



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS PENGEMBANGAN POLA DAN PENYELARASAN
KEBIJAKAN MONITORING DAN EVALUASI
PINJAMAN DAN HIBAH LUAR NEGERI UNTUK
EFEKTIVITAS PENDANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL:
STUDI KASUS INDONESIA
PASKA KESEPAKATAN DEKLARASI PARIS**

TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar
Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Universitas Indonesia**

**UMI HANIK
NPM 0706 181 050**

**FAKULTAS EKONOMI
PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK
KEKHUSUSAN EKONOMI KEUANGAN NEGARA DAN DAERAH
JAKARTA
JANUARI 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Umi Hanik
NPM : 0706 181 050

Tanda Tangan :

Tanggal : 15 Januari 2010

LEMBAR PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Umi Hanik
NPM : 0706 181 050
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Judul Tesis : Analisis Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan Monitoring dan Evaluasi Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Untuk Efektivitas Pendanaan Pembangunan Nasional: Studi Kasus Indonesia Paska Kesepakatan Deklarasi Paris

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ekonomi pada Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Dr Heru Subiyantoro

Penguji : Ir. Hania Rahma, MSi

Penguji : Iman Rozani, SE, MSoc

Jakarta, Januari 2010

KATA PENGANTAR

“*This little part of my life is called as happiness...*” sengaja mengutip kalimat pamungkas Chris Gardner dalam film *box office* ‘*The Pursuit of Happiness*’ sebagai pembuka sekaligus mengantarkan thesis ini kepada pembaca. Diakui dalam setiap kesuksesan (sekecil apapun derajatnya) melekat dua variabel penting perjuangan dan kerja keras, termasuk dalam menyusun karya sederhana ini. Oleh karenanya apresiasi dan syukur menjadi wajib bagi makhluk yang percaya akan ikhtiar dan doa. Saya adalah makhluk diantaranya. Allah Maha Besar, Allah Maha Besar, Allah Maha Besar, pekik dan segala puji serta sujud - sebagai ungkapan syukur - penulis persembahkan atas berbagai kemudahan, kelancaran, termasuk ‘kerikil’ kecil hingga selesainya penulisan thesis ini. TanpaNya, mungkin penulis tidak akan sampai di sini.

Karya ini penulis dedikasikan untuk kedua orang tua penulis sebagai wujud kecintaan dan bakti, Abah KH Muh Marta’in Karim dan Ibu Hj Muslihah Syahrie, mudah-mudahan berkenan. Melalui halaman ini pula penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Heru Subiyantoro, selaku dosen pembimbing, atas berbagai kemudahan dan motivasinya bagi penulis;
2. Bapak Iman Rozani, SE, MSoc dan Ibu Ir. Hania Rahma, MSi selaku dosen penguji yang telah banyak memberikan arahan dan kritik untuk penajaman thesis ini;
3. Bapak Budi Rahardjo, selaku *team leader*, atas *knowledge sharing* dan pengalaman internasionalnya tentang bagaimana mendesain suatu sistem M&E yang berkualitas serta mengintroduksi ‘*child-right*’ kepada penulis, termasuk memberikan keleluasaan bagi penulis untuk mengatur waktu antara tugas kantor dan sekolah;
4. Bapak Nugroho Ananto dan Mbak Melly-Amalia Djajadiningrat, yang sudah menjadi orang tua asuh selama di Jakarta, atas kebaikan, bimbingan-arahan,

motivasi, dan naungannya, serta senantiasa setia mendampingi penulis hingga bisa menyelesaikan tesis ini dengan tenang dan baik;

5. Para *Gus* dan *Ning*, ada Muhyiddin-Melati, Taufiqurrahman-Nuning, Habib Maulana-Renita, Qurrota'ayun-Faiz, Firman Hadi Firdaus, Fathoni Amiruddin Akbar, Fathir Hizbullah, Keluarga Besar Pendidikan Pondok Pesantren Al-Hidayah Batu Jatim, serta para keponakan (Shabrina, Lionel, Esfahan, Royyan) untuk doa dan dukungannya;
6. BOS KITA-World Bank *Team*, ada Pak Nurhidayat, Pak Djoko Hartono, dan Mas Krisdianto Siahaan, atas berbagai diskusi M&E dan pengertiannya;
7. Kauje Jakarta *Team*, ada Pak Choirul Sholeh Rasyid, Pak Bambang Sugiono, Pak Sulistyohadi, Pak Samsul Hidayat, Pak Rudy Nugraha, Bu Rita 'Menuk' Magdalena, keluarga kedua penulis di Jakarta, terima kasih untuk dukungan dan doanya;
8. GRS II *Team*, ada Pak Ron Compton dan Pak David Deziel, atas berbagai input, *sharing knowledge*, informasi, dan data berharga untuk penulis, juga tak pernah bosan untuk terus mempertanyakan *progress* penulisan “*I really enjoyed all the discussions we had, thanks a lot pak*”;
9. Keluarga Besar FKB DPR RI periode Pak Effendy Choirie yang telah mendekatkan penulis dengan ‘corong’ dan publik secara sekaligus, dua tahun yang sangat berharga karena mampu merekonstruksi paradigma perencanaan dan kebijakan publik penulis. Termasuk para anggota, temen-temen para staf ahli fraksi dan staf sekretariat atas berbagai *sharing knowledge*-nya;
10. Keluarga Besar KKDT, EKPD, dan SPEKP Bappenas, untuk masa-masa yang dilalui oleh penulis selama sekolah dan dukungannya, ada Pak Suprayoga Hadi, Dadang Solihin, Rohmad Supriadi, Samsul Widodo, Agus Sutiadi. Termasuk temen-temen PMU Konflik dan staf sekretariat;
11. Keluarga Besar Sinergi Consulting, PMII, Forum Ligamas, InDEC, Sastra Reboan, dan temen-temen di forum dan komunitas lainnya yang pernah penulis ikuti dan geluti yang memperkaya khasanah berpikir penulis;
12. Untuk rekan-rekan yang berkontribusi langsung dalam diskusi maupun *feeding data*, paper, kajian, berbagai artikel, dll, ada Pak Roni Dwi Susanto,

Mas Krisdianto Siahaan, Taufik Hidayat, Mas Berly Martawardaya, Mas Randy Wrihatnolo, dan Aan Suprpto;

13. Untuk Syaiful, Mbak Septi, Trie Mursrini, Mbak Yank, Pak Budi, dan Bu Budi terima kasih atas support dan kesetiaannya mendampingi proses-proses awal-akhir thesis;
14. Untuk sesama pejuang semester ini yang senantiasa memotivasi dan memberikan *support* bagi penulis ada Pak Sampurna, Reinhard, Pak Didiek, Yanti, Mas Bambang Tino “*Welcome to the club!*”. Tak lupa untuk Pak Triman, Pak Haris, Mbak Siti, dan Mbak Warni yang senantiasa membantu kelancaran dan akselerasi proses hingga sidang. Untuk temen-temen laskar 17 yang masih amnesia, tetap semangat dan segeralah sadar ☺.

Serta untuk rekan-rekan, teman, sobat, kakak-adik, senior-junior yang senantiasa setia mendampingi penulis namun belum disebutkan di atas, perkenalkan penulis untuk mengucapkan terima kasih tak terhingga. Mudah-mudahan karya sederhana ini dapat memberikan kontribusi bagi proses arusutama dan akselerasi fungsi M&E untuk Indonesia yang lebih baik di masa yang akan datang. *Yes, we can!*

Jakarta, 15 Januari 2010

Umi Hanik

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Umi Hanik
NPM/NIP : 0706 181 050
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Fakultas : Ekonomi
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Analisis Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan Monitoring dan Evaluasi Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Untuk Efektivitas Pendanaan Pembangunan Nasional: Studi Kasus Indonesia Paska Kesepakatan Deklarasi Paris

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 15 Januari 2010
Yang menyatakan

(Umi Hanik)

ABSTRAK

Nama : Umi Hanik
Program studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Judul : Analisis Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan Monitoring dan Evaluasi Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Untuk Efektivitas Pendanaan Pembangunan Nasional: Studi Kasus Indonesia Paska Kesepakatan Deklarasi Paris

Wangwe menuliskan bahwa lemahnya mekanisme monitoring dan akuntabilitas pengelolaan utang luar negeri berakibat pada gagalnya pemenuhan terhadap komitmen pemanfaatannya, hal ini juga mengakibatkan turunnya kepercayaan dari lembaga donor dan mau tidak mau juga berakibat pada turunnya kredibilitas pemerintah di mata lembaga donor.

Menjawab Wangwe dan keresahan Internasional tentang efektivitas bantuan luar negeri, Deklarasi Paris hadir guna mendorong optimalisasi fungsi M&E terhadap ketercapaian prinsip: 1) Kepemilikan; 2) Harmonisasi; 3) Kesetaraan; 4) Hasil; dan 5) Akuntabilitas timbal balik pemanfaatan bantuan luar negeri. Berdasarkan hasil studi kasus implementasinya di Indonesia, patut diapresiasi upaya Pemerintah Indonesia dalam merangkul 22 lembaga donor bilateral dan multilateral untuk menandatangani Komitmen Jakarta. Komitmen tersebut membawa Indonesia ke paradigma pemanfaatan bantuan luar negeri yang baru.

Namun, hasil studi literatur terhadap kebijakan dan praktik M&E di Indonesia ditemukan ketidakselarasan dan kesenjangan diantara keduanya termasuk adanya ketidakselarasan terhadap kebijakan perencanaannya. Di sisi lain kebutuhan akan kebijakan M&E yang selaras dan berkelanjutan belum nampak pada desain kebijakan M&E yang ada saat ini. Hal tersebut mengakibatkan tidak optimalnya kinerja dan kualitas M&E yang dihasilkan.

Mengingat pentingnya kebutuhan akan optimalnya kebijakan M&E bagi efektivitas pinjaman/hibah luar negeri, maka ke depan diharapkan UKE II se-EKP (Evaluasi Kinerja Pembangunan) dan UKE II PPP (Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan) Bappenas dapat mengembangkan pola dan menyelaraskan kebijakan M&Enya sebagaimana hasil rekomendasi penelitian ini.

Kata kunci :

Efektivitas bantuan, utang luar negeri, PHLN, Monitoring Dan Evaluasi (M&E), Deklarasi Paris, Komitmen Jakarta

ABSTRACT

Name : Umi Hanik
Study Program : Master Program for Planning and Public Policy
Title : The Analysis of the Development and Alignment of Aid
Monitoring and Evaluation Policy for The Effectiveness of
National Development Fund: A Case Study of Indonesia, Post-
Paris Declaration Agreement

Wangwe on his study 'the management of foreign aid in Tanzania' noted that the weaknesses of monitoring and accountability mechanism resulted to a failure of the fulfillment of aid commitments utilization; it also caused a decline in the trust of the donors and also the decrease of government credibility over donors.

Answering Wangwe, Paris Declaration existed to optimize the M&E function as well as to achieve its five principles: 1) Ownership; 2) Harmonization; 3) Alignment; 4) Results; and 5) mutual accountability for aid effectiveness. Analyzing the implementation in Indonesia, we should appreciate the Government of Indonesia who has achieved in gathering 22 bilateral and multilateral donors institutions to sign a commitment for aid effectiveness in Indonesia. Jakarta's commitment brings to a new paradigm on how foreign aid will (hopefully) be well managed.

However, the analysis toward the M&E policy and performance found miss-alignment and gaps between them. In addition, the existing M&E policy which should refer to the development planning policy remain miss-align as well. On the other hand the need for a sustainable and aligned M&E policy did not appear in the existing design. Thus these miss-alignments and gaps might cause reduced the performance and quality of a resulted M&E.

Considering the need for optimum M&E policy for aid effectiveness a head, thus the evaluation and funding unit of Bappenas should develop and align their M&E policy as it suggested by this research.

