Kedua, komunitas kemanusiaan internasional mesti **terus melibatkan pemerintah, berperan aktif, dan mendukung pelaksanaan mekanisme yang ada**, dengan melakukan advokasi di ranah strategis dan memberi nilai tambah di ranah teknis. Cara Indonesia menangani bencana di Sulawesi Tengah bisa dijadikan peta jalan untuk pemerintah di wilayah lain untuk masa mendatang: negara-negara yang mampu menjalankan tanggap darurat sendiri bisa menerapkannya secara efektif, dan saat membutuhkan bantuan tambahan, mereka dapat meminta dukungan dari ASEAN dengan koordinasi melalui AHA Centre, sebelum menerapkan sistem dari PBB. Komunitas kemanusiaan internasional selanjutnya perlu mengupayakan kerja yang efisien dalam mekanisme tersebut dan mengidentifikasi wilayah yang memerlukan advokasi CCE sebagai prioritas, menambah keahlian teknis, dan terus meningkatkan kapasitas pemerintah setempat dan pemangku kepentingan lain di tingkat regional, baik selama pelaksanaan upaya tanggap darurat bencana maupun fase kesiapsiagaan dan pemulihan.

Ketiga, setelah fase tanggap darurat berakhir, **pendekatan berbasis wilayah dapat diterapkan guna memfasilitasi pelaksanaan pendekatan kolektif CCE yang efektif**. Alih-alih mempertahankan sistem klaster di seluruh provinsi, pendekatan berbasis wilayah memungkinkan pengaturan ulang klaster agar

para aktor kemanusiaan di desa atau wilayah kecil dapat bertemu dan mendiskusikan masalah penting di wilayah tersebut. Kehidupan masyarakat tidak terbatas di satu area kecil saja, sehingga koordinasi dan komunikasi antarklaster dalam satu desa tampaknya lebih efektif dibanding antara klaster yang sama dari desa berbeda, utamanya pada masa transisi dari fase tanggap darurat ke pemulihan. Dengan kata lain, komunikasi dan koordinasi antara klaster WASH dan kesehatan di Sigi jauh lebih penting dibandingkan komunikasi dan koordinasi antara sesama klaster WASH di Sigi dan Donggala, persisnya saat transisi dari penyampaian layanan tanggap darurat ke pemulihan masyarakat. Dalam pendekatan berbasis wilayah, cakupan area tanggung jawab klaster dipersempit, sehingga umpan balik masyarakat lebih spesifik di tiap-tiap wilayah, tidak menggunung dari berbagai klaster selama pelaksanaan tanggap darurat. Pendekatan ini juga mengurangi jumlah pertemuan dan mungkin menambah peluang keterlibatan organisasi dengan skala lebih kecil dalam sistem koordinasi.

Terakhir, ketika terlibat dalam tanggap darurat, komunitas kemanusiaan internasional mesti lebih **fokus menyusun rencana eksit komprehensif untuk CCE**. Salah satu kesenjangan yang tampak dalam upaya tanggap darurat muncul selama transisi dari fase tanggap darurat ke fase pemulihan awal. Saat komunitas kemanusiaan internasional bergabung, mereka mesti langsung menyusun rencana eksit untuk CCE yang mencakup peningkatan kapasitas CCE di tingkat lokal, karena waktu penentuan berakhirnya fase tanggap darurat bencana oleh pemerintah tidak bisa ditebak. Selain itu, saat komunitas kemanusiaan internasional meninggalkan lokasi, mereka mesti terus berfokus pada CCE—mengomunikasikan alasan mereka pergi, pihak yang akan bertanggung jawab atas upaya selanjutnya, langkah yang mesti dilakukan masyarakat setempat, serta pemangku kepentingan utama yang dapat dihubungi untuk mendapat informasi dan menyampaikan umpan balik. Jika pendekatan kolektif CCE telah terbangun dari awal pelaksanaan upaya tanggap darurat, transisi dapat dilakukan dengan lebih mudah mengingat komunitas kemanusiaan internasional pasti akan mengalihkan tanggung jawab ke kelompok lain yang terlibat dalam pendekatan kolektif dan para

pihak yang sudah memahami masalah utama masyarakat di setiap wilayah terdampak.

