

**IMPLEMENTASI PROGRAM URGENT DISASTER REDUCTION PROJECT  
FOR MT.MERAPI/PROGO RIVER BASIN PHASE 3 & 4 (2005-2019) MELALUI  
PINJAMAN LUAR NEGERI**

**SKRIPSI**

**Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu Politik Pada  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dengan Peminatan *Global Political economy***



**Oleh:**

Nurafwan Sofiyullah

165120400111059

**PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**MALANG**

**2020**

## LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nurafwan Sofiyullah

NIM : 165120400111059

Judul Skripsi : Implementasi Program Pinjaman Luar Negeri Urgent Disaster  
Reduction Project For Mt.Merapi/Progo River Basin Phase 3&4  
(2005-2019)

Dengan ini menyatakan bahwa hasil skripsi yang saya buat tidak terdapat pada kerja yang diajukan untuk memperoleh gelar sarjana di suatu Perguruan Tinggi dan juga tidak terdapat pada karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh pihak lain, kecuali secara tertulis dijadikan referensi dalam naskah dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan saya bersedia menerima sanksi apabila dikemudian hari diketahui tidak benar.

Malang, 15 Januari 2020

Nurafwan Sofiyullah

**LEMBAR PERSETUJUAN**

**IMPLEMENTASI PROGRAM *URGENT DISASTER REDUCTION***

***PROJECT FOR MT.MERAPI/PROGO RIVER BASIN PHASE 3 & 4 (2005-***

***2019) MELALUT PINJAMAN LUAR NEGERI***

**SKRIPSI**

Disusun Oleh:

**NURAFWAN SOFIYULLAH**

165120400111059

Telah Disetujui oleh Dosen Pembimbing:

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

**Aswin Ariyanto Azis, S.IP., M.Dev.St**  
**NIP. 197802202010121002**

**Achmad Fathoni K., S.IP., M.A**  
**NIK. 2009068201231001**

Mengetahui,

Ketua Program Studi Hubungan Internasional

**Aswin Ariyanto Azis, S.IP., M.Dev.St**  
**NIP. 197802202010121002**

**LEMBAR PENGESAHAN**

**IMPLEMENTASI PROGRAM *URGENT DISASTER REDUCTION***

***PROJECT FOR MT.MERAPI/PROGO RIVER BASIN PHASE 3 & 4 (2005-***

***2019) MELALUT PINJAMAN LUAR NEGERI***

**SKRIPSI**

Disusun Oleh:

**NURAFWAN SOFIYULLAH**

165120400111059

Telah diuji dan dinyatakan **LULUS** dalam ujian skripsi

Pada tanggal 21 Januari 2020

Tim Penguji:

Ketua Majelis Penguji

Sekretaris Majelis Penguji

**Mely Noviryani, S.Sos., M.A**

**NIK. 2007077409112001**

Pembimbing Utama

**Firstyarinda Valentina I., S.Sos., M.Si**

**NIK. 2013098602142001**

Pembimbing Pendamping

**Aswin Ariyanto Azis, S.IP., M.Dev.St**

**NIK. 197802202010121002**

**Achmad Fathoni K., S.IP., M.A**

**NIK. 2009068201231001**

Mengetahui

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

**Prof. Dr. Unti Ludigdo, SE, M.Si., AK**

**NIP. 196908141994021001**

**ABSTRAK**

*Skripsi ini mengkaji tentang pelaksanaan program pinjaman luar negeri Urgent Disaster Reduction for Mt.Merapi yang aliran dananya berasal dari JICA sebagai salah satu cara pemenuhan dana pembangunan Indonesia dan sebagai bentuk upaya implementasi kebijakan publik Indonesia. Tujuannya untuk melihat konsistensi tujuan dan hasil dari pinjaman luar negeri Urgent Disaster Reduction for Mt.Merapi JICA serta faktor faktor yang mempengaruhi implementasi program ini. Selain itu melihat juga koordinasi dan peran dari masing masing instansi pelaksana program ini. Proses pengumpulan data sendiri dilakukan dengan cara kualitatif lewat media wawancara dan studi literatur. Lewat metode tersebut data-data yang dikumpulkan melalui wawancara dan studi literatur akan dianalisis. Hasil analisis memunculkan faktor faktor yang dibahas disini: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Faktor faktor tersebut berguna untuk memahami bagaimana cara optimal meningkatkan implementasi pinjaman luar negeri. faktor disposisi dan faktor struktur birokrasi menjadi penting untuk dilihat karena adanya aktor yang berasal dari luar struktur pemerintahan Indonesia. Peran JICA dalam program ini bukan hanya dari segi penyediaan dana namun juga ikut andil dalam proses pengadaan serta pengawasan program ini. Pemanfaatan program pinjaman ini pun sesuai untuk tujuan keselamatan masyarakat sebagai salah satu upaya untuk mencegah bencana banjir lahar dan juga sesuai dengan tujuan JICA dalam memberikan bantuan untuk negara rawan bencana.*

**Kata Kunci: Implementasi, Pinjaman Luar Negeri, JICA**

**ABSTRACT**

*This thesis examines the implementation of the Urgent Disaster Reduction for Mt. Merapi foreign loan program whose funding flow originates from JICA as one of the ways to fulfill Indonesia's development funds and as a form of efforts to implement Indonesia's public policy. The aim is to see the consistency of objectives and results from foreign loans Urgent Disaster Reduction for Mt. Merapi JICA as well as factors that influence the implementation of this program. In addition, that also saw the coordination and role of each implementing agency of this program. The process of collecting data itself is done qualitatively through interview media and literature studies. Through this method the data collected through interviews and literature studies will be analyzed. The results of the analysis raise the factors discussed here: communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. These factors are useful for understanding how to optimally improve the implementation of foreign loans. disposition factors and bureaucratic structure factors are important to look at because there are actors who come from outside the Indonesian government structure. The role of JICA in this program is not only in terms of providing funds but also contributes to the procurement process and supervision of this program. Utilization of this loan program is also suitable for the purpose of community safety as an effort to prevent the lava flood disaster and also in accordance with the objectives of JICA in providing assistance to disaster-prone countries.*

**Keywords: Implementation, Foreign Loans, JICA**



**DAFTAR ISI**

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS .....	i
LEMBAR PERSETUJUAN.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR BAGAN .....	xi
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR .....	xiii
DAFTAR SINGKATAN .....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	11
1.3 Tujuan Penelitian.....	11
1.4 Manfaat Penelitian.....	11
1.4.1 Manfaat Teoritis .....	11
1.4.2 Manfaat Praktis .....	11
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN .....	12
2.1 Studi Terdahulu .....	12
2.2 Implementasi Program/Kebijakan Publik oleh George Edward III .....	16
2.3 Operasionalisasi Konsep .....	25
2.4 Alur Pemikiran .....	38
2.5 Argumentasi Utama.....	39



BAB III METODOLOGI PENELITIAN.....	40
3.1 Jenis Penelitian.....	40
3.2 Ruang Lingkup Penelitian.....	40
3.3 Teknik Pengumpulan Data.....	41
3.4 Teknik Analisa Data.....	42
3.5 Sistematika Penulisan.....	44
BAB IV GAMBARAN UMUM.....	46
4.1 Karakteristik Bantuan Luar Negeri Jepang.....	46
4.2 Gambaran Umum Bantuan Luar Negeri Jepang di Indonesia.....	50
4.3 Gambaran Umum Program <i>Urgent Disaster Reduction Mt. Merapi</i> .....	53
BAB V ANALISIS HASIL.....	62
5.1. Komunikasi Executing Agency dan JICA berpengaruh pada Implementasi Program <i>Urgent Disaster Reduction for Mt. Merapi</i> .....	62
5.2 Penyediaan Sumber Daya berpengaruh pada Implementasi Program <i>Urgent Disaster Reduction for Mt. Merapi</i> .....	73
5.3 Disposisi Executing Agency dan JICA berpengaruh pada Implementasi Program <i>Urgent Disaster Reduction for Mt. Merapi</i> .....	89
5.4 Struktur Birokrasi Executing Agency berpengaruh pada Implementasi Program <i>Urgent Disaster Reduction for Mt. Merapi</i> .....	95
BAB VI PENUTUP.....	104
6.1 Kesimpulan.....	104
6.2 Saran.....	106
DAFTAR PUSTAKA.....	108
LAMPIRAN.....	111





DAFTAR BAGAN

Bagan 1 Bagan Alur Pemikiran..... 38

Bagan 2 Bagan Formulasi ODA Jepang ..... 48



## DAFTAR TABEL

Tabel 1 Studi Terdahulu.....	15
Tabel 2 Operasionalisasi Konsep.....	32
Tabel 3: Cost Program Phase 3 Tahun 2005-2014.....	86
Tabel 4: Cost Program Phase 4 Tahun 2014-2019.....	86



**DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1 Jumlah Komitmen Pinjaman ODA dan Bantuan Hibah dan Jumlah Kerjasama Teknis per Dekade ..... 2

Gambar 2 : Pembayaran Kotor ODA ke Indonesia..... 50

Gambar 3: Alur Koordinasi Pelaksana Program..... 71

Gambar 4: Bagan Struktur Pelaksana Program..... 75

Gambar 5: Struktur Tim Konsultan Program Merapi ..... 77

Gambar 6: *Project Cycle* ODA ..... 98

Gambar 7: Fragmentasi Pemerintah dan JICA..... 101



**DAFTAR SINGKATAN**

**PPHLN** : Pemberi Pinjaman/Hibah Luar Negeri

**ODA** : *Official Development Assistance*

**SATREPS** : *Science and Technology Research Partnership for Sustainable Development*

**BNPB** : Badan Nasional Penanggulangan Bencana

**JICA** : *Japan International Cooperation Agency*

**RPJMN** : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional

**DAS** : Daerah Aliran Sungai

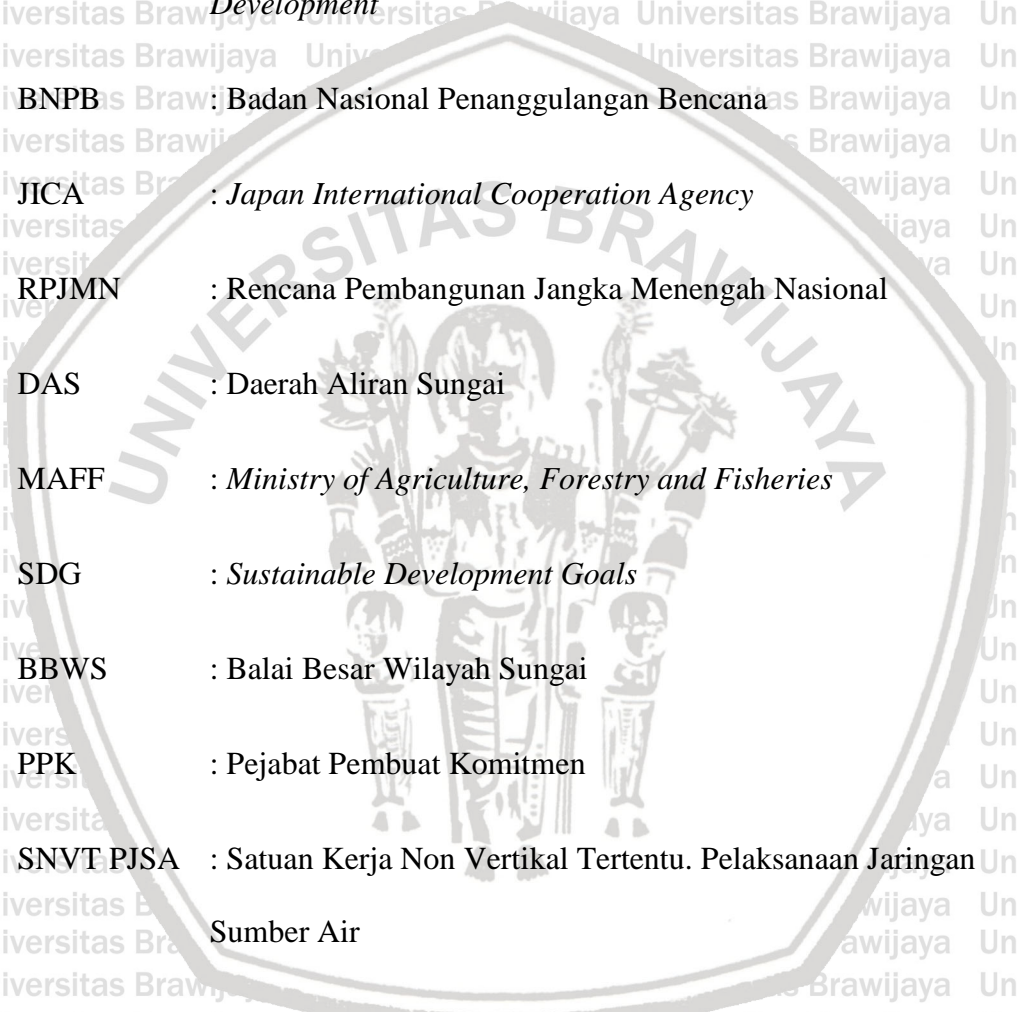
**MAFF** : *Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries*

**SDG** : *Sustainable Development Goals*

**BBWS** : Balai Besar Wilayah Sungai

**PPK** : Pejabat Pembuat Komitmen

**SNVT PJSA** : Satuan Kerja Non Vertikal Tertentu. Pelaksanaan Jaringan Sumber Air



**DAFTAR LAMPIRAN**

**Lampiran 1:** Wawancara dengan Bu Ari, Staf Pelaksana Teknis BBWS Serayu Opak, PPK PLG Merapi..... 111

**Lampiran 2:** Wawancara dengan Pak Joko Co-Team Leader Konsultan Yachiyo Engineering Program Urgent Disaster Reduction Mt.Merapi ..... 111

**Lampiran 3:** Wawancara dengan Bu Lina, Kepala Seksi Pelaksanaan Sub Direktorat Sungai Wilayah Barat, Direktorat Sungai Pantai, Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Kemnterian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat..... 112

**Lampiran 4:** Wawancara dengan Pak Jayadi, Warga Banjarsari Glagaharjo, Kabupaten Sleman (Kali Gendol) ..... 112

**Lampiran 5:** Salah satu lokasi pelaksanaan program Urgent Disaster Reduction for Mt.Merapi. (Kali Gendol)..... 113

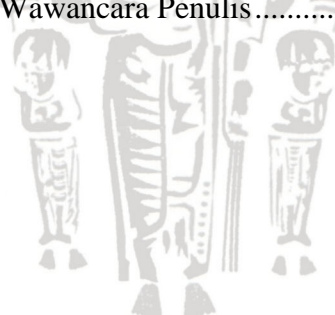
**Lampiran 6:** Transkrip Wawancara dengan Bu Ari, Staf Pelaksana Teknis BBWS Serayu Opak, PPK PLG Merapi. .... 115

**Lampiran 7:** Transkrip Wawancara dengan Pak Joko Co-Team Leader Konsultan Yachiyo Engineering Program Urgent Disaster Reduction Mt.Merapi ..... 125

**Lampiran 8:** Transkrip Wawancara dengan Bu Lina, Kepala Seksi Pelaksanaan Sub Direktorat Sungai Wilayah Barat, Direktorat Sungai Pantai, Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Kemnterian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. .... 131

**Lampiran 9:** Transkrip Wawancara dengan Pak Jayadi, Warga Banjarsari Glagaharjo, Kabupaten Sleman (Kali Gendol) ..... 137

**Lampiran 10** Pedoman Wawancara Penulis ..... 140



## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Persoalan penanggulangan bencana merupakan isu yang menjadi perhatian oleh Pemerintah di berbagai penjuru dunia, baik dalam skala internasional, Nasional tidak Terkecuali di negara seperti di Indonesia yang sering mengalami bencana alam. Seperti negara Jepang yang terus mendukung pengurangan risiko bencana Indonesia sejak 1960-an. Indonesia adalah salah satu negara vulkanik terbesar di dunia di mana terdapat 127 gunung berapi aktif (setara dengan 16% gunung berapi aktif di dunia)<sup>1</sup>. Terutama di Jawa, pusat politik dan ekonomi, ada lebih dari 20 gunung berapi aktif, dan dengan demikian kehidupan masyarakat di Jawa selalu dipengaruhi oleh gunung berapi itu secara positif dan negatif. Adapun manfaatnya, letusan gunung berapi menyediakan tanah yang produktif dan memungkinkan petani untuk menanam tiga jenis. Di sisi lain, manusia telah menghadapi risiko letusan gunung berapi selama berabad-abad. Misalnya, orang yang tinggal di dekat Gn. Merapi telah mengalami dan menderita dari letusan gunung berapi sebanyak 68 kali sejak 1548.<sup>2</sup>

Dengan latar belakang ini sebagai negara vulkanik, bencana lumpur vulkanik / tanah longsor telah menyebabkan bencana skala besar dan dengan demikian dianggap sebagai salah satu penghalang terbesar bagi perlindungan tanah dan

<sup>1</sup> JICA, J. I. 2018. *Review of Indonesia's Development and Japan's Cooperation: Its Past, Present and Future in the Republic of Indonesia*. JICA.

<sup>2</sup> *Ibid*

pembangunan ekonomi negara tersebut. Menanggapi permintaan dari pemerintah Indonesia, Jepang terus mendukung pengembangan langkah-langkah pengendalian erosi yang komprehensif melalui kerjasama teknis dan pinjaman ODA sejak tahun 1970-an. Dari 57 proyek yang telah dilaksanakan pada Desember 2017, ada 13 proyek kerja sama teknis, 11 studi pembangunan, dll., tujuh pinjaman ODA, 24 proyek bantuan hibah, dan dua proyek SATREPS.<sup>3</sup>

Gambar 1 Jumlah komitmen pinjaman ODA dan bantuan hibah dan jumlah kerjasama teknis per dekade



Sumber: JICA, J. I. 2018. *Review of Indonesia's Development and Japan's Cooperation: Its Past, Present and Future in the Republic of Indonesia*. JICA.

Seperti yang ditunjukkan dalam gambar, jumlah proyek meningkat dari tahun 1980-an, dan jumlah komitmen untuk pinjaman ODA tertinggi di tahun 2000-an. Peningkatan pinjaman ODA ini disebabkan oleh kenyataan bahwa ada banyak pinjaman yang dimasukkan ke dalam dukungan pemulihan dari bencana termasuk

<sup>3</sup> *ibid*



Gempa Bumi Besar di lepas pantai Sumatra dan Tsunami di Samudera Hindia,

Gempa Bumi Jawa Tengah, dan letusan Gunung Gn. Merapi.<sup>4</sup>

Situasi sektor pengurangan risiko bencana di Indonesia dan dukungan pemerintah Jepang untuk Indonesia dirangkum berdasarkan periode: Dari tahun 1970-an hingga 1990-an: Dukungan komprehensif untuk Sabo, pengembangan dan pengelolaan wilayah sungai, dan pengendalian banjir di beberapa kota; Dari akhir 1990-an: Tanggap bencana skala besar; Dari akhir tahun 2000-an: Pengembangan sistem komprehensif untuk pengurangan risiko bencana<sup>5</sup>

Mengingat kerusakan serius yang disebabkan oleh Gempa Bumi Besar di lepas pantai Sumatra dan Tsunami di Samudra Hindia, pemerintah Indonesia mempromosikan perubahan dalam kebijakannya tentang pengurangan risiko bencana dari tindakan pascabencana menjadi pra-bencana, tindakan pencegahan.

Sejalan dengan perubahan kebijakan ini, UU Penanggulangan Bencana diberlakukan pada 2007, dan BNPB (Badan Nasional Penanggulangan Bencana) dibentuk. Selain pengalaman bencana di masa lalu, perubahan kebijakan ini juga dipengaruhi oleh Kerangka Aksi Hyogo yang diadopsi dalam Konferensi Dunia

Kedua tentang Pengurangan Bencana. Kerangka kerja ini mencakup dua tindakan dengan prioritas tinggi, yaitu: menetapkan pengurangan risiko bencana sebagai masalah prioritas dan membangun fondasi yang kuat; meningkatkan peringatan dini dengan menetapkan, menilai, dan memantau risiko bencana. Tiga prioritas tinggi lainnya yaitu: Menggunakan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun budaya keselamatan dan ketahanan di semua tingkatan; Mengurangi

<sup>4</sup> *ibid*

<sup>5</sup> *ibid*



faktor risiko yang mendasarinya; Memperkuat kesiapsiagaan menghadapi bencana respons yang efektif di semua tingkatan.<sup>6</sup>

Salah satunya adalah Loan Project *Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin* dan Loan Project *Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Lower Progo Area II* pada tahun 2014. Proyek ini melakukan kegiatan struktural dan nonstruktural penanggulangan bencana terhadap erupsi gunung berapi di kaki Gn. Merapi dan Daerah Aliran Sungai Progo di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Bantuan ini merupakan project aid serta diklasifikasikan sebagai pinjaman luar negeri ODA yang bertujuan untuk pembangunan ekonomi dan social. Contoh kegiatannya adalah pembangunan bendungan sabo dan juga peningkatan kapasitas masyarakat melalui transfer knowledge dan kampanye publik.

Pemerintah menggunakan pinjaman luar negeri karena adanya kesenjangan antara tabungan dalam negeri dengan dana investasi yang diperlukan. Untuk menutup investasi yang diperlukan ini, pinjaman luar negeri merupakan salah satu sumber pembiayaan pembangunan ekonomi Indonesia. Di samping itu, pinjaman luar negeri diperlukan dalam upaya menutup kesenjangan antara kebutuhan valuta asing yang telah ditargetkan dengan devisa yang diperoleh dari penerimaan hasil kegiatan ekspor.<sup>7</sup> Di sisi lain, apabila pemanfaatan pinjaman luar negeri tidak dilakukan dengan baik, maka akan memberikan dampak yang kurang efektif bagi pembangunan negara. Pinjaman luar negeri dapat pula kurang mampu mendorong

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> *Ibid*

pertumbuhan ekonomi apabila pinjaman tersebut banyak dialokasikan untuk konsumsi daripada investasi<sup>8</sup>.

Pinjaman luar negeri diartikan sebagai penerimaan negara dalam bentuk devisa ataupun dalam bentuk devisa yang dirupiahkan maupun dalam bentuk barang dan jasa yang diterima dari Pemberi Pinjaman/Hibah Luar Negeri (PPHLN) yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu atau hutang luar negeri adalah sumber pembiayaan negara yang berasal dari negara asing, badan/lembaga keuangan internasional atau dari pasar uang internasional yang berbentuk devisa, barang, dan atau jasa termasuk penjaminan yang mengakibatkan pembayaran di masa yang akan datang yang harus dibayar kembali sesuai kesepakatan bersama<sup>9</sup>.

Berdasar *Country Assistance Program for the Republic of Indonesia* tahun 2004<sup>10</sup>, Pemerintah Jepang menangani bantuan untuk menciptakan masyarakat yang demokratis dan adil, sebagai masalah prioritas dan bidang, dan dalam peningkatan layanan publik yang mendasar, itu dimaksudkan untuk membantu dalam menyiapkan langkah-langkah pencegahan terhadap frekuensi tinggi banjir, sedimen dan bencana alam lainnya. Program ini juga mengidentifikasi pertumbuhan berkelanjutan yang didorong oleh sektor swasta sebagai salah satu bidang prioritas dan menekankan pentingnya pengembangan infrastruktur ekonomi yang diperlukan untuk meningkatkan lingkungan investasi. Proyek ini bertujuan untuk mencegah bencana gunung berapi dan sedimen di wilayah Yogyakarta yang

<sup>8</sup> Boone, P. 1996. *Politics and the effectiveness of foreign aid. European Economic* vol. 40 no. 2, 289-329.

<sup>9</sup> Sub Direktorat Kerjasama. 2015.. *Buku Profil Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri Direktorat Jenderal Sumber Daya Air 2008-2014*. Jakarta: Direktorat Jenderal Sumber Daya Air.

<sup>10</sup> Japan Government. 2004. *Country Assistance Program for Republic Indonesia*.

merupakan ekonomi utama wilayah Indonesia. Proyek ini dinilai sesuai dengan kebijakan untuk mengarahkan penciptaan demokrasi dan masyarakat yang adil dan pengembangan infrastruktur ekonomi yang diperlukan untuk meningkatkan lingkungan investasi.

Kebijakan pemanfaatan pinjaman luar negeri menjadi hal yang perlu diperhatikan karena mempengaruhi efektivitas pinjaman luar negeri. Efektivitas pinjaman luar negeri dalam mendukung pembangunan ekonomi suatu negara dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah termasuk bagaimana pinjaman tersebut dialokasikan.<sup>11</sup> Dilihat dari alokasi sektoral, pinjaman luar negeri di Indonesia mayoritas digunakan untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur publik, infrastruktur pertahanan, keamanan dan energi.

Selain itu, pinjaman luar negeri juga berpotensi meningkatkan pertumbuhan ekonomi apabila dialokasikan untuk meningkatkan teknologi yang memberikan dampak bagi peningkatan produktivitas suatu negara<sup>12</sup>. Upaya peningkatan teknologi tersebut juga harus diiringi dengan adanya program pelatihan bagi pekerja untuk meningkatkan kapasitas penyerapan dan alih teknologi (transfer of knowledge)<sup>13</sup>. Hal inilah yang mendasari beberapa negara mengedepankan upaya alih teknologi dalam melakukan pinjaman luar negeri.

Strategi bantuan negara JICA dalam kerja sama ekonomi luar negeri menominasikan pengembangan lingkungan pertumbuhan yang didorong oleh

<sup>11</sup> Burnside, C., & Dollar, D. 2000. *Aid, Policies, and Growth*. The American Economic Review, vol. 90, no. 4, 847.

<sup>12</sup> Dalgaard, C.-J. H. 2004. 'On the Empirics of Foreign Aid and Growth'. *The Economic Journal*, vol. 114, no. 496.

<sup>13</sup> Easterly, W. 2001. *The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics*. Cambridge: MIT Press.

sektor swasta sebagai salah satu isu-isu utama yang mencakup bantuan intensif untuk mengembangkan infrastruktur pencegahan bencana untuk wilayah ekonomi utama. Proyek ini mencegah bencana vulkanik dan sedimen di Yogyakarta wilayah yang merupakan salah satu kawasan ekonomi utama di Indonesia.<sup>14</sup> Komponen DAS Gn, Merapi / Progo diimplementasikan untuk mempromosikan perlindungan kehidupan manusia, properti publik dan pribadi dan untuk membangun sistem perlindungan bencana berkelanjutan, dengan demikian berkontribusi terhadap promosi pembangunan daerah.<sup>15</sup>

Pemerintah Indonesia menetapkan area pinggiran Mt. Merapi sebagai yang paling kritis di Program Nasional Penanggulangan Bencana setelah meletusnya gunung pada tahun 1969. Rencana Induk untuk Erosi Tanah dan Pengendalian Puing-puing Vulkanik di Area Mt. Merapi dulu dikembangkan di bawah Skema Studi Pengembangan JICA pada tahun 1980, dan juga dua fase dari proyek sabo dilaksanakan dari tahun 1985 hingga 2001 di bawah Pinjaman ODA Jepang. RPJMN: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2005-2009 juga memberi tekanan pada pembangunan infrastruktur untuk mempromosikan pembangunan daerah.<sup>16</sup>

Begitu pula dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 yang menggabungkan sembilan prioritas yang disebut "Nawa Cita" diusulkan oleh Presiden Joko Widodo. Salah satu dari sembilan prioritas

<sup>14</sup> JICA. (2005). *Japan's ODA and an Overview of JICA's Program Annual Report*.

<sup>15</sup> Masami Sugimoto, S. O. (2018). *FY2016 Ex-Post Evaluation of Japanese ODA Loan Project "Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin and Mt. Bawakaraeng"*. JICA.

<sup>16</sup> *Ibid*

adalah “Mempromosikan kemandirian ekonomi dengan mengembangkan setiap sektor strategis di dalam negeri”, dimana penanggulangan terhadap bencana dan pengurangan risiko bencana ditempatkan di area prioritas. Dengan demikian, relevansi dengan rencana pembangunan Indonesia secara konsisten tinggi.<sup>17</sup> Proyek ini sangat relevan sesuai dengan kebijakan pembangunan Indonesia, serta kerangka kerja internasional untuk mengatasi pencegahan bencana alam, kebutuhan pembangunan masyarakat dan juga kebijakan ODA Jepang pada saat penilaian. Di sisi lain, efisiensinya adil dengan periode implementasinya lebih lama dari yang direncanakan karena pengadaan yang memakan proses berkepanjangan, sedangkan biaya proyek lebih rendah dari rencana.<sup>18</sup>

Keseluruhan periode proyek Loan Project *Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin* direncanakan dari Maret 2005 hingga Desember 2011 (82 bulan). Periode aktual adalah dari Maret 2005 hingga Oktober 2013 (104 bulan), yaitu 127% dari rencana. Total biaya proyek awalnya direncanakan menjadi 19,33 Milliar yen (dari yang 16.43 Milliar juta yen akan ditanggung oleh pinjaman ODA Jepang, rasio pinjaman 85%) biaya ini termasuk dengan pembiayaan proyek Mt. Bawakaraeng. Sebenarnya yang dicairkan jumlah pinjaman ODA adalah 16,38 Milliar yen, tetapi jumlah aktual dari total biaya proyek tidak diketahui karena catatan akuntansi pengeluaran proyek dari Indonesia atau pihak pemerintah tidak

<sup>17</sup> Bappenas. (2015). *RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH NASIONAL (RPJMN) 2015-2019*.

<sup>18</sup> Masami Sugimoto, S. O. (2018). *FY2016 Ex-Post Evaluation of Japanese ODA Loan Project “Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin and Mt. Bawakaraeng”*. JICA.

lengkap. Untuk proyek Merapi project costnya sebesar 6,05 Milliar Yen dengan realisasi sebesar 6,17 Milliar Yen.<sup>19</sup>

Lalu kemudian untuk proyek yang sedang dalam tahap implementasi yaitu program lanjutan *Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Lower Progo Area II* memiliki biaya proyek sebesar 5,11 Miliar Yen dengan periode proyek 2014-2021. Proyek ini akan membantu konstruksi fasilitas sabo (pengendalian sedimen), mendukung rehabilitasi kerusakan akibat aliran debris dan mitigasi kemungkinan kerusakan di masa depan. Tujuan lainnya yaitu tersusunnya rencana induk yang baru dengan melakukan kaji ulang rencana induk pengendalian lahar yang sudah ada, karena telah terjadi erupsi dahsyat pada tahun 2010<sup>20</sup>. Selain itu, pengetahuan dan informasi mengenai pencegahan bencana gunung berapi di proyek ini dapat dibagi secara luas dan diharapkan memberikan kontribusi pula terhadap pengembangan teknologi sabo di Jepang.<sup>21</sup>

Dalam keadaan itulah aktivitas letusan Gn. Merapi tidak akan berhenti diprediksi di masa depan, kebutuhan untuk proyek ini terus tinggi. Proyek ini dilaksanakan sebagai fase yang ketiga setelah proyek fase pertama sebelumnya (1985-1992) dan kedua (1995-2001), dan fase keempat Urgent Disaster Reduction 2, Loan JICA IP-566 tahun 2014, sedang dalam tahap implementasi. Oleh karena itu kebutuhan proyek semakin tinggi dan terus berlanjut. Dalam 2 proyek berkesinambungan ini terdapat 3 pelaksana yang menjalankan program ini yaitu:

Ditjen Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat,

<sup>19</sup> *ibid*

<sup>20</sup> Bappenas. 2017. *Buku Laporan Kinerja Pelaksanaan PHLN Triwulan II TA 2017*.