Key words:

Aid effectiveness, Foreign Loan, Monitoring And Evaluation (M&E), Paris Declaration, Jakarta Commitment

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vii
ABSTRAK ..	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR KOTAK	xiv
DAFTAR LAMPIRAN	xv
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	6
1.3. Tujuan Dan Manfaat Penelitian	7
1.4. Kerangka Penelitian	8
1.5. Ruang Lingkup Penelitian.....	11
1.6. Jenis Dan Sumber Data	11
1.7. Metode Penelitian	12
1.8. Sistematika Penulisan	19
2. KONSEPSI EFEKTIVITAS PINJAMAN/HIBAH LUAR NEGERI DAN FUNGSI MONITORING DAN EVALUASI.....	21
2.1. Konsepsi Efektivitas Bantuan Luar Negeri	21
2.1.1. Pinjaman/Hibah Luar Negeri Sebagai Daya Dukung Pendanaan Pembangunan.....	23
2.1.2. Strategi Umum Pengelolaan Pinjaman/Hibah Luar Negeri di Indonesia	22
2.1.3. Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan Serta Penilaian Kegiatan Yang Dibiayai Dari Pinjaman Dan/Atau Hibah Luar Negeri	24
2.2. Konsepsi Umum Monitoring dan Evaluasi	25
2.2.1. Monitoring dan Evaluasi Bagi Pemanfaatan Pinjaman/Hibah Luar Negeri	28
2.2.2. Monitoring dan Evaluasi Sebagai Konsensus Untuk Mencapai Efektivitas Pemanfaatan Bantuan Luar Negeri	32
2.3. Alternatif Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E Berkelanjutan	36
2.3.1. <i>The Administrative System Model (TAS)</i> Sharkansky, Ira (1978).....	36
2.3.2. <i>Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System</i> Kusek, Jody Sal (2004)	37

2.3.3. <i>Creating Total Strategic Alignment</i> Kaplan, Robert S. & David P. Norton (2006)	48
2.3.4. Hierarkhi/Level Penyelarasan Kebijakan M&E Ananto, Nugroho (2007)	50
2.3.5. Persiapan Implementasi Kebijakan M&E	52
3. KEBIJAKAN DAN PRAKTIK MONITORING DAN EVALUASI DI INDONESIA PASKA KESEPAKAKATAN DEKLARASI PARIS....	57
3.1. Kebijakan Monitoring dan Evaluasi di Indonesia	57
3.1.1. Kebijakan M&E Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN)	57
3.1.2. Kebijakan M&E Kinerja Pembangunan (Reguler)	59
3.1.3. Kebijakan M&E Pencapaian Prinsip Deklarasi Paris	66
3.2. Praktik Monitoring dan Evaluasi di Indonesia	67
3.2.1. Praktik M&E Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN)	72
3.2.2. Praktik M&E Kinerja Pembangunan (Reguler)	74
3.2.3. Praktik M&E Pencapaian Prinsip Deklarasi Paris	81
3.3. Ketidakselarasan Kebijakan Monitoring dan Evaluasi (M&E)	88
4. ALTERNATIF PENGEMBANGAN POLA DAN PENYELARASAN KEBIJAKAN M&E	91
4.1. Analisa Situasi/Masalah	91
4.2. Fokus Pada Alternatif Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E	97
4.2.1. <i>Conducting a readiness assessment</i>	97
4.2.2. <i>Agreeing on outcomes to monitor and evaluate</i>	101
4.2.3. <i>Selecting key performance indicators to monitor outcomes</i>	104
4.2.4. <i>Setting baselines and gathering data on indicators</i>	105
4.2.5. <i>Planning for improvement-selecting results targets</i>	106
4.2.6. <i>Monitoring for results</i>	107
4.2.7. <i>Using evaluation information to support a result-based management system</i>	108
4.2.8. <i>Reporting the findings</i>	110
4.2.9. <i>Using the findings</i>	111
4.2.10. <i>Sustaining the M&E system within the organization</i>	112
4.3. Substansi dan Hierarkhi Penyelarasan Kebijakan M&E	114
4.4. Persiapan Implementasi Kebijakan M&E	118
5. KESIMPULAN DAN SARAN	119
5.1. Kesimpulan	119
5.2. Saran	119
DAFTAR REFERENSI	122
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

DAFTAR GAMBAR

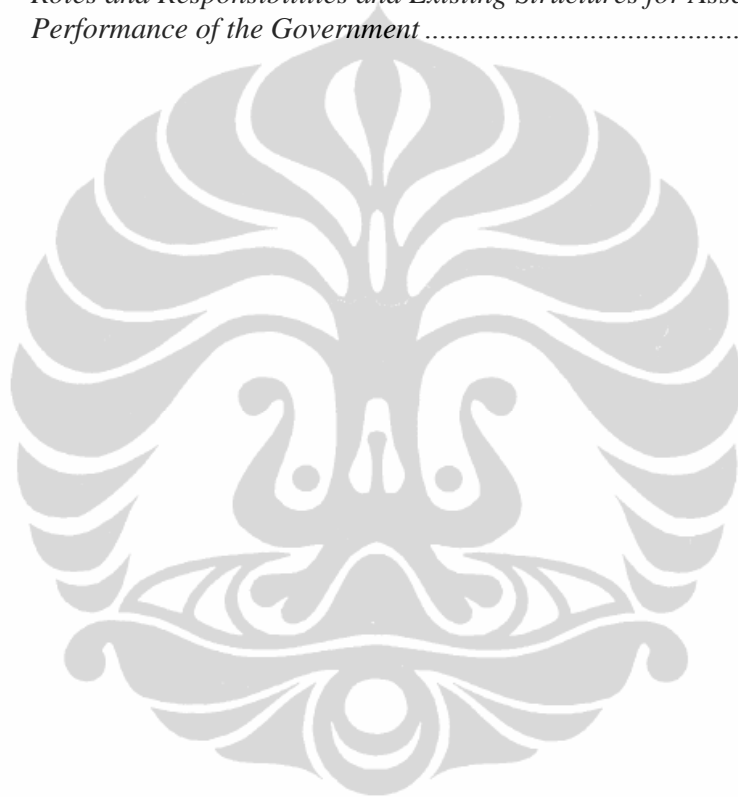
Gambar 1.1.	<i>Strategic Learning Value Chain</i>	9
Gambar 1.2.	Kerangka Penelitian	10
Gambar 2.1.	Strategi Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri	23
Gambar 2.2.	Skema Strategi Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri	24
Gambar 2.3.	Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan Serta Penilaian Kegiatan yang dibiayai dari pinjaman dan/atau hibah Dari Luar Negeri	25
Gambar 2.4.	Alur Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Mengacu Pada UU No 17 Tahun 2003 dan UU No 25 Tahun 2004	26
Gambar 2.5.	Identifikasi Outcome dari Permasalahan	39
Gambar 2.6.	Mengembangkan Data <i>Baseline</i>	41
Gambar 2.7.	<i>Result-Based Monitoring</i>	43
Gambar 2.8.	Pencapaian Hasil Dengan Kemitraan.....	43
Gambar 2.9.	<i>Creating Total Strategic Alignment</i>	49
Gambar 2.10.	<i>Environmental Changes and Level of Actionable Learning</i>	51
Gambar 2.11.	Pemrakarsa Dalam Situasi Perubahan.....	53
Gambar 3.1.	Hubungan Antara Peraturan M&E PHLN	58
Gambar 3.2.	Bagan Alir M&E PHLN.....	59
Gambar 3.3.	Pemetaan Kebijakan M&E Kinerja Pembangunan	60
Gambar 3.4.	Mekanisme M&E Pelaksanaan Rencana Pembangunan Menurut Peraturan Pemerintah No 39 Tahun 2006	62
Gambar 3.5.	Mekanisme Evaluasi AKIP Menurut Inpres No 7 Tahun 1999	63
Gambar 3.6.	Mekanisme Pemantauan dan Evaluasi Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No 6 Tahun 2007	64
Gambar 3.7.	Mekanisme Evaluasi Menurut Peraturan Pemerintah No 3 Tahun 2007	65
Gambar 3.8.	Ringkasan Kerangka Pemikiran <i>Jakarta Commitment: Aid for Development Effectiveness</i>	66
Gambar 3.9.	Evaluasi dan Pengambilan Kebijakan	68
Gambar 3.10.	<i>Grand Strategy</i> Fungsi M&E dan Stakeholder Paska InDEC	71
Gambar 3.4.	Mekanisme Evaluasi Menurut Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2006	76
Gambar 4.1.	Peta Masalah M&E di Indonesia Paska Kesepakatan Deklarasi Paris	92
Gambar 4.2.	Hierarki dan Substansi Penyelarasan Kebijakan M&E.....	115
Gambar 5.1.	Peta Strategi Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E, Kesimpulan dan Rekomendasi.....	121

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Perkembangan Posisi Pinjaman Luar Negeri Pemerintah Dan Nilai Tukar	1
Tabel 1.2.	Perkembangan Pembayaran PLN Pemerintah, Belanja Negara Dan DSGE	2
Tabel 2.1.	Perbandingan Antara SKB No 185/KMK.03/1995 Dengan Keputusan Menneq PPN/Ketua Bappenas Nomor Per. 005/M.PPN/2006 Tentang Pemantauan dan Evaluasi.....	37
Tabel 3.1.	Pencapaian Indonesia Terhadap Indikator dan Prinsip-prinsip Deklarasi Paris Tahun 2008	84
Tabel 4.1.	Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E <i>Step 1, Conducting a Readiness Assessment</i>	98
Tabel 4.2.	Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E <i>Step 2, Agreeing on outcomes to monitor and evaluate</i>	102
Tabel 4.3.	Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E <i>Step 3, Selecting key performance indicators to monitor outcomes</i>	104
Tabel 4.4.	Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E <i>Step 4, Setting baselines and gathering data on indicators</i>	106
Tabel 4.5.	Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E <i>Step 5, Planning for improvement-selecting results targets</i>	105
Tabel 4.6.	Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E <i>Step 6, Monitoring for results</i>	107
Tabel 4.7.	Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E <i>Step 7, Using evaluation information to support a result-based management system</i>	109
Tabel 4.8.	Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E <i>Step 8, Reporting the findings</i>	110
Tabel 4.9.	Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E <i>Step 9, Using the findings</i>	112
Tabel 4.10.	Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E <i>Step 10, Sustaining the M&E system within the organization</i>	113

DAFTAR KOTAK

Kotak 1.1.	<i>The Administrative System Model</i>	14
Kotak 1.2.	<i>Result-Based Monitoring and Evaluation System Model</i>	15
Kotak 2.1.	<i>The Paris Declaration on Aid Effectiveness</i>	34
Kotak 2.2.	<i>Roles and Responsibilities and Existing Structures for Assessing Performance of the Government</i>	38



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 *Paris Declaration*
- Lampiran 2 *Jakarta Commitment*
- Lampiran 3 Pemetaan Masalah Peraturan / Kebijakan M&E di Indonesia



BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pinjaman luar negeri perlu disesuaikan dengan kemampuan perekonomian nasional, karena dapat menimbulkan beban Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)/Daerah (APBD) tahun-tahun berikutnya yang cukup berat, sehingga diperlukan kecermatan dan kehati-hatian dalam pengelolaan pinjaman luar negeri, demikian diisyaratkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 2/2006¹. Dapat dimaklumi mengingat perkembangan APBN dalam beberapa periode terakhir menunjukkan posisi pinjaman luar negeri yang kian meningkat.

Menurut Bappenas dan Bank Indonesia, lonjakan terjadi pada tahun 1998 disebabkan oleh depresiasi nilai tukar Indonesia dimana kurs rata-rata tahunan Indonesia terhadap dollar AS meningkat dari Rp.2.909 per dollar AS di tahun 1997 menjadi Rp.10.014 per dollar AS di tahun 1998².

Tabel 1.1
Perkembangan Posisi Pinjaman Luar Negeri Pemerintah dan Nilai Tukar

Tahun	Posisi Juta USD	Kurs Rp./ USD	Tahun	Posisi Juta USD	Kurs Rp./ USD
1988	38.983	1.686	1999	75.720	7.855
1989	39.577	1.770	2000	74.917	8.422
1990	45.100	1.843	2001	69,403	10.261
1991	45.725	1.950	2002	74,497	9.311
1992	48.769	2.030	2003	81,666	8.577
1993	52.462	2.087	2004	82,725	8.939
1994	58.616	2.161	2005	80,072	9.900
1995	59.588	2.249	2006	75,809	9.065
1996	55.303	2.342	2007	80,609	9.411
1997	53.865	2.909	2008*	86,576	11.360
1998	67.315	10.014			

* Sampai dengan Triwulan III 2008.

Sumber: Bappenas dan Bank Indonesia

¹ Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Dan/Atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman Dan/Atau Hibah Luar Negeri. PP tersebut juga mengamanatkan agar senantiasa cermat dan hati-hati dalam pengelolaan pinjaman luar negeri.

² Peningkatan yang sedemikian pesat dan beban yang ditimbulkan oleh pinjaman luar negeri baik terhadap perekonomian secara umum maupun bagi anggaran pemerintah dan neraca pembayaran mendorong komitmen pemerintah beserta DPR untuk segera mengurangi ketergantungan Indonesia terhadap pinjaman luar negeri. Setelah tahun 1999, pinjaman luar negeri pemerintah menunjukkan kecenderungan yang menurun (walaupun beberapa kali mengalami peningkatan) hingga di tahun 2004. Posisi pinjaman luar negeri pemerintah Indonesia mengalami penurunan dari tahun sebelumnya sebesar 3,29%.

Beban yang tercipta akibat peminjaman di masa yang lalu salah satunya dapat dilihat melalui indikator *Debt Service To Government Expenditure* (DSGE)³ sebagaimana disajikan dalam tabel berikut..