5.2.3 Rekomendasi untuk organisasi tingkat provinsi, nasional, dan lokal (organisasi antarpemerintah, nonpemerintah, OMS, dan ormas)

Organisasi antarpemerintah dalam suatu wilayah kawasan, misalnya AHA Centre, yang ingin terus menjalankan perannya dalam koordinasi upaya tanggap darurat bencana di wilayahnya, mesti meningkatkan kapasitas koordinasinya dengan belajar dari organisasi lain yang berpengalaman, mendukung kerangka koordinasi yang sudah ada, dan menekankan pentingnya CCE yang efektif. Dalam upaya tanggap darurat di Sulawesi Tengah, situasi darurat dianggap mereda dalam beberapa aspek sehingga upaya AHA Centre dalam mengoordinasikan bantuan kemanusiaan internasional terhambat. Tetapi, di saat yang sama, jika organisasi tersebut tetap jadi koordinator utama di wilayah terdampak hingga waktu yang akan datang, mereka perlu meningkatkan peran dan kapasitasnya agar dapat mengoordinasikan upaya tanggap darurat di masa depan secara efektif.

Untuk organisasi di tingkat nasional dan lokal—LSM, OMS, dan ormas, cara utama memfasilitasi CCE adalah dengan mulai mendokumentasikan semua cara kerja agar organisasi-organisasi yang datang ke wilayah terdampak dapat mempelajarinya. Studi kasus ini mengungkap banyak kisah sukses terkait pendekatan CCE, meski tidak secara resmi dikategorikan sebagai kegiatan ‘pelibatan masyarakat’. Berbagi pengetahuan dan pengalaman dengan organisasi lain (di tingkat nasional dan internasional) yang belum cukup akrab dengan budaya dan konteks wilayah setempat dapat melandaikan kurva belajar dan memungkinkan dilaksanakannya program CCE yang efektif sejak awal upaya tanggap darurat.

Kedua, organisasi nasional dan lokal mesti berpartisipasi dalam CEWG serta sejumlah mekanisme lain yang ada seperti sistem klaster dan kelompok kerja. Semua mekanisme tersebut mesti digunakan untuk wadah berbagi pengetahuan dan pengalaman demi melancarkan pelaksanaan upaya tanggap darurat. Meski terbatasnya partisipasi organisasi berskala lebih kecil dalam berbagai pertemuan selama tanggap

darurat itu lumrah, sebisa mungkin utamakan partisipasi yang dapat memberi dampak maksimal, misalnya lewat berbagi pengetahuan dengan organisasi lain.

Terakhir, rencana kesiapsiagaan bencana perlu menyertakan lebih banyak upaya untuk mengintegrasikan CCE ke dalam program pelatihan organisasi tingkat nasional maupun lokal, agar para staf dan relawan lebih siap dan memahami CCE saat terjadi bencana. Beberapa organisasi yang diwawancarai dalam studi ini mengakui bahwa relawan mereka memiliki pengalaman dan mendapat pelatihan yang beragam terkait komunikasi dengan masyarakat terdampak dan pelatihan yang berfokus pada CCE tidak memadai. Dengan mulai mengenalkan CCE dalam pelatihan untuk staf dan relawan, mereka akan lebih siap untuk menerapkannya saat bencana datang.

5.2.4 Rekomendasi untuk Kelompok Kerja Pelibatan Masyarakat dan Masyarakat Praktisi

Peran terbaik untuk kelompok kerja (CEWG) selama upaya tanggap darurat adalah menjadi **wadah pertukaran gagasan dan praktik terbaik terkait pelibatan masyarakat** dari organisasi internasional, nasional, dan lokal; membagikan informasi dan pesan umum kepada masyarakat terdampak; mengidentifikasi dan menyusun umpan balik serta agar dapat disampaikan kepada pembuat keputusan guna dimanfaatkan dalam upaya tanggap darurat. Organisasi lokal sering kali sudah tahu metode komunikasi yang disukai masyarakat; organisasi lain dapat memanfaatkannya alih-alih melakukan kajian lebih jauh atau mencari tahu lewat *trial and error*, tentunya dengan mengingat bahwa keterlibatan organisasi lokal bukan semata berarti semua sektor masyarakat sudah terwakilkan secara merata. Lebih jauh, eksplorasi alternatif cara berbagi pengetahuan perlu dilakukan agar organisasi lokal dengan kapasitas sumber daya manusia yang lebih rendah dapat dilibatkan tanpa merasa terbebani.