<sup>21</sup> JICA. 2014. *Press Release Program Indonesia*.

BBWS Serayu Opak dan PPK Pengendalian Banjir Lahar Gunung Merapi/SNVT

PJSA Serayu Opak/BBWS Serayu Opak.

Program ini memiliki kendala dalam implementasinya seperti dalam hal pengadaan terkait pemilihan pelaksanaanya yang memakan waktu lama, kemudian pula dalam hal desain secara teknisnya yang berubah-ubah dalam pelaksanaannya.

Lalu peristiwa erupsi Gunung Merapi pada tahun 2010 yang membuat kerusakan pada fasilitas program ini, yang mana membuat dibutuhkan program fase 4 untuk rehabilitasi lanjutan fasilitas program dan review masterplan atau rencana induk baru. Serta kendala dalam manajemen penambangan pasir yang tidak sistematis, yang membuat banyaknya penambangan pasir ilegal yang dapat merusak bendungan sabo dan mengancam masyarakat. Ini yang membuat waktu pelaksanaan program menjadi lebih lama dari yang diperkirakan.

Hasil dari phase 3 sendiri secara teknis sudah terapkan semua, namun terdapat outcome yang terealisasi yaitu *Sand Mining Management Institution*.

Membuat permasalahan penambangan pasir ilegal masih terjadi dalam program ini.

Kemudian untuk phase 4 sendiri saat ini outcome tercapai semua namun masih ada pekerjaan tambahan terkait rehabilitasi bendungan Sabo. SMMI sendiri juga awalnya menjadi output dari phase 4 ini, namun tidak jadi terealisasi karena adanya perbedaan cara pandang dalam pembentukan institusi tersebut antara para pembuat program dan pelaksana yang ada di tingkat sub-nasional. Logika yang dibangun penulis dalam penelitian ini yakni, mengkaji bagaimana Implementasi program *Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin* dengan melihat konsistensi tujuan dan hasil dari pinjaman luar negeri JICA serta faktor faktor yang mempengaruhi implementasi program ini.

## 1.2 Rumusan Masalah

Dari penjelasan latar belakang diatas, penulis merumuskan masalah sebagai berikut, “Bagaimana implementasi program *Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin Phase 3&4 (2005-2019)* melalui pinjaman luar negeri”

## 1.3 Tujuan Penelitian

Dari penjelasan latar belakang diatas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk menggambarkan implementasi program *Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin Phase 3&4 (2005-2019)* melalui pinjaman luar negeri

## 1.4 Manfaat Penelitian

Terdapat dua segi manfaat yang penulis harap dapat diperoleh dari adanya penelitian ini, yakni:

### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan bagi mahasiswa program studi Ilmu Hubungan Internasional khususnya dalam studi mengenai implementasi program pinjaman luar negeri

### 1.4.2 Manfaat Praktis

1. Sebagai tugas akhir pada program studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya
2. Sebagai salah satu bahan rujukan dan rekomendasi bagi penelitian selanjutnya untuk memperdalam substansi penelitian.



## BAB II KERANGKA PEMIKIRAN

### 2.1 Studi Terdahulu

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan 2 (dua) studi terdahulu. Studi terdahulu yang pertama merupakan sebuah artikel dalam jurnal pada tahun 2015 oleh Agostinho Da Costa Tavares yang berjudul “*Upaya Japan International Cooperation Agency dalam Implementasi Official Development Assistance untuk membangun sector Pertanian Timor Leste*”<sup>22</sup>. Artikel ini membahas Timor-Leste sebagai negara yang relatif muda membutuhkan bantuan asing untuk mengembangkan sektor pertaniannya khususnya pertanian berkelanjutan. *Japan International Cooperation Agency* (JICA) adalah Lembaga pembangunan pemerintah Jepang yang mendistribusikan Bantuan Pembangunan Resmi (ODA) secara bilateral kepada Pemerintah Timor-Leste. Salah satu bantuan yang diberikan oleh JICA kepada Timor-Leste adalah Studi Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Terpadu Berbasis Masyarakat di Laclo dan dan DAS Sungai Comoro yang diklasifikasikan sebagai kerja sama teknis. Bantuan ini disediakan di untuk membantu pertanian berkelanjutan di Timor-Leste.

Tujuan penelitian ini untuk menggambarkan Upaya JICA dalam implementasi ODA untuk membangun sektor pertanian di Timor-Leste sebagai pengusul proses pembangunan perdamaian di Timor-Leste melalui Studi DAS Terpadu Berbasis Masyarakat Studi di Laclo dan dan DAS Sungai Comoro pada

<sup>22</sup> Tavares, Agostino. (2015). *Upaya Japan International Cooperation Agency dalam Implementasi Official Development Assistance untuk membangun sector Pertanian Timor Leste. Jurnal Hubungan Internasional*

tahun itu 2005-2010. Badan pembangunan, bantuan asing, pertanian, dan pertanian berkelanjutan adalah konsep yang digunakan dalam penelitian ini.

Dalam penelitian ini Agostinho Da Costa Tavares menyimpulkan bahwa upaya implementasi ODA dalam membangun sektor pertanian di DAS Laclo dan Comoro yang dilaksanakan oleh JICA dan didampingi oleh MAFF yang melibatkan masyarakat setempat merupakan bantuan yang ditujukan untuk mendukung tercapainya pertanian berkelanjutan. Bantuan ini berupa studi pengelolaan DAS berbasis masyarakat di DAS Laclo dan Comoro. Implementasi studi ini terbagi menjadi tiga tahap yakni tahap pertama adalah perumusan konsep rencana manajemen DAS, tahap kedua adalah pelaksanaan *pilot project* dan tahap ketiga adalah tahap pembuatan laporan studi sebagai rekomendasi bagi MAFF dalam hal rencana manajemen DAS di kedua DAS.

Persamaan penelitian tersebut dengan penelitian penulis terletak pada penggunaan tema implementasi bantuan luar negeri. Selain daripada itu, penelitian dari studi terdahulu juga sama-sama membahas mengenai implementasi program bantuan luar negeri oleh JICA. Letak perbedaannya adalah pada program, fokus penelitian dan teori konsep yang dipakai. Untuk studi terdahulu, penelitiannya membahas Implementasi *Official Development Assistance* untuk membangun sektor Pertanian Timor Leste dan teori konsep yang dipakai adalah *development agency dan sustainable agriculture*, sedangkan penulis membahas implementasi program *Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin*, teori yang dipakai peneliti adalah teori implementasi kebijakan / program George Edward III.

Studi terdahulu yang kedua merupakan sebuah jurnal yang ditulis oleh Nelti Ernawati pada tahun 2016 yang berjudul “Implementasi Sustainable Development Goals (SDGs) dalam meningkatkan Ketahanan Pangan di Provinsi Riau”.<sup>23</sup> Jurnal tersebut menjabarkan mengenai upaya pemerintah Riau untuk mengimplementasikan SDGs khususnya terfokus pada ketahanan dan ketersediaan pangan beras di Riau. Penelitian ini menggunakan metode dan pendekatan deskriptif kualitatif dan menggunakan dua konsep yakni konsep food security yang dikemukakan oleh Maxwell dan Frankenberger serta konsep implementasi kebijakan Peter S. Cleaves.

Dalam penelitian ini berfokus pada ketahanan pangan khususnya ketersediaan beras. Pemerintah Riau memiliki perhatian dan komitmen tinggi pada ketahanan pangan di Riau, yakni upaya untuk memenuhi kebutuhan beras bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan secara cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Implementasi SDGs ketahanan pangan dilakukan oleh pemerintah Riau dengan bekerjasama dengan UNDP dan Tanoto Foundation untuk membentuk sekretariat SDGs di kantor BAPPEDA dan berupaya untuk memperbanyak kemitraan lainnya terkait ketahanan pangan. Selain itu meningkatkan produksi serta pasokan impor beras sementara untuk memenuhi kebutuhan beras di Riau

Persamaan penelitian penulis dengan penelitian Nelti Ernawati ini adalah sama-sama meneliti implementasi kebijakan atas sebuah program. Persamaan

<sup>23</sup> Nelti Erwandari, (2017). *Implementasi Sustainable Development Goals (SDGs) dalam Meningkatkan Ketahanan Pangan di Provinsi Riau*, Jurnal Mahasiswa Vol.5 No.3, Universitas Mulawarman: Samarinda

lainnya adalah penelitian sama-sama dilakukan dengan metode dan pendekatan deskriptif kualitatif. Sedangkan perbedaan terletak pada ruang lingkup dan konsep yang digunakan, dimana ruang lingkup penelitian Nelti Ernawati adalah di Riau sedangkan ruang lingkup penulis adalah di Yogyakarta dan Jawa tengah .

Perbedaan lainnya terletak pada konsep yang digunakan, bahwa penelitian Nelti Ernawati menggunakan 2 (dua) konsep yakni konsep *food security* yang dikemukakan oleh Maxwell dan Frankenberger serta konsep implementasi kebijakan Peter S. Cleaves. Sedangkan penulis menggunakan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III.

Berikut merupakan penyajian rangkuman hasil-hasil penelitian terdahulu dalam bentuk tabel:

Tabel 1 Studi Terdahulu

No	Penulis & Judul Penelitian	Metode/ Pendekatan	Perbedaan	Persamaan	Kontribusi
1	Agostinho Da Costa Davares. <i>Upaya Japan International Cooperation Agency dalam Implementasi Official Development Assistance untuk membangun sector Pertanian Timor Leste</i>	Deskriptif Kualitatif/ Development Agency dan Sustainable Agriculture	Perbedaan pada program, fokus penelitian dan teori konsep yang dipakai. teori konsep yang dipakai adalah development agency dan sustainable agriculture , sedangkan penulis memakai teori implementasi kebijakan / program George Edward III.	Penggunaan tema implementasi bantuan luar negeri. Selain daripada itu, penelitian dari studi terdahulu juga sama-sama membahas mengenai implementasi program bantuan luar negeri oleh JICA	Memberikan gambaran implementasi program ODA serta peran JICA dalam implementasi nya



2	<p>Nelti Erwandari.  <i>Implementasi Sustainable Development Goals (SDGs) Dalam Meningkatkan Ketahanan Pangan di Provinsi Riau</i></p>	<p>Deskriptif Kualitatif – Konsep Food Security Maxwell &amp; Frankenberg er &amp; Konsep Implementasi Kebijakan Peter S. Cleaves</p>	<p>Perbedaan terletak pada ruang lingkup dan konsep yang digunakan, dimana ruang lingkup penelitian Nelti Ernawati menggunakan 2 (dua) konsep yakni konsep food security yang dikemukakan oleh Maxwell dan Frankenger serta konsep implementasi kebijakan Peter S. Cleaves. Sedangkan penulis menggunakan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III.</p>	<p>Meneliti implementasi kebijakan atas sebuah program. Persamaan lainnya adalah penelitian sama-sama dilakukan dengan metode dan pendekatan deskriptif kualitatif</p>	<p>Memberikan gambaran implementasi program serta melihat peran pemerintah daerah dalam melakukan implementasi program</p>
---	--	---	--	--	--

## 2.2 Implementasi Program/Kebijakan Publik oleh George Edward III

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan Model Implementasi Program/Kebijakan yang dikemukakan oleh George Edward III sebagai alat analisis yang nantinya akan digunakan oleh penulis dalam membuat tulisan ini. Model implementasi kebijakan merupakan serangkaian tindakan dan juga prakondisi terkait dengan implementasi dari sebuah kebijakan yang tertuang dalam suatu ketetapan seperti hanya dalam suatu program maupun peraturan-peraturan tertentu.

George C. Edward III menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses yang penting karena keberhasilan kebijakan publik tidak dapat

tercapai apabila proses implementasinya tidak berjalan dengan baik. George C. Edward III juga berpendapat bahwa terdapat 4 (empat) variabel utama dengan indikator turunannya yang saling berkaitan. Variabel dan indikator ini dapat digunakan untuk menjelaskan proses implementasi kebijakan, secara lebih spesifik dijelaskan sebagai berikut.<sup>24</sup>

### 1. Komunikasi (*communication*)

Variabel ini menjelaskan bahwa kebijakan dapat terimplementasi dengan baik, jika suatu kebijakan disalurkan pada pihak yang tepat dengan penyampaian yang tepat, akurat, mudah di mengerti, dan konsisten. Komunikasi menjadi salah satu tolak ukur seberapa jauh kebijakan telah disampaikan secara tepat, jelas dan dengan interpretasi yang sama serta dilakukan secara konsisten oleh pelaksana.

Untuk itu, terdapat 3 (tiga) indikator yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan komunikasi sebagai dimensi implementasi kebijakan, yaitu.<sup>25</sup>

#### a. Transmisi (*transmission*)

Indikator ini menjelaskan bahwa penyaluran informasi merupakan bagian penting dalam mengukur keberhasilan komunikasi dalam proses implementasi kebijakan. Dimana pelaksana harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan, serta penyaluran harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum informasi tersebut dapat diikuti. Indikator ini juga menjelaskan bahwa penyampaian informasi tidak hanya sampai dengan tepat dan akurat kepada pelaksana kebijakan namun juga kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik

<sup>24</sup> George Edwards III, (1980), *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

<sup>25</sup> *Ibid*

langsung maupun tidak langsung dengan kebijakan. Hambatan yang dapat terjadi pada indikator ini diantaranya adalah adanya kesalahan pengertian dan pemahaman (miskomunikasi/misinterpretasi).<sup>26</sup>

b. Kejelasan (*clarity*)

Indikator ini menjelaskan bahwa pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus dipahami dan diterima, namun juga harus terjalin komunikasi yang jelas.

Ketidakjelasan informasi mengenai kebijakan dapat menimbulkan permasalahan, sehingga dapat menghambat proses implementasi kebijakan. Informasi mengenai implementasi kebijakan haruslah jelas dan spesifik, dan tidak ambigu.

Permasalahan yang sering terjadi diantaranya adalah kesalahan interpretasi karena penyampaian yang tidak jelas sehingga memungkinkan adanya perbedaan makna yang bertentangan dengan maksud sebenarnya. Permasalahan ini membuat para pelaksana kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan.<sup>27</sup>

c. Konsistensi (*consistency*)

Indikator ini menjelaskan bahwa implemmentasi kebijakan akan berjalan efektif apabila perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Konsistensi diperlukan karena jika informasi mengenai kebijakan yang disampaikan hanya jelas namun tidak konsisten, maka implementasi kebijakan tetap tidak akan berjalan dengan baik. Indikator ini terkait dengan sikap, persepsi, dan respon dari para pelaksana dalam memahami secara jelas dan benar terhadap pedoman yang dilaksanakan. Adanya penyampaian informasi yang tidak konsisten akan

<sup>26</sup> *Ibid*

<sup>27</sup> *Ibid*

mendorong adanya penafsiran atau interpretasi lain dalam implementasi kebijakan dari para pelaksana. Hal ini akan berdampak langsung pada ketidakefektifan implementasi kebijakan.<sup>28</sup>

## 2. Sumber Daya (*Resources*)

Variabel ini menjelaskan bahwa implementasi kebijakan memerlukan sumber-sumber yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan. Ketersediaan dan akses terhadap sumber daya berhubungan langsung dengan pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara efektif. Karena jika komunikasi telah disampaikan dengan cermat, jelas dan konsisten namun jika pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk mengimplementasikan kebijakan maka akan berakibat pada ketidakefektifan proses implementasi kebijakan. Terdapat 4 (empat) dimensi untuk mengukur sumber daya dalam implementasi kebijakan menurut George C. Edward III, yaitu:<sup>29</sup>

### a. Staff

Indikator ini menjelaskan bahwa sumber daya manusia sebagai pelaksana kegiatan memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik, maka diperlukan kualifikasi sumber daya manusia (staff) yang tepat, yakni pihak yang memiliki kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan. Selain kemampuan keterampilan (*skill*) yang dimiliki oleh staff haruslah sesuai dengan kebijakan yang ingin diimplementasikan sangatlah penting. Hal lainnya berkaitan juga dengan kecukupan

<sup>28</sup> *Ibid*

<sup>29</sup> *Ibid*



jumlah staff untuk mengimplementasi kebijakan. Kekurangan jumlah staff dan terbatasnya keterampilan serta kemampuan staff dapat menghambat pengimplementasian kebijakan.<sup>30</sup>

#### b. Informasi

Indikator ini menjelaskan bahwa informasi yang dimaksud dalam sumber daya adalah informasi yang dimiliki oleh sumber daya manusia atau pihak yang akan mengimplementasikan kebijakan. Informasi ini berarti segala keterangan baik dalam bentuk tulisan atau pesan, pedoman, petunjuk, dan tata cara pelaksanaan yang bertujuan untuk kepentingan mengimplementasikan kebijakan. Dalam pengimplementasian kebijakan, terdapat 2 (dua) jenis informasi yang dimaksud, yakni informasi atau tata cara mengenai pengimplementasian kebijakan dan informasi mengenai data kepatuhan para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan (kompeten dan mampu) untuk mengimplementasikan kebijakan.<sup>31</sup>

#### c. Wewenang

Indikator ini menjelaskan bahwa wewenang adalah otoritas atau legitimasi para pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan. Wewenang yang dimaksud dalam sumber daya adalah kepemilikan wewenang oleh pihak pelaksana kebijakan.

Agar kebijakan dapat terimplementasi dengan baik, maka pihak pelaksana (implementor) haruslah memiliki legitimasi untuk melakukan kebijakan.

<sup>30</sup> *Ibid*

<sup>31</sup> *Ibid*

Semisalhnya kewenangan terkait denga mengatur keuangan, pengadaan staf maupun terhadap pengawasan dari implementasi program.<sup>32</sup>

#### d. Fasilitas

Indikator ini mejelaskan bahwa fasilitas dalam sumber daya yang dimaksud adalah keberadaan atau kepemilikan fasilitas fisik yakni sarana dan prasarana guna menunjang pengimplementasian kebijakan oleh pelaksana. Dengan tersedianya sarana dan prasarana untuk pelaksanaan maka pengimplementasian kebijakan diekspektasikan dapat berjalan secara baik dan efektif. <sup>33</sup>

#### 3. Disposisi (*Disposition*)

Variabel ini menjelaskan bahwa sikap pelaksana menjadi bagian penting dalam implementasi kebijakan. Sikap pelaksana yang dimaksudkan disini adalah kemauan, keinginan, kecenderungan, komitmen para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Jika para pelaksana menerima dan setuju dengan terhadap kebijakan tertentu maka cenderung akan adanya dukungan sehingga kemungkinan besar kebijakan akan dilaksanakan secara baik dan efektif, sedangkan jika pelaksana berlawanan dan memiliki sikap atau perilaku yang cenderung menolak dan tidak mendukung atau tingkah laku berlawanan dengan para pembuat kebijakan maka proses pengimplementasian kebijakan dapat berjalan tidak efektif.

Untuk melihat disposisi atau sikap pelaksana daam proses implementasi kebijakan terdapat dua indikator, yaitu.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> *Ibid*

<sup>33</sup> *Ibid*

<sup>34</sup> *Ibid*

a. Pengangkatan birokrasi (*Recruitment*)

Indikator ini menjelaskan bahwa pemilihan birokrasi berkaitan langsung dengan disposisi atau sikap pelaksana kebijakan. Seperti yang telah dijelaskan bahwa dibutuhkan disposisi atau sikap pelaksana kebijakan yang mendukung, sesuai, sejalan dan mampu untuk mengimplementasikan kebijakan agar dapat berjalan efektif. Maka dari itu, pengangkatan dan pemilihan staff pelaksana kebijakan haruslah pihak-pihak yang memiliki dedikasi untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah ditetapkan serta memiliki komitmen untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan apa yang telah tertulis atau direncanakan demi kepentingan masyarakat, tidak membawa kepentingan pribadinya.<sup>35</sup>

b. Insentif (*Incentives*)

Indikator ini menjelaskan bahwa pemberian insentif menjadi salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi atau memanipulasi sikap atau disposisi para pelaksana kebijakan yang tidak mendukung atau berdedikasi untuk melaksanakan kebijakan. Salah satu faktor pelaksana tidak mendukung implementasi kebijakan adalah adanya kepentingan pribadi, oleh karena itu untuk menghindari adanya kemungkinan ini dibutuhkan adanya manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan untuk para pelaksana dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu sehingga implementasi kebijakan dapat dilaksanakan oleh pelaksana

---

<sup>35</sup> *Ibid*

kebijakan dengan baik dan agar dapat memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.<sup>36</sup>

#### 4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Variabel ini menjelaskan bahwa implementasi kebijakan selain dapat dipengaruhi oleh komunikasi, sumber daya dan disposisi, juga dapat dipengaruhi oleh struktur birokrasi pelaksana kebijakan. Dapat dikatakan demikian karena struktur birokrasi pelaksana kebijakan berperan penting karena berdampak langsung pada proses implementasi kebijakan dan melihat tata aliran implementasi kebijakan. Struktur birokrasi dapat mendukung dan mempermudah maupun menghambat pelaksana dalam pelaksanaan kebijakan. George C. Edward III menjelaskan bahwa terdapat 2 (dua) indikator dalam birokrasi, yaitu:<sup>37</sup>

##### a. *Standard Operating Procedures (SOP)*

Indikator ini menjelaskan bahwa Keberadaan SOP di tujuakan untuk pelaksana agar lebih mudah melakukan implementasi kebijakan. SOP merupakan peraturan mengenai pedoman dasar atas petunjuk kerja dalam struktur birokrasi.

SOP dapat bermanfaat karena adanya prosedur perencanaan kerja dan kontrol pelaksanaan sehingga kebijakan dapat terimplementasi dengan baik dan sesuai yang direncanakan. Namun SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara baru untuk melaksanakan kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kemungkinan kebijakan

<sup>36</sup> *Ibid*

<sup>37</sup> *Ibid*

mebutuhkan perubahan dalam cara yang umum dalam suatu organisasi, semakin besar pula kemungkinan SOP menjadi kendala implementasi.<sup>38</sup>

#### b. Fragmentasi

Indikator ini menjelaskan bahwa pembagian kerja dan tanggung jawab pelaksana dalam struktur birokrasi berperan penting dalam implementasi kebijakan. Fragmentasi pelaksana kebijakan dapat melibatkan unit diluar organisasi. Pada dasarnya pembagian kerja atau tanggung jawab pelaksana kebijakan dilakukan untuk mempermudah dan meningkatkan efektivitas pengimplementasian kebijakan. Namun seringkali fragmentasi menjadi masalah dengan adanya hambatan koordinasi karena struktur yang terpecah-pecah dan masing-masing organisasi yang mendorong kepentingan prioritasnya masing-masing. Semakin besar fragmentasi penyebaran tugas dan tanggung jawab pelaksanaan maka semakin banyak koordinasi yang dibutuhkan, maka semakin sulit keefektifitasan dan keberhasilan pengimplementasian kebijakan dicapai.<sup>39</sup>

Penulis memilih untuk menggunakan konsep implementasi kebijakan George C. Edward III, karena penulis menganggap bahwa konsep ini merupakan alat yang paling sesuai untuk digunakan dalam penelitian implementasi Urgent Disaster Reduction Mt.Merapi/Progo River Basin di Indonesia. Penulis menganggap konsep ini paling sesuai karena paling efektif untuk digunakan dalam menjelaskan implementasi kebijakan melalui 4 (empat) variabel yaitu; komunikasi; sumber daya; diposisi; dan struktur birokrasi.Selain itu, konsep ini juga lebih dapat

<sup>38</sup> *Ibid*

<sup>39</sup> *Ibid*

menjelaskan peran pihak eksternal dalam hal ini pada level internasional dalam variabel struktur birokrasi dengan indikatornya yaitu SOP dan fragmentasi.

### 2.3 Operasionalisasi Konsep

Kebijakan penanggulangan bencana mengalami perkembangan mulai dari RPJMN I (2005-2009) yang menitikberatkan pada “Membangun komitmen bangsa dalam penanggulangan bencana”. Komitmen ini ditunjukkan ditetapkannya UU No. 24/2007 tentang penanggulangan bencana, dan peraturan turunannya, serta berdirinya BNPB tahun 2008. Kemudian RPJMN II (2010-2014) yang menitikberatkan pada “Meletakkan dasar sistem penanggulangan bencana”. Pada periode ini telah dibangun Sistem Penanggulangan Bencana yang mencakup kebijakan, kelembagaan, perencanaan, pendanaan dalam penanggulangan bencana serta peningkatan kapasitas. Upaya penanggulangan bencana sendiri masuk pada Prioritas Nasional Nomor 9, yaitu Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Bencana, dari 11 (sebelas) Prioritas Nasional. Terakhir RPJMN III (2015-2019) yang menitikberatkan pada “Meningkatkan efektivitas penanggulangan bencana”.

Dalam menghadapi tantangan 5 (lima) tahun mendatang, maka perlu ditingkatkan efektivitas penyelenggaraan penanggulangan bencana sesuai Nawa Cita. Nawa Cita dengan menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara, dalam menghadapi ancaman bencana. Kemudian membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan, melalui pengembangan program Desa Tangguh Bencana dan penguatan kapasitas lokal.

Lalu meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas

pendidikan dan pelatihan, melalui upaya pengurangan kerentanan dan peningkatan kapasitas. Terakhir, melakukan revolusi karakter bangsa melalui kebijakan penataan kembali kurikulum pendidikan nasional untuk mengembangkan budaya aman bencana, melalui penerapan kurikulum kebencanaan, Sekolah/Madrasah Aman Bencana, pengembangan IPTEK dalam kebencanaan.

Lewat kebijakan nasional tersebutlah, Kementerian PUPR menurunkan kebijakan publik yaitu PermenPUPR no. 13 tahun 2015 tentang penanggulangan darurat bencana akibat daya rusak air. Salah satunya adalah banjir lahar akibat erupsi gunung berapi. Untuk merealisasikan kebijakan tersebut maka dibuatlah program *Urgent Disaster Reduction*, yang mana merupakan program penanggulangan bencana erupsi gunung berapi. Program ini sendiri sudah melakukan projek di Gunung Merapi, Gunung Kelud, Gunung Semeru dan Gunung Bawakaraeng.

Pada penelitian ini penulis akan menggunakan konsep implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III untuk meneliti implementasi program Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin. George C. Edward III mengemukakan terdapat 4 (empat) variabel yang dapat digunakan untuk mengamati implementasi kebijakan. Penulis akan mengoperasionalkan implementasi Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin kedalam konsep implementasi kebijakan George C. Edward III, dengan penjabaran sebagai berikut:

1. Komunikasi

Dalam variabel ini penulis akan melihat apa saja aspek aspek yang masuk dalam proses komunikasi informasi implementasi program ini. Untuk menganalisa aspek – aspek tersebut, penulis akan menggunakan indikator – indikator dari konsep yang dijelaskan oleh George Edward III sebagai berikut.

a. Transmisi

Dalam indikator ini penulis akan melihat bagaimana transmisi komunikasi antar pihak pelaksana yaitu Kementerian PUPR dan pemberi pinjaman yaitu JICA dilakukan untuk program ini. Penulis akan melihat cara-cara proses transmisi serta bagaimana keterlibatan antara pihak-pihak yang terlibat dalam berkontribusi dalam proses transmisi komunikasi dilakukan. Selain itu penulis akan melihat apakah transmisi yang dilakukan dalam program ini dapat diterima secara akurat kepada para pihak pelaksana sub Nasional yaitu Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak dengan melihat interaksi Kementerian PUPR dan JICA

b. Kejelasan

Dalam indikator ini penulis akan menganalisa kejelasan komunikasi dari program ini melalui dokumen dokumen terkait program ini yang berasal dari Kementerian PUPR dan JICA. Penulis akan melihat apakah alur penyebaran informasi yang ada sudah jelas, spesifik dan tidak ambigu dalam penyampaiannya.



### c. Konsistensi

Dalam indikator ini penulis akan menganalisa konsistensi komunikasi dari informasi program ini dengan melihat tujuan awal dari program ini melalui dokumen-dokumen terkait program ini dan hasil sementara program ini yang sedang berlangsung. Selain itu penulis akan melihat apakah ada interpretasi lain atau penafsiran lain dari Kementerian PUPR terkait program ini. Serta melihat konsistensi komunikasi dari JICA hingga sampai ke para pihak pelaksana program ini yaitu Kementerian PUPR.

### 2. Sumber Daya

Dalam variabel ini penulis akan melihat apa saja aspek aspek sumber daya yang dibutuhkan implementasi program ini. Untuk menganalisa aspek – aspek tersebut, penulis akan menggunakan indikator – indikator dari konsep yang dijelaskan oleh George Edward III sebagai berikut:

#### a. Staff

Dalam indikator ini penulis akan melihat bagaimana kualifikasi sumber daya manusia dalam program ini untuk mengetahui keterampilan yang dibutuhkan dan yang dimiliki oleh Kementerian PUPR serta melihat jumlah sumber daya manusia dalam program ini untuk mengetahui kecukupan sumber daya manusia dalam program ini. Penulis juga akan

melihat bagaimana proses kualifikasi dilakukan antara  
Kementerian PUPR dan JICA

b. Informasi

Dalam indikator ini penulis akan melihat informasi yang dimiliki oleh pelaksana Sub-Nasional yaitu Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak dalam menjalankan implementasi program ini. Penulis secara spesifik akan melihat informasi mengenai tata cara mengenai pengimplementasian program ini dan melihat informasi mengenai kepatuhan para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Informasi ini didapatkan dari Kementerian PUPR dan JICA

c. Wewenang

Dalam indikator ini penulis akan menjelaskan legitimasi dan otoritas wewenang dari pelaksana sub-Nasional yaitu Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak dalam menjalankan implementasi program ini. Penulis akan melihat Peraturan Perundangan yang mana akan penulis lihat bagaimana peraturan tersebut menjadi sumber legitimasi dan otoritas wewenang bagi para pihak pelaksana implementasi program ini. Serta menjelaskan wewenang dari pihak JICA yang bukan bagian dari pelaksana yaitu wewenang pihak pemberi pinjaman luar negeri.

d. Fasilitas

Dalam indikator ini penulis akan melihat fasilitas secara fisik yang tersedia dalam program ini dan penulis juga akan melihat fasilitas sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam program ini serta penulis akan melihat bagaimana fasilitas tersebut bisa didapatkan melalui sumber pendanaannya yang berasal dari pinjaman luar negeri dan bagaimana Kementerian PUPR dan JICA mengakomodir fasilitas yang dibutuhkan program ini.

### 3. Disposisi

Dalam variabel ini penulis akan melihat apa saja aspek aspek yang mempengaruhi sikap para pelaksana implementasi program ini. Untuk menganalisa aspek – aspek tersebut, penulis akan menggunakan indikator – indikator dari konsep yang dijelaskan oleh George Edward III sebagai berikut:

#### a. Pengangkatan Birokrasi

Dalam indikator ini penulis akan menganalisis sikap pelaksana sub-Nasional yaitu Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak. Penulis akan melihat bagaimana proses pengangkatan dan pemilihan para pelaksana program ini dapat memiliki komitmen untuk melaksanakan implementasi program ini dan melihat pengaruh dari sikap para pelaksana terhadap implementasi program ini. Serta melihat andil dari para pembuat program dan pemberi pinjaman luar negeri dalam pengangkatan birokrasi program ini.