Tabel 1.2
Perkembangan Pembayaran Pinjaman Luar Negeri Pemerintah,
Belanja Negara, dan DSGE

Tahun	Pembayaran Pokok & Bunga (Miliar Rp.)	Belanja Negara (Miliar Rp.)	DSGE (%)
1993/1994	17.042,30	57.833,10	29,47
1994/1995	18.298,40	62.606,90	29,23
1995/1996	20.489,00	65.341,70	31,36
1996/1997	36.366,00	82.220,90	44,23
1997/1998	30.021,70	109.301,50	27,47
1998/1999	54.526,20	172.669,20	31,58
1999/2000	40.701,10	231.879,00	17,55
2000	26.452,90	221.466,70	11,94
2001	44.829,90	341.562,70	13,12
2002	41.371,10	345.604,90	11,97
2003	40.847,00	377.250,00	10,83
2004	68.751,00	374.351,00	18,37

Sumber: Borrowing Strategi, Bappenas 2004

Selain itu masalah terkait pengelolaan pinjaman luar negeri juga tak kunjung tuntas⁴. Secara khusus, Bappenas dalam LKPP⁵ (2007)

³ DSGE menjadi satu indikator yang menunjukkan seberapa besar potensi pembiayaan pembangunan atau belanja negara yang dikorbankan untuk membayar kembali pinjaman luar negeri pemerintah berikut bunganya. Semakin besar opportunity cost yang harus dikorbankan, semakin besar pula tekanan bagi kemampuan pemerintah dalam membiayai pembangunan. Belanja negara yang seharusnya dapat dimanfaatkan secara optimal untuk pembangunan. Namun dengan adanya kewajiban pembayaran pinjaman, kemampuan pemerintah untuk membiayai pembangunan menjadi berkurang. Secara efektif, DSGE mengukur berapa besar korbanan sosial sekarang akibat pinjaman di waktu yang lalu. DSGE Indonesia secara umum mengalami peningkatan pada periode krisis. Pada tahun anggaran 1996/1997, rasio ini mencapai 44,23%. Pada tahun-tahun berikutnya walapun rasio ini menunjukkan kecenderungan menurun, namun besarnya masih berada di atas 10%. Besaran ini hampir menyamai dan bahkan pada beberapa tahun terakhir sempat melampaui rasio pengeluaran terhadap total belanja negara. (Borrowing Strategy, Bappenas 2004).

⁴ Berbagai permasalahan yang sering ditemui dalam pelaksanaan pengelolaan pinjaman luar negeri adalah relatif rendahnya daya serap dana pinjaman sehingga dapat berdampak pada sering dilakukannya perpanjangan *loan/grant closing date*, sehingga dari segi biaya (*cost of borrowing*) baik berupa *commitment fee* maupun *interest rate* akan terjadi peningkatan di samping keterlambatan penyelesaian kegiatan dan pencapaian target serta adanya *opportunity lost* dalam peningkatan pendapatan nasional. Sebagaimana hasil evaluasi yang dilakukan Bappenas atau BPKP pada triwulan III 2007 yang menyatakan bahwa pemanfaatan dana pinjaman luar negeri pemerintah Indonesia selama ini kurang efektif, dalam arti bahwa sebagian besar komitmen yang sudah diberikan donor tidak dimanfaatkan secara optimal. *Commitment fee* yang harus ditanggung pemerintah walaupun pinjamannya tidak dimanfaatkan merupakan salah satu bentuk pemborosan dan inefisiensi. *Low disbursement* ini akan berimplikasi negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, terhadap anggaran belanja pemerintah, penciptaan lapangan kerja, neraca pembayaran, maupun minat investor dalam berinvestasi. Selain itu akibat *low*

menyebutkan terdapat lima⁶ penyebab rendahnya daya serap dana pinjaman luar negeri dan sebagai gambaran dari total 22 (duapuluhdua) proyek Bank Dunia, teridentifikasi sebanyak 20 (duapuluh) proyek bermasalah dengan penyerapan dana pinjaman, dan diantaranya sekitar 15 (limabelas) proyek merupakan proyek penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat⁷ yang dilaksanakan di daerah. Dapat diperkirakan berapa besar kerugian yang harus dibayar oleh pemerintah jika dana tersebut tidak teralokasi sesuai rencana.

Jika permasalahan tersebut dibiarkan berlarut dan tidak ada upaya yang serius untuk mengelola pinjaman dengan baik maka bukan tidak mungkin kita akan sampai pada situasi yang disebut sebagai krisis pinjaman sebagaimana dikatakan oleh John Weiss (1995)⁸ dan Krueger (1993)⁹. Termasuk Dornbursh (1989) yang mendefinisikan krisis pinjaman sebagai ketidakmampuan debitor untuk melakukan pembayaran bunga dan pokok pinjaman sesuai jadwal.

Dollar menyatakan, bantuan luar negeri akan membawa manfaat yang besar jika dikelola dalam lingkungan dengan kebijakan yang baik,

disbursement adalah turunnya kredibilitas pemerintah di hadapan pemberi pinjaman karena dinilai tidak mampu memanfaatkan dana pinjaman secara optimal (LKPP Bappenas, 2007).

⁵ Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri, Triwulan III 2007

⁶ 1) Lamanya proses tender atau re-tender; 2) Banyaknya dan lamanya proses penerbitan *No Objection Letter* (NOL); 3) Terlambatnya penerbitan DIPA dan proses revisi DIPA yang masih diproses oleh proyek; 4) *Backlog*⁶ yang harus diselesaikan sehingga pada data Bank Dunia belum tercatat sebagai penarikan walaupun pihak proyek mencatatnya sebagai penarikan; dan 5) Lemahnya manajemen dan koordinasi (teknis pelaksanaan).

⁷ Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai. (Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Selaku Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan No: 25/Kep/Menko/Kesra/VII/2007 Tentang Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (Selanjutnya disebut Pedum PNPM : 2007))

⁸ Menyatakan bahwa krisis pinjaman luar negeri dunia yang terjadi pada dekade 80-an merupakan bukti bahayanya pembiayaan melalui pinjaman luar negeri di mana banyak negara pengpinjaman terpaksa menunda kewajiban membayar pinjamannya sesuai dengan jadwal.

⁹ Melihat adanya kesamaan antara Negara-negara yang terkena krisis pinjaman, pada umumnya kebijaksanaan ekonomi di Negara-negara tersebut berorientasi pada peningkatan pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tetapi iklim perekonomian yang ada tidak diciptakan untuk mendukung ke arah itu

manajemen yang baik, kebijakan dan lembaga juga baik. Selanjutnya Wangwe (1997) dalam salah satu studinya menyatakan lemahnya mekanisme monitoring dan akuntabilitas pengelolaan utang luar negeri berakibat pada gagalnya pemenuhan terhadap komitmen pemanfaatan utang luar negeri¹⁰. Demikian halnya yang diamanatkan dalam penjelasan PP 39/2006¹¹. Hasil pemeriksaan BPK atas pengelolaan pinjaman luar negeri¹² menghasilkan 13 (tigabelas)¹³ temuan utama dimana tiga

¹⁰ Hal ini juga mengakibatkan turunnya kepercayaan dari lembaga donor dan mau tidak mau juga berakibat pada turunnya kredibilitas pemerintah di mata lembaga donor. Senada, Berlage and Stokke (1992) berpendapat bahwa kebanyakan lembaga donor juga menganut hal yang sama untuk efektivitas bantuan mereka dengan membentuk unit evaluasi dalam struktur administratif mereka.

¹¹ Dinyatakan bahwa untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas alokasi sumberdaya, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan program pembangunan, perlu dilakukan upaya monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan rencana pembangunan termasuk di dalamnya adalah monitoring dan evaluasi pemanfaatan pinjaman luar negeri

¹² Hasil pemeriksaan BPK atas pengelolaan pinjaman luar negeri serta penerusannya pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Kementerian Negara/Lembaga (K/L). Kementerian Negara atau Lembaga yang masuk pemeriksaan adalah Departemen Keuangan, Bappenas, Departemen Pertanian, Departemen ESDM, Departemen Perhubungan, Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Kesehatan, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Perdagangan, BPPT, dan LIPI. Sedangkan perusahaan BUMN yang dimaksud adalah PLN, PGN, Pelni, KAI, PAL, Jasamarga, PTPN VI dan PTPN XIII menyebutkan bahwa sejak 25 Juli 2008 terdapat 2.214 *Loan Arrangement (LA)* dengan status *fully disbursed* dan *active* dengan nilai kurang lebih Rp 917,06 triliun. Dari jumlah tersebut, BPK mengambil sampel 64 LA senilai Rp 44,88 triliun dengan status 30 LA berstatus *fully disbursed* dan 34 LA berstatus *active*. (Direktorat Utama Pembinaan dan Pengembangan Hukum BPK, Hukum Online, 30 Januari 2009)

¹³ *Pertama*, sistem pencatatan pinjaman LN dapat menghasilkan informasi mengenai pinjaman LN secara handal sehingga tidak ada sumber informasi mengenai posisi dan penarikan pinjaman LN yang dapat dipercaya yang dapat digunakan Pemerintah Indonesia dalam pengambilan keputusan. *Kedua*, pengarsipan dan pendokumentasian proses perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan pengevaluasian pinjaman LN tidak tertib sehingga evaluasi dan pengawasan atas pengelolaan PLN tidak dapat berjalan secara efektif. *Ketiga*, karena ketidakmampuan pemerintah memenuhi persyaratan administratif yang ditentukan, terdapat penarikan pinjaman dari rekening khusus (Reksus) maupun Dana Talangan Pemerintah yang berisiko tidak mendapatkan penggantian dari *lender* minimal sebesar Rp5,04 miliar dan ASD4,23 juta. *Keempat*, terdapat 61 Reksus dengan saldo Rp74,34 miliar yang belum ditutup walaupun *closing date* pinjaman telah lewat sehingga pemerintah harus menanggung beban bunga atas sisa dana di Reksus tersebut walaupun tidak dimanfaatkan. *Kelima*, pengendalian atas barang/aset negara yang berasal dari dana pinjaman LN tidak memadai sehingga terdapat risiko kehilangan dan penyalahgunaan barang atau aset negara senilai Rp207,79 miliar. *Keenam*, proses perencanaan pada enam naskah perjanjian tidak mengikuti prosedur yang telah ditetapkan diantaranya tidak dilakukan studi kelayakan dan tidak termasuk proyek yang terdaftar dalam Daftar Rencana Pinjaman Hibah Luar Negeri (DRPHLN) atau buku biru. *Ketujuh*, biaya asuransi dan biaya komitmen dari sisa plafon pinjaman dalam LA yang dipersyaratkan *lender* memberatkan keuangan negara dan tidak efisien. *Delapan*, biaya jasa bank penatausahaan yang dipersyaratkan dalam SLA minimal sebesar Rp36.38 miliar

diantaranya terkait tidak optimalnya fungsi Monitoring dan Evaluasi (M&E). Berbagai kajian yang dilakukan oleh pemerintah (Bappenas) juga menghasilkan kesimpulan yang sama¹⁴. Masalah tersebut juga menjadi motivasi bagi pembentukan komunitas evaluator di Indonesia yakni InDEC¹⁵. Pentingnya fungsi M&E tersebut diperkuat oleh masyarakat internasional dalam kesepakatan Deklarasi Paris (2005) untuk efektivitas PHLN¹⁶.

memberatkan BUMN. *Sembilan*, pelaksanaan 25 proyek yang didanai dari pinjaman LN terlambat diantaranya mengakibatkan tambahan beban negara berupa *commitment fee* eskalasi harga minimal sebesar Rp2,02 triliun. *Sepuluh*, terdapat hasil dari sembilan proyek pinjaman LN senilai Rp438,47 miliar tidak dimanfaatkan sesuai tujuan semula. *Sebelas*, terdapat hasil enam proyek pinjaman LN tidak/berpotensi tidak dimanfaatkan optimal. *Dua belas*, kebijakan Pemerintah Daerah untuk melakukan pemecahan kontrak dalam Implementasi Loan ADB No.1587-INO Metro Medan Urban Development Project tidak sesuai dengan LA sehingga proyek ditangguhkan selama 2 tahun. *Tiga belas*, beberapa penerima pinjaman tidak memenuhi kewajibannya untuk membayar pinjaman sesuai perjanjian penerusan pinjaman (Direktorat Utama Pembinaan dan Pengembangan Hukum BPK, Hukum Online, 30 Januari 2009).