Kedua, selama masa transisi, pertimbangkan untuk mengalihkan peran CEWG ke dua tingkat koordinasi. Pertama, alihkan peran ke pemerintah melalui Pusat Data dan Informasi dan mekanisme umpan balik milik pemerintah. Kedua, kepada OMS, utamanya yang berbentuk konsorsium atau

forum dan perwakilan dari beberapa organisasi lokal. Pendekatan yang melibatkan kedua tingkat koordinasi ini memastikan keberlanjutan dan kenetralan kerja CEWG, menjaga kemandirian OMS dengan tetap bersinergi dengan kerangka kerja pemerintah yang sudah ada.

Ketiga, untuk bencana di masa mendatang, lanjutkan penerapan mekanisme yang ditetapkan dalam bencana sekarang guna menanamkan kebiasaan pada anggota komunitas kemanusiaan dan membangun cara kerja standar, alih-alih membuat mekanisme baru setiap kali bencana terjadi. Mekanisme tersebut mencakup format Suara Komunitas dan dasbor daring yang dikelola

HDX. Keduanya diperkirakan akan sangat bermanfaat dalam upaya tanggap darurat di masa mendatang, apabila organisasi kemanusiaan dan pengambil keputusan paham cara kerja dan potensi kedua mekanisme tersebut.

Yang terakhir, CoP mesti tidak hanya secara rutin membagikan pengetahuan tetapi juga menyusun pedoman terkait prinsip-prinsip CCE untuk konteks Indonesia. Pedoman ini mestinya tidak hanya berupa daftar periksa item yang dibutuhkan, tetapi juga mencakup teori dan pendekatan CCE, alasan pentingnya penerapan CCE, dan cara-cara pelaksanaannya dalam berbagai konteks dan oleh berbagai pemangku kepentingan.

Daftar Pustaka

- Austin, L. (2017) *Policy paper: the role of collective platforms, services and tools to support communication and community engagement in humanitarian action*. London: CDAC (cdacnetwork.org/tools-and-resources/i/20170531072915-3fs0r)
- Barbelet, V. (2019) *Rethinking capacity and complementarity for a more local humanitarian action*. London: ODI (www.odi.org/publications/11471-rethinking-capacity-and-complementarity-more-local-humanitarian-action)
- CDAC Network – Communicating with Disaster Affected Communities Network (2014) *Communicating with communities and accountability: a current debate*. London: CDAC Network (www.cdacnetwork.org/contentAsset/raw-data/2f451a88-b772-4493-bcd5-707064f9396c/attachedFile)
- CDAC Network (2017) *The Communication & Community Engagement Initiative: towards a collective service for more effective humanitarian responses*. London: CDAC Network (www.cdacnetwork.org/i/20170809164937-cx7b5)
- CDAC Network (2019) *Collective communication and community engagement in humanitarian action: how to guide for leaders and responders*. London CDAC Network (www.cdacnetwork.org/tools-and-resources/i/20190205105256-aoi9j)
- CEWG – Community Engagement Working Group (2018a) *Suara komunitas. Community voices bulletin edition #1. November 2018*. Palu: CEWG (<https://reliefweb.int/report/indonesia/indonesia-central-sulawesi-earthquake-response-suara-komunitas-community-voices>)
- CEWG (2018b) *Suara komunitas. Community voices bulletin edition #2. December 2018*. Palu: CEWG (<https://reliefweb.int/report/indonesia/indonesia-central-sulawesi-earthquake-response-suara-komunitas-community-voices-0>)
- CEWG (2019) *Suara komunitas. Community voices bulletin edition #3. March 2019*. Palu: CEWG (<https://reliefweb.int/report/indonesia/indonesia-central-sulawesi-earthquake-response-suara-komunitas-community-voices-1>)
- Davies, S. (2019) ‘The Central Sulawesi earthquake collective accountability approach: a case study of affected people influencing disaster response and recovery’ *Humanitarian Exchange* 74: 44–46 (<https://odihpn.org/magazine/communication-community-engagement-humanitarian-response/>)
- Fiantis, D. and Minasny, B. (2018) ‘2012 research had identified Indonesian city Palu as high risk of liquefaction’ *The Conversation*, 9 October (<https://theconversation.com/2012-research-had-identified-indonesian-city-palu-as-high-risk-of-liquefaction-104578>)
- Humanitarian Advisory Group and Pujiono Centre (2019) *Charting the new norm? Local leadership in the first 100 days of the Sulawesi earthquake response*. Melbourne: Humanitarian Advisory Group (https://humanitarianadvisorygroup.org/wp-content/uploads/2019/03/HH_Sulawesi-Practice-Paper-4_FINAL_electronic_200319_v1.pdf)
- IFRC – International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2019) *Emergency plan of action 12-month update. Indonesia: earthquakes and tsunami – Sulawesi*. Geneva: IFRC (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MDRID013eu17_sul.pdf)
- Indonesia Humanitarian Country Team (2018a) *Central Sulawesi earthquake response plan*. Jakarta: Indonesia HCT (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SULAWESI_RP_051018_FINAL.PDF)