#### b. Insentif

Dalam indikator ini penulis akan menganalisis insentif yang diberikan sebagai teknik untuk melancarkan implementasi program ini. Penulis akan melihat proses bagaimana insentif itu diberikan kepada pelaksana sub-Nasional yaitu Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak serta pengaruhnya langsung terhadap para pihak pelaksana program ini, dan melihat insentif yang diberikan dari Kementerian PUPR dan JICA

#### 4. Struktur Birokrasi

Dalam variabel ini penulis akan melihat apa saja aspek aspek struktur birokrasi yang mempengaruhi tata aliran implementasi program ini. Untuk menganalisa aspek – aspek tersebut, penulis akan menggunakan indikator – indikator dari konsep yang dijelaskan oleh George Edward III sebagai berikut:

##### a. Standard Operating Procedures

Dalam indikator ini penulis akan melihat SOP dari Kementerian PUPR dan JICA yang ada atau pedoman tata cara prosedur dalam program ini. Penulis juga akan menganalisis bagaimana SOP dapat berpengaruh dalam implementasi program ini. Penulis akan melihat apakah SOP yang ada, memudahkan implementasi atau justru mempersulit implementasi program ini.

##### b. Fragmentasi

Dalam indikator ini penulis akan melihat pembagian kerja dan tanggung jawab kerja antar Kementerian PUPR serta JICA. Penulis juga akan melihat koordinasi antar para pihak pelaksana yang memiliki struktur berbeda untuk mengetahui apakah terdapat hambatan didalamnya atau justru semakin memudahkan proses implementasi karena adanya fragmentasi ini.

Tabel 2 Operasionalisasi Konsep

Konsep	Variabel	Indikator	Operasionalisasi Konsep
Implementasi Kebijakan George Edward III	Komunikasi	Transmisi	Melihat bagaimana penyaluran komunikasi pihak pelaksana yaitu Kementerian PUPR dan pemberi pinjaman yaitu JICA dilakukan untuk program ini. Melihat cara-cara proses transmisi serta bagaimana keterlibatan antara pihak-pihak yang terlibat dalam berkontribusi dalam proses transmisi komunikasi dilakukan. Melihat apakah transmisi yang dilakukan dalam program ini dapat diterima secara akurat kepada para pihak pelaksana sub Nasional yaitu Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak dengan melihat interaksi Kementerian PUPR dan JICA



	Kejelasan		<p>Menganalisa bentuk kejelasan komunikasi dari program ini melalui dokumen-dokumen perjanjian terkait program ini yang berasal dari Kementerian PUPR dan JICA. Melihat apakah alur penyebaran informasi yang ada sudah jelas, spesifik dan tidak ambigu serta sudah memiliki alur komunikasi dalam penyampaian.</p>
	Konsistensi		<p>Menganalisa bentuk konsistensi komunikasi dari informasi program ini dengan melihat tujuan awal dari program ini melalui dokumen-dokumen terkait program ini dan hasil sementara program ini yang sedang berlangsung. Selain itu penulis akan melihat apakah ada interpretasi lain atau penafsiran lain dari Kementerian PUPR terkait program ini. Serta melihat konsistensi komunikasi dari JICA hingga sampai ke para pihak pelaksana program ini yaitu Kementerian PUPR.</p>
			<p>Melihat bagaimana kualifikasi sumber daya manusia dalam program ini untuk mengetahui keterampilan yang dibutuhkan dan yang dimiliki oleh</p>



	<p>Sumber Daya</p>	<p>Staff</p>	<p>Kementerian PUPR serta melihat jumlah sumber daya manusia dalam program ini untuk mengetahui kecukupan sumber daya manusia dalam program ini. Melihat bagaimana proses kualifikasi dilakukan antara Kementerian PUPR dan JICA.</p>
		<p>Informasi</p>	<p>Melihat informasi yang dimiliki oleh pelaksana Sub-Nasional yaitu Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak dalam menjalankan implementasi program ini. Penulis secara spesifik akan melihat informasi mengenai tata cara mengenai pengimplementasian program ini dan melihat informasi mengenai kepatuhan para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Informasi ini didapatkan dari Kementerian PUPR dan JICA</p>
			<p>Menjelaskan legitimasi dan otoritas wewenang dari pelaksana sub-Nasional yaitu Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak dalam menjalankan implementasi program ini. Penulis akan melihat Peraturan Perundangan yang mana akan</p>



	<p>Wewenang</p>	<p>dilihat bagaimana peraturan tersebut menjadi sumber legitimasi dan otoritas wewenang bagi para pihak pelaksana implementasi program ini. Serta menjelaskan wewenang dari pihak JICA yang bukan bagian dari pelaksana yaitu wewenang pihak pemberi pinjaman luar negeri.</p>
	<p>Fasilitas</p>	<p>Melihat fasilitas secara fisik yang tersedia dalam program ini dan penulis juga akan melihat fasilitas sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam program ini. Melihat bagaimana fasilitas tersebut bisa didapatkan melalui sumber pendanaannya yang berasal dari pinjaman luar negeri dan bagaimana Kementerian PUPR dan JICA mengakomodir fasilitas yang dibutuhkan program ini.</p>
	<p>Pengangkatan Birokrasi</p>	<p>Menganalisis sikap pelaksana sub-Nasional yaitu Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak. Melihat bagaimana proses pengangkatan dan pemilihan para pelaksana program ini dapat memiliki komitmen untuk melaksanakan implemetasi program ini dan melihat</p>

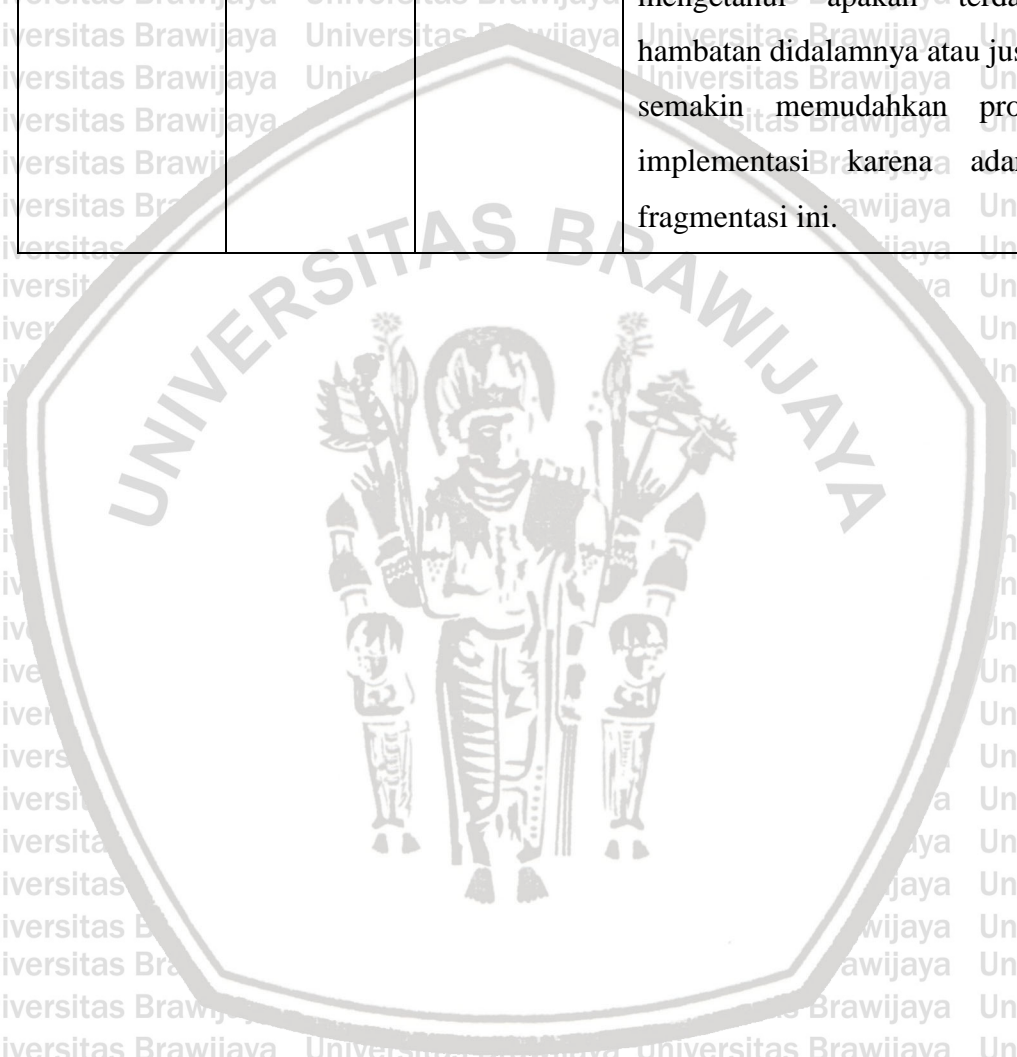




	<p>Disposisi</p>		<p>pengaruh dari sikap para pelaksana terhadap implementasi program ini. Serta melihat andil dari para pembuat program dan pemberi pinjaman luar negeri dalam pengangkatan birokrasi program ini.</p>
	<p>Insentif</p>		<p>Menganalisis insentif yang diberikan sebagai teknik untuk melancarkan implementasi program ini. Melihat proses bagaimana intensif itu diberikan kepada pelaksana sub-Nasional yaitu Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak serta pengaruhnya langsung terhadap para pihak pelaksana program ini, dan melihat insentif yang diberikan dari Kementerian PUPR dan JICA</p>
	<p>Struktur Birokrasi</p>	<p>SOP</p>	<p>Melihat SOP dari Kementerian PUPR dan JICA yang ada atau pedoman tata cara prosedur dalam program ini. Menganalisis bagaimana SOP dapat berpengaruh dalam implementasi program ini. Melihat apakah SOP yang ada, memudahkan implementasi atau justru mempersulit implementasi program ini.</p>

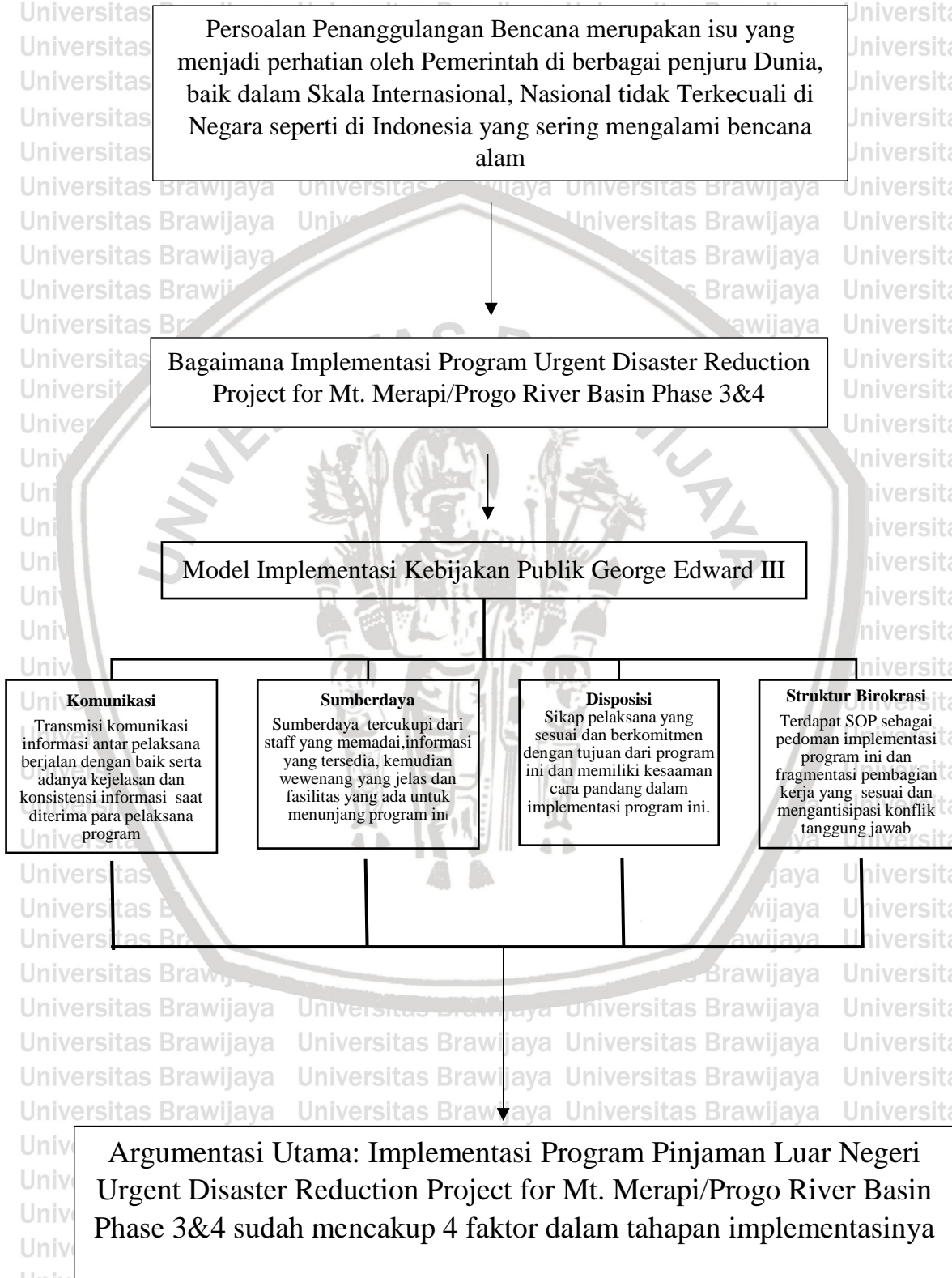


	Fragmentasi	Melihat pembagian kerja dan tanggung jawab kerja antar Kementerian PUPR serta JICA. Melihat koordinasi antar para pihak pelaksana yang memiliki struktur berbeda untuk mengetahui apakah terdapat hambatan didalamnya atau justru semakin memudahkan proses implementasi karena adanya fragmentasi ini.
--	-------------	---



## 2.4 Alur Pemikiran

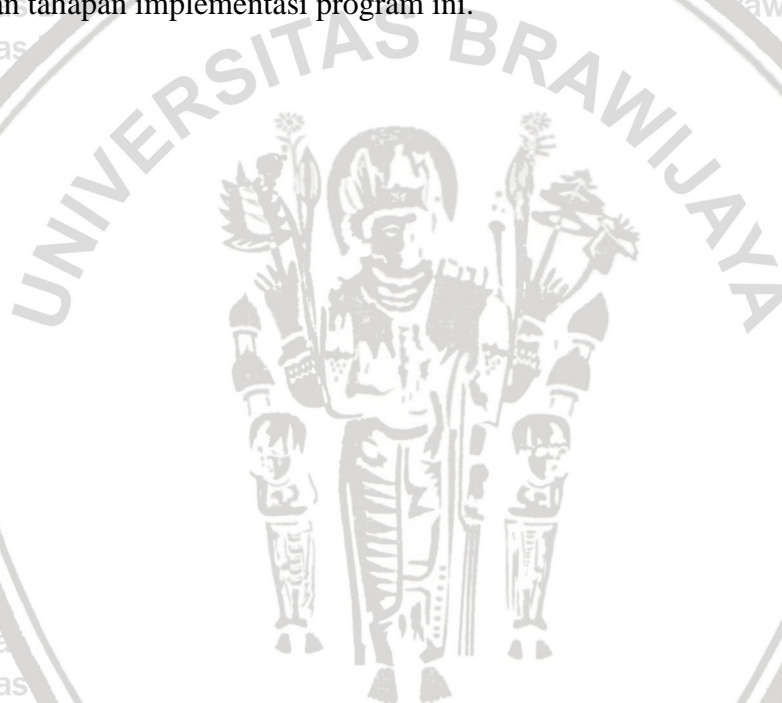
Bagan 1 Bagan Alur Pemikiran



## 2.5 Argumentasi Utama

Pelaksanaan Program *Urgent Disaster Reduction Project for Mt.*

*Merapi/Progo River* memiliki tahapan tahapan yaitu application yaitu pengajuan program kepada JICA, lalu kemudian tahapan approval tahap dimana program tersebut disetujui, kemudian tahapan implementasi terkait pelaksanaannya dan terakhir tahapan operation dan evaluation. Secara keseluruhan tahap implementasi fase 3 dan fase 4 sudah memenuhi 4 faktor implementasi George Edward dalam tahapan tahapan implementasi program ini.



## BAB III METODOLOGI PENELITIAN

### 3.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan metode kualitatif. Penelitian deskriptif digunakan untuk mencari data atau fakta yang mendukung analisis penulis dalam penelitian.<sup>40</sup> Penelitian deskriptif sendiri merupakan jenis penelitian yang bertujuan guna membuat deskripsi secara sistematis, factual dan juga akurat perihal fakta-fakta, serta juga karakteristik pada area tertentu.<sup>41</sup> Data yang telah diperoleh kemudian akan disusun dan dianalisa oleh penulis sesuai dengan fokus penelitian untuk memperoleh fakta mengenai implementasi program pinjaman luar negeri *Urgent Reduction Disaster Mt. Merapi/Progo River Basin* di Indonesia. Fakta dari data yang diperoleh ini kemudian akan digunakan penulis untuk menguji atau mendukung argumen utama penulis sebagai jawaban yang valid dan untuk menjawab rumusan masalah. Penelitian kualitatif sendiri bersifat relative, tafsiriah, dan interpretatif dimana data penelitian metode kualitatif berbentuk deskriptif, dokumen pribadi, catatan/studi lapangan, tindakan responden, dokumen dan lain sebagainya.<sup>42</sup>

### 3.2 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang Lingkup Penelitian ini adalah Gunung Merapi yang mana menduduki 2 provinsi yaitu provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan provinsi Jawa Tengah.

<sup>40</sup> Suharsimi Arikunto. 2010. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: Rineka Cipta, hal.3.

<sup>41</sup> Suryana. 2010. *Metodologi Penelitian, Model Praktis Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Buku Ajar Perkuliahan Universitas Pendidikan Indonesia

<sup>42</sup> Andi Prastowo. 2016. *Memahami Metode-Metode Penelitian, Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktis*, Yogyakarta : AR-RUZZ MEDIA, halaman 52

Gunung Merapi sendiri merupakan wilayah dilaksanakannya program pinjaman luar negeri JICA yaitu *Urgent Disaster Reduction Mt.Merapi/Progo River Basin* yang mana merupakan program pembangunan yang bertujuan untuk mengamankan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah dari ancaman banjir lahar akibat erupsi gunung Merapi dengan membangun beberapa prasarana pengendali lahar. Penelitian ini membahas mengenai Implementasi program pinjaman luar negeri *Urgent Disaster Reduction Mt.Merapi/Progo River Basin*. Untuk membatasi penelitian, maka penulis membuat batas penelitian yaitu pada bentuk dan proses implementasi program fase 3 dan 4 program ini antara tahun 2005 sampai 2019, karena terdapat output yang tidak dapat direalisasikan.

### 3.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan oleh penulis adalah teknik studi lapangan dan didukung dengan studi pustaka, dimana data dan informasi yang digunakan merupakan data primer dan didukung dengan data sekunder. Data primer merupakan data yang penulis dapatkan langsung melalui studi lapangan.

Penulis berencana melakukan wawancara kepada:

- a. Ibu Lina, Kepala Seksi Pelaksana Sungai Bagian Barat, Direktorat Sungai Pantai, Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Jakarta
- b. Ibu Ari, Staf Pelaksana teknis Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Serayu Opak, Yogyakarta
- c. Pak Joko, Co-Team Leader konsultan program *Urgent Disaster Reduction for Mt Merapi* Yachiyo Engineering.

Data sekunder merupakan data yang didapatkan oleh penulis tanpa turun ke lapangan yakni melalui literature berupa skripsi terkait topik, jurnal, karangan ilmiah, buku, dokumen resmi serta penelusuran melalui akses internet terkait informasi yang sesuai dengan pembahasan penulis. Adapun sumber data-data yang diperoleh penulis tersebut berasal dari:

d. Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya;

e. Perpustakaan FISIP Universitas Brawijaya;

f. Sumber-sumber tereverifikasi di internet.

### 3.4 Teknik Analisa Data

Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan analisa kualitatif. Dalam penelitian kualitatif dibutuhkan analisa data untuk mendapatkan makna dari informasi dan data yang didapatkan. Penelitian ini menggunakan konsep analisis data yang dijabarkan oleh Miles dan Huberman.<sup>43</sup>

#### 1. Pengumpulan Data

Pengumpulan merupakan langkah mengumpulkan keseluruhan data yang didapatkan dari hasil wawancara, penelitian kepustakaan dan dokumentasi serta data-data sekunder lainnya.

#### 2. Reduksi Data

Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar” yang ada dari

<sup>43</sup> B. Miles, A. Michael Huberman, dan Johny Saldana. (2014). *Qualitative Data Analysis*. California: Sage Publications, hlm 31

catatan-catatan tertulis dilapangan. Kemudian data yang didapat dari hasil studi lapangan lalu direduksi oleh peneliti dengan cara klasifikasi data, menelusuri tema-tema, menulis memo, dan selanjutnya dilakukan pilihan terhadap data yang diperoleh dilapangan, kemudian dari data tersebut selanjutnya akan dipilah mana data yang relevan dan mana yang tidak relevan dengan permasalahan dan fokus penelitian. Reduksi data atau proses transformasi ini berlanjut terus sesudah penelitian lapangan, samapai laporan akhir secara lengkap tersusun.

### 3. Penyajian Data (*Display Data*)

Penyajian data didefinisikan dengan sekelompok informasi yang tersusun, yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dalam proses ini, maka akan dapat dimengerti apa yang sedang terjadi dan tindakan apa yang harus dikerjakan. Hal ini berarti meneruskan analisis atau mencoba untuk mengambil sebuah tindakan dengan memperdalam hasil temuan yang telah diperoleh sebelumnya. Penyajian data dapat digunakan dengan melalui banyak hal mulai dari pembuatan bagan, uraian singkat, hubungan antar aspek, dan lainnya. Namun yang paling umum digunakan adalah teks yang bersifat naratif.

### 4. Penarikan Kesimpulan / Verifikasi (*Conclusion Drawing/Verification*)

Langkah terakhir dari metode analisa data yang dijabarkan oleh Miles dan Huberman adalah penarikan kesimpulan atau verifikasi data, hal ini ditujukan untuk melakukan peninjauan kembali data-data yang diperoleh sehingga dapat menarik kesimpulan yang tidak menyimpang dari fokus dan alur penelitian. Verifikasi merupakan kegiatan pemikiran kembali yang melintas dalam pemikiran penganalisis selama peneliti mencatat, atau suatu tinjauan ulang pada catatan-



catatan lapangan atau peninjauan kembali, verifikasi dalam penelitian dilakukan secara terus-menerus sepanjang penelitian berlangsung, hal ini dimaksudkan guna menganalisis dan mencari makna dari informasi yang dikumpulkan dengan mencari tema, pola hubungan, permasalahan yang muncul, hipotesis yang disimpulkan secara relative, sehingga terbentuk suatu penarikan kesimpulan.

### **3.5 Sistematika Penulisan**

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi mengenai latar belakang penulisan skripsi dan alasan terhadap pemilihan topik dan judul skripsi, rumusan masalah yang akan ditulis dalam skripsi serta tujuan dan manfaat penulisan skripsi.

#### **BAB II : KERANGKA PEMIKIRAN**

Bab ini berisi penjelasan detail mengenai gambaran umum kerangka pemikiran yang menjadi dasar bagi penulis untuk menuliskan skripsi ini. Bab ini terdiri atas, studi terdahulu, dan kerangka teori yang penulis gunakan.

#### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini berisi tentang metode penelitian penulis dalam usaha untuk meneliti rumusan masalah dalam skripsi ini. Bab ini berisi beberapa komponen metode penelitian seperti ruang lingkup penelitian yang menggambarkan mengenai batasan pembahasan penulis mengenai Implementasi Program Urgent Disaster Reduction Mt. Merapi/Progo River Basin, teknik pengumpulan data studi literatur dan wawancara dengan jenis data sekunder dan primer, dan teknik analisis data.

#### **BAB IV : GAMBARAN UMUM**

Pada bab ini akan dibahas mengenai penjejelasan mengenai gambaran umum kasus yang diteliti yaitu: Karakteristik bantuan luar negeri JICA; Gambaran umum bantuan luar negeri JICA di Indonesia; Gambaran umum program *Urgent disaster reduction for Mt.Merapi*. Pada bab ini penulis akan memaparkan hasil temuan yang penulis peroleh. Sebagai pengantar pada bab selanjutnya yakni bab v.

#### **BAB V : ANALISIS HASIL**

Pada bab ini akan dibahas mengenai pemaparan hasil-hasil yang diperoleh sebagai tindak lanjut dari bab-bab sebelumnya, dengan menggunakan alat analisis yang telah disebutkan penulis pada bab 2 yaitu dengan melihat penggambaran implementasi program dengan menggunakan alat analisis yaitu model implementasi kebijakan public George Edward III.

#### **BAB VI : PENUTUP**

Pada bab ini akan berisi mengenai kesimpulan dari segala pemaparan yang telah dibahas mulai dari bab 1 hingga bab 5 untu kemudian dicari kesimpulannya. Disamping itu, pada bab ini juga akan dibahas tentang saran-saran atau rekomendasi penulis.

## BAB IV

### GAMBARAN UMUM

#### 4.1 Karakteristik Bantuan Luar Negeri Jepang

Dinamika politik bantuan Jepang membantu menjelaskan kisah naik dan turunnya Jepang sebagai negara adikuasa bantuan. Lembaga-lembaga politik Jepang termasuk yang paling buram di negara-negara pemberi bantuan utama, dengan banyak keputusan dibuat secara tertutup di antara birokrat pemerintah, para pemimpin Partai Demokrat Liberal (LDP) yang lama dominan, dan kepentingan bisnis, kadang-kadang disebut besi segitiga<sup>44</sup>. Sejak awal, bantuan Jepang dipengaruhi oleh serangkaian aktor yang sama: birokrat dari berbagai kementerian membuat keputusan tentang jumlah, distribusi, dan penggunaan bantuan Jepang; komunitas bisnis Jepang, terutama perusahaan konstruksi, teknik, dan konsultasi menerapkan banyak bantuan Jepang; Politisi LDP mendukung bantuan Jepang (tanpa banyak terlibat dalam perinciannya) dan sering mengandalkan kontribusi dari komunitas bisnis untuk kampanye pemilihan mereka. Berbeda dengan Eropa dan Amerika Utara, hingga abad kedua puluh berakhir beberapa LSM di Jepang yang berfungsi baik sebagai pelaksana atau penganjur bantuan untuk pembangunan<sup>45</sup>.

Di bawah pemerintahan LDP yang dipimpin oleh Perdana Menteri Shinzo Abe, pemerintah semakin menganggap ODA sebagai salah satu alat diplomatik

<sup>44</sup> Eisuke Sakakibara, (2003). *Structural Reform in Japan: Breaking the Iron Triangle*. Washington, DC: Brookings Institution Press,

<sup>45</sup> Carol Lancaster (2004). *Foreign aid : diplomacy, development, domestic politics*. Chicago. The University of Chicago Press

utama Jepang. ODA akan digunakan secara strategis dan efektif di bawah tiga tujuan utama: (i) untuk mewujudkan komunitas internasional yang makmur, bebas dan stabil; (ii) untuk mendukung pertumbuhan ekonomi negara berkembang dan berkembang bersama dengan pertumbuhan ekonomi Jepang; dan (iii) untuk mempromosikan keamanan manusia dan memperkuat kepercayaan di Jepang..

Penekanan ditempatkan pada peningkatan kualitas dan dampak ODA melalui peningkatan kemitraan dengan beragam pemain di luar pemerintah dan JICA, seperti LSM, usaha kecil dan menengah (UKM) dan perusahaan swasta lainnya, pemerintah daerah dan universitas, dengan melibatkan mereka teknologi canggih dan keterampilan dalam keseluruhan kegiatan ODA.<sup>46</sup>

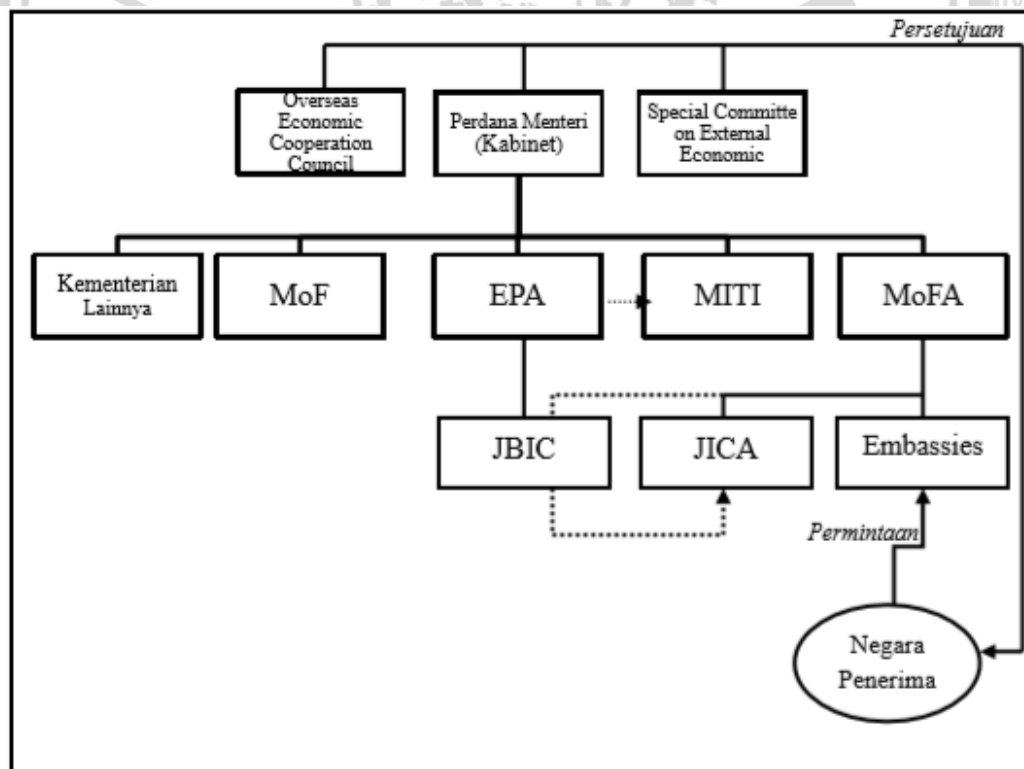
Jika dilaksanakan secara efektif, modalitas kerja sama seperti itu dapat berguna bagi Jepang untuk membangun kemitraan berkelanjutan dengan negara-negara berpenghasilan menengah untuk mengatasi tantangan sosial-ekonomi mereka, bahkan setelah mereka lulus dari bantuan. Juga, mengenai poin (iii), Jepang ingin berkontribusi pada solusi dari masalah-masalah global bersama - khususnya, pencegahan dan manajemen bencana - dengan berbagi dengan komunitas internasional tentang akumulasi pengalaman dan pengetahuan untuk mengatasi bencana alam. Walaupun Jepang telah lama secara aktif membantu negara-negara yang dilanda bencana pemerintah dan warga negara merasa sangat kuat bahwa pemerintah harus memikul tanggung jawab global yang unik untuk berbagi pengalaman dan pengetahuannya sendiri yang diperoleh dari proses rekonstruksi Gempa Besar Jepang Timur.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Izumi Ohno. 2014. *Japan's ODA Policy and Reforms since the 1990s and Role in the New Era of Development Cooperation*. GRIPS Development Forum Discussion Paper No 1 2014

<sup>47</sup> *Ibid.*

Organisasi bantuan Jepang mencerminkan tujuan asli bantuan itu, dengan peran kunci dalam pengambilan keputusan yang dimainkan terutama oleh Kementerian Luar Negeri (MOFA), Kementerian Keuangan (MOF), dan Kementerian Perdagangan dan Industri ( MITI2). Dua agensi tingkat subkabinet, Dana Kerjasama Ekonomi Luar Negeri (OECE, yang kemudian menjadi bagian dari Bank Jepang untuk Kerjasama Internasional, atau JBIC) dan Badan Kerjasama Internasional Jepang (JICA), yang kemudian merger pada tahun 2008 mengimplementasikan keputusan-keputusan bantuan ini. Pengaturan ini berarti bahwa, di dalam pemerintah Jepang maupun di luarnya, suara untuk tujuan pengembangan bantuan terbatas.<sup>48</sup>

**Bagan 2 Bagan Formulasi ODA Jepang**



Keterangan:

..... : Menjadi agen bawahan (dibawah koordinasi) Kementerian Tertentu

.....▶ : Masuk menjadi bagian dari Kementerian atau Institusi Tertentu

<sup>48</sup> Carol Lancaster (2004). *Foreign aid : diplomacy, development, domestic politics*. Chicago. The University of Chicago Press



Sumber: GRIPS Development Forum. 2015. “Japan’s ODA Policy and Reforms in Comparative Perspectives: Policy Making in Japan, the US, and the UK”;

Karakteristik JICA sendiri dalam menyalurkan ODA adalah menggunakan system yang disebut sebagai *yoshei-shugi*, yaitu system yang mana berdasarkan permintaan dari negara penerima donor. Lewat permintaan bantuan tersebut diharapkan memang negara penerima donor sudah mengetahui apa yang akan dilakukan untuk alokasi bantuan tersebut. Sehingga bisa meminimalisir peran Jepang yang mendikte kondisi namun lebih kearah mendukung bantuan tersebut<sup>49</sup>.