¹⁴ Kesimpulan berbagai laporan kajian yang dilaksanakan oleh Bappenas mencakup: (1) Laporan Akhir Kajian Dampak Pemantauan Terhadap Kinerja Proyek Pinjaman Luar Negeri, Dit Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan Bappenas, 2009; (2) Laporan Kegiatan Koordinasi dan Konsolidasi Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Tahun Anggaran 2008, Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan, Bappenas 2008; (3) Laporan Kajian Kebijakan Evaluasi, Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan, Bappenas 2008, Selengkapnya lihat Bab III

¹⁵ Konsep pembentukan *Indonesian Development Evaluation Community* (InDEC), Bab I Latar belakang: Harus diakui bahwa sejauh ini kinerja M&E belum berjalan secara optimal. Pada umumnya, hal ini selain disebabkan karena kurangnya pemahaman terkait evaluasi kinerja oleh pihak-pihak yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaannya, terbatasnya informasi yang lengkap tentang tata cara pelaksanaan evaluasi kinerja, belum terintegrasinya sistem dan pelaporan evaluasi, serta masih minimnya koordinasi antar pelaku monev yang ada. Oleh karenanya issue tentang belum optimalnya kinerja M&E ini merupakan tantangan besar bagi para pelaku, praktisi, dan pemerhati M&E dan InDEC ke depan untuk dapat merumuskan pemikiran-pemikiran baru yang inovatif dan solutif termasuk untuk masalah-masalah yang terkait dengan M&E lainnya. Dengan demikian keberadaan wadah organisasi InDEC menjadi semakin mendedepan dan dibutuhkan. [Http://indec-indonesia.org/](http://indec-indonesia.org/)

¹⁶ **Paris Declaration, 2005 Statement of Resolve Section 1 (10) Monitor and evaluate implementation** “*Because demonstrating real progress at country level is critical, under the leadership of the partner country we will periodically assess, qualitatively as well as quantitatively, our mutual progress at country level in implementing agreed commitments on aid effectiveness. In doing so, we will make use of appropriate country level mechanisms*”
Statement of Resolve Section 2 (13) Partnership Commitments on Ownership, Alignment, Harmonisation, Managing for results, and Mutual accountability “*Developed in a spirit of mutual accountability, these Partnership Commitments are based on the lessons of experience. We recognise that commitments need to be interpreted in the light of the specific situation of each partner country Ownership, Alignment, Harmonisation, Managing for results, and Mutual accountability*”

Kinerja M&E yang optimal dan berkelanjutan merupakan jawaban atas permasalahan di atas. Dan mengingat M&E merupakan bagian dari siklus manajemen, dibutuhkan pendekatan manajemen dan strategi yang tepat untuk menganalisisnya. Pietersen (2002)¹⁷ mengatakan, untuk membangun strategi yang berkelanjutan mensyaratkan komitmen dan proses analisa secara menyeluruh terhadap situasi/masalah, fokus pada strategi yang diusulkan, penyesuaian (terhadap struktur dan proses, SDM, budaya, pengukuran dan *rewards*), serta implementasi sebagai satu rantai nilai dari *strategic learning*.

Menganut pada strategi di atas, guna mendapatkan hasil analisis yang optimal maka kerangka analisis tesis ini akan mengikuti proses strategi manajemen tersebut. Hasil studi selanjutnya dapat dikembangkan untuk penelitian berikutnya dan kebijakan publik dimasa yang akan datang.

1.2. Perumusan Masalah

Berangkat dari dilema kebijakan yakni belum optimalnya kebijakan M&E berdampak pada tidak efektifnya pemanfaatan PHLN. Masyarakat internasional termasuk Indonesia mengakui adanya masalah tersebut. Untuk menata kebijakan M&Enya, pemerintah melalui Bappenas telah membentuk Unit Kerja Eselon (UKE) I Evaluasi Kinerja Pembangunan (EKP)¹⁸ yang khusus dibentuk untuk mengkoordinasikan dan menangani penataan kebijakan M&E pada akhir 2007. Terbentuknya unit khusus M&E tersebut hendaknya mampu mendukung optimalnya kebijakan M&E secara nasional. Disisi lain penanganan M&E Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN) dilakukan oleh UKE I Pendanaan

¹⁷ Pietersen, Willie (2002, p. 71); *Reinventing Strategy: Using Strategic Learning to Create & Sustain Breakthrough Performance*, John Wiley & Sons, Inc., New York

¹⁸ Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor Per. 005/M.PPN/10/2007 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Bab XIII Pasal 507 tugas Deputi EKP mencakup (a). Perumusan kebijakan dan koordinasi pelaksanaan pemantauan dan evaluasi kinerja pembangunan nasional; (b). Pemantauan, evaluasi, dan penilaian pelaksanaan program, lintas program, prioritas Rencana Kerja Pemerintah (RKP) serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) termasuk agenda pembangunan yang dicanangkan oleh Presiden; (c). Pelaksanaan hubungan kerja di bidang pemantauan dan evaluasi kinerja; dan (d). pelaksanaan tugas lain yang di berikan oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional sesuai dengan bidangnya.

Pembangunan (PP)¹⁹ melalui UKE II Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan (PPP)²⁰. Koordinasi pelaksanaan M&E dalam rangka efektivitas PHLN belum melibatkan UKE I EKP.

Terkait dilema kebijakan di atas maka tesis ini diharapkan mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- a. Apakah kebijakan dan praktik M&E di Indonesia telah selaras dan berfungsi dengan optimal?
- b. Jika terdapat ketidakselarasan yang menyebabkan belum optimalnya kebijakan dan praktik M&E, apa yang seharusnya dilakukan?

1.3. Tujuan dan manfaat Penelitian

Mengingat kebijakan M&E sangat strategis bagi efektifnya pemanfaatan PHLN maka penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis dan mengidentifikasi hal berikut:

- Kebijakan dan praktik M&E di Indonesia saat ini
 - a. Kebijakan dan praktik M&E Kinerja Pembangunan (Reguler)
 - b. Kebijakan dan praktik M&E Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN)
 - c. Kebijakan dan praktik M&E Deklarasi Paris (DP)
- Alternatif pengembangan pola dan penyelarasan kebijakan M&E di Indonesia
 - a. Alternatif pengembangan pola kebijakan M&E
 - b. Langkah Penyelarasan kebijakan M&E
 - c. Penjabaran operasional dari alternatif yang diusulkan
 - d. Kendala dan prasyarat implementasi dari alternatif yang diusulkan

Adapun manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

- Bagi Bappenas (UKE II se-EKP/Evaluasi Kinerja Pembangunan dan UKE II PPP/Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan)
 - a. Teridentifikasinya aspek yang mempengaruhi optimalnya kinerja M&E

¹⁹ Ibid, Bab XII pasal 449(d) “Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan menyelenggarakan fungsi pemantauan, evaluasi, dan penilaian tentang pelaksanaan perencanaan pembangunan nasional di bidang pendanaan pembangunan”

²⁰ Ibid, bagian ketujuh pasal 495 “Direktorat Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan mempunyai tugas menyiapkan perumusan kebijakan pelaksanaan koordinasi pemantauan dan peningkatan pendayagunaan pemanfaatan pendanaan pembangunan nasional, baik dalam negeri maupun dana luar negeri, serta melakukan pelaporan dan evaluasi atas pelaksanaannya.

- b. Diperoleh referensi pola dan penyelarasan kebijakan M&E yang tepat untuk optimalisasi fungsi M&E
- c. Diperoleh referensi kebijakan untuk efektivitas pendanaan pembangunan nasional
- Bagi Kementerian/Lembaga dan Daerah
 - Diperoleh kerangka pikir dan alur proses M&E dengan peran, fungsi, dan pengaruh terhadap efektivitas pendanaan pembangunan nasional khususnya PHLN
- Bagi Perguruan Tinggi dan Masyarakat Ilmiah
 - a. Adanya referensi tentang kebijakan M&E untuk mendukung efektivitas pendanaan pembangunan nasional
 - b. Adanya referensi pembandingan terkait pengembangan pola dan langkah penyelarasan kebijakan M&E

1.4. Kerangka Penelitian

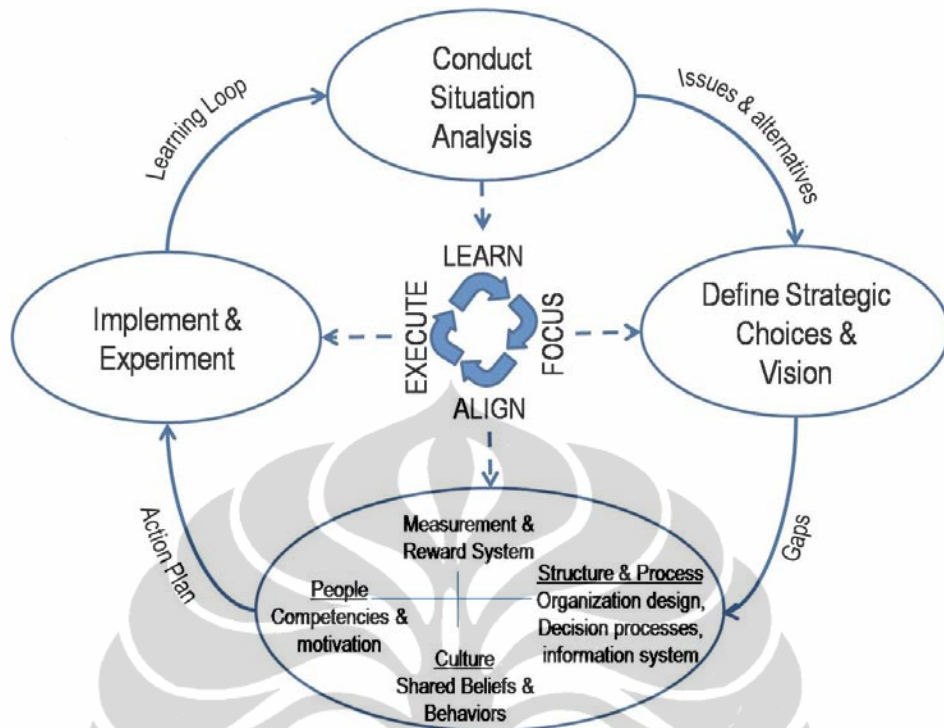
Pietersen (2002)²¹ dalam bukunya mengatakan bahwa membangun strategi yang berkelanjutan mensyaratkan kemampuan secara menyeluruh terhadap analisa situasi/masalah, fokus pada strategi yang diusulkan, penyelarasan (terhadap struktur dan proses, SDM, budaya, pengukuran dan *rewards*), serta implementasi sebagai satu rantai nilai dari *strategic learning*. Secara lengkap kutipannya sebagai berikut.

Strategic learning is built on the proposition that the ability to built and lead an adaptive enterprise is the only sustainable competitive advantage in today's complex market place. Merely saying this is not enough, however. Executives need a practical method for generating innovative strategic ideas and then turning them into effective actions. As we've seen, the increasing pace of change means that the A-to-be approach of traditional strategy no longer works. To succeed, companies must generate insights, create focus, achieve alignment, and motivate change continuously, in a dynamic cycle of renewal. This cycle is the essence of Strategic Learning²².

Secara ilustratif rantai nilai dari *strategic learning* digambarkan di bawah.

²¹ Pietersen, Willie (2002, p. 71); *Reinventing Strategy: Using Strategic Learning to Create & Sustain Breakthrough Performance*, John Wiley & Sons, Inc., New York

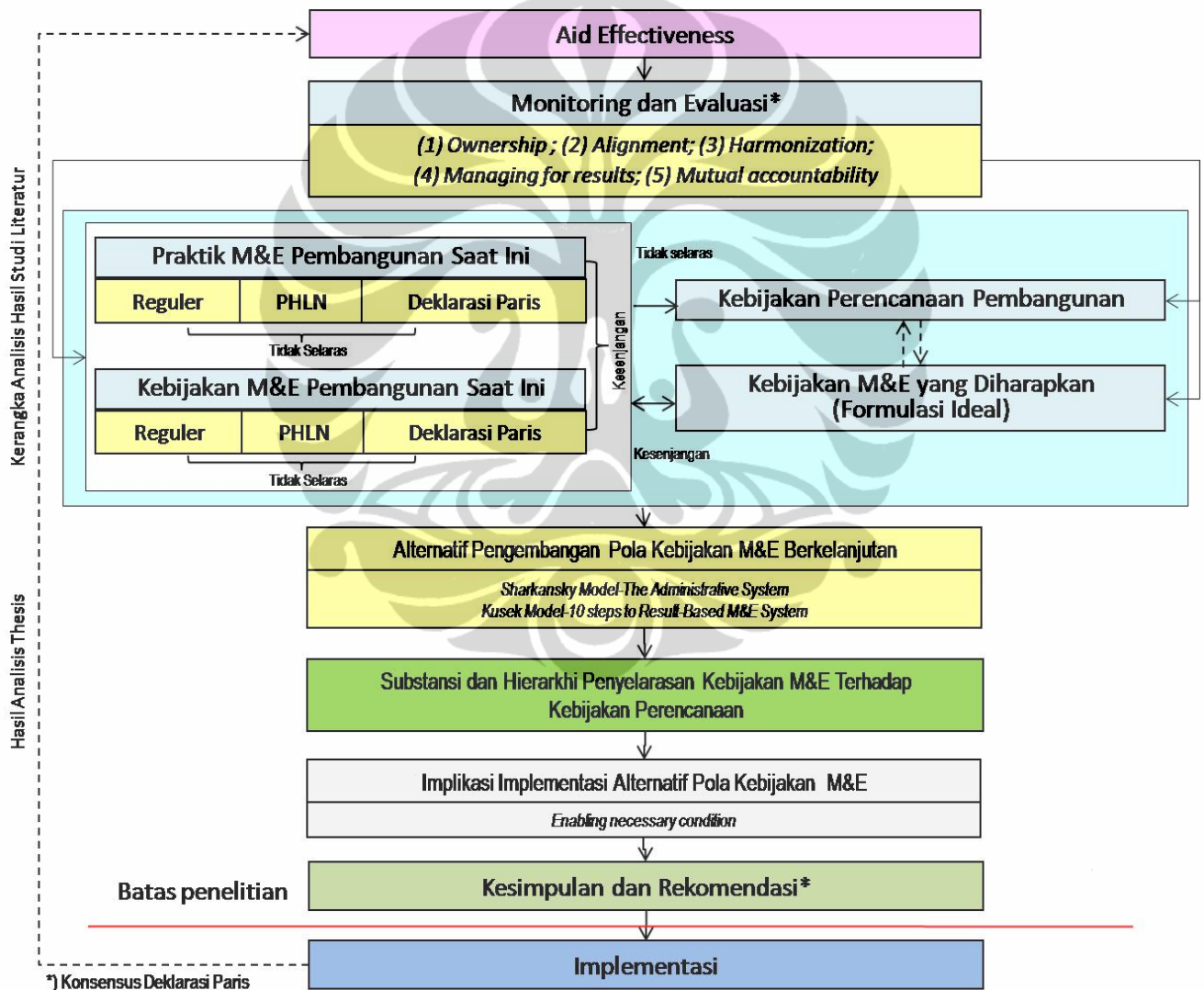
²² Ibid, chapter 4, p. 47



Gambar 1. 1 *Strategic Learning Value Chain to Construct Research Framework*
 Sumber: Pietersen, Willie (2002, p. 59)