- Indonesia Humanitarian Country Team (2018b) *Indonesia: collective accountability and the protection from sexual exploitation and abuse. Central Sulawesi earthquake response*. Jakarta: Indonesia HCT (<https://reliefweb.int/report/indonesia/indonesia-collective-accountability-and-protection-sexual-exploitation-and-abuse>)
- Johnson, C.A. (2013) 'Indonesia: law on mass organisations' *Global Legal Monitor*, 11 July. Washington DC: Library of Congress (www.loc.gov/law/foreign-news/article/indonesia-law-on-mass-organizations/)
- Lawry-White, S., Langdon, B. and Hanik, U. (2019) *Real-time response review of the 2018 Indonesia tsunami appeal: Disasters Emergency Committee and Swiss Solidarity. Final report*. London: DEC (www.dec.org.uk/article/real-time-response-review-of-the-2018-indonesia-tsunami-appeal)
- OMS – Organisasi Masyarakat Sipil (2019) *Position paper. Local civil society organizations on localization of aid in response to the earthquake in Central Sulawesi in 2018-2019*. Palu: OMS
- Sattler, M., Davies, S. and Maingi, R. (2019) *Common services for communication and community engagement. National and sub-national platforms: a status update*. London: CDAC Network
- Shelter Sub Cluster (2020) *Shelter sub cluster: Central Sulawesi Province (February 28, 2020)*. Palu: Shelter Sub Cluster (<https://reliefweb.int/report/indonesia/shelter-sub-cluster-central-sulawesi-province-february-28-2020>)
- Siregar, F., Usmani, M., Kumaralalita, L., et al. (2017) *Complaining to improve governance: four stories of complaint-handling systems in Indonesia*, Making All Voices Count Research Report. Brighton: IDS (http://cipg.or.id/wp-content/uploads/2017/03/MAVC_CIPG_Pr3Final_WEB.pdf)

HPG

Humanitarian Policy Group

Humanitarian Policy Group merupakan salah satu tim peneliti independen dan ahli komunikasi terkemuka di dunia yang bergerak di bidang isu kemanusiaan. HPG berkomitmen untuk meningkatkan kebijakan dan praktik kemanusiaan melalui gabungan analisis, dialog, dan diskusi berkualitas tinggi.

Pembaca boleh mengutip atau mencetak ulang bahan dalam laporan ini, tetapi, sebagai pemilik hak cipta, ODI meminta pengakuan atas hak ciptanya dan salinan dari publikasi. Laporan ini dan berbagai laporan dari HPG lainnya tersedia di www.odi.org/hpg.

Laporan ini mendapatkan lisensi dari CC-BY-NC-ND 4.0.

Humanitarian Policy Group
Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
United Kingdom

Tel.: +44 (0) 20 7922 0300
Faks.: +44 (0) 20 7922 0399
Surel: hpgadmin@odi.org
Website: odi.org/hpg

Foto sampul: Desa Petobo,
Kota Palu, Sulawesi: kerusakan
akibat gempa bumi dan tsunami.
Foto: Fauzan Ijazah/UNHCR