Kemudian banyak juga negara yang memang memiliki pengetahuan yang tidak memadai dalam request ODA tersebut, sehingga membuat mereka berkonsultasi dengan firma konsultan perusahaan jepang untuk memformulasikan rancangan program bantuan tersebut yang bias disebut sebagai *seed planting*, yang mana secara informal mengajukan ODA kepada pemerintah Jepang.<sup>50</sup>

Rancangan rancangan permintaan bantuan tersebut akan diseleksi, Penyeleksian diperlukan untuk melihat pengajuan bantuan manakah yang akan lebih dahulu diprioritaskan untuk diimplementasikan. Untuk melihat apakah proyek yang diajukan oleh penerima bantuan siap atau tidak untuk dibiayai, maka diperlukan semacam studi yang mendalam akan proyek tersebut yang disebut fact finding mission. Pemerintah Jepang akan mengirim ahli-ahli yang sesuai dengan bidang proyek bantuan untuk melakukan studi lapangan dan pencarian fakta di negara yang mengajukan bantuan tersebut. Jepang akan berkonsultasi dengan

<sup>49</sup> Denis Yasutomo, 2014. *Japan's Civil-Military Diplomacy: The Banks of the Rubicon* Routledge

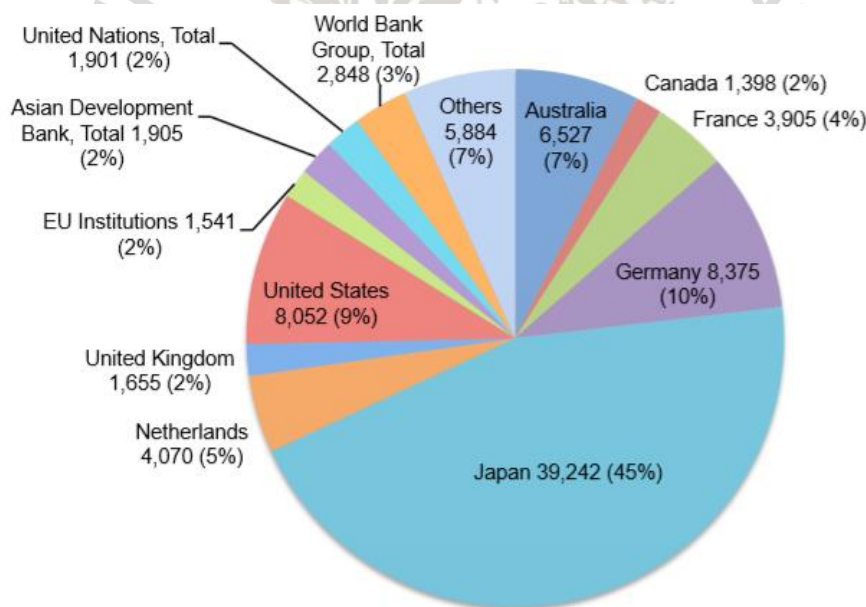
<sup>50</sup> Keiko Hirata, 2002. *Civil Society in Japan: The Growing Role of NGO's in Tokyo's Aid and Development Policy*. Springer

personil JICA yang terdapat di negara tersebut dan juga institusi pemerintah negara yang mengajukan bantuan, yang terkait dengan bidang bantuan tersebut.

#### 4.2 Gambaran Umum Bantuan Luar Negeri Jepang di Indonesia

Sejarah kerja sama Jepang dengan Indonesia sudah ada bahkan sebelum pembentukan hubungan diplomatik. Pada tahun 1954, tepat setelah partisipasinya dalam Colombo Plan, Jepang menerima 15 peserta pelatihan dari Indonesia untuk pertama kalinya. Perjanjian Perdamaian dan Perjanjian Reparasi antara kedua negara ditandatangani dan mulai berlaku pada tahun 1958. Sejak itu, Jepang secara konsisten memberikan dukungan kepada Indonesia hingga saat ini.

Gambar 2 : Pembayaran Kotor ODA ke Indonesia



Sumber: JICA, J. I. (2018). *Review of Indonesia's Development and Japan's Cooperation: Its Past, Present and Future in the Republic of Indonesia*. JICA.

Pembayaran kotor ODA ke Indonesia dari tahun 1960 hingga 2016 berjumlah USD 87,34 miliar (kurs 2018). Dari jumlah ini, Jepang berkontribusi



45% (USD 39,24 miliar), jauh lebih besar daripada mitra pembangunan lainnya.

Kedua adalah Jerman (10%, USD 8,37 miliar), diikuti oleh Amerika Serikat (9%, USD 8,05 miliar) dan Australia (7%, USD 6,53 miliar). Bagian organisasi internasional agak kecil. Kelompok Bank Dunia (3%, USD 2,85 miliar) berada di puncak di antara mereka, diikuti oleh Kelompok Bank Pembangunan Asia (2%, USD 1,95 miliar), dan PBB (2%, USD 1,91 miliar).<sup>51</sup>

Seperti dijelaskan di atas, Jepang adalah negara donor terbesar di Indonesia. Sementara itu, di antara 190 negara dan wilayah di mana Jepang menyediakan ODA, Indonesia adalah negara penerima terbesar (1960-2015, 11,3%). Hubungan dekat antara kedua negara adalah mutlak.<sup>52</sup> Melalui kombinasi fleksibel berbagai jenis metode bantuan, seperti kerjasama keuangan dan investasi (menyumbang sekitar 90% dari operasi Jepang), kerjasama teknis, bantuan hibah, dan program sukarelawan, ODA Jepang ke Indonesia telah membuat dampak besar tidak hanya pada makro - Stabilitas ekonomi dan pembangunan infrastruktur, tetapi juga pada pembangunan sosial, dll. seperti pendidikan dan perawatan kesehatan / medis.

Salah satu contohnya adalah fokus yang diberikan pada proyek penanggulangan bencana yang dilatarbelakangi dukungan untuk pengendalian erosi. Dengan latar belakang ini sebagai negara vulkanik, bencana lumpur sedimen / longsor vulkanik telah menyebabkan bencana skala besar dan karenanya dianggap sebagai salah satu hambatan terbesar bagi Indonesia. Menanggapi permintaan dari pemerintah Indonesia, Jepang terus mendukung pengembangan langkah-langkah pengendalian erosi yang komprehensif melalui kerjasama teknis dan pinjaman

<sup>51</sup> JICA, J. I. (2018). *Review of Indonesia's Development and Japan's Cooperation: Its Past, Present and Future in the Republic of Indonesia*. JICA.

<sup>52</sup> *Ibid*



ODA sejak tahun 1970-an. Lebih khusus lagi, dukungan dimulai dengan pengiriman para ahli di awal tahun 1970-an dan pendirian Pusat Teknis Sabo Vulkanik (dinamai Pusat Teknis Sabo pada 1990-an dan diperluas untuk mencakup Sabo secara umum) dan mengembangkan sumber daya manusia untuk pusat tersebut selama lebih dari 30 tahun.<sup>53</sup>

Mengenai pinjaman ODA, Jepang mengimplementasikan proyek untuk mengurangi aliran sedimen yang disebabkan oleh letusan gunung berapi. Gunung berapi ini adalah: Mt. Merapi; Mt. Kelud; dan Mt. Semeru. Di antara ketiganya, Mt. Merapi dikenal sebagai gunung berapi paling aktif di Indonesia, dan meletus hampir setiap tiga hingga empat tahun. Erupsi sering menyebabkan kerusakan parah.

Sebagai contoh, lebih dari 1.300 orang meninggal akibat letusan pada tahun 1930.

Frekuensi erupsi diperkirakan bahkan lebih tinggi dalam beberapa tahun terakhir.

Selain risiko bencana yang tinggi, kedekatan gunung dengan situs warisan dunia membuat pengurangan risiko bencana Mt. Merapi penting untuk melindungi industri pariwisata negara; gunung ini terletak hanya 30 km dari Yogyakarta di mana dua situs warisan dunia, yaitu, Candi Borobudur dan Candi Prambanan berada.

Mengakui pentingnya pengurangan risiko bencana untuk Mt. Merapi,

Jepang mendukung studi pengembangan dari akhir tahun 1970 untuk mengembangkan rencana induk yang disebut "Rencana Induk untuk Erosi Tanah

dan Pengendalian Puing-puing Vulkanik di Area Mt. Merapi" pada 1980.

Berdasarkan rencana itu, Jepang dan Indonesia mengimplementasikan dua proyek pinjaman ODA pada 1980-an dan 1990-an.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> *Ibid*

<sup>54</sup> *ibid*

Pemerintah Indonesia mempromosikan perubahan dalam kebijakan pengurangan risiko bencana dari tindakan pascabencana menjadi tindakan pencegahan sebelum bencana. Sejalan dengan perubahan kebijakan ini, UU Penanggulangan Bencana diberlakukan pada 2007, dan BNPB dibentuk. Selain pengalaman bencana di masa lalu, perubahan kebijakan ini juga dipengaruhi oleh Kerangka Aksi Hyogo yang diadopsi dalam Konferensi Dunia Kedua tentang Pengurangan Bencana. Kerangka kerja ini mencakup dua tindakan dengan prioritas tinggi, yaitu; menetapkan pengurangan risiko bencana sebagai masalah prioritas dan membangun fondasi yang kuat dan; meningkatkan peringatan dini dengan menetapkan, menilai, dan memantau risiko bencana.<sup>55</sup>

### 4.3 Gambaran Umum Program Urgent Disaster Reduction Mt. Merapi

#### Phase 3

Pelaksanaan program ini berawal tahap perencanaan yang terdiri dari Perumusan Proyek dan Penilaian dari JICA. Membuat Kesepakatan dalam bentuk *Exchange of Note (E/N)* dan *Loan Agreement (L/A)*, kemudian Tahap pengadaan, yang terdiri dari; Pengadaan pegawai konsultan; Pengadaan barang/jasa; Implementasi kontrak. Kemudian Tahap Penyelesaian dan Tahap pasca evaluasi. Khususnya dalam tahap pengadaan yang melibatkan JICA secara khusus.

Keterlibatan JICA dalam proses pengadaan bertujuan agar proses pengadaan barang/jasa yang berlangsung sesuai dengan pedoman yang dikeluarkan JICA sehingga proyek yang di implementasikan diharapkan dapat berjalan lancar dan

<sup>55</sup> Masami Sugimoto, S. O. 2018. *FY2016 Ex-Post Evaluation of Japanese ODA Loan Project "Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin and Mt. Bawakaraeng"*. JICA.

sukses. Selain itu, keterlibatan JICA dalam proses pengadaan juga bertujuan sebagai kendali agar penggunaan Loan JICA lebih efektif.<sup>56</sup>

Keseluruhan periode proyek dimulai sejak Maret 2005 hingga Desember 2011. Periode aktual adalah dari Maret 2005 hingga Oktober 2013. Alasan utama penundaan tersebut adalah sebagai berikut. Namun, faktor (2) dan (3) di bawah ini yang disebabkan oleh kejadian alam tidak dihitung dalam periode implementasi aktual. Semua pekerjaan di bawah Mt. Komponen DAS Merapi / Progo telah selesai dalam periode yang direncanakan hingga November 2013.<sup>57</sup>

(1) Pemilihan konsultan Prosedur untuk pemilihan konsultan seharusnya dimulai sebelum penandatanganan Loan Agreement dalam rencana tersebut.

Namun itu tidak terjadi sesuai rencana. Selain itu, periode persiapan diperpanjang karena organisasi yang berlarut-larut dari komite seleksi, koordinasi antara peraturan pengadaan publik internal dan pedoman kerja konsultan JICA, Pra-Kualifikasi (PO) untuk mempersiapkan daftar pendek dan sebagainya. (dimulainya seleksi: keterlambatan 16 bulan, penyelesaian prosedur seleksi: keterlambatan 6 bulan)

(2) Implementasi layanan konsultasi Karena alasan berikut, periode layanan konsultasi diperpanjang 31 bulan terhadap rencana. Perubahan luar biasa diperlukan dalam perancangan terperinci, rencana pengadaan, dan pekerjaan pengawasan konstruksi akibat gempa bumi dan letusan pada tahun 2006 sebelum dimulainya layanan. Penambahan investigasi, evaluasi dan perancangan terperinci

<sup>56</sup> Kementerian PUPR. 2018. *Pengadaan Barang dan Jasa oleh JICA dan Manajemen Kontrak*.

<sup>57</sup> Masami Sugimoto, S. O. 2018. FY2016 Ex-Post Evaluation of Japanese ODA Loan Project "Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin and Mt. Bawakaraeng" JICA.

untuk rehabilitasi fasilitas sabo yang dilanda bencana dan perancangan terperinci untuk rehabilitasi saluran pengalihan Sungai Putih akibat letusan dahsyat tahun 2010. Serta penambahan pengawasan pengadaan alat berat sangat dibutuhkan.

(3) Pelaksanaan konstruksi Masa konstruksi diperpanjang selama 26 bulan

karena penambahan empat paket kontrak ke ruang lingkup asli yang disebabkan oleh gempa bumi Batul dan Mt. Erupsi Merapi selama implementasi proyek.

**Tabel 3 Output Phase 3**

Item	Plan	Actual
Project Output	<p>(Gunung Merapi / DAS Progo) &lt;Pekerjaan Utama&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penanggulangan terhadap puing-puing dan aliran piroklastik</li> <li>2. Penanggulangan terhadap degradasi dasar sungai Progo</li> <li>3. Manajemen penambangan pasir</li> </ol> <p>Konstruksi fasilitas sabo, rehabilitasi jalan evakuasi, pengembangan pemantauan aliran debris, peramalan &amp; peringatan dini dan sistem pengamatan hidrologi, Peningkatan sistem evakuasi, Promosi kesadaran masyarakat tentang manajemen bencana, Pengembangan sumber daya manusia untuk manajemen bencana</p> <p>Pembentukan SMMI, Pengembangan metode manajemen penambangan pasir, pembangunan jalan</p>	<p>(Gunung Merapi / DAS Progo) &lt;Pekerjaan Utama&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penanggulangan terhadap puing-puing dan aliran piroklastik</li> <li>2. Penanggulangan terhadap degradasi dasar sungai Progo</li> <li>3. Manajemen penambangan pasir</li> <li>4. Pembangunan daerah di kaki gunung</li> </ol> <p>Pemasangan tambahan 6 bendungan sabo untuk kerusakan erupsi pada 2006, Rehabilitasi 5 bendungan sabo, 2 tanggul dan 2 tanggul pelatihan untuk kerusakan letusan 2010.</p> <p>Rehabilitasi fasilitas sumber air (20 lokasi di 4 area) Rehabilitasi</p>



	<p>akses dan tempat penyimpanan,                  Pengadaan peralatan penambangan, Promosi partisipasi masyarakat dalam pengelolaan penambangan pasir dan O&amp;M fasilitas</p> <p>4. Pengembangan wilayah di kaki gunung Merapi Rehabilitasi fasilitas irigasi,                  Penggunaan banyak bendungan sabo (jembatan, jalan, intake air)</p> <p>5. Layanan Konsultasi</p>	<p>fasilitas irigasi (35 lokasi di 5 area).</p>
Project Period	<p>March 2005 – November 2013 (105 Bulan)</p>	<p>Maret 2005 - Juni 2014 (112 bulan) (Keberadaan dan isi kinerja oleh pengeluaran anggaran pemerintah tidak diketahui)</p>
Project Cost	<p>6,050 Milliar Yen</p>	<p>6,174 Milliar Yen</p>
Penyerapan Akhir	<p>JUNI 2014</p>	

Sumber: Masami Sugimoto, S. O. 2018. FY2016 Ex-Post Evaluation of Japanese ODA Loan Project “Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin and Mt. Bawakaraeng”. JICA.

Kemudian yang jadi perhatian adalah output SMMI yang tidak dapat diimplementasikan, Manajemen penambangan pasir Telah dinyatakan di bagian “keluaran” bahwa pembentukan sistem manajemen penambangan pasir yang



komprehensif (perizinan, pengumpulan biaya, pengawasan kegiatan, dll.) Dengan mengorganisir Lembaga Manajemen Penambangan Pasir (SMMI) telah direncanakan, tetapi gagal hanya menyelesaikan kegiatan persiapan yang meliputi persiapan manual dan pelatihan manajemen penambangan pasir rinci. Fungsi yang seharusnya dijalankan oleh SMMI menjadi tanggung jawab pemerintah Kabupaten.

Faktanya adalah, bagaimanapun, itu tidak mengarah pada hasil materi dalam praktek. Manajemen penambangan pasir berbasis masyarakat seperti yang diujicobakan di tiga desa di atas sebagian berlanjut setelah proyek selesai, juga belum tersebar luas di seluruh wilayah. Suara orang-orang yang menjawab dalam survei penerima manfaat juga menyebutkan kinerja yang tidak memuaskan dalam manajemen penambangan pasir di lapangan. Sehubungan dengan ini, Kompas, sebuah surat kabar nasional, memuat artikel pada 13 Juli 2017 tentang peringatan gubernur Prawono dari Provinsi Jawa Tengah yang mendesak penghentian segera penambangan pasir ilegal dan pemindahan ke daerah-daerah yang diizinkan, karena itu telah merusak fasilitas sabo yang dikembangkan oleh bantuan JICA. Namun, suara warga yang mengharapkan efeknya belum banyak terdengar.<sup>58</sup>

Pihak berwenang sendiri sudah melakukan tindakan terkait penambangan pasir tersebut. Akan tetapi, pasir hasil erupsi Gunung Merapi adalah komoditas berharga bagi penduduk di lereng gunung dan juga bagi pengusaha. Satu truk pasir rata-rata berharga Rp500.000. Harga itu meningkat menjadi Rp800.000 per truk bila diantar sampai Kota Yogyakarta. Pembeli pun datang dari berbagai kota di luar Yogyakarta, seperti Solo, Pati, dan Semarang untuk bahan bangunan. Kembali lagi

<sup>58</sup> Nazar Nurdin. 2017. *Proyek Sabo Merapi Terkendala Penambang Pasir Ilegal*.

Kompas

<https://properti.kompas.com/read/2017/07/13/101737121/proyek-sabo-merapi-terkendala-penambang-pasir-ilegal>

bahwa belum adanya regulasi yang menyebabkan pengawasan yang mendalam dalam penambangan pasir ini.<sup>59</sup>

Lalu juga terdapat Pengembangan regional di wilayah di kaki Gunung Merapi Proyek ini melakukan rehabilitasi pembangunan multi guna fasilitas irigasi dan sabo (jembatan, jalan dan asupan air), dan pengaruh keduanya terhadap pembangunan ekonomi daerah sangat besar. Berbagai dampak pembangunan ekonomi dan sosial regional dan yang cukup besar diamati di jalan akses sebagai bagian dari fasilitas sabo dan fasilitas sabo yang berfungsi sebagai jembatan penyeberangan di atas sungai.

*Phase 4*

Urgent Disaster Reduction Project for Mount Merapi and Lower Progo River Area II merupakan proyek pinjaman luar negeri yang dibiayai oleh Pemerintah Jepang. Proyek ini bertujuan untuk mengamankan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah dari ancaman banjir lahar akibat erupsi gunung Merapi dengan membangun beberapa prasarana pengendali lahar. Adapun sasaran yang diharapkan tercapai melalui proyek ini adalah sebagai berikut:

**Tabel 4 Output Phase 4**

Item	Plan	Actual
Project Output	(Gunung Merapi / DAS Progo) <Pekerjaan Utama> 1.Tersusunnya rencana induk yang baru dengan melakukan kaji ulang rencana induk pengendalian lahar yang	(Gunung Merapi / DAS Progo) <Pekerjaan Utama> 1. Masterplan 2017 sudah tersusun namun masih dilakukan pengembangan dari ranah Balai Besar

<sup>59</sup> Rohmatin Bonasir. 2015. Penambangan pasir Merapi 'ancam' lingkungan. BBC Indonesia. [https://www.bbc.com/indonesia/majalah/2015/06/150609\\_majalah\\_merapi\\_pasir](https://www.bbc.com/indonesia/majalah/2015/06/150609_majalah_merapi_pasir)



	<p>sudah ada, karena telah terjadi erupsi dahsyat pada tahun 2010 (erupsi Kaliurang 100 tahunan)</p> <p>2. Terbangunnya saluran pengelak banjir Kali Putih untuk mengamankan Jalan Nasional Yogyakarta-Magelang dan daerah bagian hilir Kali Putih dari ancaman banjir lahar akibat erupsi dahsyat Gunung Merapi tahun 2006 yang sewaktu-waktu terjadi selama musim hujan.</p> <p>3. Terbangunnya kantong penampung materi lahar Kali Gendol karena sebagian besar material letusan erupsi dahsyat Gunung Merapi tahun 2010 mengendap di daerah Kali Gendol bagian hulu dan sewaktu-waktu mengalir sebagai lahar selama musim hujan.</p> <p>4. Tersosialisasikannya fungsi dan pemanfaatan prasarana pengendali lahar.</p>	<p>Wilayah Sungai Serayu Opak sebelum dibawa ke tingkat pusat.</p> <p>2. Paket ICB Civil Works Package No. 1 (Construction of Diversion Channel in Putih River) terkontrak pada tanggal 18 November 2015, capaian fisik telah mencapai 100% pada September 2017, dan telah melaksanakan PHO pada November 2017.</p> <p>3. Paket ICB Civil Works Package No. 2 : Construction of Sand Pocket in Gendol River kontrak pada tanggal 24 Februari 2016, capaian fisik paket kegiatan ini telah mencapai 100% di Triwulan I 2018, dan telah melaksanakan PHO pada Februari 2018.</p> <p>4. Kampanye Publik sudah dijalankan</p>
Project Period	Juni 2014-Juni 2021 (84 Bulan)	Masih Berlangsung
Project Cost	5,111 Milliar Yen	Masih Berlangsung
Penyerapan Akhir	JUNI 2021	

Sumber: Bappenas, 2017. *Buku Laporan Kinerja Pelaksanaan PHLN Triwulan II TA 2017*



Beberapa isu yang menjadi perhatian khusus dalam pelaksanaan proyek ini, antara lain:<sup>60</sup>

1. Akses terbuka oleh masyarakat sekitar. Lokasi proyek yang berada di sekitar pemukiman penduduk menyebabkan lokasi proyek menjadi daerah terbuka bagi masyarakat sekitarnya. Masyarakat bebas untuk melakukan aktifitas di lokasi proyek. Selain menjadi tempat bermain bagi anak-anak, bekas galian juga dipergunakan sebagai kolam ikan oleh masyarakat sekitar.

2. Penambangan pasir ilegal. Penambang pasir melakukan penambangan ilegal menggunakan alat-alat manual yang dapat mencelakakan penambang dan merusak konstruksi dasar maupun dinding di sepanjang Kali Putih dan Kali Gendol.

3. Terbentuknya aliran erupsi baru. Muntahan lahar dari erupsi Gunung Merapi pada awalnya mengarah ke Selatan, namun akhirakhir ini terbentuk aliran erupsi baru menuju ke tenggara.

Khususnya SMMI yang masih jadi permasalahan dalam phase 4 ini, karena awalnya output pembentukan Badan Layanan Umum tercantum dalam greenbook, namun ternyata dalam implementasinya tetap tidak dilaksanakan, ini membuat pengawasan dalam penambangan pasir ilegal ini semakin tidak terawasi. Salah satu kasusnya adalah penambangan yang terjadi di kali putih. Ini membuat JICA sendiri meminta jaminan sustainability karena tidak sinkronnya pembangunan sabo dan penambangan pasir yang dapat merusak bendungan sabo itu sendiri. Bahkan JICA mengancam akan menarik dana jika memang tidak juga ada jaminan dari pemerintah Indonesia. Karena biaya untuk perbaikan bendungan Sabo sendiri

<sup>60</sup> Bappenas. 2017. *Buku Laporan Kinerja Pelaksanaan PHLN Triwulan II TA 2017*

memakan biaya sekitar 10 miliar rupiah, sekita lima puluh persen dari biaya pembuatan baru bendungan Sabo<sup>61</sup>

Kegiatan penambangan ilegal ini sendiri sudah memakan seorang korban.

Kasusnya seorang penambang tewas di lokasi penambangan ilegal yang berada di

Dusun Balong, Desa Umbulharjo. Harapannya ada tindak lanjut dari pemerintah.

Kembali lagi ke regulasi, tidak ada izinnya, khususnya BLU yang sangat dibutuhkan masyarakat. Penambangan ini harus dengan teori dan cara yang

mengutamakan keselamatan, karena keterbatasan lahan (tambang) yang makin

menipis. Masyarakat sendiri berkelit mengatakan bahwa pasir yang diambil bukan

sisia material erupsi Merapi 2010.<sup>62</sup> Pelaku penambangan sendiri semakin banyak

bahkan salah satunya adalah mantan Kepala Desa yang menjadi pelaku

penambangan ilegal di Sleman yang mana ini harusnya menjadi perhatian agar

dibutuhkan peran masyarakat yang aktif untuk mencegah penambangan pasir

illegal.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Shinta Maharani. 2018. *Para Penggerus Sabo*. Investigasi Tempo.

<https://investigasi.tempo.co/sabo-merapi/>

<sup>62</sup> Ridho Hidayat. 2019. *Penambangan Ilegal di Lereng Merapi Sulit Ditertibkan*. Jawa Pos, <https://www.jawapos.com/jpg-today/23/01/2019/penambangan-ilegal-di-lereng-merapi-sulit-ditertibkan/>

<sup>63</sup> Markus Yuwono. 2019. *Tambang Pasir Ilegal di Lereng Gunung Merapi, Mantan Kades Ditangkap*. Kompas.

<https://yogyakarta.kompas.com/read/2019/12/27/23352771/tambang-pasir-ilegal-di-lereng-gunung-merapi-mantan-kades-ditangkap>.

## BAB V

### ANALISIS HASIL

Bab ini berisikan hasil temuan yang ditemukan oleh penulis dengan menggunakan metode pengumpulan data dengan data primer yaitu menggunakan

metode wawancara, kemudian dari hasil tersebut, penulis analisis menggunakan alat analisis penulis yaitu model implementasi kebijakan public George Edward III.

Analisis berikut melihat antara Executing Agency yaitu kementerian PUPR dan juga lender program ini yaitu JICA.

#### **5.1. Komunikasi Executing Agency dan JICA berpengaruh pada Implementasi Program Urgent Disaster Reduction for Mt. Merapi**

Komunikasi menurut George Edward III menyatakan bahwa komunikasi menentukan berhasil atau tidaknya tujuan dari pelaksanaan suatu program kebijakan. Pelaksanaan yang efektif akan terlaksana jika para pembuat keputusan telah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Hal tersebut terjadi apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan dan disalurkan kepada para pelaksana secara tepat. Koordinasi antar pihak pun dibutuhkan dan bukan sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan dari suatu program. Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu program kebijakan tidak jelas, tidak memberikan pemahaman atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui sama sekali oleh para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak pihak yang berkepentingan maka kemungkinan akan

terjadi suatu penolakan atau resistensi dari pihak-pihak yang bersangkutan.<sup>64</sup> Oleh karena itu diperlukan adanya tiga hal:

a) **Transmisi**

George Edward menyatakan bahwa transmisi menghendaki agar kebijakan publik atau program dikomunikasikan tidak hanya kepada para pelaksana kebijakan dan program, namun juga disampaikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Transmisi yang efektif dapat menghasilkan implementasi program yang efektif dan efisien. Seringkali terjadi masalah dalam hal transmisi ini yaitu adanya salah pengertian atau salah pandangan (miskomunikasi) yang disebabkan oleh banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi atau terganggu di tengah jalan dalam suatu implementasi program. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut diabaikan atau jika tidak demikian, seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan.<sup>65</sup>

Transmisi utama dalam program ini adalah penyaluran komunikasi Monitoring dan Evaluasi, dimana dilatarbelakangi oleh operasionalisasi klausul yang berkenaan dengan monitoring dan evaluasi pinjaman dan hibah di dalam PP No. 10 Tahun 2011 dan PP No. 54 Tahun 2008. Monitoring sendiri berfungsi untuk mencegah adanya komponen biaya (fees), di luar biaya bunga (cost of fund), yang muncul sebagai konsekuensi perjanjian

<sup>64</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

<sup>65</sup> *Ibid*

pinjaman Selain itu terdapat resiko Keterlambatan pencairan dibanding rencananya berpotensi memunculkan tambahan biaya-biaya yang membebani keuangan negara. Organisasi pengelola utang telah mempunyai unit kerja yang memiliki tugas monitoring dan evaluasi pinjaman dan hibah dengan fokus pada realisasi penyerapan dan aspek keuangan lainnya. Monev juga Berkontribusi pada upaya untuk lebih mengefisienkan pinjaman dan hibah demi mencapai tujuan pembangunan nasional. Realisasi penarikan pinjaman luar negeri rata-rata masih relatif rendah (berkisar antara 50% – 60% per tahun).