M&E merupakan bagian dari siklus manajemen, dibutuhkan pendekatan manajemen dan strategi yang tepat untuk menganalisisnya. Dengan demikian guna mendapatkan rekomendasi penelitian yang optimal maka kerangka penelitian tesis ini akan mengacu pada rantai nilai dari *strategic learning* yang diperkenalkan oleh Pietersen di atas yakni mencakup proses 1) Analisa terhadap situasi dan kondisi, hal ini terkait dengan kebijakan dan praktiknya, kemudian dari tahapan ini akan ditemukan isue, masalah dan kendala terkait tidak optimalnya kebijakan M&E kemudian dilanjutkan dengan langkah; 2) Mengidentifikasi model atau pola yang dianggap tepat (formulasi ideal) sebagai strategi atau usulan alternatif untuk menyelesaikan masalah manajemen yang ada, kemudian dari identifikasi terhadap pola yang ideal tersebut akan ditemukan kesenjangan antara pola yang ideal dengan pola eksisting; selanjutnya 3) Kesenjangan-kesenjangan serta masalah lainnya diselaraskan dengan mempertimbangkan aspek struktur dan proses, SDM, budaya, pengukuran dan *rewards*; kemudian dari proses penyelarasan

tersebut dirumuskan rencana aksi; selain itu proses penyelarasan terhadap kebijakan perencanaannya juga perlu dilakukan pada tahapan ini; dan 4) implementasi serta ujicoba, demikian seterusnya. Harapannya setelah tahapan keempat diimplementasikan dalam beberapa waktu tertentu maka akan berakibat pada membaiknya kinerja pemanfaatan PHLN (*aid effectiveness*). Namun, batas penelitian tesis ini hingga pada tahapan ketiga.



Gambar 1.2 Kerangka Penelitian

Terkait dengan kasus tesis ini, maka pendekatan *strategic learning* akan diadopsi menjadi sebagaimana diilustrasikan dalam gambar di atas.

1.5. Ruang Lingkup Penelitian

Studi ini memfokuskan pada kajian literatur mengenai kebijakan dan praktik M&E dalam konteks Indonesia paska kesepakatan Deklarasi Paris mencakup M&E pemanfaatan PHLN, kinerja pembangunan reguler, dan Pencapaian Indikator Deklarasi Paris di Indonesia. Dalam melakukan analisa kebijakan publik diperlukan definisi yang jelas tentang suatu masalah dan variabel-variabel yang akan diukur, oleh karenanya dalam tesis ini yang dimaksudkan sebagai kebijakan²³ adalah sebagai berikut:

- a. Kebijakan sebagai usulan yang bersifat khusus. Misalnya melalui pemanfaatan media massa, organisasi politik (partai, *interest group*, dan kabinet pemerintahan) ingin melihat kehendaknya dipergunakan oleh pemerintah;
- b. Kebijakan sebagai keputusan pemerintah
- c. Kebijakan sebagai otoritas formal, yang dinyatakan dalam Undang-undangan atau peraturan lainnya;
- d. Kebijakan sebagai suatu program yang merupakan aktivitas pemerintah untuk mencapai tujuan akhir yang lebih luas;
- e. Kebijakan sebagai suatu *output* dan *outcome* yang seharusnya diberikan dan dicapai oleh pemerintah;
- f. Kebijakan sebagai teori atau model yang mensyaratkan asumsi dan konsekuensi dari kebijakan tersebut sebagai sebab-akibat;
- g. Kebijakan sebagai proses, yakni dalam kurun waktu tertentu terlihat kompleksitas proses pengambilan kebijakan.

Dalam tesis ini, istilah kebijakan akan dipergunakan secara bergantian tergantung pada kasus yang dibahas dalam menjelaskan fenomena dalam keadaan tertentu.

²³ Hogwood, B. W. and L. Gunn (1986, Chapter 2: Analyzing Public Policy)

1.6. Jenis dan Sumber Data

Untuk penelitian dan kebutuhan analisis, data-data, informasi tentang kebijakan dan praktik M&E yang dijadikan rujukan adalah berupa dokumen-dokumen yang terkait dengan laporan hasil M&E pinjaman luar negeri, serta laporan proyek, serta laporan/kajian pelaksanaan M&E reguler/PHLN/Deklarasi Paris. Adapun referensi tentang sistem M&E mengacu pada berbagai paper dan kajian tentang M&E, modul-modul internasional terkait pengembangan sistem dan kebijakan M&E, serta berbagai buku pedoman pelaksanaan M&E.

Untuk mendukung data makro ekonomi digunakan data sekunder. Data didapatkan dari Bappenas, Depkeu, dan Badan Pusat Statistik (BPS). Adapun data-data terkait Deklarasi Paris dan pencapaiannya di Indonesia diperoleh dari *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*, *Aid Effectiveness Country Report* dari GRS II-CIDA, dan Bappenas baik *online* maupun *offline*. Sumber data kebijakan publik M&E disarikan dari berbagai kajian yang dilakukan oleh Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan (SPEKP) dan Direktorat Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan (PPP) Bappenas.

Selain itu data dan informasi terkait kapasitas SDM M&E diperoleh dari diskusi dengan para staf pemerintah di lingkungan UKE I EKP Bappenas yang disarikan oleh penulis.

1.7. Metode Penelitian

Tesis ini merupakan penelitian deskriptif dan kualitatif yang dilengkapi dengan metode studi kasus. Studi kasus dilakukan terhadap Indonesia paska kesepakatan Deklarasi Paris. Melalui studi kasus ini diharapkan dapat diperoleh hasil analisa yang mendalam terkait pentingnya kebijakan M&E dalam hubungannya dengan efektivitas pemanfaatan PHLN.

Ascarya (2009)²⁴ menjelaskan bahwa masalah ekonomi dan keuangan tidak hanya berkaitan (dan dapat diukur) dengan aspek kuantitatif (politik, sosial, perilaku, hubungan antar pelaku ekonomi, dsb); Aspek tsb tidak dapat diabaikan dalam model; pendekatan kualitatif dapat menjembatani kekurangan pendekatan kuantitatif. Hal ini diperkuat oleh Saasa, Oliver S (1985)²⁵ yang menjelaskan bahwa kebijakan publik memerlukan alat analisis yang berbeda untuk menjelaskannya. Mengingat proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan publik pada hakekatnya merupakan aktivitas yang kompleks, dimana tidak satu modelpun dapat secara penuh mengintegrasikan banyak faktor (variabel) dalam suatu pengambilan kebijakan publik, maka pilihan analisis kualitatif adalah tepat. Tidak mudah untuk melakukan analisa kebijakan publik mengingat tidak adanya terminologi yang baku dan kejelasan variabel-variabel yang akan diukur. Hal ini diperparah dengan keputusan yang diambil melalui tawar menawar dengan berbagai pihak.²⁶

Untuk membantu memahami pendekatan masalah dalam mengembangkan pola dan penyelarasan kebijakan M&E dalam tesis ini dengan baik maka peneliti akan menggunakan dua model secara bersamaan yakni *The Administrative System* (TAS) model yang diperkenalkan oleh Sharkansky, Ira (1978)²⁷ dan model yang diperkenalkan oleh Jody Zall Kusek dan Ray Rist²⁸ yakni *Ten steps to a*

²⁴ Konsep Dasar *Analytic Network Process* (ANP): Pendekatan Baru dalam Penelitian Kualitatif. Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia, IPB 21 November 2009

²⁵ Dalam Rostiati, Tetty (2006; 50) : Saasa, Oliver S (1985): *Public Policy-Making in Developing Countries: the Utility of Contemporary Decision-Making Models*; *Public Administration and Development*; Vol 5(4); pp. 309-21

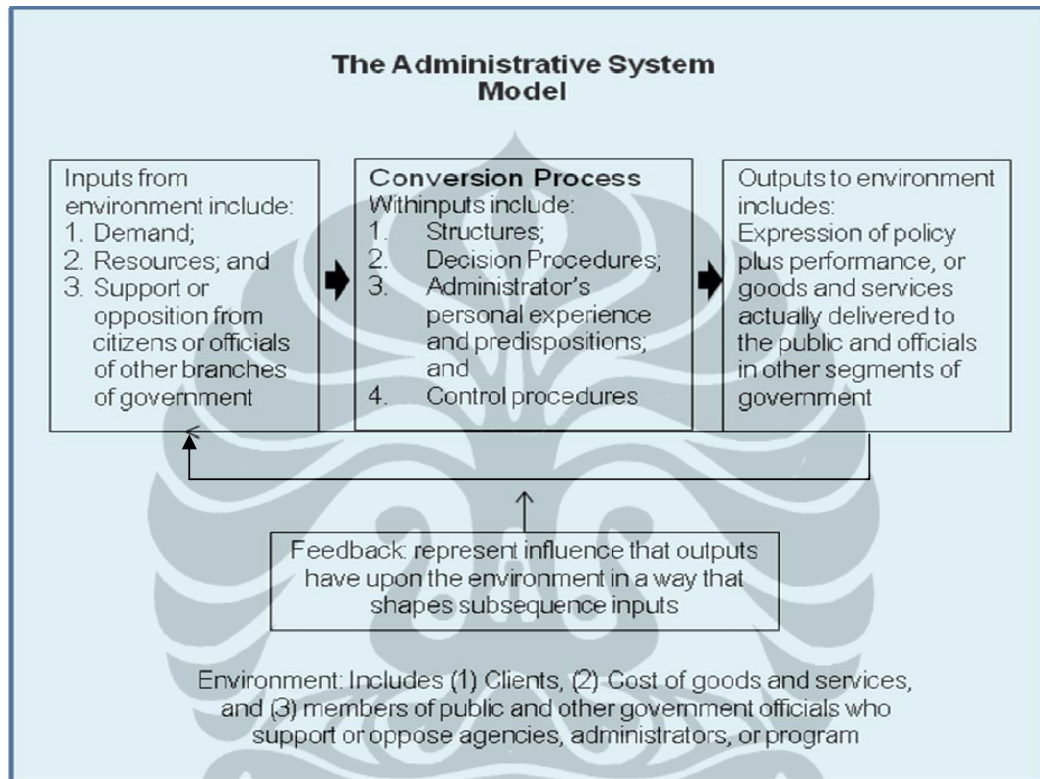
²⁶ Glover, David (1994); *Ibid* p.45. Terdapat perbedaan logika yang dianut antara ekonom dan pengambil kebijakan. Pembuat kebijakan cenderung menekankan pentingnya masalah distribusi (siapa yang diuntungkan atau dirugikan dari suatu kebijakan), sedangkan ekonom biasanya cenderung menekankan masalah efisiensi. Pembuat kebijakan cenderung mendefinisikan tujuan (goals), kadang-kadang angka yang bersifat arbitrer, sementara ekonom lebih melihatnya secara financial. Dalam mengukur pencapaian suatu tujuan, juga terdapat perbedaan antara keduanya. Pembuat kebijakan cenderung melihat manfaat dan biaya dari sudut jumlah masyarakat yang dipengaruhi oleh kebijakan, sementara ekonom melihatnya dari sudut manfaat dan biaya dalam ukuran finansial

²⁷ Sarkansky, Ira (1978): *Public Administration: Policy Making in Government Agencies*; Rand McNally College Publishing Company; p.8.

²⁸ Jody Zall Kusek dan Ray Rist (2004, p.23-25): *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system : a handbook for development practitioners*, World Bank

result-based monitoring and evaluation system. Secara ilustratif kedua model tersebut dijelaskan dalam kotak di bawah.

Kotak 1.1
The Administrative System model



Sumber : Sarkansky, Ira (1978): Public Administration: Policy Making in Government Agencies; Rand Me Nally College Publishing Company; p.8.