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Ibu Ari selaku staf pelaksana teknis BBWS Serayu Opak dalam interview yang dilakukan oleh peneliti perihal transmisi monitoring dengan JICA, beliau mengungkapkan bahwa :

*““JICA setiap saat memantau, kita juga melaporkan kepada mereka setiap saat, kebetulan bulan depan pihak dari JICA akan berkunjung kesini untuk melihat secara langsung, yang mana pada fase sebelumnya memang juga JICA melakukan kunjungan lapangan secara langsung. Untuk melihat apakah Dana yang mereka berikan benar dipakai sesuai dengan output yang diharapkan dan tepat sasaran. Respon JICA sendiri memang bagus karena penilaian dari mereka sendiri kebermanfaatannya berhasil dan menimbang terkait pengajuan loan baru di masa yang akan datang””<sup>66</sup>*

Pernyataan tersebut diperkuat dimana transmisi dilakukan secara pusat oleh Kementerian PUPR, Ditjen Sumber Daya Air. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Bu Lina selaku kepala seksi pelaksana sungai bagian barat Direktorat Sungai Pantai saat interview yang dilakukan oleh penulis, mengungkapkan bahwa:

<sup>66</sup> Lampiran 6 Transkrip Wawancara 19 Desember 2019

*“Ya, kita sering melakukan rapat koordinasi dengan JICA, begitupula jika ada tambahan kontrak seperti penambahan scope of works, ataupun addendum kontrak, pasti konsultasi dengan JICA karena bagaimanapun izin dan concurrencenya seizing JICA. Rapat sendiri dilaksanakan minimal sebulan sekali, kita sengaja mengundang JICA, selain itu kan pasti ada Quaterly meeting dengan bappenas kemenkeu serta JICA itu sendiri dengan jadwal 3 bulanan.”<sup>67</sup>*

Untuk menghindari hambatan tersebut Kementerian PUPR menyiapkan laporan dari hasil pemantauan dan evaluasi yang dilakukan program ini, Pimpinan *Executing Agency* menyusun laporan kinerja kegiatan yang dibiayai dari Pinjaman program ini, yang terdiri atas:

- a. Laporan triwulanan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan Paling lambat 15 hari kerja setelah berakhirnya kegiatan triwulan yang bersangkutan, dan
- b. Laporan pasca kegiatan yang dilakukan Paling lambat 6 bulan setelah kegiatan yang bersangkutan dinyatakan selesai..

Selain itu program ini memiliki alur transmisi secara down to top karena menyangkut pelaksanaan suatu proyeknya, dimana Konsultan program inilah yang memegang peranan penting dalam menyalurkan progress kepada pemerintah Indonesia. Konsultan akan menyiapkan laporan berikut dan menyerahkannya ke PPK PLG. Merapi sesuai dengan kemajuan Layanan Konsultasi. Selain itu, Konsultan juga akan menyerahkan dari waktu ke waktu sesuai laporan / catatan yang diperlukan seperti catatan teknis tentang mata pelajaran teknis tertentu, manual teknis untuk pekerjaan konstruksi atau manual mengenai transfer pengetahuan. Konsultan juga akan melakukan transfer pengetahuan di bidang terkait kepada personil

<sup>67</sup> Lampiran 8 Trankrip Wawancara 23 Desember 2019

pemerintah terkait selama seluruh periode layanan. Transfer pengetahuan harus dilakukan melalui program pelatihan yang sesuai seperti pelatihan kerja, pertemuan teknis, seminar, lokakarya, dan pelatihan di luar negeri.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Pak Joko selaku Co-Team Leader Konsultan Program Merapi Yachiyo Engineering dalam interview yang dilakukan oleh peneliti perihal transfer knowledge, beliau mengungkapkan bahwa :

*“Ada 2 cara yaitu pertama dengan daily work yang mana bisa disebutkan sebagai tukar menukar informasi saat pekerjaan secara lapangan sehari-hari dengan Jepang kemudian ada Overseas Training yang mana beberapa engineer akan dikirim ke Jepang untuk belajar disana. Namun untuk program ini overseas training belum dilaksanakan dan kita belum tahu apakah akan jadi atau tidak. Kita 8 jam sehari bersama mereka dan tentu pasti ada interaksinya. Namun jadwalnya tidak full dalam pelaksanaan program, sesuai dengan kebutuhan karena kita berdasarkan kontrak begitupun juga dengan mereka. Saya sendiri juga merasakan interaksinya dengan Jepang tersebut. Intinya kita saling berdiskusi dan bertanya.”<sup>68</sup>*

Transmisi juga dilakukan kepada Masyarakat sekitar pelaksanaan program yang mana dilakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait pelaksanaan program. Sosialisasi tersebut dinamakan sebagai Sabo Campaign yang menjelaskan terkait fungsi fungsi sabo kepada masyarakat sekitar pelaksanaan program. Hal ini sebagaimana dimaksud oleh Pak Joko selaku Co-Team Leader Konsultan Program Merapi Yachiyo Engineering saat interview yang dilakukan dengan penulis, menyatakan bahwa:

*Kampanye public kami disebut dengan kampanye sabo, dimaksudkan agar masyarakat mengetahui fungsi sabo itu apa agar mereka mengerti dan dapat merawat untuk kedepannya. Caranya dengan sosialisasi, dengan membawa design ke Desa, dan tentu yang hadir masyarakat dan juga tentu ada usulan usulan saat sosialisasi*

<sup>68</sup> Lampiran 7 Transkrip Wawancara 19 Desember 2019

tersebut dari masyarakat. Sosialisasinya ada sosialisasi perencanaan, pembebasan tanah dan sosialisasi pelaksanaan. Dimana komunikasi terjadi 2 arah dengan Masyarakat, agar mendapat persetujuan dari Masyarakat.”<sup>69</sup>

Penulis pun berkesempatan menemui warga sekitar pelaksanaan program di Dusun Glagaharjo, dimana salah satu warga yang penulis wawancarai yaitu bapak Jayadi menyatakan bahwa sosialisasi dilakukan kepada masyarakat. Secara lengkap Pak Jayadi selaku masyarakat dusun Glagaharjo yang memang sudah tinggal sejak lahir di kawasan lereng gunung Merapi menyatakan bahwa:

*“Sosialisasinya menjelaskan fungsi fungsi dari bendungan ini salah satunya adalah untuk menahan aliran lahar yang datang dari utara dan Secara utama yang sosialisasi dilakukan kepada yang memiliki tanah atau yang terkena secara langsung laharnya, saya dengar dengar juga mendapatkan dana. Saya sendiri mendapat sosialisasi dari rukun tetangga”*<sup>70</sup>

Sehingga penulis berpendapat bahwa transmisi program ini sudah berjalan cukup baik. Bisa dilihat dari lancarnya transmisi dengan JICA, maupun juga kepada para pelaksana dan juga transmisi yang dilakukan kepada pihak yang merupakan tujuan penerimaan manfaat ini yaitu Masyarakat yang berada di lokasi pelaksanaan program.

#### **b) Kejelasan**

George Edward menyatakan kebijakan program transmisi pelaksanaan suatu program tidak hanya dapat diterima oleh pihak pihak terkait, tetapi juga harus jelas dalam penyebarannya. Karena bisa saja perintah yang disebarkan kepada pelaksana bersifat samar dan tidak spesifik

<sup>69</sup>Lampiran 7 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

<sup>70</sup>Lampiran 9 Transkrip wawancara 20 Desember 2019



dalam menyebutkan kapan dan bagaimana program akan dilakukan.

Ketidakjelasan ini dapat membuat pelaksana untuk memberikan pemahaman baru pada kebijakan suatu program, yang mana pemahaman baru ini dapat berlawanan dengan tujuan awal program. Sehingga ambiguitas memang tidak selalu menghalangi implementasi, tetapi bagaimanapun pelaksana membutuhkan fleksibilitas dan hambatan ini dapat diatasi dengan perintah yang spesifik.<sup>71</sup>

Untuk kelancaran dan keberhasilan implementasi program ini Kementerian PUPR mengangkat konsultan untuk fungsi layanan konsultasi, yang mana terdapat dukungan kantor pusat Yachiyo Engineering sebagai konsultan program ini memainkan peran penting terkait kejelasan komunikasinya. Kantor pusat Yachiyo Engineering Co., Ltd (YEC) memfasilitasi layanan konsultasi di Indonesia dengan dukungan teknis dan manajemen, sedangkan Kantor YEC Jakarta bertindak koordinasi yang diperlukan dengan Kantor JICA Indonesia dan Kemenerian PUPR. Juga, divisi internasional di kantor pusat YEC akan menugaskan departemen administrasi dan perencanaan, departemen sumber daya air, departemen lain di divisi internasional dan divisi domestik untuk melakukan dukungan kantor pusat. Departemen administrasi dan perencanaan terutama akan memberikan dukungan manajemen secara langsung atau melalui kantor YEC Jakarta, dan yang lainnya akan memberikan dukungan teknis.

<sup>71</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

Kejelasan komunikasi juga bisa terlihat dari bahasa yang digunakan dalam komunikasi tersebut, penggunaan Bahasa Inggris menjadi penting karena terlibat langsung dari jelasnya yang diterima oleh para pelaksana program Sebagaimana yang diungkapkan oleh Pak Joko selaku Co-Team Leader Konsultan Program Merapi Yachiyo Engineering dalam interview yang dilakukan oleh peneliti perihal kejelasan komunikasi, beliau mengungkapkan bahwa

*“Secara umum tidak ada masalah karena Bahasa yang digunakan baik secara lisan maupun tulisan seperti reporting, laporan laporan, gambar gambar teknik, dokumen kontrak itu dalam Bahasa Inggris. Ini sudah diatur kontrak terkait aturan Bahasa yang digunakan yaitu Bahasa Inggris”<sup>72</sup>*

Koordinasi tersebut dilakukan agar menghindari masalah kejelasan komunikasi tersebut. George Edward menyatakan kurangnya kejelasan dalam implementasi dapat disebabkan oleh beberapa faktor. Faktor paling penting adalah rumitnya pembuatan kebijakan program, eksekutif maupun legislatif tidak memiliki waktu atau kualifikasi untuk mengembangkan dan menerapkan semua perencanaan yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Membuat hambatan dengan meninggalkan sebagian besar detail pelaksanaannya pada bawahan. Selain itu adanya penolakan dari masyarakat atas kebijakan program tersebut. Penyebab lain dari ketidakjelasan dalam pelaksanaan arahan adalah kesulitan pengambil keputusan harus mencapai konsensus pada tujuan.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Lampiran 7 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

<sup>73</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

Kejelasan komunikasi juga terlihat di tingkat pusat antara kementerian PUPR dengan JICA. Sebagaimana yang dimaksud saat penulis melakukan Interview dengan Bu Lina selaku kepala seksi pelaksana sungai bagian barat Direktorat Sungai Pantai yang menyatakan bahwa:

*“Ya, kita sering melakukan rapat koordinasi dengan JICA, begitupula jika ada tambahan kontrak seperti penambahan scope of works, ataupun addendum kontrak, pasti konsultasi dengan JICA karena bagaimanapun izin dan concurrencenya seizing JICA. Rapat sendiri dilaksanakan minimal sebulan sekali, kita sengaja mengundang JICA, selain itu kan pasti ada Quaterly meeting dengan bappenas kemenkeu serta JICA itu sendiri dengan jadwal 4 bulanan”<sup>74</sup>*

Secara keseluruhan kejelasan komunikasi dalam program ini sudah berlangsung baik dengan melihat intensnya komunikasi yang dilakukan baik dari tingkat para pelaksana dan juga di tingkat antara kementerian PUPR dengan JICA.

### c) **Konsistensi**

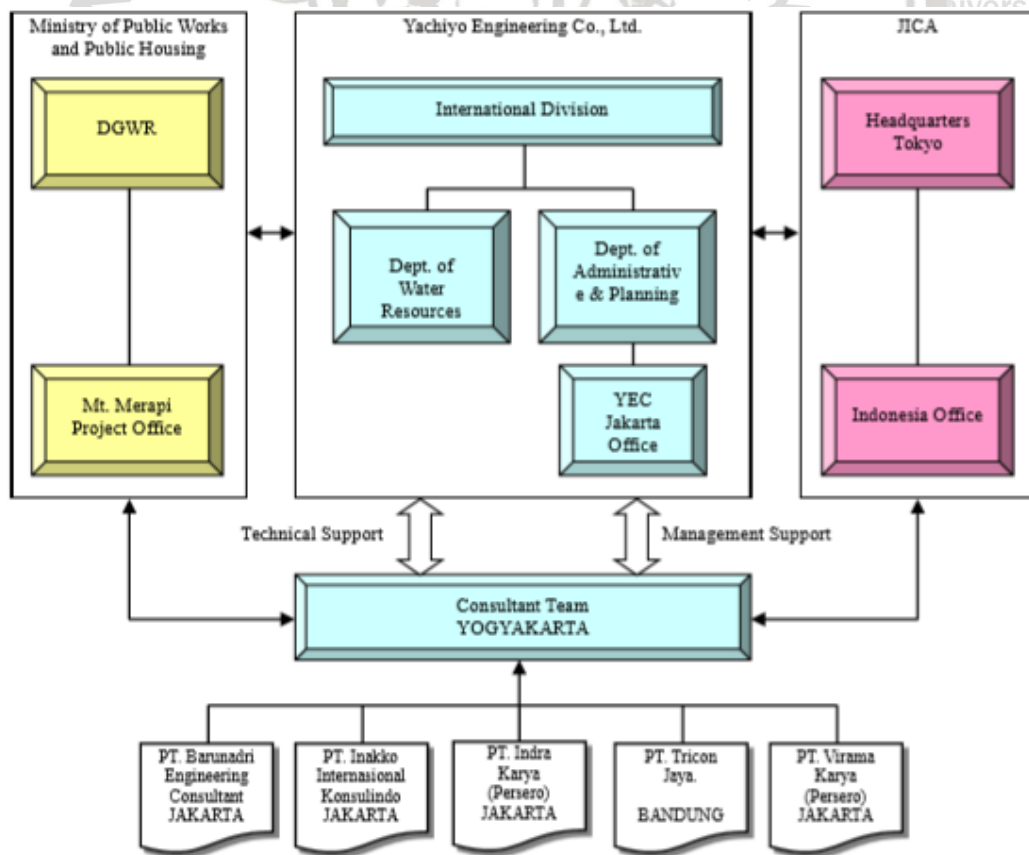
George Edward menyatakan implementasi meski sudah tersampaikan dan jelas namun juga harus konsisten jika ingin pelaksanaan program menjadi efektif. Tetapi komunikasi yang berlawanan tidak memudahkan pelaksana untuk mempercepat implementasi program.

Dengan demikian pelaksana mengalami hambatan dengan perintah yang tidak konsisten. Ketika pelaksana menerima komunikasi informasi yang tidak konsisten, bukan tidak mungkin akan menemui kegagalan untuk

<sup>74</sup> Lampiran 8 Transkrip wawancara 23 Desember 2019

memenuhi tujuan yang harus mereka capai. Sehingga dengan mudah dapat menyerahkan atau para pelaksana dapat memilih perintah yang mereka sukai.<sup>75</sup> Konsistensi komunikasi ini bisa dilihat dari jelasnya aliran komunikasi yang dilakukan oleh para pelaksananya dalam melakukan support baik secara manajerial dan teknikal. Kantor pusat berurusan dengan teknologi terbaru di bidang teknik yang luas dan selalu memperbarui kemampuan dan pengetahuan perusahaan. Melalui pemantauan layanan konsultasi atau atas permintaan dari tim konsultan, kantor pusat akan memberi tim informasi dan materi yang cukup mengenai teknologi yang diperlukan.

Gambar 3: Alur Koordinasi pelaksana program



<sup>75</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

Sumber: Yachiyo Engineering. (2017). Inception Report. Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi.

Lewat aliran komunikasi tersebut pada program ini, diharapkan mampu untuk mengelola tim Konsultan dan pelaksana lain dan keseluruhan proyek untuk mencapai tugas dan bantuan yang efektif dan efisien. Kemudian untuk mempromosikan koordinasi antara instansi terkait seperti Direktorat Jenderal Sumber Daya Air (Ditjen SDA), Balai Besar Wilayah Sungai Serayu-Opak (BBWS- SO), Satuan Kerja Implementasi Jaringan Sumber Air Serayu-Opak (SNVT-PJSA), Pejabat Pembuat Komitmen Pengendalian Lahar Gunung Merapi (PPK PLG Merapi), pemerintah daerah dan Badan Kerjasama Internasional Jepang (JICA) serta untuk memantau dan mengevaluasi kemajuan setiap pekerjaan, juga mengontrol kualitas setiap pekerjaan dan mengawasi pekerjaan pemantauan lingkungan dan membantu DJPU untuk melapor ke JICA. Selain itu, manajemen proyek secara keseluruhan meliputi penyerahan laporan, pemantauan kemajuan fisik dan keuangan, pemantauan prosedur penawaran dan pekerjaan konstruksi, dan bantuan kepada Ditjen SDA dalam persiapan jadwal pelaksanaan dan pengaturan anggaran.

Lewat alur tersebut juga diharapkan program dapat memiliki konsistensi dalam komunikasinya, untuk menghindari tidak konsistennya komunikasi. Penjelasan dari tidak konsistennya komunikasi implementasi menurut George Edward sama halnya seperti ketidakjelasan dari kebijakan program, yang mana berhubungan seperti permasalahan dalam memulai

program baru dan beragam tujuan dari banyaknya kebijakan. Perencanaan yang kurang baik, seperti ambiguitas, juga dihasilkan dari keinginan untuk tidak menjauhkan kepentingan dan banyaknya jumlah persaingan kepentingan yang dicari untuk mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.<sup>76</sup>

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Ibu Ari selaku staf pelaksana teknis BBWS Serayu Opak dalam interview yang dilakukan oleh peneliti perihal transmisi monitoring dengan JICA, beliau mengungkapkan bahwa :

*“Informasi yang diserahkan secara konsisten memang secara down to top terkait pelaksanaanya dimana kita pasti akan menyerahkan ke pusat, kecuali jika memang dari pihak atas memang meminta laporan ke bawah terkait suatu permasalahan”<sup>77</sup>*

Konsistensi dari komunikasi program ini pun sudah terlaksana dengan baik karena sudah ada aliran komunikasi dan support yang jelas dari para pelaksana hingga ke atas baik secara pusat maupun dengan JICA. Karena jika memang komunikasi sudah ditransmisikan dan sudah memiliki kejelasan, konsistensi pasti akan mengikuti karena sudah jelasnya aliran komunikasi pada pihak pihak yang berkepentingan tersebut.

## **5.2 Penyediaan Sumber Daya berpengaruh pada Implementasi Program**

### **Urgent Disaster Reduction for Mt. Merapi**

George Edwards menyatakan jika implementasi sudah dapat secara tepat ditransmisikan, memiliki kejelasan, dan konsisten komunikasinya maka implementasi dapat berjalan semestinya, namun George Edward juga menyatakan apabila pelaksana kekurangan sumberdaya yang penting untuk melaksanakan

<sup>76</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

<sup>77</sup> Lampiran 6 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

kebijakan program, maka implementasi juga menjadi tidak efektif.<sup>78</sup> Rencana implementasi dan pengaturan program merupakan ide yang bagus, tetapi apa yang terjadi selama pelaksanaan tergantung kepada jenis sumberdaya yang dimiliki untuk menjalankan program, yang mana menurut George Edward terdapat 4 sumberdaya yang dibutuhkan untuk menjalankan suatu program.

a) **Staff**

Menurut George Edward sumberdaya terpenting dalam pelaksanaan kebijakan program adalah staf. Ini merupakan sumber kegagalan implementasi yang mana salah satunya adalah tidak cukupnya staf. Seperti yang terjadi di Amerika Serikat, meskipun sekitar 5 juta orang di bagian militer dan pekerja sipil bekerja untuk pemerintah pusat, dan hampir 13 juta orang bekerja untuk pemerintah negara bagian dan lokal, tetap saja terlalu sedikit orang-orang yang bekerja dengan keterampilan yang dibutuhkan untuk melakukan ragam pekerjaan pelaksanaan kebijakan program secara efektif. Permasalahan karena kurangnya staf dan rasa kepedulian pemerintah pusat ke negara bagian yang masih tradisional, program pemerintah pusat hanya berdasarkan pada lembaga di negara bagian untuk pelaksanaannya. Hal ini tentu saja tidak memecahkan masalah kurangnya staf di tingkat pusat, tetapi hanya memindahkan permasalahan ke negara bagian.<sup>79</sup>

Merujuk apa yang dikatakan oleh George Edward terkait permasalahan kurangnya staff dalam suatu implementasi program. Penulis

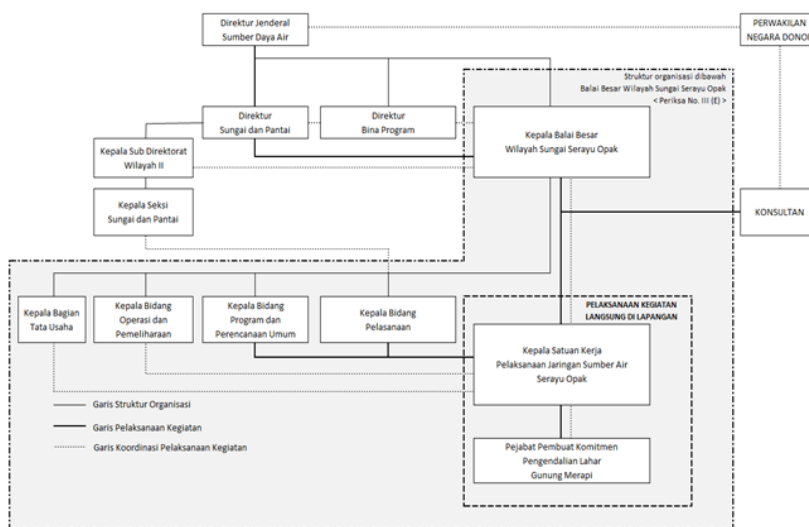
<sup>78</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

<sup>79</sup> *Ibid*

melihat dalam program Merapi staff yang ada sudah tercukupi secara hierarki. Pelaksana yang ada yaitu secara lapangan terdapat PPK Penanggulangan Lahar G. Merapi/SNVT PJSA Serayu Opak/BBWS Serayu Opak/ Ditjen. SDA/Kem. PU untuk pelaksanaan langsung dilapangan (detail desain, konstruksi dan supervisi). Serta peran pemerintah daerah Pemerintah Kabupaten Magelang (Saluran Pengelak Banjir Lahar K. Putih) dan Kabupaten Sleman (Kantong Lahar K. Gendol) untuk proses pembebasan tanah dan sosialisasi pembangunan.

Secara pusat sendiri terdapat peran dari Direktorat Pengendalian Jaringan Sumber Daya Air dan Direktorat Sungai pantai, yang melaksanakan monitoring baik dari segi administrasi dan juga monitoring teknisnya. Sehingga JICA berkoordinasi bukan hanya dari segi lapangannya saja namun juga berkoordinasi dengan pihak pihak yang berada di pusat dalam hal monitoring maupun administrasinya. Bagannya sendiri secara lengkap bisa dilihat di Gambar 4

Gambar 4: Bagan Struktur Pelaksana Program





Sumber: Readiness Criteria Urgent Disaster Reduction Project for  
Mt. Merapi

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Ibu Ari selaku staf pelaksana teknis BBWS Serayu Opak dalam interview yang dilakukan oleh peneliti perihal transmisi monitoring dengan JICA, beliau mengungkapkan bahwa :

*“Pelaksananya memang khusus BBWS Serayu Opak yang dibawah oleh ditjen SDA, dan pelaksana teknisnya PPK Merapi, berbeda dengan phase 3 yang digabungkan oleh Proyek mt.Bawakaraeng dan Peran pemerintah daerah tentu saja ada, misalnya terkait pembebasan tanah dan lahan yang tentu mengharuskan kami berkoordinasi dengan pemerintah daerah. Unuk pihak swasta, diluar pelaksanaan tidak ada karena kita kan memakai metode lelang dalam proses pengadaannya”<sup>80</sup>*

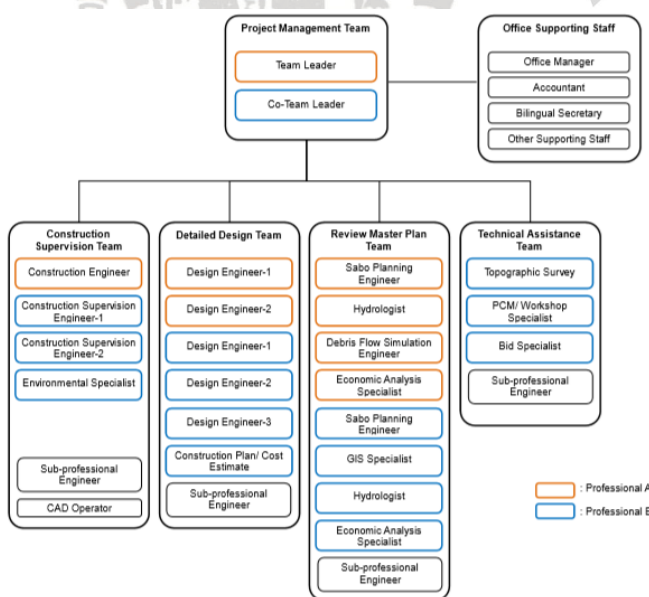
Lalu juga terdapat pelaksana konsultan dan kontraktor. Konsultan terdiri dari satu (1) konsultan internasional dan lima (5) konsultan lokal sebagai berikut: 1) Konsultan internasional: Yachiyo Engineering Co., Ltd. (YEC) 2) Konsultan lokal: PT. Barunadri Engineering Consultant (BEC) PT. Inakko Internasional Konsulindo (IIK) PT. Indra Karya (Persero) (IK) PT. Tricon Jaya (TJ) PT. Virama Karya (Persero) (VK) Proyek ini terdiri dari tiga (3) komponen utama, yaitu a) kajian Master Plan 2017 dan desain rinci fasilitas prioritas, b) kantong pasir di K. Gendol dan c) saluran pengalihan di K. Putih. Selain itu, layanan konsultasi terdiri dari empat (4) tahap utama, yaitu studi, desain terperinci, bantuan penawaran dan pengawasan konstruksi.

Adanya pelaksana konsultan dan kontraktor dapat menjawab permasalahan yang dinyatakan George Edward yang menyatakan

<sup>80</sup>Lampiran 6 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

kemampuan staf untuk mengawasi implementasi program menjadi kecil karena , selain itu adanya kekurangan dalam pembiayaan gaji semakin membuat staf tidak dapat melaksanakan tugasnya untuk memberikan pelayanan publik dan pelaksanaan program. Kemudian adanya pemahaman bahwa keuntungan dari implementasi yang tepat tidak sebanding dengan pentingnya menyewa staf. Permasalahan lain yang timbul adalah tidak adanya perkiraan yang realistis mengenai staf yang dibutuhkan untuk melaksanakan program yang dibuat.<sup>81</sup> Hal ini justru berbanding terbalik dengan jalannya implementasi yang mana pemerintah setuju untuk menyewa staff yang sesuai dengan pelaksanaan program yaitu konsultan yang memiliki fungsi dalam pengawasan jalannya program Merapi ini.

Gambar 5: Struktur Tim Konsultan Program Merapi



Sumber: Yachiyo Engineering, 2017. Inception Report. Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi.

<sup>81</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Pak Joko selaku Co-Team Leader Konsultan Program Merapi Yachiyo Engineering dalam interview yang dilakukan oleh peneliti perihal transmisi monitoring dengan JICA, beliau mengungkapkan bahwa :

*“Jadi konsultan Internasional tidak bisa bekerja sendiri tanpa didampingi konsultan local, dimana terdapat regulasi. Sehingga proses pengadaannya konsultan internasional harus didampingi konsultan local. Cara pengadaannya diatur dalam Keppres dan Guidelines JICA. Cara pengadaannya mengacu dari 2 aturan tersebut. Proses tender mengikuti keppres dengan cara e-proc yang mana sudah berbasis online”<sup>82</sup>*

Staff dalam pelaksanaan program ini sudah tercukupi dan juga sudah jelas kualifikasinya yang memang berasal dari ahli teknis terkait pelaksanaan program dan juga dengan bantuan konsultan baik secara internasional yang memang diwajibkan untuk menggandeng tenaga konsultan local sebagai tenaga ahli konsultan dalam pelaksanaan program ini.

#### **b) Informasi**

George Edward menyatakan sumberdaya penting kedua adalah Informasi. George Edward sendiri berpendapat bahwa harus ada informasi berhubungan dengan kemampuan pelaksana untuk mengetahui apa yang harus dijalankan dalam program. Hal tersebut terkadang tidak jelas karena pembuat kebijakan program di tingkat tinggi tidak mengetahui apa yang dibutuhkan oleh pelaksana program. Pengetahuan yang terbatas ini merupakan sumber yang menghalangi implementasi langsung melalui

<sup>82</sup> Lampiran 7 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

proses komunikasi yang alami menjadi tidak langsung. Informasi program sangat penting terutama untuk program baru atau hal yang berhubungan dengan pertanyaan teknis karena pelaksana diminta untuk mencapai tujuan dan harus mengetahui bagaimana cara mencapainya.<sup>83</sup>

Program ini sendiri menurut penulis sudah tidak memiliki kendala implementasi informasi seperti yang dikatakan oleh George Edwards. Informasi yang dimiliki dalam menjalankan program ini disebut dengan Inception Report, Laporan Pendahuluan Konsultan akan menyerahkan Laporan Pendahuluan pada akhir bulan kedua setelah dimulainya Layanan. Laporan akan berisi metodologi Layanan, jadwal kerja keseluruhan & rencana kerja, pengaturan administrasi, dan hasil tinjauan data dan desain yang ada selama periode awal. Selain itu juga terdapat informasi Loan Agreement terkait pelaksanaan maupun juga regulasinya

Sebagaimana yang dinyatakan Bu Ari selaku staf pelaksana teknis BBWS Serayu Opak saat interview dengan penulis terkait informasi pelaksanaan program ini, yang menyatakan bahwa:

*“di dalam loan agreement terdapat agreement agreement lain yang membawahi loan agreement tersebut. Loan agreement tidak dijelaskan secara spesifik pelaksanaan teknisnya, maka ada agreement lain terkait pelaksanaan detilnya. Kita pasti berusaha memahami dan memang sudah kewajiban kita untuk mengetahui, memang urutannya juga berbeda yang biasanya hanya melapor ke kementerian pusat namun untuk program ini berbeda karena harus melapor juga kepada pihak lain seperti kementerian keuangan dan JICA.”<sup>84</sup>*

<sup>83</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

<sup>84</sup> Lampiran 7 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

Kemudian terdapat Laporan Kemajuan Bulanan dan Triwulan Konsultan akan menyerahkan Laporan Kemajuan Bulanan dan Triwulan masing-masing pada interval bulanan dan triwulanan, yang berisi mobilisasi pakar dan demobilisasi, dikonsumsi selama berbulan-bulan, ringkasan kemajuan pekerjaan selama interval pelaporan, masalah yang dihadapi, dan ukuran yang harus diambil, kontrol kualitas, pemantauan pekerjaan dan lainnya

Lewat informasi tersebut hambatan dalam pelaksanaan teknis dapat diminimalisir. Karena menurut George Edwards, kurangnya pengetahuan mengenai bagaimana melaksanakan program memiliki beberapa konsekuensi langsung. Seperti yang telah terlihat, beberapa tanggung jawab tidak terpenuhi atau pelaksanaan program tidak tepat waktu. Inefisiensi seperti menjadi karakteristik pelaksanaan dalam program yang bersifat teknis. Peraturan yang tidak sesuai dapat menyebabkan unit pemerintah atau organisasi di sektor swasta menghentikan aktivitas yang penting.<sup>85</sup> Program Merapi sendiri memiliki kendala bukan dibagian teknisnya, namun bagian pengadaan, karena informasi dan peraturan yang dipakai berbeda yaitu peraturan dari Indonesia dan dari JICA guidelines.

Jika memang terdapat perbedaan informasi baik dari segi pelaksanaan maka akan dilakukan harmonisasi yaitu penyesuaian agar bisa ditemukan titik temu dari suatu konflik informasi. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Pak Joko selaku Co-Team Leader Konsultan Program

<sup>85</sup>George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

Merapi Yachiyo Engineering dalam interview dengan penulis yang menyatakan bahwa:

*“Memang ada beberapa bagian yang berbeda, yang bisa disebut sebagai konflik, jika terjadi perbedaan maka keppres tetap berlaku. Namun jika memang perbedaannya besar maka akan dilakukan harmonisasi. Harmonisasi dilakukan oleh lender, pupr dan bappenas, jika masalahnya kecil, negosiasinya cukup lender dan pupr.”<sup>86</sup>*

Informasi informasi ini tentu berguna terkait bagaimana pelaksana dapat menerima informasi baik dari loan agreement maupun dari regulasi yang sudah ada. Lewat informasi ini pelaksana sudah mengetahui apa yang akan mereka lakukan untuk melancarkan implementasi program ini

#### c) **Wewenang**

George Edwards menyatakan wewenang merupakan kewenangan untuk menentukan bagaimana program akan dilakukan, selain itu kewenangan untuk membelanjakan atau mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor untuk implementasi program. Kewenangan sendiri beragam dari program ke program dan ada dalam beragam bentuk. Kelalaian atas program yang dilakukan oleh pemerintah atau sektor swasta bisa terjadi akibat kurangnya kewenangan yang tidak cukup dimiliki. Biasanya ada kewenangan yang cukup untuk memberikan bantuan kepada individu atau pemerintahan yang lebih rendah.

Kewenangan dalam bidang teknis sendiri dalam program Merapi diberikan kepada unit pelaksana teknis program ini yaitu Balai Besar

<sup>86</sup> Lampiran 7 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

Wilayah Sungai Serayu Opak didasarkan pada Peraturan Menteri Nomor 20/PRT/M/2016. Unit Pelaksana Teknis adalah satuan kerja yang bersifat mandiri yang melaksanakan tugas teknis operasional tertentu dan/atau tugas teknis penunjang tertentu dari organisasi induknya. Unit Pelaksana Teknis di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yang selanjutnya disingkat UPT adalah Unit Pelaksana Teknis yang berupa Balai Besar, Balai, atau Loka.

Kemudian wewenang yang diberikan kepada para pelaksana yang bukan bagian dari pemerintah tercantum dalam kontrak yang disepakati oleh penyedia jasa dan barang dengan persetujuan JICA. Perjanjian Kontrak ditandatangani oleh dua belah pihak, Pihak Pertama yaitu Pemberi tugas atau Pemilik Pekerjaan yang dalam hal ini diwakili oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Pihak Kedua yaitu Penyedia jasa (Kontraktor, Konsultan atau Supplier.) Perjanjian Kontrak berisi antara : Nama Pekerjaan; Nilai/Harga Pekerjaan; Jangka Waktu Pelaksanaan Pekerjaan; Sumber Dana.

Sebagaimana yang dijelaskan pak Joko selaku Co-Team Leader Konsultan Program Merapi Yachiyo Engineering dalam interview dengan penulis yang menyatakan bahwa:

*“Pelaksanaan pengangkatan konsultan dilakukan oleh Kementerian PUPR, dimana semua dokumen harus mendapat concurrence dari JICA, termasuk pengangkatan konsultan dan wewenang yang diberikan kepada konsultan. Concurrence sendiri merupakan cara resmi sehingga sifatnya wajib”<sup>87</sup>*

<sup>87</sup> Lampiran 7 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

Wewenang JICA sendiri tercantum dalam loan agreement dan guidelines yang mana peran JICA sendiri lebih kepada monitoring dan evaluasi dalam pelaksanaan program ini, sebagaimana yang dijelaskan oleh bu Lina selaku kepala seksi pelaksana sungai bagian barat Direktorat Sungai Pantai dalam interview dengan penulis yang menyatakan bahwa:

*“Karena ini modelnya project loan, untuk studi dan pengawasannya yang mana JICA kan merupakan Agency, dimana memastikan pekerjaannya selesai dan dananya memang cukup untuk melaksanakan program ini dan outputnya tercapai.”<sup>88</sup>*

George Edward juga menyatakan pemerintah kurang memiliki wewenang bahkan di atas kertas. Ketika kewenangan formal ada, dan pemerintah tidak dapat melakukan apa-apa dengan wewenang yang dimilikinya. Ketika kewenangan perlu dilaksanakan dan melewati beberapa tingkatan pemerintah atau antara dua atau lebih cabang pemerintah, keterlambatan dan kerumitan dapat terjadi. Kewenangan individu dan lembaga di sektor swasta yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program biasanya memiliki keterbatasan dalam bentuk dan kenyataan. Biasanya terdapat kesepakatan dilakukan antara pelaksana program dengan pemerintah. Kesepakatan dapat terjadi melalui sebuah persetujuan atau ancaman. Hal ini memungkinkan untuk memperbaiki efektifitas implementasi.<sup>89</sup>

Hal tersebut terlihat dalam program Merapi terkait kendala penambangan pasir ilegal yang masih berlangsung hingga saat ini.

<sup>88</sup> Lampiran 8 Transkrip wawancara 23 Desember 2019

<sup>89</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.



Kementerian PUPR tidak memiliki kewenangan yang cukup dalam pengawasan karena dipegang oleh Kementerian ESDM dan sifatnya juga hanya memiliki kewenangan dalam memberikan rekomendasi teknik bukan secara keseluruhan dalam hal penambangan pasir yang dilakukan oleh perusahaan ataupun masyarakat.

Secara keseluruhan program wewenang tersebut sudah jelas dan diatur baik dari tingkat local maupun sesuai dengan perjanjian pinjaman maupun lewat guidenlines, sehingga wewenang yang ada di program ini sudah jelas otoritasnya dan juga legitimasinya dalam melaksanakan program ini, meski terdapat permasalahan dalam penambangan pasir illegal.

#### **d) Fasilitas**

George Edwards menyatakan fasilitas juga merupakan bagian sumberdaya penting dalam implementasi. Program bisa memiliki staf yang cukup, mengerti apa yang harus dijalankan, memiliki kewenangan dan legitimasi untuk melaksanakan tugasnya , tetapi tanpa adanya bangunan yang penting, peralatan, persediaan, implementasi tidak akan sukses.

Contoh seperti Sekolah kekurangan bahan pelatihan, penjara yang melebihi kapasitas, merupakan contoh yang terjadi di sekitar kita betapa fasilitas sangat kurang, dan dengan adanya kekurangan ini akan menimbulkan konsekuensi terkait implementasi program. Hambata dalam fasilitas bisa terlihat jelas seperti keterbatasan anggaran, rumitnya perundangan, dan kurang bersatunya masyarakat untuk melawan keterbatasan fasilitas

mengurangi kualitas pelayanan dari pemerintah atau pelaksana program kepada masyarakat umum.<sup>90</sup>

Secara Fasilitas pendanaan Phase 3 dan Phase 4 dibiayai lewat dana pinjaman ODA dari JICA. Dana pendamping pun tidak disediakan secara major oleh Pemerintah Indonesia. Untuk Fasilitas secara operasional dan maintenancenya dana pembiayaan disediakan oleh BBWS Serayu Opak dalam. Meskipun perlu ada pekerjaan tambahan karena terjadinya gempa Bantul dan letusan gunung berapi dua kali dari Mt. Merapi, konstruksi tambahan, pengadaan, dan peningkatan input layanan konsultasi MM (studi, karya desain), tingkat kenaikan biaya sedikit, dan, biaya aktual pengadaan peralatan ternyata kurang dari rencana. Alasan utama seharusnya adalah dua faktor berikut.

1. Karena rencana pendirian SMMI tidak terealisasi sebagaimana dibahas sebelumnya, biaya fisik seperti pembangunan gedung dengan fasilitas terkait dan jalan akses menjadi tidak digunakan.
2. Nilai rupiah terhadap Yen Jepang (JPY) pada saat penilaian, JPY1 = Rp.83, sangat terdepresiasi selama implementasi proyek turun menjadi JPY1 = Rp.116 pada penyelesaian proyek dan akibatnya mengurangi pengeluaran rupiah yang dikonversi dengan yen secara drastis menentang rencana tersebut.

Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bu Lina selaku kepala seksi pelaksana sungai bagian barat Direktorat Sungai Pantai saat interview dengan penulis yang menyatakan bahwa:

<sup>90</sup> Ibid

*“Bisa dilihat bahwa terdapat kebutuhan lebih besar daripada pendanaan pinjamannya, yang mana berarti perencanaannya belum matang dan belum baik. Yang mana bisa terpengaruh juga dari nilai tukar yang berubah saat awal kontrak dan saat selesainya proyek. Kedepannya loan loan JICA akan memakai mata uang dollar untuk lebih fix.”<sup>91</sup>*

Tabel 5: Cost Program Phase 3

Civil Works	4,313 Million Yen
Equipment Procurement	429 Million Yen
Consulting Services	1,432 Million Yen
Mt. Merapi/Progo River Basin	6,174 Million Yen
Component Total Phase 3 Loan	

Tabel 6: Cost Program Phase 4

Civil Works and Equipment	4,361 Million Yen
Consulting Services	532 Million Yen
Contingencies	218 Million Yen
Mt. Merapi/Progo River Basin	5,111 Million Yen
Component Total Phase 4 Loan	

Sebagaimana yang dinyatakan oleh Bu Ari selaku staf pelaksana teknis BBWS Serayu Opak dalam interview dengan penulis terkait dana pelaksanaan program ini, yang menyatakan bahwa:

*“Untuk pelaksanaannya murni dari JICA, namun tidak menutup kemungkinan ada tim lain yang tidak dapat diakomodir*

<sup>91</sup>Lampiran 8 Transkrip wawancara 23 Desember 2019



*oleh dana loan, kita memakai APBN namun itu hanya sebagian kecil karena tidak berhubungan langsung pelaksanaan di Lapangan.”<sup>92</sup>*

Pada kenyataannya dalam program Merapi terdapat kekurangan insentif dari pemerintah terkait biaya operasional dan maintenance Sabo yang masih dirasa kurang oleh para pelaksana. Hambatan hambatan pun muncul seperti rusaknya bendungan Sabo. Hal ini tentu memperlambat implementasi program dalam hal sustainabilitynya. Meski program ini memakai pinjaman luar negeri, namun harusnya pemerintah mampu untuk mempersiapkan dana operasional yang cukup. Sesuai dengan pernyataan George Edward yang menyatakan *“budgetary limitation, and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This is turn limit the quality of service that implementor can be provide to public.”* Yang mana hambatan tersebut membatasi pelayan kepada masyarakat.<sup>93</sup>

Salah satu contohnya adalah terbengkalainya evacuation shelter yang tidak terawat, Bu Ari selaku staf pelaksana teknis BBWS Serayu Opak menyatakan bahwa Evacuation shelter sudah milik daerah, karena PUPR hanya mengurus operasional dan maintenance bendungan sabo. Secara lengkap Bu Ari menyatakan dalam interview dengan penulis, menyatakan bahwa:

*“...paska erupsi memang tidak termaintenance dengan baik karena shelter sudah diserahkan kepada pemerintah daerah, kita hanya memaintenance bendungan sabonya dan shelter sudah tanggung jawab pemda, khususnya shelter sleman yang tidak terawatt dengan baik.”<sup>94</sup>*

<sup>92</sup> Lampiran 6 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

<sup>93</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

<sup>94</sup> Lampiran 6 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

Khusus atau BLU atau SMMI yang awalnya menjadi output dari 2 phase program ini tidak jadi diaplikasikan, seperti yang dinyatakan oleh Bu Lina dalam interview yang dilakukan oleh penulis, BLU sendiri dibutuhkan untuk pengawasn penambangan pasir illegal yang bisa mengganggu operasional dan maintenance terkait pelaksanaan program dan juga bisa merusak bendungan Sabo yang dapat rusak akibat tidak ada pengawasan dalam kegiatan tersebut. Karena dana operasional untuk program ini sendiri masih dirasa kurang sesuai pengakuan Bu Lina selaku kepala seksi pelaksana sungai bagian barat Direktorat Sungai Pantai yang menyatakan bahwa:

*“Harusnya ada pengawasan terkait penambangan ini. Pasir ini sebenarnya dibutuhkan untuk Operasionalisasinya. Kita sendiri kekurangan dana OP, dimana misalnya Sabo Dam yang sudah penuh tentu harus dilakukan OP Penggalian dan harus dibatasi penggalian volumenya. Lalu Izin penambangan kan diterbitkan untuk perusahaan dan masyarakat. Loan JICA sendiri awalnya terdapat BLU dan pemberdayaan masyarakat. Masyarakat sendiri yang melakukan galian pasir tersebut dan tentu dapat menambah income untuk mereka. Namun kenyataan di lapangan masyarakat menggunakan alat berat, yang mana izinnya untuk masyarakat, namun alat yang dipakai seperti yang digunakan untuk izin yang diterbitkan untuk perusahaan, inilah yang memang perlu ditertibkan dalam program ini”<sup>95</sup>*

Lewat fasilitas fasilitas tersebutlah pelaksanaan program ini dapat berjalan lancar meski terdapat juga output fasilitas yang tidak tercapai seperti gagalnya pengaplikasian BLU, permasalahan tersebut memang tidak terlihat dampaknya sekarang, namun jika tetap dibiarkan maka akan

<sup>95</sup> Lampiran 8 Transkrip wawancara 23 Desember 2019

menjadi masalah jangka panjang yang dapat merusak pembangunan bendungan sabo.

### **5.3 Disposisi Executing Agency dan JICA berpengaruh pada Implementasi Program Urgent Disaster Reduction for Mt. Merapi**

Disposisi menurut George Edwards dikatakan sebagai kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaksana kebijakan program untuk melaksanakan program secara sungguh sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan program dapat diwujudkan. jika implementasi program ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan program tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan program tersebut.<sup>96</sup> Berikut merupakan faktor disposisi menurut George Edwards.

#### **a) Pengangkatan Birokrasi**

Menurut George Edwards banyak kebijakan program yang dilaksanakan efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan program, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. Hal tersebut dapat menghalangi implementasi bila pelaksana benar-benar tidak sepakat dengan substansi suatu program. Hingga akhirnya bermuara dalam pertanyaan jika personil yang ada tidak menerapkan

<sup>96</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

kebijakan cara pejabat inginkan, mengapa mereka tidak diganti dengan orang-orang yang lebih responsif terhadap pemimpin.<sup>97</sup>

Pelaksanaan program ini dijalankan oleh unit pelaksana teknis yaitu Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak yang diangkat berdasarkan Peraturan Menteri Nomor 20/PRT/M/2016 terkait Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Lewat peraturan ini pengangkatan birokrasi diharapkan mampu mendukung peningkatan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas dan fungsi serta penyesuaian tugas dan fungsi dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat perlu dilakukan penyempurnaan organisasi Unit Pelaksana Teknis di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Sebagaimana yang dimaksudkan oleh Bu Lina selaku kepala seksi pelaksana sungai bagian barat Direktorat Sungai Pantai dalam interview dengan penulis terkait pengangkatan pelaksana, menyatakan bahwa:

*“BBWS sendiri ada SK PPK program ini yang dikeluarkan langsung oleh Menteri PUPR, yang mana sebelumnya pasti ada rapat internal dari ditjen SDA sendiri, dimana pasti ada pengusulan dari Balai, dan dibawa ke pusat apakah ada perubahan terkait pemilihan tersebut.”<sup>98</sup>*

Pengangkatan pelaksana yang bukan bagian dari pemerintah pun juga memiliki cara pengangkatan yang berbeda, semisalnya pengangkatan konsultan yang berdasarkan kesepakatan antara Pemerintah dan JICA dalam review serta concurencenya. Pengangkatan jasa pelaksana ini didasarkan

<sup>97</sup> *Ibid*

<sup>98</sup> Lampiran 8 Transkrip wawancara 23 Desember 2019

pada JICA guidelines yang memang tercantum dalam Loan Agreement program ini. kebijakan JICA untuk mewajibkan konsultan, serta Peminjam, berdasarkan kontrak yang didanai dengan Pinjaman ODA Jepang dan ODA Jepang lainnya, mematuhi standar etika tertinggi selama pengadaan dan pelaksanaan kontrak tersebut.

Sebagaimana yang dinyatakan oleh Pak Joko selaku Co-Team Leader Konsultan Program Merapi Yachiyo Engineering dalam interview terkait pengangkatan pelaksana konsultan dan kontraktor, menyatakan bahwa:

*“Terdapat 2 cara pengadaan, yaitu pengadaan konsultan dan kontraktor. Pertama pengadaan konsultan dengan cara Quality Cost Based system, dilihat dari penawaran murah dan kualitasnya bagus, dasarnya atas itu yang mana harus responsive. Kalau untuk Kontraktor beda lagi, terdapat 2 sistem tender yaitu ICB dan LCB, Untuk ICB yaitu international competitive bidding, dimana yang boleh ikut yang memiliki kualifikasi internasional dan scopenya seluruh dunia. Sementara untuk Local competitive bidding, hanya untuk pengadaan di dalam negeri yang boleh ikut. Pengadaan kontraktor sendiri dilihat berdasarkan Cost Based System, dilihat dari yang paling murah penawarannya.”<sup>99</sup>*

Seperti terdapat permasalahan dalam disposisi birokrasi yang tidak sejalan dengan salah satu output program ini yaitu Sand Mining Management Institution dan Badan Layanan Umum yang mana menurut pernyataan pak Joko ini berkaitan dengan perubahan system sentralisasi menjadi desentralisasi, dimana dalam interview dengan penulis, Pak Joko selaku Co-Team Leader Konsultan Program Merapi Yachiyo Engineering menyatakan bahwa:

<sup>99</sup> Lampiran 7 Transkrip wawancara 19 Desember 2019



*“Secara umum, SMMI menjadi output untuk phase 3. Dimana phase 3 sendiri persiapannya itu panjang yang mana sudah melakukan persiapan sejak sebelum reformasi. Dimana SMMI awalnya diset berdasarkan system sentralisasi, namun setelah reformasi system desentralisasi mulai diberlakukan dan kewenangan ada di daerah. Oleh karenanya banyak peraturan yang tidak sesuai dengan daerah, sehingga sampai saat ini dipending pengaplikasiannya. Karena pengawasan sand mining sendiri diawasi oleh Kementerian ESDM, dimana PUPR hanya memberikan rekomendasi teknik. Yang mana memang ada daerah yang marah, namun tentu kita tetap menunggu peraturan untuk pembentukan BLU ini.”<sup>100</sup>*

Hal ini juga berkaitan dengan kurangnya koordinasi dengan birokrasi seperti pemerintah daerah dan juga Kementerian ESDM yang memang mengawasi penambangan pasir sebagai salah satu tujuan BLU. Seperti dari pernyataan dari Bu Lina selaku kepala seksi pelaksana sungai bagian barat Direktorat Sungai Pantai dalam interview dengan penulis, yang menyatakan bahwa:

*“dibutuhkan izin dari kementerian ESDM terkait penggaliannya, dan membutuhkan izin pemerintah daerah terkait retribusi pajaknya. Namun 2 koordinasi ini tidak berjalan dengan baik, membuat permasalahan terkait OP dan maintenancenya untuk sabo dam ini sendiri. BLU ini tentu seharusnya bisa membantu sekali karena hanya satu badan yang mengelola terkait koordinasi antar pihak tersebut. Sehingga memang pengawasan dibutuhkan sekali, permasalahannya sampai saat ini pengambilan pasir yang melebihi volume seharusnya. dan Selama ini kita sudah menegur, namun wilayah wilayah tersebut kan sudah milik pemerintah daerah, yang mana dalam kasus ini harus memerlukan dukungan pemerintah daerah, yang belum terlihat dari pengawasannya.”<sup>101</sup>*

Pernyataan ini diperkuat oleh Bu Ari selaku staf pelaksana teknis BBWS Serayu Opak dengan pernyataannya yang menyatakan dalam

<sup>100</sup> Lampiran 7 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

<sup>101</sup> Lampiran 8 Transkrip wawancara 23 Desember 2019

interview dengan penulis yang menjelaskan terkait disposisi pemerintah daerah yang tidak sejalan, yang menyatakan bahwa:

*“Kita sudah berusaha sosialisasi terkait SMMI atau BLU ini kepada kabupaten kabupaten, ada beberapa kabupaten yang menerima dan ada yang menolak, yang mana berkaitan dengan penambangan pasir, dimana susah untuk diatur dalam penambangan pasirnya tersebut. Phase 4 ini snediri SMMI tidak jadi dibentuk, dalam pelaporan akhir tidak jadi dilaksanakan dan tidak dibahas lagi.”<sup>102</sup>*

Hal ini tentu menjadi perhatian karena harusnya dengan diciptakan Badan Layanan Umum dan pengangkatannya mampu untuk menanggulangi masalah penambangan pasir ilegal dan juga terkait peningkatan kapasitas masyarakat dalam pelaksanaan program ini.

#### b) Insentif

George Edwards menyatakan Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana program dengan memanipulasi sikap para pelaksana tersebut. Pada dasarnya manusia bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana program. Semisalnya dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> Lampiran 6 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

<sup>103</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

Insentif yang diberikan kepada pelaksana pemerintah dalam program Merapi diketahui bahwa tidak ada pemberian yang diberi kepada pelaksana pemerintah, hal ini diketahui setelah adanya pernyataan dari Bu Ari selaku staf pelaksana teknis BBWS Serayu Opak yang menyatakan bahwa:

*"Ini sudah menjadi kewajiban kita untuk melaksanakannya dan tidak ada insentif yang diberikan kepada para pelaksana khususnya pelaksana pemerintah."*<sup>104</sup>

Insentif yang diberikan kepada pelaksana non pemerintah yaitu konsultan dalam progrsm ini mengacu pada Guidelines JICA section 4.07 yang menyatakan, biaya personil dan biaya yang diperlukan untuk pemenuhan kontrak biasanya akan dinyatakan dalam hal tarif bulanan atau Man-Month untuk setiap anggota staf ahli yang akan disediakan oleh konsultan. "Tarif bulanan" akan mencakup gaji pokok anggota staf, biaya tetap perusahaan (termasuk keuangan, jaminan sosial dan tunjangan lain yang dibayarkan kepada, atau untuk, anggota staf, seperti gaji liburan, cuti sakit, asuransi, dll) dan biaya perusahaan. Kontrak harus menyatakan dengan jelas hak istimewa dan kekebalan apa yang akan diberikan oleh konsultan, terutama dalam hal visa dan izin kerja, pajak penghasilan badan dan perusahaan dan iuran lainnya, bea cukai

Seperti yang dijelaskan oleh pak Joko selaku Co-Team Leader Konsultan Program Merapi Yachiyo Engineering dalam interview dengan penulis terkait insentif yang diberikan menyatakan bahwa:

<sup>104</sup> Lampiran 6 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

*“Ya karena memang bisnis tentu saja ada keuntungannya, namun tetap kita dibayar menggunakan rupiah, berbeda dengan tenaga ahli jepang yang dibayar menggunakan yen. Dan tentu dilihat dari ratenya yang mana kembali lagi dilihat dari quality cost based systemnya”<sup>105</sup>*

Untuk periode panjang layanan lapangan di negara yang bersangkutan, kontrak juga dapat menyediakan tunjangan di luar negeri di samping "tarif bulanan" atau Man-Month. Kontrak harus menetapkan dengan jelas jumlah hari libur kerja atau kalender dan cuti sakit yang menjadi hak setiap anggota staf. Selain biaya personil, kontrak biasanya akan menyediakan penggantian, dengan biaya aktual atau "biaya unit" yang disepakati untuk perjalanan, peralatan, dan barang-barang lain yang diperlukan untuk layanan konsultasi yang dicakup oleh kontrak. Kontrak biasanya harus mencakup jumlah yang disisihkan untuk kontinjensi, seperti pekerjaan yang tidak diramalkan dan kenaikan biaya, yang mungkin tidak digunakan konsultan, tanpa persetujuan tertulis dari Peminjam.

#### **5.4 Struktur Birokrasi Executing Agency berpengaruh pada Implementasi**

##### **Program Urgent Disaster Reduction for Mt. Merapi**

George Edwards menyatakan meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu program sudah cukup dan para pelaksana mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi program bisa jadi masih belum efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi. Struktur birokrasi ini menurut Edward mencakup aspek-aspek seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan,

<sup>105</sup> Lampiran 7 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya<sup>106</sup>. Faktor faktornya sebagai berikut:

a) **Standart of Procedure**

George Edward Menyatakan bahwa SOP dapat meminimalisir waktu yang digunakan dalam pelaksanaan program, dimana SOP seringkali dibutuhkan karena suatu masalah dari faktor sumber daya. Pembuat keputusan biasanya kekurangan staff yang memiliki kemampuan untuk menganalisa suatu masalah, maka dari itu mereka harus bisa membuat keputusan dengan cepat dan membuat situasi yang ada menjadi lebih sederhana. Dengan berfokus pada tugas fungsional masing-masing, para birokrat akan dengan mudah beradaptasi dengan SOP. SOP sendiri dapat meminimalisir waktu dengan memungkinkan pelaksana untuk menghindari membuat tindakan sepihak mengenai situasi yang memerlukan tindakan, namun meskipun dibuat untuk membuat implementasi kebijakan menjadi lebih mudah, SOP bisa menjadi rintangan dalam tindakan. Jika suatu organisasi masih relatif baru atau ada perubahan dalam jumlah staff, SOP akan lebih mudah dilakukan karena mereka lebih fleksibel jika dibandingkan dengan organisasi yang sudah terbentuk lama.<sup>107</sup>

Program ini memiliki SOP secara umum yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri. Pinjaman luar negeri dan penerimaan hibah harus memenuhi prinsip

<sup>106</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

<sup>107</sup> *Ibid*

transparan, akuntabel, efisien dan efektif, kehati-hatian, tidak disertai ikatan politik, dan tidak memiliki muatan yang dapat mengganggu stabilitas keamanan negara. Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah, dan BUMN dilarang melakukan perikatan dalam bentuk apapun yang dapat menimbulkan kewajiban untuk melakukan Pinjaman Luar Negeri. Menteri menyusun rencana batas maksimal Pinjaman Luar Negeri yang ditinjau setiap tahun.

Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bu Ari selaku staf pelaksana teknis BBWS Serayu Opak dalam interview dengan penulis terkait SOP program ini, menyatakan bahwa:

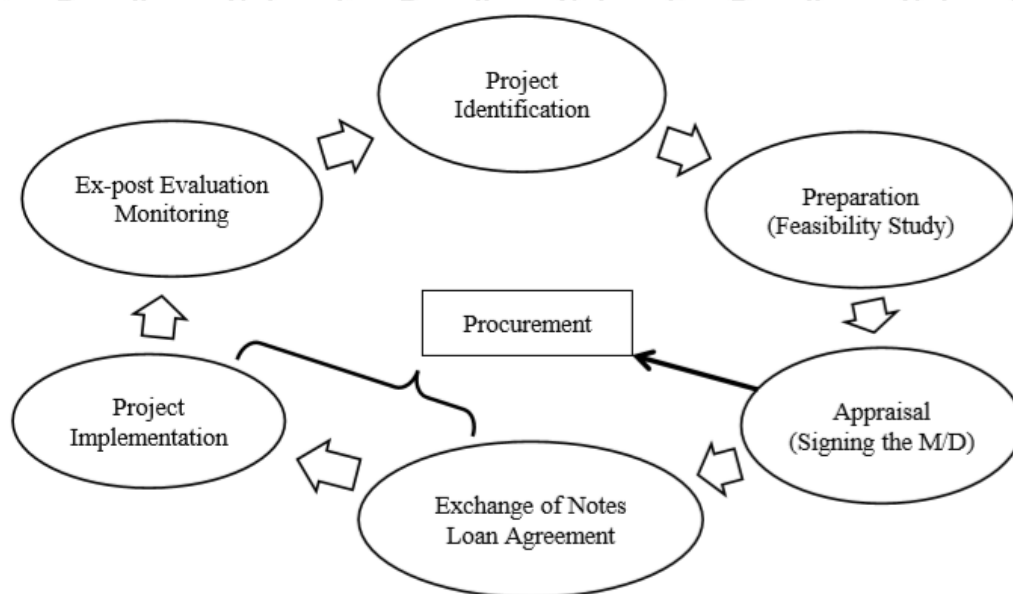
*“SOP dari metode kerja, serta adanya kerangka acuan kerja dan rencana mutu kontrak yang akan dijalankan.”<sup>108</sup>*

Secara khusus SOP pada program ini bias dilihat dari Inception Report yang dibuat oleh Konsultan. Konsultan akan menyerahkan Laporan Pendahuluan pada akhir bulan kedua setelah dimulainya Layanan. Inception report sendiri berisikan metodologi program, jadwal kerja keseluruhan & rencana kerja, pengaturan administrasi, dan hasil tinjauan data dan desain yang ada selama periode awal. SOP sendiri juga memakai JICA Guidelines yang memang tertera dalam Loan Agreement. Pinjaman ODA biasanya mengikuti serangkaian prosedur standar. yaitu: identifikasi proyek, persiapan, penilaian, pertukaran catatan, perjanjian pinjaman, implementasi proyek termasuk pengadaan, evaluasi ex-post dan

<sup>108</sup> Lampiran 6 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

pemantauan setelah penyelesaian proyek. Dengan demikian, seluruh rangkaian prosedur yang membentuk lingkaran disebut "siklus proyek".

Gambar 6: Project Cycle ODA



Sumber: JICA. 2018. Practical Reference for the Procurement

Procedures of Japanese ODA Loan Projects

Memang terdapat kendala hambatan hambatan yang ada terkait SOP

dalam program ini, hal ini bisa dilihat dalam tahap pengadaan, yang mana

dinyatakan oleh Pak Joko selaku Co-Team Leader Konsultansi Program

Merapi Yachiyo Engineering dalam interview dengan penulis yang

menyatakan bahwa:

*“Sistem JICA memakai system konvensional yang mana pengadaannya dilakukan secara langsung, berbeda dengan system di Indonesia dilaksanakan dengan system e-proc. Disinilah terjadi konflik, maka diadakan pertemuan untuk dilaksanakan harmonisasi dan diterbitkan Minutes of Understanding, sehingga ada yang memakai pengadaan secara langsung dan juga memakai e-proc.”<sup>109</sup>*

<sup>109</sup> Lampiran 7 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

Hal inilah yang mendasari adanya kesepakatan dalam menentukan prosedur yang harus dilakukan dalam pelaksanaan program ini, khususnya SOP yang bersifat teknis karena sifat pelaksanaannya yang berdasarkan kontrak kerja, sebagaimana yang dinyatakan oleh Bu Lina selaku kepala seksi pelaksana sungai bagian barat Direktorat Sungai Pantai dalam interview dengan penulis, yang menyatakan bahwa:

*“Ya karena kita bekerjanya berdasarkan kontrak, tentu akan dirapatkan bagaimana metode pengerjaannya dan pelaksanaannya, dan jika memang ada hambatan tentu akan dirapatkan. Tergantung dari apa isi dokumen kontrak yang akan dikerjakan, yang pasti ada pelaksanaan kontraknya.”<sup>110</sup>*

Hingga Akhirnya menurut penulis SOP dalam program ini memang berdasarkan Harmonisasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dengan JICA, yang mana 2 pihak ini memiliki aturannya sendiri sehingga memerlukan penyesuaian dan negosiasi terkait metode yang memang akan dijalankan dalam program ini.