Model TAS ini penulis pergunakan dengan pertimbangan modelnya cukup sederhana namun dapat mewakili karakteristik permasalahan dan kebutuhan yang ada. Model juga selaras dengan pola pikir *strategic learning*²⁹ dengan komponen-komponennya. Sharkansky dalam modelnya menggariskan akan urgensi dari pertimbangan terhadap aspek lingkungan (*environment*) dalam proses pengambilan keputusan (untuk alokasi). Lingkungan dalam lingkup administratif terkait dengan

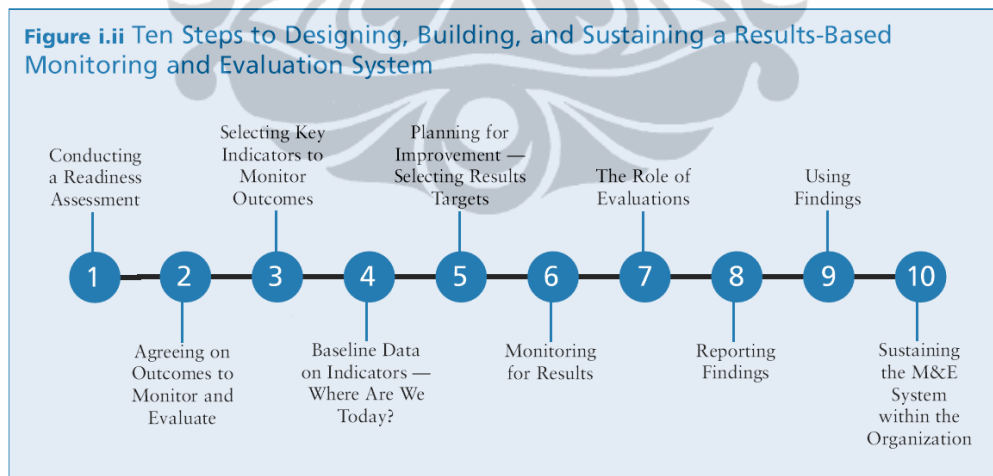
²⁹ Baca kerangka pemikiran

dinamika sosial, ekonomi, politik yang mengiringi proses pengambilan keputusan akan berpengaruh terhadap alokasi input, pelaksanaan proses, dan output kebijakan.

Dalam menentukan kebijakan M&E, didalamnya juga terdapat proses tarik menarik mulai dari tahapan input, proses, hingga output kebijakan M&E yang idealnya obyektif dan tidak mewakili kepentingan siapapun. Oleh karenanya mengingat dalam menetapkan kebijakan M&E di Indonesia juga tak lepas dari kepentingan banyak stakeholder serta berbagai dinamika yang mengiringinya maka model Sharkansky tersebut penulis nilai dapat memetakan masalah (*best describe*) secara maksimal.

Bersama-sama dengan model TAS, pendekatan juga akan dilakukan dengan menggunakan model RBM yang diperkenalkan oleh Kusek. Adapun latar belakang pemilihan Model mengingat tahapan yang diperkenalkan oleh Kusek cukup komprehensif dan mewakili kebutuhan akan pengembangan pola kebijakan M&E yang berorientasi pada hasil dan berkelanjutan. Secara ilustratif model kedua digambarkan di bawah.

Kotak 1.2 Result-Based Monitoring And Evaluation System Model



Sumber : Jody Zall Kusek dan Ray Rist (2004, p.23-25): Ten Steps To A Results-Based Monitoring And Evaluation System :
A Handbook For Development Practitioners, World Bank

Dalam konteks ini, model 10 langkah di atas berbeda dengan model yang lain karena memberikan rincian lengkap tentang cara

membangun dan mempertahankan keberkelanjutan sistem M&E yang sekaligus berorientasi hasil. Sebagaimana dijelaskan dalam bukunya, model tersebut berbeda dari pendekatan-pendekatan lain karena dalam hal *assessment* kesiapan dilakukan dengan cukup unik. *Assessment* menjadi *Step* pertama yang dilakukan sebelum pembentukan suatu sistem. *Assessment* terhadap kesiapan ini merupakan dasar dari sistem M&E. Sama halnya dengan membangun gedung yang harus dimulai dengan sebuah pondasi terlebih dahulu, demikian halnya dengan membangun sebuah system M&E yang juga harus dimulai dengan dasar penilaian terhadap kesiapannya. Tanpa pemahaman akan pondasi, akan sulit untuk bergerak ke depan dan berpotensi gagal.

Step kedua adalah menentukan hasil *outcomes* dari pelaksanaan pemantauan dan evaluasi. Dengan penentuan *outcomes* maka akan jelas jalan M&E ke depan yang akan diambil. *Step* ketiga yakni menetapkan indicator kinerja untuk memantau kemajuan mencakup tahapan inputs, activities, output, outputs, outcomes, dan impacts. Melalui indikator kita dapat mengidentifikasi umpanbalik secara terusmenerus dan menjadikan kita kaya akan informasi. Menemukan indicator yang tepat merupakan bagian dari proses yang iterative. *Step* keempat yakni menentukan baseline baik kualitatif maupun kuantitatif yang bisa digunakan pada periode awal monitoring. Baseline menjadi poin awal yang akan dipersandingkan dengan hasil M&E nanti.

Step kelima adalah menentukan target hasil yang ingin dicapai, langkah ini merupakan pijakan menuju *outcome* dalam jangka yang agak panjang. Target dapat dipilih melalui level dari *baseline indicator* dan sesuai dengan kemampuan untuk mencapainya. Selanjutnya adalah memonitor hasil, *Step* keenam dari model akan melibatkan implementasi dan hasil monitoring. Monitoring hasil dilakukan dengan mengumpulkan data. Kemudian *step* ketujuh adalah berhubungan dengan penggunaan, tipe, dan waktu pelaksanaan evaluasi. *Step* kedelapan, mulai menganalisa dan melaporkan data untuk membantu para pengambil kebijakan membuat perbaikan seperlunya baik dalam kegiatan proyek, program, dan

kebijakan. *Step* kesembilan adalah menggunakan temuan hasil M&E untuk berbagi pengetahuan dan informasi dengan pemerintah dan lembaga-lembaga yang ada.

Langkah terakhir, *step* kesepuluh mencakup bagaimana membuat sistem M&E berbasis hasil tersebut berkeberlanjutan termasuk pembagian peran dan tanggungjawab secara jelas, informasi yang kredibel dan bisa dipercaya, akuntabel, kapasitas, dan insentif yang layak. Meskipun secara visual Nampak seperti proses yang linier namun sebenarnya tidak. Salah satu langkah bisa jadi maju atau mundur atau bahkan bekerja secara simultan. Penggunaan system M&E berbasis hasil secara tepat akan membawa kita pada perubahan budaya organisasi dan pemerintahan. Ketika sudah terbangun dan berlanjut, system tersebut akan membawa dampak yang besar bagi pencapaian transparansi, kinerja yang lebih baik, dan generasi pengetahuan.

Untuk mempermudah pemahaman dan visualisasi dari pendekatan kedua model tersebut, maka kedua model akan digunakan secara bersama-sama dengan digabungkan ke dalam satu matrik. Satu matrik akan menggambarkan pola pengembangan dan penyesuaian yang akan dilakukan pada tiap-tiap langkah/tahapan hingga langkah kesepuluh.

Adapun terkait substansi dan komponen penyesuaian, penulis menggunakan referensi dari pakar manajemen yakni Kaplan (2006)³⁰ yang mensyaratkan penyesuaian terhadap strategi, organisasi, SDM, sistem perencanaan dan pengendalian melalui satu rantai nilai STRATEGI PENYESUAIAN TOTAL yakni proses perencanaan, penyesuaian organisasi, SDM, perbaikan secara terus menerus, analisis, serta kemampuan untuk mengadaptasi ditetapkan dalam strategi penyesuaian.

Selanjutnya terkait bagaimana dan pada level apa saja penyempurnaan kebijakan harus diselaraskan sebagai akibat adanya

³⁰ Kaplan, Robert S. & David P Norton (2006); *Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies*, Harvard Business School Press. Lebih jauh dijelaskan di Bab II

perubahan, Ananto (2007)³¹ mensyaratkan penyelarasan kebijakan mulai dari *level policy, strategic, tactical, dan operational*. Perubahan harus dapat dikawal mulai dari level *policy* hingga operasional, hal ini guna menjamin selarasnya kebijakan mulai dari level atas hingga implementasi. Terkait pentingnya penyelarasan kebijakan pada seluruh hierarki/level kebijakan tersebut penulis akan menggunakan referensi tersebut.

Mackay³² dalam bukunya mengatakan ketika visi atau strategi tentang sistem M&E yang berfungsi sepenuhnya telah dirumuskan, maka perlu disusun rencana aksi untuk mencapai visi tersebut. Rencana aksi dirancang untuk memastikan bahwa seluruh pemangku kepentingan utama turut memainkan peran penting dalam melaksanakan kebijakan M&E, oleh karenanya penetapan rencana kerja dan antisipasi terhadap implikasi dari implementasi kebijakan akan mengacu pada Mackay.

Lebih lanjut, Checkland dan Scholes³³ menggambarkan posisi pemrakarsa (*improvers*) yang cukup strategis dan memungkinkan bagi upaya mengawal perubahan kebijakan, mulai dari menganalisa dan menemukan masalah, memulai analisa secara mendalam, melibatkan stakeholder yang lebih luas, serta proses fasilitasi penerimaan sistem yang baru ke dalam sistem yang sudah mapan. Dengan demikian posisi pemrakarsa penyempurnaan kebijakan M&E ini merupakan posisi kunci yang memungkinkan berjalan atau tidaknya proses penyempurnaan, penyelarasan, dan implementasi kebijakan M&E.

Melalui pendekatan dengan kedua model di atas serta berbagai acuan dan referensi terkait bagaimana menetapkan strategi penyelarasan kebijakan, pada hierarki/level apa kebijakan tersebut harus diselaras dan diimplementasikan, rencana aksi seperti apa yang perlu disiapkan, dan

³¹ Terrence Morrison, Dalam Nugroho Ananto (2007) Membangun Organisasi Perspektif Tahun 2025. Lebih lanjut dijelaskan di Bab II

³² *Independent Evaluation Group/IEG*, Bank Dunia (Terjemahan Rudy Harisyah Alam): Membangun System Pemantauan dan Evaluasi, Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Lebih Baik

³³ Checkland and Scholes (1990), dalam Michael C. Jackson, *System Thinking: Creative Holism for Managers* (2003, p. 189)

siapa saja yang dianggap tepat untuk menjadi pemrakarsa bagi proses perubahan yang diusung, maka diharapkan dapat dirumuskan suatu solusi oleh para pengambil kebijakan tentang masalah ketidakselarasan dan kesenjangan kebijakan M&E yang selama ini menjadi penyebab tidak optimalnya kebijakan M&E.

1.8. Sistematika Penulisan

Bab I. Pendahuluan

Dalam bab ini akan dibahas permasalahan yang melatarbelakangi perlunya dilakukan studi serta maksud dan tujuan dan data yang memperkuat perlunya dilakukan studi. Dalam bab ini akan dijelaskan pula bagaimana kerangka dan metode penelitian yang akan dilakukan, ruang lingkup penelitian, jenis dan sumber-sumber data yang diperlukan, serta metodologi penelitian yang akan dilakukan mencakup definisi, model pendekatan dan referensi yang diperlukan untuk mengidentifikasi masalah ketidakselarasan dan kesenjangan kebijakan M&E.

Bab II. Konsepsi Efektivitas PHLN dan Fungsi Monitoring dan Evaluasi

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai kajian teoritis atas permasalahan yang ada serta informasi yang memperkuat teori-teori untuk mengatasi masalah. Akan dijelaskan hasil-hasil kajian yang telah dilakukan oleh para peneliti dan penulis terdahulu yang membahas konsepsi efektivitas PHLN sebagai daya dukung pendanaan pembangunan. Serta akan dijelaskan tentang konsepsi dari fungsi monitoring dan evaluasi untuk efektivitas PHLN, serta akan dibahas pula tentang kesepakatan Deklarasi Paris termasuk indikator-indikator yang ingin diukur sebagai konsensus masyarakat internasional akan efektivitas PHLN, dsb. Dalam bab ini juga akan dibahas tentang formulasi kebijakan M&E yang ideal dan berkelanjutan.

Bab III. Hasil Studi Literatur

Dalam Bab ini akan disampaikan tinjauan pustaka menyangkut kebijakan dan praktik M&E di Indonesia mencakup M&E PHLN, Deklarasi Paris, dan Kinerja Pembangunan (Reguler). Dalam bab ini juga akan disajikan fakta-fakta yang berhubungan dengan implementasi Deklarasi Paris di Indonesia.

Bab IV. Alternatif Pengembangan Pola Dan Penyelarasan Kebijakan M&E

Bab ini akan menganalisis secara mendalam pengembangan pola kebijakan M&E sebagai alternatif untuk mengelola kesenjangan serta proses penyelarasan kebijakan M&E terhadap kebijakan perencanaan.

Bab V. Kesimpulan dan Rekomendasi.

Dalam bab ini akan berisi kesimpulan hasil penelitian dan rekomendasi untuk penelitian berikutnya serta penyusunan kebijakan publik dalam rangka optimalisasi kebijakan M&E untuk efektivitas pinjaman luar negeri.

BAB II

KONSEPSI EFEKTIVITAS PINJAMAN/HIBAH LUAR NEGERI DAN FUNGSI MONITORING DAN EVALUASI

2.1. Konsepsi Efektivitas Pinjaman/Hibah Luar Negeri

2.1.1. Pinjaman/Hibah Luar Negeri Sebagai Daya Dukung Pendanaan Pembangunan

Mengacu pada model pertumbuhan Harrod-Domar³⁴ pada umumnya negara-negara berkembang membiayai pembangunan dengan menggunakan sumber pembiayaan pembangunan dari luar negeri yaitu pinjaman luar negeri untuk menutupi kesenjangan antara tabungan domestik dengan kebutuhan investasinya, serta kesenjangan antara ekspor dan impornya. Gillis (1996) dalam model neoklasik menjelaskan kontribusi bantuan luar negeri dan tabungan asing lainnya terhadap pembangunan adalah bahwa tabungan asing (*foreign saving*) bila digabung dengan tabungan dalam negeri (*domestic saving*) digunakan untuk meningkatkan investasi dan mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Hadjimichael, et al (1995)³⁵ dan Feyzioglu, et al (1996)³⁶ dalam penelitian yang berbeda menemukan kesimpulan yang sama yakni aliran dana ODA ke Negara-negara sub-saharan Afrika terbukti mampu meningkatkan investasi pemerintah dan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Senada, Howard Pack dan Janet Rothenberg Pack (1991) dalam studinya sampai pada kesimpulan bahwa bantuan yang

³⁴ Menurut model ini, laju pertumbuhan ditentukan oleh tingkat tabungan masyarakat dan koefisien teknis yakni ICOR (Incremental Capital Output Ratio). Dengan asumsi nilai ICOR tertentu dan setiap satu dollar modal asing yang masuk akan mengakibatkan kenaikan satu dollar investasi maka semakin besar dana investasi (baik dari dalam maupun dari luar negeri) akan semakin cepat laju pertumbuhan (Mudrajad Kuncoro, 1997). Formulasi konsep ICOR adalah

$$ICOR = \frac{\Delta K}{\Delta Y}$$

Dimana :

ΔK = tambahan capital (investasi)

ΔY = tambahan pendapatan

³⁵ Michael T. Hadjimichael, Dhaneshwar Ghura, Martin Muhleisen, Roger Nord, and E Murat Ucer, "Sub-saharan Africa-Growth, Saving, and Investment, 1986-93", Occasional Paper IMF, January 1995

³⁶ Dalam Tsidi M. Tsikata, "Aid Effectiveness : A Survey of the Recent Empirical Literature" IMF, 1999

diterima Republik Dominika terbukti memberikan pengaruh yang nyata atau signifikan terhadap perkembangan investasi di masing-masing sektor ekonomi.

Adapun terkait efektivitas bantuan luar negeri, dalam beberapa studi justru mempertanyakan manfaat dan efektivitas bantuan luar negeri bagi Negara penerima terutama hubungannya dengan pertumbuhan ekonomi. Metzler, Johannes M (2005) menyimpulkan bahwa kebijakan pemerintah sangat menentukan efektivitas bantuan (baik untuk pembiayaan proyek atau untuk dukungan anggaran).

Peter S Heller (1975) atas kajian yang dia lakukan di Negara-negara Afrika menemukan bahwa masuknya dana pinjaman luar negeri dinilai telah menurunkan semangat pemerintah negara-negara peminjam dalam menggali sumber penerimaan dari dalam negeri. Adapun Burnside dan Dollar (2000)³⁷ menyatakan bahwa bantuan luar negeri akan bermanfaat apabila Negara penerima bantuan menjalankan kebijakan ekonomi (fiscal, moneter, perdagangan, dan debt management) dengan benar, baik, dan hati-hati.

Dalam studi yang lain, Cassen & Associates (1986)³⁸ yang dikutip oleh Chowdhury, Anis et. al. (2004) menyimpulkan bahwa bantuan luar negeri merupakan satu dari beberapa sumber pembiayaan pembangunan ekonomi, namun efektivitasnya sangat tergantung pada beberapa hal, tidak semuanya semata-mata karena faktor ekonomis, ataupun yang langsung terkait dengan bantuan itu sendiri. Senada, World Bank (2002)³⁹ juga menyatakan bahwa bantuan luar negeri tidak dapat dipisahkan dari kompleksitas perubahan sosial, ekonomi, dan faktor-faktor lainnya. Dollar⁴⁰ menyatakan, bantuan luar negeri akan membawa manfaat yang

³⁷ Craig Burnside dan David Dollar, "Aid, policies, and growth", *The American Economic Review*, September 2000

³⁸ Does Aid works? Oxford : Clarendon Press : p. 31

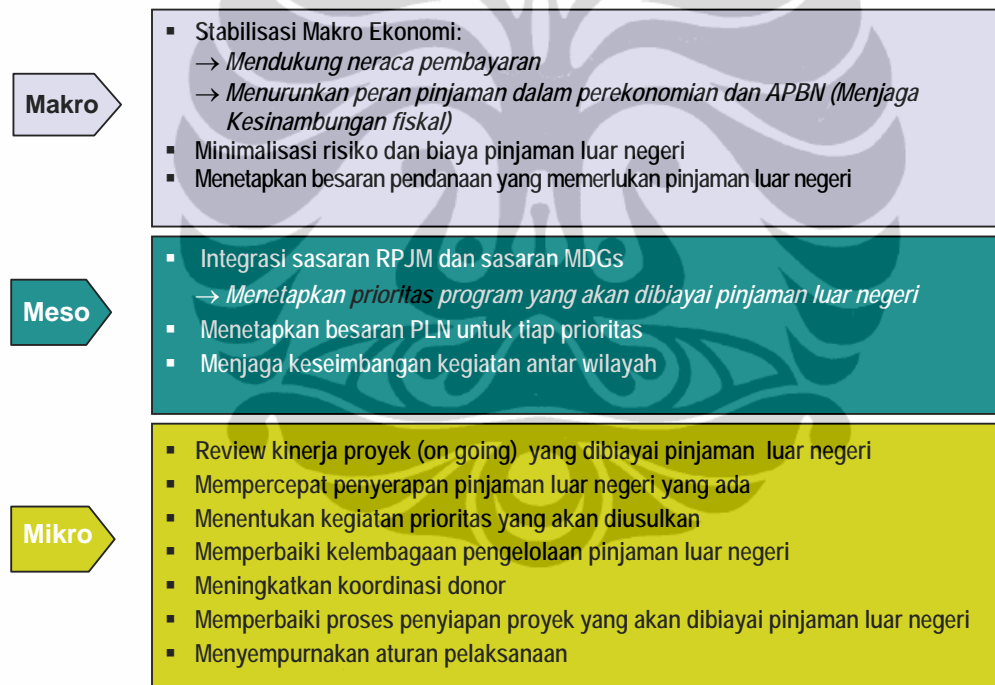
³⁹ *The Role and Effectiveness of Development Assistance : Lessons from World Bank Experiences*, Washington DC: World Bank, pp. ix, xv

⁴⁰ Dengan manajemen yang baik pula tiap penambahan 1% dana pembangunan dari PDB meningkatkan pertumbuhan sebesar ½%. Dalam ekonomi yang menurun rata-rata penurunan income percapita sebesar 7% berakibat pada naiknya angka kemiskinan sebesar 19%. Dengan manajemen yang baik penambahan 1% dana pembangunan dari PDB akan menurunkan angka kematian bayi sebesar 0.9%. Investasi publik Bank Dunia yang dikelola dalam lingkungan

besar jika dikelola dalam lingkungan dengan kebijakan yang baik, manajemen yang baik, kebijakan dan lembaga juga baik⁴¹. Mengacu pada hasil penelitian di atas, mengindikasikan bahwa bantuan luar negeri akan mampu mendukung pendanaan pembangunan nasional dan membawa manfaat jika kebijakan pengelolaannya tepat.

2.1.2. Strategi Umum Pengelolaan Pinjaman/Hibah Luar Negeri di Indonesia

Guna menjamin kebijakan pengelolaan PHLN secara tepat, pemerintah dalam Buku Strategi Utang-nya telah menetapkan tiga strategi pokok pemanfaatan pinjaman luar negeri yang digambarkan dalam Gambar 2.1.

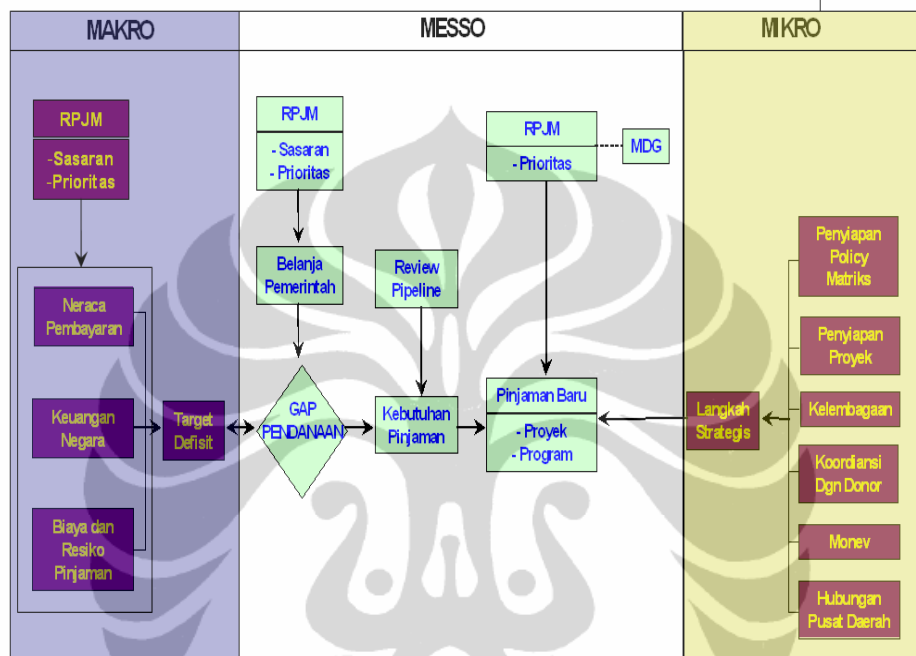


ranah yakni makro, meso dan mikro. Dalam ranah makro, perhatian ditujukan pada konsistensi pemeliharaan stabilitas makro secara intertemporal. Dalam ranah meso, fokusnya adalah untuk menjamin

kebijakan dan lembaga yang baik berhasil mencapai 86% dibandingkan dengan yang dikelola dalam lingkungan kebijakan dan lembaga yang lemah yang hanya mencapai 48%. Dollar, David & Lant Pritchett (1998): *World Bank Assessing Aid, What Works What Doesn't, and Why*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.

⁴¹ Negara dengan kebijakan yang lebih baik tumbuh lebih cepat dan perubahan mampu membawa mereka jauh seperti di Ghana dan Bolivia. Dengan manajemen yang baik negara miskin mempunyai potensi untuk tumbuh lebih cepat, Burnside dan Dollar (1998)

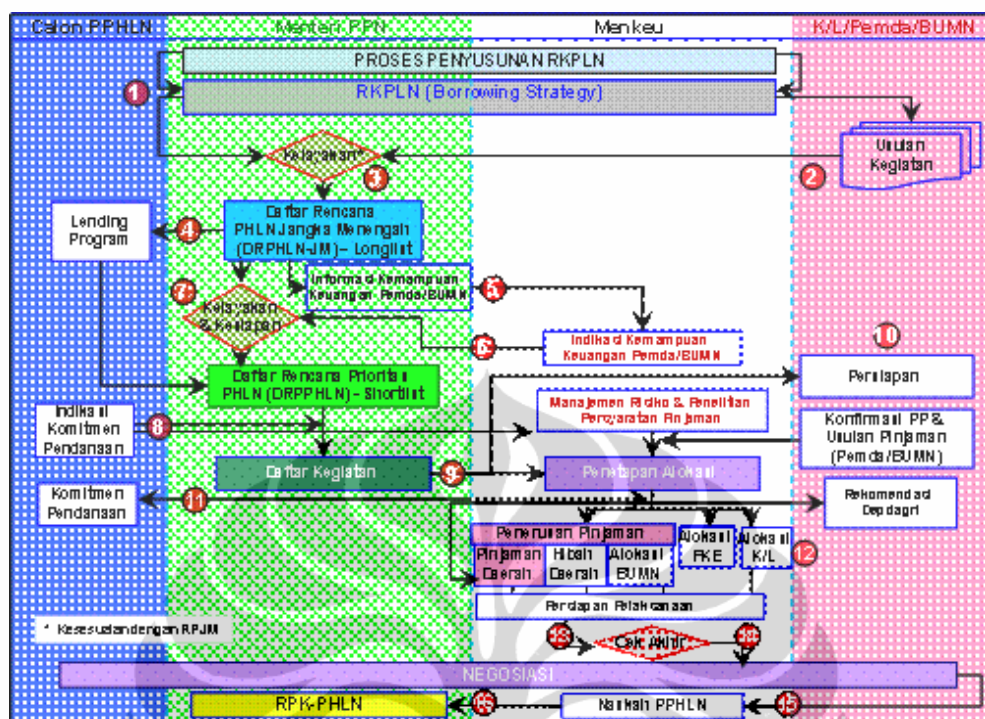
bahwa pemanfaatan pinjaman luar negeri sesuai dengan prioritas dan agenda jangka menengah. Dalam ranah mikro, isunya adalah bagaimana setiap proyek atau kegiatan yang memanfaatkan pinjaman luar negeri sebagai sumber pendanaan dapat mencapai tingkat efektifitas yang setinggi-tingginya.