#### **b) Fragmentasi**

George Edward menyatakan bahwa fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi. Struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, karena kesempatan terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif. Adakalanya fragmentasi diperlukan manakala implementasi kebijakan memerlukan

<sup>110</sup> Lampiran 8 Transkrip wawancara 23 Desember 2019



banyak program dan melibatkan banyak institusi untuk mencapai tujuannya.<sup>111</sup>

Fragmentasi dalam program ini terlihat jelas dalam proses pengadaan barang/jasa, JICA berperan sebagai pihak yang turut menilai dan menyetujui hal-hal menyangkut pengadaan. Hal ini bertujuan agar proses pengadaan tersebut sesuai dengan Perpres serta pedoman dan standar yang dikeluarkan JICA. Sementara, pihak pelaksana adalah pihak yang melaksanakan pengadaan barang/jasa, baik itu pengadaan untuk jasa konsultan yang nantinya akan melakukan pekerjaan seperti design, bantuan untuk pengadaan, supervisi, dll. Selain jasa konsultan, pihak pelaksana juga melakukan pengadaan barang/jasa untuk kontraktor. Konsultan dan kontraktor yang terpilihlah yang nantinya akan melaksanakan pekerjaan proyek.

Sebagaimana yang dijelaskan oleh pak Joko selaku Co-Team Leader Konsultan Program Merapi Yachiyo Engineering dalam interview dengan penulis yang menyatakan:

*“sejauh ini berjalan dengan lancar koordinasinya. SOPnya bisa dilihat dari kerangka acuan kerja yang dibuat sesuai berdasarkan kontraknya dan juga bisa dilihat dari Terms of Referencenya. Porsi pembagiannya kerja tentu sama. Pekerjaan pun didasarkan atas penyusunan jadwal kerja, yang terbagi dengan tenaga ahli jepangnya juga sesuai Man-Monthnya”<sup>112</sup>*

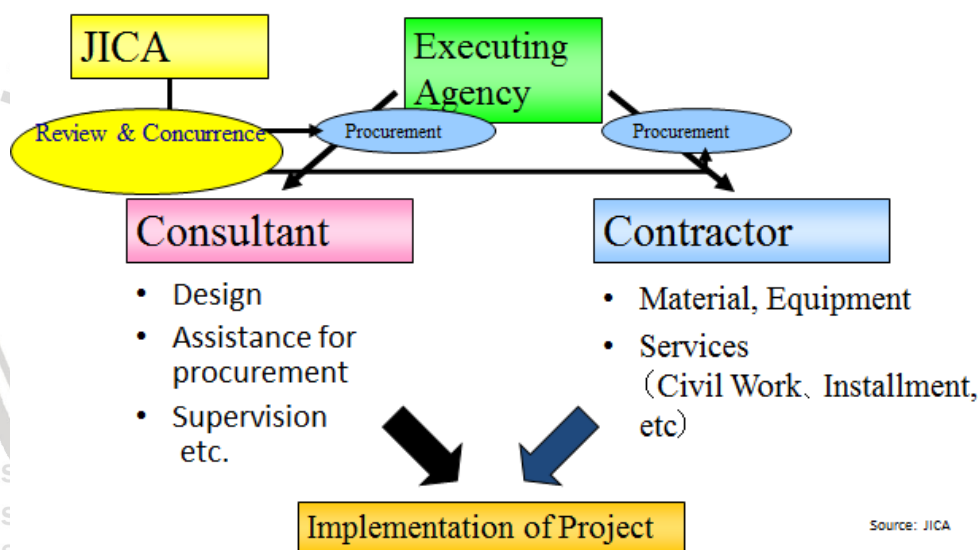
Pengadaan barang/jasa dilaksanakan dengan prinsip-prinsip sebagai berikut: Efisien, berarti Pengadaan Barang/Jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang

<sup>111</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

<sup>112</sup> Lampiran 7 Transkrip wawancara 19 Desember 2019

ditetapkan, dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, serta dapat dipertanggung jawabkan; Adil/ Tidak Diskriminatif, memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang/jasa, dan tidak mengarah untuk memberikan keuntungan kepada pihak tertentu, dengan cara dan atau alasan apapun; Keterbukaan/ Transparan, berarti semua ketentuan dan informasi mengenai Pengadaan Barang/Jasa, termasuk syarat teknis, administrasi pengadaan, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon penyedia barang/jasa, bersifat terbuka bagi peserta penyedia barang/jasa yang berminat, serta bagi masyarakat luas pada umumnya.

Gambar 7: Fragmentasi Pemerintah dan JICA



Sumber: : Kementerian PUPR. 2018. Pengadaan Barang dan Jasa oleh JICA dan Manajemen Kontrak.

Selain ketiga prinsip diatas, JICA juga menerapkan 2 (dua) prinsip tambahan dalam pengadaan barang/ jasa bagi konsultan dan kotraktor, diantaranya: Kualitas (pengadaan konsultan), Ekonomis (pengadaan



kontraktor). Kemudian Persyaratan dasar pengadaan barang/jasa antara lain sebagai berikut: “Pihak peminjam” bertanggung jawab untuk pengadaan; “Pihak peminjam” juga merujuk sebagai “pihak pelaksana”; “Barang dan Jasa” juga termasuk jasa non-konsultasi; Seleksi didasarkan pada kemampuan sendiri (pengalaman dan kemampuan induk/anak perusahaan dan perusahaan afiliasi tidak dipertimbangkan); JICA dapat meninjau prosedur, dokumen dan keputusan pemilihan pihak peminjam; Praktik korupsi dan kecurangan serta konflik kepentingan dilarang dalam pelaksanaan barang/jasa ini; Bahasa: Jepang, Inggris, Perancis, atau Spanyol; versi terjemahan dalam bahasa nasional dapat diterima, tetapi salah satu dari empat bahasa yang berlaku.

Karena prinsip prinsip tersebutlah Executing agency dalam pelaksanaan program ini yaitu Kementerian PUPR menganggap bahwa pembagian kerja dengan JICA sudah terkoordinasi dengan baik karena JICA memang sudah memiliki guidelines sendiri dan sudah tau akan batas batas terkait tupoksi masing masing pelaksana. Hal ini pu menjawab pernyataan dari George Edward terkait fragmentasi yang berpeluang menghambat implementasi suatu program.

George Edward menyatakan lebih banyak aktor dan lembaga yang terlibat dalam program tertentu dan lebih saling tergantung keputusan mereka, semakin sedikit kemungkinan keberhasilan pelaksanaan program tersebut. Fragmentasi melihat penyebaran tanggung jawab dan ini membuat koordinasi program yang sulit. Sumber daya dan wewenang yang

diperlukan untuk memecahkan masalah komprehensif sering

didistribusikan di antara banyak unit birokrasi.<sup>113</sup>

Seperti yang dijelaskan oleh Bu Lina selaku kepala seksi pelaksana sungai bagian barat Direktorat Sungai Pantai dalam interview dengan penulis terkait fragmentasi dalam program ini.

*“JICA masih lumayan enak, berbeda dengan ADB, dimana day to daynya yang mana kita kan sebagai Executing Agency dan PMU juga, yang mana harusnya EA mengerjakan terlebih dahulu dengan meminjam uang tersebut kan kita harusnya bebas dalam melaksanakan pengerjaannya seperti misalnya kita memasak menggunakan bahan bahan kita. ADB misalnya sangat mengawasi, seperti bahan bahannya, metodenya dan toolsnya. Berbeda dengan JICA yang menurut saya karena konsultannya memang langsung dari Jepang, dan sudah mempercayakan kepada konsultannya, mungkin Yachiyo sudah memiliki standar yang dipercayai oleh Pemerintah Jepang. Sehingga menurut saya, lebih better memakai aturan guidelines dari JICA karena pengalaman dan juga aturannya yang tidak rumit.”<sup>114</sup>*

Fragmentasi dalam program penulis menurut penulis sudah jelas terkait pembagian kerja masing masing pihak baik dari secara lapangan sampai ke pusat karena sudah adanya SOP yang mengatur terkait pembagian kerja masing masing pihak, meski pihak pelaksana ini pun memiliki struktur yang berbeda.

<sup>113</sup> George Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

<sup>114</sup> Lampiran 8 Transkrip wawancara 23 Desember 2019

## BAB VI

### PENUTUP

#### 6.1 Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil yang telah diperoleh dan dianalisis oleh penulis, maka dapat ditarik kesimpulan yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan sebagai berikut : Berdasarkan model implementasi kebijakan George Edward III sebagai alat analisis peneliti, didapatkan bahwa implementasi program *Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin Phase 3&4* sudah sesuai dengan faktor faktor yang mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan public George Edward III. Secara lengkap menjelaskan:

- a. Komunikasi, setelah melakukan penelitian di lapangan, diketahui bahwa komunikasi yang berjalan sudah cukup baik, hal itu ditandai dengan adanya SK Menteri PUPR dan juga aturan diloan agreement yang mengatur pelaksanaan mulai dari hulu hingga hilir, dengan begitu maka subsansi isi pesannya dapat dikomunikasin dengan jelas, serta dari pengamatan yang dilakukan sendiri oleh peneliti bahwa komunikasi antar pihak sudah berjalan dengan intens baik dari tahapan application hingga evaluation.
- b. Sumberdaya, untuk sumberdaya baik itu sumberdaya manusia, sumberdaya fasilitas, sumberdaya informasi dan juga sumberdaya wewenang telah berjalan dengan baik. untuk manusia telah dilakukan persiapan secara matang karena sudah sesuai dengan kualifikasinya, untuk sumberdaya fasilitas telah terakomodasi dengan baik meski masih ada kendala dalam dana operational dan perencanaan dana yang

masih kurang baik saat evaluasi, sumberdaya wewenang juga telah dipetakan dengan baik sesuai dengan perannya yang diberlakukan melalui peraturan menteri dan SK Menteri PUPR dan sumberdaya informasi juga telah dikoodninasikan kepada para pelaksana sesuai dengan kewajiban mereka.

c. Disposisi dalam pengimplementasian program *Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin Phase 3&4* ini

sudah berjalan baik, dimana dalam hal ini para implementor bekerja sesuai kontrak yang tercantum dalam loan agreement begitu juga pula dengan para konsultan dan kontraktor yang pengangkatannya pun sesuai dengan kontrak yang mereka buat. Hingga akhirnya berjalan sesuai dengan cara pandang Pemerintah Indonesia dan JICA. Namun terdapat permasalahan dalam disposisi birokrasi lain yaitu dengan pemerintah daerah terkait pembentukan BLU, yang harus sepenuhnya didukung oleh pemerintah daerah

d. Untuk masalah stuktur birokrasi dalam hal ini SOP sudah tersedia karena sesuai dengan loan agreement yang ada, SOP secara umum dan khusus sendiri sudah ada bias diliat dari inception report yang dibuat oleh konsultan terkait tata laksana program ini. Begitupula SOP secara umumnya yang sudah tercantum dalam peraturan pemerintah maupun peraturan presiden. Pembagian kerja sendiri sudah berlangsung baik baik antara pemerintah Indonesia, JICA dan juga para pelaksana di lapangan maupun pusat. Tabrakan tanggung jawab pun juga tidak terlihat.

Dalam model implementasi kebijakan/program yang dikemukakan oleh George Edward III, setiap variable yang ada saling berhubungan satu dengan yang lainnya sehingga membentuk serangkaian pola yang berhubungan satu dengan yang lain. Jika satu dari rangkaian tersebut tidak optimal akan menyebabkan tidak optimalnya pengimplementasian suatu kebijakan/program. Dalam hal ini program sudah berlangsung optimal di tiap variabelnya meski masih ada kendala dalam implementasinya namun sudah bias dikatakan baik implementasinya, dimana rantai implementasi yang sedang berjalan memang berlangsung baik.

## 6.2 Saran

1. Pentingnya bagi para pelaksana atau stakeholder untuk mengoptimalkan pengimplementasian program *Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi* sesuai dengan tujuan dan asas kemanfaatannya guna mencegah banjir lahar yang saat ini menjadi problematika di Provinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta
2. Perlu adanya dukungan dan koordinasi lebih lanjut dari para pihak terkait dengan pelaksanaan program *Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi*. Seperti Pemerintah Daerah dan Kementerian ESDM lewat penyamaan visi atau pandangan Hal ini untuk menghindari adanya misinterpretasi yang dapat menghambat jalannya program dan meningkatkan operasional dan maintenancenya

3. Diperlukan adanya peningkatan dalam perencanaan dana yang masih terkendala agar transparansi dana yang dikeluarkan pemerintah bias lebih jelas. Serta diharapkan adanya pembentukan Badan Layanan Umum agar ada satu badan yang dapat memantau operational dan maintenance baik secara teknis dan juga peningkatan peran masyarakat dalam pelaksanaan program *Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi*.





## DAFTAR PUSTAKA

**Buku**

Andi Prastowo. 2016. *Memahami Metode-Metode Penelitian, Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktis*. Yogyakarta : AR-RUZZ MEDIA, halaman 52

B. Miles, A. Michael Huberman, dan Johny Saldana. 2014. *Qualitative Data Analysis*. California: Sage Publications, hlm 31

Bappenas. 2017. *Buku Laporan Kinerja Pelaksanaan PHLN Triwulan II TA 2017*.

Carol Lancaster. 2004. *Foreign aid : diplomacy, development, domestic politics*. Chicago. The University of Chicago Press

Denis Yasutomo. 2014. *Japan's Civil-Military Diplomacy: The Banks of the Rubicon* Routledge

Easterly, W. 2001. *The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics*. Cambridge: MIT Press.

Eisuke Sakakibara. 2003. *Structural Reform in Japan: Breaking the Iron Triangle*. Washington, DC: Brookings Institution Press,

George Edwards III. 1980. *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, D.C.

Keiko Hirata. 2002. *Civil Society in Japan: The Growing Role of NGO's in Tokyo's Aid and Development Policy*. Springer

Sub Direktorat Kerjasama. 2015. *Buku Profil Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri Direktorat Jenderal Sumber Daya Air 2008-2014*. Jakarta: Direktorat Jenderal Sumber Daya Air.

Suharsimi Arikunto, 2010, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, jakarta: Rineka Cipta, hal.3.

**Dokumen**

Bappenas. 2015. *RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH NASIONAL (RPJMN) 2015-2019*.

Ditjen SDA. *Quisioner pengelolaan pinjaman kegiatan Pinjaman Luar Negeri (PLN) dan Pinjaman Dalam Negeri (PDN)*

Japan Government. 2004. *Country Assistance Program for Republic Indonesia.*

JICA. 2005. *Japan's ODA and an Overview of JICA's Program Annual Report.*

JICA. 2014. *Press Release Program Indonesia.*

JICA, J. I. 2018. *Review of Indonesia's Development and Japan's Cooperation: Its Past, Present and Future in the Republic of Indonesia.* JICA.

Kementerian PUPR. 2018. *Pengadaan Barang dan Jasa oleh JICA dan Manajemen Kontrak.*

Masami Sugimoto, S. O. 2018. *FY2016 Ex-Post Evaluation of Japanese ODA Loan Project "Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi/Progo River Basin and Mt. Bawakaraeng"*. JICA.

Readiness Criteria Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi

Yachiyo Engineering. 2017. *Inception Report. Urgent Disaster Reduction Project for Mt. Merapi.*

### Jurnal

Boone, P. 1996. *Politics and the effectiveness of foreign aid. European Economic Review*, vol. 40 no. 2, 289-329.

Burnside, C., & Dollar, D. 2000. *Aid, Policies, and Growth. The American Economic Review*, vol. 90, no. 4, 847.

Dalgaard, C.-J. H. 2004. *'On the Empirics of Foreign Aid and Growth'. The Economic Journal*, vol. 114, no. 496.

Izumi Ohno. 2014. *Japan's ODA Policy and Reforms since the 1990s and Role in the New Era of Development Cooperation. GRIPS Development Forum Discussion Paper No 1 2014*

Nelti Erwandari, 2017, *Implementasi Sustainable Development Goals (SDGs) dalam Meningkatkan Ketahanan Pangan di Provinsi Riau*, Jurnal Mahasiswa Vol.5 No.3, Universitas Mulawarman: Samarinda

Tavares, Agostino. 2015. *Upaya Japan International Cooperation Agency dalam Implementasi Official Development Assistance untuk membangun sector Pertanian Timor Leste*. Jurnal Hubungan Internasional

### Sumber Daring

GRIPS Development Forum, "Japan's ODA Policy and Reforms in Comparative Perspectives: Policy Making in Japan, the US, and the UK", diakses dari [www.grips.ac.jp/teacher/oono/hp/course/lec12\\_oda/oda3.ppt](http://www.grips.ac.jp/teacher/oono/hp/course/lec12_oda/oda3.ppt),

Markus Yuwono. 2019. *Tambang Pasir Ilegal di Lereng Gunung Merapi, Mantan Kades Ditangkap*. Kompas. <https://yogyakarta.kompas.com/read/2019/12/27/23352771/tambang-pasir-ilegal-di-lereng-gunung-merapi-mantan-kades-ditangkap>

Nazar Nurdin. 2017. *Proyek Sabo Merapi Terkendala Penambang Pasir Ilegal*. Kompas <https://properti.kompas.com/read/2017/07/13/101737121/proyek-sabo-merapi-terkendala-penambang-pasir-ilegal>

Ridho Hidayat. 2019. *Penambangan Ilegal di Lereng Merapi Sulit Ditertibkan*. Jawa Pos, <https://www.jawapos.com/jpg-today/23/01/2019/penambangan-ilegal-di-lereng-merapi-sulit-ditertibkan/>

Rohmatin Bonasir. 2015. *Penambangan pasir Merapi 'ancam' lingkungan*. BBC Indonesia. [https://www.bbc.com/indonesia/majalah/2015/06/150609\\_majalah\\_merapi\\_pasir](https://www.bbc.com/indonesia/majalah/2015/06/150609_majalah_merapi_pasir)

Shinta Maharani. 2018. *Para Penggerus Sabo*. Investigasi Tempo. <https://investigasi.tempo.co/sabo-merapi/>

### LAMPIRAN

**Lampiran 1:** Wawancara dengan Bu Ari, Staf Pelaksana Teknis BBWS Serayu Opak, PPK PLG Merapi.



**Lampiran 2:** Wawancara dengan Pak Joko Co-Team Leader Konsultan Yachiyo Engineering Program Urgent Disaster Reduction Mt.Merapi



**Lampiran 3:** Wawancara dengan Bu Lina, Kepala Seksi Pelaksanaan Sub Direktorat Sungai Wilayah Barat, Direktorat Sungai Pantai, Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Kemnterian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat



**Lampiran 4:** Wawancara dengan Pak Jayadi, Warga Banjarsari Glagaharjo, Kabupaten Sleman (Kali Gendol)



Lampiran 5: Salah satu lokasi pelaksanaan program Urgent Disaster Reduction for Mt.Merapi. (Kali Gendol).





**Lampiran 6:** Transkrip Wawancara dengan Bu Ari, Staf Pelaksana Teknis BBWS Serayu Opak, PPK PLG Merapi.

**19 Desember 2019**

Penulis: *“Mengapa Program ini diusulkan?”*

Narasumber: *“Loan sekarang ini merupakan loan sambungan secara berkala, yang mana kita mengusulkan loan ini karena tidak tersedianya dana yang cukup pada apbn negara. Karena kita butuh untuk pembangunan, oleh karenanya kita mengusulkan loan ini karena pusat juga approved dan mendukung untuk melanjutkan loan ini, dengan urutan diusulkan terlebih dahulu kepada ditjen SDA setelahnya diteruskan kepada kementerian pupr dan kementerian keuangan serta bappenas. Proses pengajuan dan pengusulan ini pun memakan waktu yang cukup lama”.*

Penulis: *“lalu mengapa mengusulkan untuk meminjam dana kepada JICA?”*

Narasumber: *“Karena dari fase awal loan ini JICA sudah memberikan pinjaman kepada kita, dan memang kepengurusannya lebih mudah dibanding loan dari lender lain, dan untuk pelaksanaannya jauh lebih mudah dibanding loan lender lainnya”*

Penulis: *“Dasar hukum pelaksanaan program ini selain Loan agreement apakah ada bu?”*

Narasumber: *“Hanya Loan Agreement, namun di dalam loan agreement terdapat agreement agreement lain yang membawahi loan agreement tersebut. Loan agreement tidak dijelaskan secara spesifik pelaksanaan teknisnya, maka ada agreement lain terkait pelaksanaan detilnya.”*



Penulis: *“Tujuan pelaksanaan program ini apa ya bu?”*

Narasumber: *“Tujuannya untuk penanggulangan bencana yang mana focus kita*

*Merapi yang sebelumnya mengalam erupsi besar, tujuannya dengan cara perlindungan pemukiman, perbaikan ekonomi misalnya perbaikan irigrasi yang dibutuhkan serta perbaikan jalan jalan penghubungnya yang dibutuhkan masyarakat, yang sebelumnya rusak akibat erupsi gunung merapi tahun 2010.”*

Penulis: *“Mengapa di output phase 4 hanya Sungai Putih dan Sungai Gendol yang memiliki output spesifik? Padahal terdapat 15 sungai yang meliputi aliran dari hulu Merapi.”*

Narasumber: *“Karena Sungai putih pada tahun 2010, Lahar menembus alur sungai yang harusnya tetap mengikuti jalur sungai, oleh karenanya PUPR berusaha melurus aliran lahar sungai. Untuk Sungai Gendol, pada saat 2010 banyak pemukiman yang tertimbun lahar, oleh karenanya difokuskan disana dengan pengendalian sedimennya.”*

Penulis: *“Bagaimana dengan Sungai yang lain bu?”*

Narasumber: *“Untuk sungai yang lain, kebetulan kita masih memiliki sisa dana loannya, kita ajukan lagi ke bappenas, pemanfaatan sisanya dengan mengadakan paket baru, lewat paket baru itu terdapat 10 lokasi lain.”*

Penulis: *“Siapa sajakah stakeholder atau pelaksana program ini bu?”*

Narasumber: *“Pelaksananya memang khusus BBWS Serayu Opak yang dibawah oleh ditjen SDA, dan pelaksana teknisnya PPK Merapi, berbeda dengan phase 3 yang digabungkan oleh Proyek mt.Bawakaraeng.”*

Penulis: *“Apakah ada peran pemerintah daerah dan pihak swasta?”*

Narasumber: *“Peran pemerintah daerah tentu saja ada, misalnya terkait pembebasan tanah dan lahan yang tentu mengharuskan kami berkoordinasi dengan pemerintah daerah. Untuk pihak swasta, diluar pelaksanaan tidak ada karena kita kan memakai metode lelang dalam proses pengadaannya.”*

Penulis: *“Bagaimana Peran JICA itu sendiri ya bu?”*

Narasumber: *“JICA setiap saat memantau, kita juga melaporkan kepada mereka setiap saat, kebetulan bulan depan pihak dari JICA akan berkunjung kesini untuk melihat secara langsung, yang mana pada fase sebelumnya memang juga JICA melakukan kunjungan lapangan secara langsung. Untuk melihat apakah Dana yang mereka berikan benar dipakai sesuai dengan output yang diharapkan dan tepat sasaran. Respon JICA sendiri memang bagus karena penilaian dari mereka sendiri kebermanfaatannya berhasil dan menimbang terkait pengajuan loan baru di masa yang akan datang”.*

Penulis: *“Bagaimana Koordinasinya bu dengan JICA secara spesifik?”*

Narasumber: *“Koordinasi berlangsung intens, dimana pelaporan secara quarterly, yang mana tentu pasti ada pertemuan 3 bulan sekali di Bappenas, yang mana tentu ada pihak JICA.”*

Penulis: *“Bagaimana peran perusahaan Konsultan Yachiyo?”*

Narasumber: *“Loan ini terdapat 3 scope work yaitu Civil Work, Consulting Services dan Contingencies, Yachiyo sendiri memiliki peran dalam scope consulting servicesnya sebagai konsultan kita untuk pelaksanaan program ini”.*

Penulis: *“Apa itu Contingencies bu?”*

Narasumber: *“Contingencies itu merupakan dana saving, yang mana jika terjadi suatu bencana maka dana tersebut dapat dipakai, cuman karena loan ini sudah mau selesai pada tahun 2021, contingencies phase 4 belum terpakai sama sekali, oleh karenanya kita berusaha mengajukan untuk kegiatan lainnya, karena memang kita masih butuh, dan menunggu koordinasi antara PUPR kemenkeu dan Bappenas.”*

Penulis: *“Apakah para pelaksana sudah memiliki informasi terkait pelaksanaan dan informasi kepatuhan pada regulasi pemerintah?”*

Narasumber: *“Kita pasti berusaha memahami dan memang sudah kewajiban kita untuk mengetahui, memang urutannya juga berbeda yang biasanya hanya melapor ke kementerian pusat namun untuk program ini berbeda karena harus melapor juga kepada pihak lain seperti kementerian keuangan dan JICA.”*

Penulis: *“Bagaimana konsistensi informasi yang ada ya bu?”*

Narasumber: *“Informasi yang diserahkan secara konsisten memang secara down to top terkait pelaksanaannya dimana kita pasti akan menyerahkan ke pusat, kecuali jika memang dari pihak atas memang meminta laporan ke bawah terkait suatu permasalahan.”*

Penulis: *“Apa tugas PPK itu sendiri bu?”*

Narasumber: *“PPK sendiri merupakan unit terkecil pelaksana Kementerian PUPR, yang mana diatas PPK itu sendiri terdapat Satker, yang mana loan program ini dananya masuk ke satker merapi.”*

Penulis: *“Bagaimana pengangkatan Satker dan PPK merapi bagaimana ya bu?”*

Narasumber: *“Proses pengangkatan satker dan PPK mutlak berada di Kementerian PUPR Pusat, SK sendiri langsung dari menteri PUPR.”*

Penulis: *“Sumber dana Program ini apakah ada dana dari selain dana Pinjaman JICA?”*

Narasumber: *“Untuk pelaksanaannya murni dari JICA, namun tidak menutup kemungkinan ada tim tim lain yang tidak dapat diakomodir oleh dana loan, kita memakai APBN namun itu hanya sebagian kecil karena tidak berhubungan langsung pelaksanaan di Lapangan.”*

Penulis: *“Mengapa APBN tidak menyediakan dana untuk program ini ya bu?”*

Narasumber: *“Karena tidak mungkin APBN posnya selalu diisi oleh program penanggulangan bencana yang mana tentu bergantian dengan pos pos proyek lainnya tentu diliat dari asas kemanfaatannya karena renstra dan rpjmn yang selalu dikaji setiap 5 tahun.”*

Penulis: *“Bagaimana Proses perencanaan dana dalam program ini bu? Dan apakah ada hambatannya?”*

Narasumber: *“Posisi kita memang melanjutkan outcome dari loan loan sebelumnya dan juga mengikuti masterplann yang sudah diperbarui, untuk pengajuan didampingi oleh konsultannya. Hambatannya biasanya ketika pencairan dana pinjaman ini yang mana pinjaman ini menggunakan Yen dan nilai mata uang yang berbeda saat pencairan dan ketika kesepakatan loan agreement.”*

Penulis: *“Bagaimana proses pengadaan? Sistem mana yang lebih menjadi preferensi?”*

Narasumber: *“Kita memakai guidelines dari JICA sendiri, namun jika memang tidak diatur dalam JICA maka akan mengacu pada Perpres pengadaan. Kita mengikuti kesepakatan yang dibuat mengenai system mana yang akan dipakai, dimana aturan yang ada di guidelines harus diikuti, dan jika memang bertentangan maka akan dikaji ulang dan dikonsultasi dengan JICA.”*

Penulis: *“Adakah hambatan dalam proses pengadaannya bu?”*

Narasumber: *“Hambatan bukan terkait regulasi namun terkait teknisnya, semisal nya kita sudah memakai system e-procurement, yang mana jika system down maka ya tidak bias diakses.”*

Penulis: *“Bagaimana terkait system pengadaan kontraktornya ya bu?”*

Narasumber: *“Untuk phase 4 ini memakai system ICB yang mana system ini memang mewajibkan untuk mengikuti guidelines dari JICA, namun terkait penambahan paket menggunakan system LCB. Mengapa ICB Karena memang itu hasil dari kesepakatan kedua negara yang dihasilkan.”*

Penulis: *“Adakah prosedur penyampaian program kepada masyarakat bu? Semisal kampanye public yang dilakukan kepada masyarakat?”*

Narasumber: *“Setiap program pasti ada, sebelum pelaksanaan lapangan pasti ada sosialisasi kepada masyarakat, dan kita selalu bilang terkait informasi informasi program yang akan dijalankan kepada masyarakat sekitar.”*

Penulis: *“Adakah kendala dalam proses penyampaian kepada masyarakat?”*

Narasumber: *“Biasanya hambatan berhubungan dengan penambang penambang di sekitar lingkungan masyarakat, yang mana tentu kita berebutan dengan masyarakat namun kita masih bias menyelesaikannya dengan memberikan pengertian terkait pelaksanaan program ini.”*

Penulis: *“Apakah terdapat SOP dalam program ini bu?”*

Narasumber: *“SOP dari metode kerja, serta adanya kerangka acuan kerja dan rencana mutu kontrak yang akan dijalankan.”*

Penulis: *“Bagaimana Monitoringsnya bu?”*

Narasumber: *“Monitoring ada dari pengawas dari kita, ada juga dari konsultan, dimana jika memang terjadi suatu masalah maka akan dinaikan ke atas untuk ditindak lebih lanjut terkait solusinya.”*

Penulis: *“Apakah terdapat kriteria keberhasilan dan indikatornya?”*

Narasumber: *“Kita lebih kepada kriteria kemanfaatan, yang mana kita memang sempat dilakukan survey oleh JICA, dimana nilai kita masih baik, meski terdapat permasalahan namun overall masih baik.”*

Penulis: *“Apakah dapat diukur secara kuantitatif dan kualitatif bu?”*

Narasumber: *“Untuk kuantitatif, secara luasan area yang dilindungi meningkat dari sebelumnya, dan untuk secara kualitatif perekonomian masyarakat meningkat, seperti irigasi sawah yang terairi dan penghubung jalan yang membantu masyarakat.”*

Penulis: *“Apakah terdapat cara pandang yang berbeda dalam pelaksanaan program ini bu?”*

Narasumber: *“Kalau untuk JICA mutlak karena memiliki konsultan yang mana jika terdapat permasalahan, konsultan yachiyo dapat langsung berkomunikasi dengan JICA, namun tetap dikomunikasikan terlebih dahulu kepada kita.”*

Penulis: *“Apakah terdapat insentif kepada para pelaksana?”*

Narasumber: *“Ini sudah menjadi kewajiban kita untuk melaksanakannya dan tidak ada insentif yang diberikan kepada para pelaksana khususnya pelaksana pemerintah.”*

Penulis: *“Hambatan dalam implementasi program ini?”*

Narasumber: *“Hambatannya biasanya lebih banyak waktu yang dibutuhkan dalam hal pelaporan yang mana kita juga harus melapor kepada JICA, terlebih terkait soal anggaran yang mana memang tentu pihak JICA yang akan mengambil keputusan,”*

Penulis: *“Tanggapan terkait SMMI yang tidak jadi?”*

Narasumber: *“Kita sudah berusaha sosialisasi terkait SMMI atau BLU ini kepada kabupaten kabupaten, ada beberapa kabupaten yang menerima dan ada yang menolak, yang mana berkaitan dengan penambangan pasir, dimana susah untuk diatur dalam penambangan pasirnya tersebut. Phase 4 ini sendiri SMMI tidak jadi dibentuk, dalam pelaporan akhir tidak jadi dilaksanakan dan tidak dibahas lagi.”*

Penulis: *“Penambangan Pasir illegal berarti masih ada ya bu di lapangan?”*

Narasumber: *“Sebenarnya susah untuk membedakan mana yang illegal dan yang legal, itu sudah merupakan kewenangan pemerintah daerah terkait maintainencenya.”*

Penulis: *“Tanggapan ibu evacuation shelter yang tidak termaintenance dengan baik?”*

Narasumber: *“Bangunan tersebut memang sudah pernah dipakai, dan paska erupsi memang tidak termaintenance dengan baik karena shelter sudah diserahkan kepada pemerintah daerah, kita hanya memaintenance bendungan sabonya dan shelter sudah tanggung jawab pemda, khususnya shelter sleman yang tidak terawatt dengan baik.”*

Penulis: *“Tanggapam ibu terkait PMU yang dikritisi oleh JICA?”*

Narasumber: *“PMU untuk phase 3 masih ada ya mas, namun untuk phase 4 PMU memang tidak ada secara tertulis, yang mana Direktorat sungai pantai yang memang menjadi PMU untuk phase 4 ini.”*

Penulis: *“Apakah program ini bias kita scallingup dan replica program ini untuk memakai system nasional?”*

Narasumber: *“Secara teknis kita sudah bias karena tentu kita banyak belajar dari 4 fase ini, cuman ya itu tadi permasalahannya apbn yang tentu tidak ada terus yang mana program ini tent uterus berkesinambungan.”*

Penulis: *“Bagaimana Fasilitas yang ada di Program ini?”*



Narasumber: *“Fasilitas ini sesuai dengan kontrak yang sudah diatur terkait pengadaannya, begitu juga consulting servicesnya yang sudah mengakomodir keperluan fasilitas tersebut.”*

Penulis: *“Tanggapan terkait on schedulanya program ini?”*

Narasumber: *“Phase 4 memang peringkatnya baik, begitu juga dengan progress phase 3 berjalan baik, meski sempat vakum akibat erupsi gunung merapi 2010, namun tetap kita bias mengejar on schedule karena memang ada kejadian luar biasa yang mendapat toleransi. Solusi untuk SMMI sendiri masih belum ada titik temu karena harus dibicarakan dengan banyak pihak.”*



**Lampiran 7:** Transkrip Wawancara dengan Pak Joko Co-Team Leader Konsultan Yachiyo Engineering Program Urgent Disaster Reduction Mt.Merapi

**19 Desember 2019**

Penulis: *“Bagaimana Komunikasi antara Konsultan Indonesia dengan Konsultan Jepang dan JICA?”*

Narasumber: *“Secara umum tidak ada masalah karena Bahasa yang digunakan baik secara lisan maupun tulisan seperti reporting, laporan laporan, gambar gambar teknik, dokumen kontrak itu dalam Bahasa Inggris. Ini sudah diatur kontrak terkait aturan Bahasa yang digunakan yaitu Bahasa Inggris.*

Penulis: *“Bagaimana pengadaan konsultan dalam program ini?”*

Narasumber: *“Jadi konsultan Internasional tidak bisa bekerja sendiri tanpa didampingi konsultan local, dimana terdapat regulasi. Sehingga proses pengadaannya konsultan internasional harus didampingi konsultan local. Cara pengadaannya diatur dalam Keppres dan Guidelines JICA. Cara pengadaannya mengacu dari 2 aturan tersebut. Proses tender mengikuti keppres dengan cara e-proc yang mana sudah berbasis online.”*

Penulis: *“Bagaimana jika aturan keppres bertolak belakang dengan JICA?”*

Narasumber: *“Memang ada beberapa bagian yang berbeda, yang bisa disebut sebagai konflik, jika terjadi perbedaan maka keppres tetap berlaku. Namun jika memang perbedaannya besar maka akan dilakukan harmonisasi. Harmonisasi dilakukan oleh lender, pupr dan bappenas, jika masalahnya kecil, negosiasinya cukup lender dan pupr.”*

Penulis: *“Apakah ada hambatanya pak dalam pengadaan program ini?”*

Narasumber: *“Ya, system JICA memakai system konvensional yang mana pengadaannya dilakukan secara langsung, berbeda dengan system di Indonesia dilaksanakan dengan system e-proc. Disinilah terjadi konflik, maka diadakan pertemuan untuk dilaksanakan harmonisasi dan diterbitkan Minutes of Understanding, sehingga ada yang memakai pengadaan secara langsung dan juga memakai e-proc.”*

Penulis: *“Bagaimana pengangkatan Konsultan?”*

Narasumber: *“Pelaksanaan pengangkatan konsultan dilakukan oleh Kementerian PUPR, dimana semua dokumen harus mendapat concurrence dari JICA, termasuk pengangkatan konsultan dan wewenang yang diberikan kepada konsultan. Concurrence sendiri merupakan cara resmi sehingga sifatnya wajib.”*

Penulis: *“Bagaimana proses tender dan lelang?”*

Narasumber: *“Terdapat 2 cara pengadaan, yaitu pengadaan konsultan dan kontraktor. Pertama pengadaan konsultan dengan cara Quality Cost Based system, dilihat dari penawaran murah dan qualitynya bagus, dasarnya atas itu yang mana harus responsive. Kalau untuk Kontraktor beda lagi, terdapat 2 sistem tender yaitu ICB dan LCB, Untuk ICB yaitu international competitive bidding, dimana yang boleh ikut yang memiliki kualifikasi internasional dan scopenya seluruh dunia. Sementara untuk Local competitive bidding, hanya untuk pengadaan di dalam negeri yang boleh ikut. Pengadaan kontraktor sendiri dilihat berdasarkan Cost Based System, dilihat dari yang paling murah penawarannya.”*

Penulis: *“Apakah JICA konsultannya harus memang berasal dari perusahaan jepang pak?”*

Narasumber: *“Tidak, sekarang sudah tidak seperti itu karena memang berdasarkan Quality Cost Based systemnya itu tadi, sekarang sudah berbeda. Dulu memang seperti itu dimana dana dari Jepang ya konsultannya pun harus dari jepang juga.”*

Penulis: *“Apa scope of work dari Konsultan itu sendiri pak dalam program ini?”*

Narasumber: *“Pertama yaitu review masterplan (perencanaan umum). Kemudian detil design dan supervise. Lalu ada juga kampanye public yaitu sabo campaign. Dalam program ini sudah dilaksanakan semua. Review Masterplan sudah selesai tahun 2017. Dimana ada diskusi panel yang mana pembahasannya masih di tingkat balai besar, belum sampai ke pusat.”*

Penulis: *“Bagaimana kemudian transfer knowledgenya pak dalam program ini?”*

Narasumber: *“Ada 2 cara yaitu pertama dengan daily work yang mana bisa disebutkan sebagai tukar menukar informasi saat pekerjaan secara lapangan sehari-hari dengan Jepang kemudian ada Overseas Training yang mana beberapa engineer akan dikirim ke Jepang untuk belajar disana. Namun untuk program ini overseas training belum dilaksanakan dan kita belum tahu apakah akan jadi atau tidak. Kita 8 jam sehari bersama mereka dan tentu pasti ada interaksinya. Namun jadwalnya tidak full dalam pelaksanaan program, sesuai dengan kebutuhan karena kita berdasarkan kontrak begitupun juga dengan mereka. Saya sendiri juga merasakan interaksinya dengan Jepang tersebut. Intinya kita saling berdiskusi dan bertanya.”*

Penulis: *“Bagaimana insentif yang ada dalam program ini pak?”*

Narasumber: *“Ya karena memang bisnis tentu saja ada keuntungannya, namun tetap kita dibayar menggunakan rupiah, berbeda dengan tenaga ahli jepang yang dibayar menggunakan yen. Dan tentu dilihat dari ratenya yang mana kembali lagi dilihat dari quality cost based systemnya.”*

Penulis: *“Bagaimana dengan koordinasi birokrasinya? Apakah terdapat SOP dalam program ini pak? Juga bagaimana dengan Pembagian kerjanya pak?”*

Narasumber: *“Ya, sejauh ini berjalan dengan lancar koordinasinya. SOPnya bisa dilihat dari kerangka acuan kerja yang dibuat sesuai berdasarkan kontraknya dan juga bisa dilihat dari Terms of Referencenya. Porsi pembagiannya kerja tentu sama. Pekerjaan pun didasarkan atas penyusunan jadwal kerja, yang terbagi dengan tenaga ahli jepangnya juga sesuai Man-Monthnya.”*

Penulis: *“Bagaimana dengan Interaksinya dengan BBWS, PPK merapi pak?”*

Narasumber: *“PPK sendiri merupakan klien kita yang mana kita melakukan perjanjian kontrak untuk menjalankan kerangka acuan kerjanya. Jadi terminologinya kita kerja berdasarkan kontrak untuk PPK.”*

Penulis: *“Lalu apa itu kampanye public?”*

Narasumber: *“Kampanye public kami disebut dengan kampanye sabo, dimaksudkan agar masyarakat mengetahui fungsi sabo itu apa agar mereka mengerti dan dapat merawat untuk kedepannya. Caranya dengan sosialisasi, dengan membawa design ke Desa, dan tentu yang hadir masyarakat dan juga tentu ada usulan usulan saat sosialisasi tersebut dari masyarakat. Sosialisasinya ada*

*sosialisasi perencanaan, pembebasan tanah dan sosialisasi pelaksanaan. Dimana komunikasi terjadi 2 arah dengan Masyarakat, agar mendapat persetujuan dari Masyarakat.”*

Penulis: *“Berapa total jumlah bendungan Sabo yang sudah terbangun pak? Dan mengapa hanya yang dispesifikkan kepada sungai Putih dan Sungai Gendol?”*

Narasumber: *“Total sudah ada 277 Bendungan Sabo yang terbangun sampai tahun 2018 kemarin. Tidak hanya 2 sungai itu sebenarnya namun karena, 2 sungai itu yang paling berdampak ke masyarakat maka tentu kita fokuskan kesitu dan sungai lain tentu juga mendapat perhatian.”*

Penulis: *“Mengapa SMMI/BLU tidak jadi diaplikasikan pak? Bagaimana dengan maraknya penambangan pasir illegal yang terjadi?”*

Narasumber: *“Secara umum, SMMI menjadi output untuk phase 3. Dimana phase 3 sendiri persiapannya itu panjang yang mana sudah melakukan persiapan sejak sebelum reformasi. Dimana SMMI awalnya diset berdasarkan system sentralisasi, namun setelah reformasi system desentralisasi mulai diberlakukan dan kewenangan ada di daerah. Oleh karenanya banyak peraturan yang tidak sesuai dengan daerah, sehingga sampai saat ini dipending pengaplikasiannya.*

*Karena pengawasan sand mining sendiri diawasi oleh Kementerian ESDM, dimana PUPR hanya memberikan rekomendasi teknik. Yang mana memang ada daerah yang marah, namun tentu kita tetap menunggu peraturan untuk pembentukan BLU ini.”*

Penulis: *“Apakah kita dapat scalling-up atau replica program ini memakai system nasional?”*

Narasumber: *“Secara teknis kita sudah mampu karena sudah ada transfer knowledgenya. Dan untuk urusan dana, ya itu tentu menjadi urusan pusat yang mengalokasikannya untuk program penanggulangan bencana.”*



**Lampiran 8:** Transkrip Wawancara dengan Bu Lina, Kepala Seksi Pelaksanaan Sub Direktorat Sungai Wilayah Barat, Direktorat Sungai Pantai, Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Kemnterian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

23 Desember 2019

Penulis: *“Mengapa PUPR mengusulkan pinjaman dari JICA untuk program ini bu?”*

Narasumber: *“Program ini kan memang sudah lama sejak tahun 70an, dan sudah melakukan beberapa kali loan. Kita mengusulkan karena JICA memang memberikan Loan sebelumnya karena karakteristik negara yang hamper sama, di Jepang sendiri sudah banyak banyak bangunan pengendalian sedimen lahar. Sabo dam sendiri terbilang sukses di Jepang. JICA sendiri memang awalnya melakukan studi pengembangan untuk Gunung Merapi, yang merupakan langkah pertama kerjasama antara Jepang dan Indonesia dalam program ini.”*

Penulis: *“Bagaimana Peran JICA dalam program ini bu?”*

Narasumber: *“Karena ini modelnya project loan, untuk studi dan pengawasannya yang mana JICA kan merupakan Agency, dimana memastikan pekerjaannya selesai dan dananya memang cukup untuk melaksanakan program ini dan outputnya tercapai.”*

Penulis: *“Bagaimana komunikasi koordinasi dengan JICA terkait program ini bu?”*

Narasumber: *“Ya, kita sering melakukan rapat koordinasi dengan JICA, begitupula jika ada tambahan kontrak seperti penambahan scope of works, ataupun addendum kontrak, pasti konsultasi dengan JICA karena bagaimanapun izin dan concurrencenya seizing JICA. Rapat sendiri dilaksanakan minimal sebulan sekali,*



*kita sengaja mengundang JICA, selain itu kan pasti ada Quaterly meeting dengan bappenas kemenkeu serta JICA itu sendiri dengan jadwal 4 bulanan.”*

Penulis: *“Bagaimana pengangkatan Unit Pelaksana Teknis yang melaksanakan program ini bu?”*

Narasumber: *“BBWS sendiri ada SK PPK program ini yang dikeluarkan langsung oleh Menteri PUPR, yang mana sebelumnya pasti ada rapat internal dari ditjen SDA sendiri, dimana pasti ada pengusulan dari Balai, dan dibawa ke pusat apakah ada perubahan terkait pemilihan tersebut.”*

Penulis: *“Apakah ada dana pendamping yang dipersiapkan untuk program ini bu?”*

Narasumber: *“Tidak ada mas, murni dana program ini dari JICA. Kecuali untuk proyek proyek yang mana bangunannya masih belum selesai dan akan dipersiapkan menggunakan APBN, namun di Program ini, murni dari JICA.”*

Penulis: *“Bagaimana proses perencanaan dana program ini bu?”*

Narasumber: *“Karena loan ini tergantung dari Loan agreementnya yang mana pasti sudah diketahui kebutuhan dananya, kecuali jika memang ada penambahan kerja dan addendum kontrak serta memakai contingencies yang pasti mendapat persetujuan. Dimana loan ini sendiri dananya memang sudah tersedia, dan bagaimana porsi pertahunnya dialokasikan.”*

Penulis: *“Apa yang membedakan system pelelangan ICB dan LCB? Dan pemerintah lebih ingin memakai system yang mana ya bu?”*

Narasumber: *“Tentu kita sebagai orang Indonesia baiknya memakai system LCB yang ada sesuai peraturan di Indonesia. Kembali lagi ketika negosiasi loan agreement yang dilakukan untuk pengadaannya. Tapi sekarang aturan procurement internasional dengan aturan procurement local sudah hampir sama, dan ini sudah seharusnya tidak jadi suatu permasalahan.”*

Penulis: *“Apakah terdapat SOP dalam program ini bu?”*

Narasumber: *“Ya karena kita bekerjanya berdasarkan kontrak, tentu akan dirapatkan bagaimana metode pengerjaannya dan pelaksanaannya, dan jika memang ada hambatan tentu akan dirapatkan. Tergantung dari apa isi dokumen kontrak yang akan dikerjakan, yang pasti ada pelaksanaan kontraknya.”*

Penulis: *“Apakah ada hambatan dalam implementasi program ini bu?”*

Narasumber: *“Permasalahan paling hanya dari metode pelaksanaannya, semisal nya seperti cuaca. Untuk hambatan hambatan seperti pendanaan dan pengadaan di program ini tidak ada.”*

Penulis: *“Apakah ada perbedaan pandangan dengan JICA dalam pelaksanaan program ini bu?”*

Narasumber: *“Tidak, karena memang konsultan supervisinya berasal dari Jepang yaitu Yachiyo membuat mereka jelas terbantu, karena tentu setiap hari JICA berkoordinasi dengan konsultan Supervisinya.”*

Penulis: *“Bagaimana tanggapan ibu terkait SMMI yang tidak jadi diaplikasikan?”*

Narasumber: *“Awalnya rencana mau ada BLU, namun karena mekanisme BLU sendiri belum ada di Indonesia. Baru ada hanya BLU terkait pengambilan air.*

*Berbeda terkait penambangan pasir yang belum ada konsepnya. Untuk kedepannya loan JICA terkait BLU ini pasti akan dijadikan output program selanjutnya di gunung gunung lain.”*

*Penulis: “Bagaimana tanggapan ibu terkait penambangan pasir illegal yang masih terjadi di lokasi proyek?”*

*Narasumber: “Ya, ini tentu merupakan masalah, yang mana izin penambangan pasir ini dikeluarkan oleh kementerian ESDM. Harusnya ada pengawasan terkait penambangan ini. Pasir ini sebenarnya dibutuhkan untuk Operasionalisasinya. Kita sendiri kekurangan dana OP, dimana misalnya Sabo Dam yang sudah penuh tentu harus dilakukan OP Penggalian dan harus dibatasi penggalian volumenya.*

*Dimana dibutuhkan izin dari kementerian ESDM terkait penggaliannya, dan membutuhkan izin pemerintah daerah terkait retribusi pajaknya. Namun 2 koordinasi ini tidak berjalan dengan baik, membuat permasalahan terkait OP dan maintenancenya untuk sabo dam ini sendiri. BLU ini tentu seharusnya bisa membantu sekali karena hanya satu badan yang mengelola terkait koordinasi antar pihak tersebut. Sehingga memang pengawasan dibutuhkan sekali, permasalahannya sampai saat ini pengambilan pasir yang melebihi volume seharusnya.:*

*Penulis: “Bagaimana tindakan PUPR sendiri bu terkait permasalahan tersebut?”*

*Narasumber: “Selama ini kita sudah menegur, namun wilayah wilayah tersebut kan sudah milik pemerintah daerah, yang mana dalam kasus ini harus memerlukan dukungan pemerintah daerah, yang belum terlihat dari pengawasannya.”*

*Penulis: “Apakah ada pihak swasta yang ikut andil bu?”*

Narasumber: *“Izin penambangan kan diterbitkan untuk perusahaan dan masyarakat. Loan JICA sendiri awalnya terdapat BLU dan pemberdayaan masyarakat. Masyarakat sendiri yang melakukan galian pasir tersebut dan tentu dapat menambah income untuk mereka. Namun kenyataan di lapangan masyarakat menggunakan alat berat, yang mana izinnya untuk masyarakat, namun alat yang dipakai seperti yang digunakan untuk izin yang diterbitkan untuk perusahaan, inilah yang memang perlu ditertibkan dalam program ini.”*

Penulis: *“Bagaimana pembahasan lebih lanjut terkait BLU dan SMMI ini bu?”*

Narasumber: *“Untuk program merapi sendiri sudah ada addendum kontrak yang mana objective pembentukan BLU itu dihilangkan, dan memang kita fokusnya pada kontrak sesuai dengan loan agreement. Namun untuk next project Loan JICA dengan gunung gunung lain objective BLU ini memang menjadi salah satu output yang harus dimasukan dalam objectivenya.”*

Penulis: *“Bagaimana tanggapan ibu terkait kritik JICA dalam transparansi total cost program phase 3?”*

Narasumber: *“Bisa dilihat bahwa terdapat kebutuhan lebih besar daripada pendanaan pinjamannya, yang mana berarti perencanaannya belum matang dan belum baik. Yang mana bisa terpengaruh juga dari nilai tukar yang berubah saat awal kontrak dan saat selesainya proyek. Kedepannya loan loan JICA akan memakai mata uang dollar untuk lebih fix.”*

Penulis: *“Apakah program ini dapat direplica/scalling up menggunakan system nasional bu?”*

Narasumber: *“Bisa saja, karena di Indonesia itu yang tidak ada adalah uangnya.*

*Permasalahannya APBN kita tidak mencukupi kebutuhan pembangunan kita. Oleh karena itulah kita melakukan pinjaman dengan JICA untuk mencukupi kebutuhan pembangunan tersebut. Secara kapasitas kita sudah mampu namun permasalahannya masih ada di pendanaan yang belum ada.”*

Penulis: *“Bagaimana tanggapan ibu terkait koordinasi dengan JICA dalam pelaksanaannya bu?”*

Narasumber: *“JICA masih lumayan enak, berbeda dengan ADB, dimana day to daynya yang mana kita kan sebagai Executing Agency dan PMU juga, yang mana harusnya EA mengerjakan terlebih dahulu dengan meminjam uang tersebut kan kita harusnya bebas dalam melaksanakan pengerjaannya seperti misalnya kita memasak menggunakan bahan bahan kita. ADB misalnya sangat mengawasi, seperti bahan bahannya, metodenya dan toolsnya. Berbeda dengan JICA yang menurut saya karena konsultannya memang langsung dari Jepang, dan sudah mempercayakan kepada konsultannya, mungkin Yachiyo sudah memiliki standar yang dipercayai oleh Pemerintah Jepang. Sehingga menurut saya, lebih better memakai aturan guidelines dari JICA karena pengalaman dan juga aturannya yang tidak rumit.”*

**Lampiran 9:** Transkrip Wawancara dengan Pak Jayadi, Warga Banjarsari  
Glagaharjo, Kabupaten Sleman (Kali Gendol)

**20 Desember 2019**

Penulis: *“Pak Jayadi sudah berapa lama bermukim disini?”*

Narasumber: *“Ya, saya sudah sejak lahir disini mas.”*

Penulis: *“Sebelumnya sudah adakah sosialisasi yang diberikan kepada masyarakat pak?”*

Narasumber: *“Sudah mas”*

Penulis: *“Apa saja yang disosialisasikan pak?”*

Narasumber: *“Sosialisasinya menjelaskan fungsi fungsi dari bendungan ini salah satunya adalah untuk menahan aliran lahar yang datang dari utara.”*

Penulis: *“Bagaimana tanggapan bapak terkait penambangan pasir illegal?”*

Narasumber: *“Ya disini masih banyak yang melakukan penambangan pasir illegal, namun untuk di daerah dekat sini karena memang sudah ada bendungan yang jadi maka penambangan pasir tidak ada lagi.”*

Penulis: *“Bagaimana dampaknya secara langsung dan tidak langsung bendungan ini pak?”*

Narasumber: *“Secara langsung ini membantu, ya memang ada bagusnya dan ada tidaknya. Yang mana jika memang tidak ada tanggul tanggul tersebut mungkin seperti kejadian tahun 2010, lahar lahar tersebut mungkin bisa sampai ke Prambanan. Sekarang sudah check dam yang mana sudah tertahan. Tidak bagusnya adalah memang lahar lahar tesebut tertahan namun lahar yang meluber*

tersebut berdampak kepada dusun dusun di dekat aliran sungai. Sekarang tanggulnya sudah tinggi, dan saya harap tidak akan terjadi lagi bencana melubernya lahar tersebut.’

Penulis: “Bagaimana truk truk pengangkut pasir yang lalu lalang melewati rumah rumah warga apakah mengganggu pak?”

Narasumber: “Ya tentu saja, apalagi kalau musim kemarau, yang sudah menjadi langganan bagi warga. Bukan cuman itu, kalian bisa lihat rumah rumah dimana debu itu terkumpul. Makanya kadang kadang jika ada relawan yang membantu kita membersihkan rumah dan jalan, namun kan tidak setiap hari mereka dapat membantu.”

Penulis: “Bagaimana kondisi ketika musim hujan di lingkungan ini pak? Apakah masih ada lahar yang turun?”

Narasumber: “Ya lahar dari utara tentu tertahan di Ring 1 atas, sekarang sudah tidak ada lagi terakhir itu dari tahun 2010 sampai 2013 kita masih terkena dampak laharnya.”

Penulis: “Bagaimana pengelolaan komunitas masyarakat disini pak?”

Narasumber: “Ya kita dapat dana untuk masyarakat sini, semisal nya satu kelurahan akan mendapatkan dana setiap bulannya. Dananya sendiri yang kita dapat ini saya dengar dengar berasal dari BNPB.”

Penulis: “Bagaimana proses sosialisasinya secara spesifik pak?”

Narasumber: *“Secara utama yang sosialisasi dilakukan kepada yang memiliki tanah atau yang terkena secara langsung laharnya, saya dengar dengar juga mendapatkan dana. Saya sendiri mendapat sosialisasi dari rukun tetangga.”*





**Lampiran 10** Pedoman Wawancara Penulis

## Pedoman Wawancara.

1. Bagaimana awal mulanya program Urgent Disaster Reduction diterapkan?

Kenapa?

2. Adakah Dasar hukum dalam pelaksanaan program ini?

3. Sejak Kapan Program ini dilaksanakan?

4. Apakah tujuan/sasaran dari program ini

5. Sungai Mana sajakah yang berpotensi besar dalam masalah program ini?

Kenapa sungai Gendol dan Putih?

6. Apa saja yang sudah dilakukan BBWS dalam penanganan permasalahan dalam program ini?

7. Siapa sajakah stakeholder dan aktornya?

8. Apakah terdapat peran dari pemerintah daerah dan pihak swasta dalam pelaksanaan program ini? Bagaimana juga peran JICA dalam pelaksanaan program ini? Serta apakah sudah berjalan dengan baik terkait koordinasi dan informasinya?

9. Bagaimana Interaksi antara JICA dan BBWS berlangsung apakah intens? Atau jarang melakukan komunikasi dalam program ini

10. Apakah unit pelaksana teknisnya sudah ada dan dipersiapkan serta bertanggung jawab dalam pelaksanaan program ini?

11. Siapa Sajakah pelaksana di Lapangannya?

12. Apakah para pelaksananya sudah mengetahui tujuan dan sasaran dari program ini? Dan apakah mereka sudah mempunyai informasi dalam menjalankan program ini serta informasi terkait regulasi pemerintah?

13. Sumber dana dari program ini darimana? Dan apakah ada Dana Pendamping yang dipersiapkan Pemerintah?
14. Bagaimana Proses Perencanaan Dana dalam program ini (BBWS yang mengusulkan?)
15. Adakah hambatan dalam pengelolaan dana pinjaman luar negeri selama program berlangsung?
16. Adakah tim khusus dari BBWS untuk mengerjakan program ini?
17. Bagaimana Partisipasi Masyarakat dalam program ini?
18. Bagaimana Cara penyediaan Pengadaan Staff, Fasilitas peralatan perlengkapan program ini?
19. Apakah ada hambatan dalam pengadaan tersebut? (system yang berbeda? Misintrepetasi.)
20. Adakah prosedur penyampaian program ini kepada masyarakat sekitar?
21. Bagaimana Prosedur penyampaiannya kepada masyarakat?
22. Adakah kendalanya dalam prosedur penyampaiannya?
23. Adakah penolakan penolakan program ini dari masyarakat?
24. Adakah standar penetapan waktu kerja dan SOP dari program ini?
25. Bagaimana monitoring dalam pelaksanaan program ini?
26. Apakah terdapat kriteria keberhasilan pelaksanaan program ini? Apakah sudah jelas dan diterapkan dengan baik?
27. Bagaimana pengaruhnya dalam mitigasi bencana kita, apakah bias diukur secara kuantitatif dan kualitatif?
28. Apa saja yang menjadi Hambatan dalam implementasi program ini?

29. Apakah terdapat penolakan atau perbedaan pandangan dari pelaksana program ini? Atau terdapat perbedaan pandangan dengan JICA?

Bagaimana mengatasinya?

30. Mengapa SMMI tidak jadi menjadi ouput dalam phase 3? Lalu mengapa BLU?

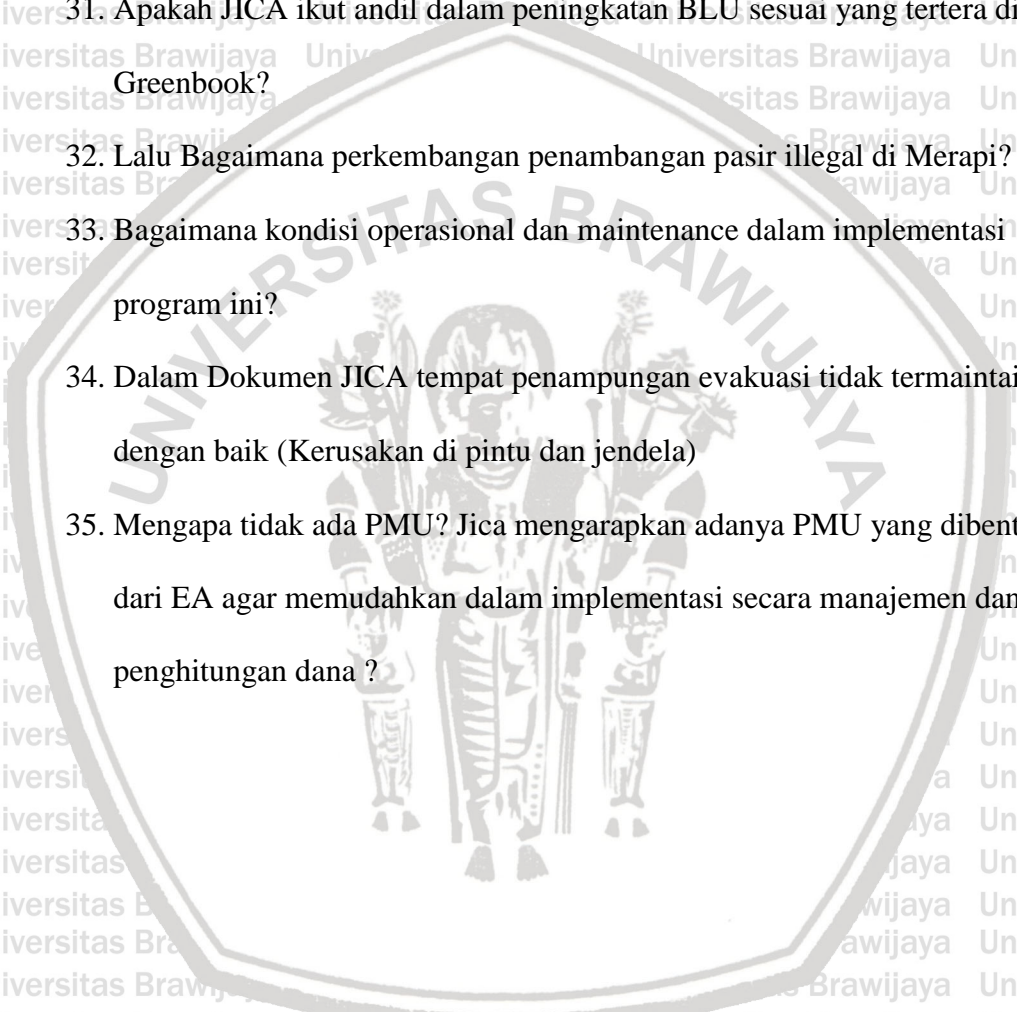
31. Apakah JICA ikut andil dalam peningkatan BLU sesuai yang tertera di Greenbook?

32. Lalu Bagaimana perkembangan penambangan pasir illegal di Merapi?

33. Bagaimana kondisi operasional dan maintenance dalam implementasi program ini?

34. Dalam Dokumen JICA tempat penampungan evakuasi tidak termaintained dengan baik (Kerusakan di pintu dan jendela)

35. Mengapa tidak ada PMU? Jica mengarpakan adanya PMU yang dibentuk dari EA agar memudahkan dalam implementasi secara manajemen dan penghitungan dana ?



# UNIVERSITAS BRAWIJAYA