Gambar 2.2 Skema Strategi Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri
 Sumber : Borrowing Strategy, Bappenas 2004

2.1.3. Tata Cara Perencanaan Dan Pengajuan Usulan Serta Penilaian Kegiatan Yang Dibiayai Dari Pinjaman Dan/Atau Hibah Luar Negeri

Mengacu pada Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor: Per. 005/M.PPN/06/2006 Tentang Tata Cara Perencanaan Dan Pengajuan Usulan Serta Penilaian Kegiatan Yang Dibiayai Dari Pinjaman Dan/Atau Hibah Luar Negeri maka tata cara perencanaan dan pengajuan usulan serta penilaian kegiatan yang dibiayai dari pinjaman dan/atau hibah luar negeri secara diagramatik dijelaskan dalam gambar berikut :

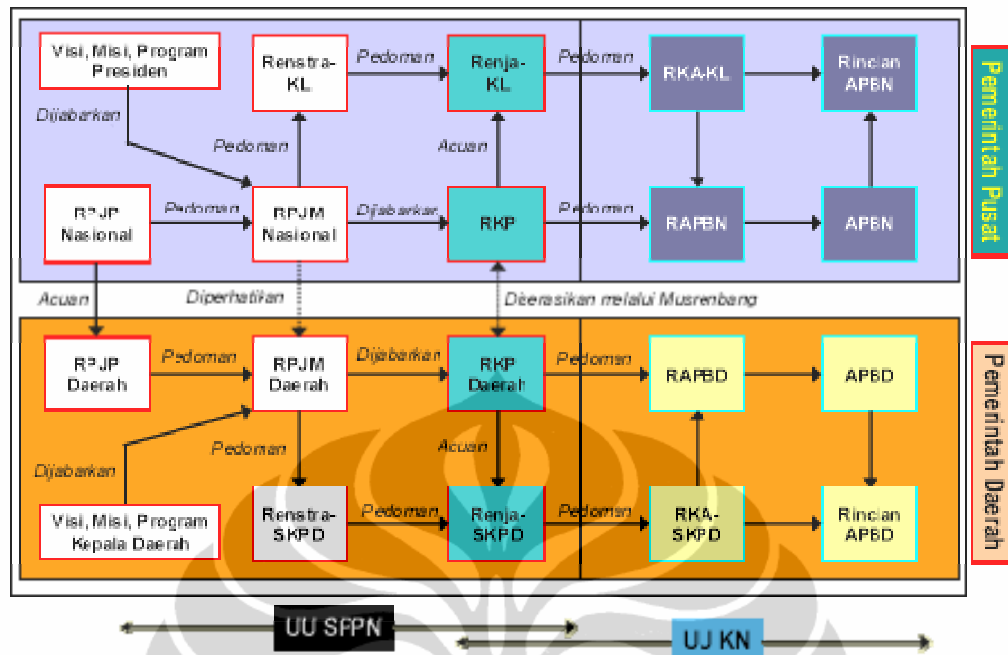


Gambar 2. 3 Tata Cara Perencanaan Dan Pengajuan Usulan Serta Penilaian Kegiatan Yang Dibiayai Dari Pinjaman Dan/Atau Hibah Luar Negeri
 Sumber : Depkeu, 2009

2.2. Konsepsi Umum Monitoring dan Evaluasi

Reformasi sistem perencanaan dan penganggaran membawa kita kepada sistem yang baru sebagaimana diilustrasikan dalam Gambar 3.1. Reformasi tersebut membawa kita kepada empat tahapan pembangunan yang terdiri dari: 1) penyusunan rencana 2) penetapan rencana; 3) monitoring; dan 4) evaluasi pelaksanaan rencana. Kegiatan perencanaan, pelaksanaan, M&E pelaksanaan rencana merupakan bagian-bagian dari fungsi manajemen. Fungsi tersebut saling melengkapi dan masing-masing memberi umpan balik serta masukan kepada yang lainnya⁴².

⁴² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan



Gambar 2.4
 Alur Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan
 Mengacu pada UU No 17 Tahun 2003 dan UU No 25 Tahun 2004
 Sumber : Bahan Sosialisasi PP No 39 Tahun 2006 Bappenas, 2006

Setiap pelaksanaan rencana tidak akan berjalan lancar jika tidak didasarkan kepada perencanaan yang baik. Sementara perencanaan yang baik membutuhkan informasi lengkap terkait hasil dari pelaksanaan rencana sebelumnya, apa yang berhasil dan apa yang tidak sebagai pembelajaran dan penyempurnaan bagi perencanaan berikutnya. Penyediaan informasi untuk perencanaan tersebut merupakan peran strategis bagi fungsi M&E.

Secara definitif, *Monitoring* atau pemantauan dapat diartikan sebagai suatu aktivitas untuk mengamati dan/atau mencermati secara terus menerus atau berkala untuk menyediakan informasi tentang status perkembangan suatu program/kegiatan, serta mengidentifikasi permasalahan yang timbul dan merumuskan tindak lanjut yang dibutuhkan. Sedangkan evaluasi adalah rangkaian kegiatan yang secara

sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan, dan kinerja kegiatan.⁴³

Rostiati, Tetty (2006, p. 17) menuliskan bahwa kriteria baku untuk melakukan evaluasi atas kebijakan publik biasanya difokuskan kepada dua hal, yaitu efektivitas dan efisiensi. Efektivitas dilakukan dengan melihat apakah suatu kebijakan dapat mencapai tujuannya, sedangkan efisiensi terkait dengan *minimizing cost* dalam mencapai tujuan kebijakan, atau memaksimalkan realisasi hasil kebijakan dengan sumberdaya tertentu. Dengan demikian jika suatu kebijakan memenuhi kriteria efektif dan efisien, maka dapat dikatakan kebijakan tersebut berhasil, atau sebaliknya jika tidak memenuhi kriteria tersebut maka dapat dikatakan kebijakan tersebut gagal.⁴⁴

Adapun Dunn, W.N (1994, p. 608) menyamakan evaluasi dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Secara lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi.

Sementara dalam konsep yang lebih sederhana Lester, JP dan Joseph Steward, Jr (2000) menyatakan bahwa evaluasi kebijakan terkait erat dengan pembelajaran tentang akibat dari suatu kebijakan publik. Dengan demikian evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat aktivitas sektor publik dan pengaruhnya dalam masyarakat melalui evaluasi terhadap keluaran kebijakan yakni mencakup dana, pekerjaan, produksi, material, atau jasa yang diberikan; kinerja dan umpan balik kebijakan.

⁴³ Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No 05 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Perencanaan Dan Pengajuan Usulan Serta Penilaian Kegiatan Yang Dibiayai Dari Pinjaman Dan/Atau Hibah Luar Negeri.

⁴⁴ Lihat juga Manzer, Ronald (1984): *Public Policy-Making as Practical Reasoning*; Canadian Journal of Political Science; Vol. XVII:3; pp.577-594

2.2.1. Monitoring dan Evaluasi Bagi Pemanfaatan Pinjaman/ Hibah Luar Negeri

Perdebatan dan kritik tentang pelaksanaan evaluasi pemanfaatan bantuan luar negeri cukup banyak yang muncul termasuk diantaranya kritik yang ditujukan kepada Bank Dunia sebagaimana dinyatakan di bawah :

This summer it is initiating a series of randomized trials to determine whether its aid projects are doing any good. Whereas "success" at the Bank has sometimes been calculated by the number of loans made, now more rigorous methods should replace that simplistic measuring stick. Impact evaluations being undertaken by the Bank and its collaborators, including the Massachusetts Institute of Technology's Poverty Action Lab, are a novelty for the Bank, where astonishingly, only 2% of the projects it has funded for the last few years have been critically appraised. This is an appalling statistic: such evaluations are public goods, and public accountability surely demands them. Without evidence, how can one know whether to modify, delete, or expand an existing program?⁴⁵

(Pada musim panas ini Bank Dunia akan memulai serangkaian pengamatan secara random untuk menentukan apakah proyek bantuannya bermanfaat atau tidak. Terminologi "sukses" menurut Bank kadang-kadang hanya berdasarkan pada jumlah pinjaman yang berhasil digolkan, sekarang seharusnya metode pengukuran yang digunakan lebih baik. Evaluasi dampak yang dilakukan oleh Bank dengan melibatkan kolaboratornya yakni Massachusetts Institute of Technology's Poverty Action Lab merupakan hal yang baru bagi Bank, agak mengherankan, hanya 2% dari proyek-proyek yang telah didanai selama ini yang dievaluasi. Secara statistic hal ini cukup mengerikan mengingat hasil evaluasi adalah barang publik, dan akuntabilitas publik merupakan tuntutan utama. Tanpa bukti yang jelas, bagaimana seseorang dapat mengetahui apakah program tersebut hanya perlu dimodifikasi, diputuskan untuk tidak diteruskan, atau bahkan diperluas?)

Elemen-elemen penting untuk mendukung optimalnya fungsi M&E bagi efektivitas pemanfaatan bantuan luar negeri oleh beberapa pakar M&E didefinisikan secara berbeda namun saling melengkapi. Implementasi kebijakan M&E yang mengedepankan konteks kelokalan yakni dengan menggunakan sistem, pendekatan, nilai-nilai, dan potensi Negara setempat dipercaya sebagai model yang akan mendekatkan antara keduanya terhadap kepentingan efektivitas pemanfaatan bantuan luar

⁴⁵ Dalam Rosiati, Tetty (2006; 17) Anonymous; The World Bank is finally embracing science; The Lancel. London: Aug 28-Sep 3, 2004 Vol. 364, Iss. 9436; pg. 731, 2pgs

negeri. Hal senada juga disampaikan oleh O'Brien, Finbar (2009)⁴⁶ namun dengan catatan bahwa ada kendala terkait kapasitas sumber daya yang harus segera dituntaskan, selengkapnya sebagai berikut :

The issue of country-led monitoring and evaluation systems has been increasingly recognized as central to the promotion of development effectiveness. The Paris Declaration and the recent follow up in the Accra Agenda for Action, stress the importance of developing and working through country systems, and explicitly refer to national monitoring systems and country-led evaluations.

(Isu tentang sistem M&E yang mengedepankan konteks kelokalan telah mulai dikenal dan dipromosikan sebagai model untuk efektivitas pembangunan. Deklarasi Paris dan tindaklanjutnya yang baru-baru ini dilakukan yakni Accra Agenda menggarisbawahi pada pentingnya membangun dan bekerja bersama dengan sistem lokal, dan secara eksplisit mengacu pada system M&E lokal)

Unfortunately, we have to acknowledge that the reality is often far removed from the lofty ideals of international agreements. So much evaluation work, especially in developing countries, is still donor-driven and designed to meet the needs of outside agencies. The change that is needed is a paradigmatic one if monitoring and evaluation are truly to inform national policy making processes. It will require a change of attitude and behavior as well as the building of capacity at many levels.

(Namun kita juga harus mengakui bahwa nyatanya akan agak jauh dari kesepakatan internasional yang sudah dibuat. Begitu banyak PR evaluasi, khususnya di Negara berkembang dimana banyak desain programnya yang masih *donor-driven*. Selain itu perubahan paradigma sangat dibutuhkan terutama dalam hal ini untuk menjadikan M&E sebagai sumber informasi untuk proses pengambilan kebijakan. Memang akan dibutuhkan perubahan kebiasaan dan prilaku termasuk upaya untuk meningkatkan kapasitas di setiap level).

Selain desain, kebiasaan, prilaku, dan kapasitas Rist, Ray C (2009)⁴⁷ memberikan catatan lain yakni tentang ketersediaan data pendukung M&E, secara lengkap sebagai berikut kutipannya :

Country-led monitoring and evaluation systems is an emergent topic with a knowledge base which is slowly growing. Developing country-led monitoring and evaluation systems takes time – just as it has in developed countries. There are, however, additional constraints on building such systems in developing countries. Learning how to cope with these constraints; how to create viable

⁴⁶ Dalam Adrien, Marie-Hélène et al (2009, p.2): Country-led monitoring and evaluation systems: Better evidence, better policies, better development results : UNICEF

⁴⁷ President of International Development Evaluation Association (IDEAS), Ibid

data in countries and locations where it previously did not exist; and, how to get relevant information to relevant decision makers in a relevant time frame, are all challenges that are only slowly being addressed.

(Sistem M&E kelokalan adalah topik yang menarik dan terus tumbuh namun sayangnya tidak diimbangi dengan aspek keilmuannya. Namun memang selalu saja akan ada hambatan dalam membangun sistem terutama di negara-negara berkembang. Tantangan yang ada namun belum direspon adalah bagaimana mengatasi hambatan-hambatan yang ada yakni tentang bagaimana mendapatkan data dengan mudah di lokasi dimana sebelumnya tidak pernah ada data tersebut; bagaimana mendapatkan informasi yang relevan untuk mengambil keputusan dan dalam waktu yang juga relevan).

Mendukung catatan Rist, Oumoul Khayri Ba Tall (2009)⁴⁸ menggarisbawahi tentang pentingnya pengembangan desain M&E dengan pendekatan *bottom-up*, memperkenalkan prinsip akuntabilitas dan kepemilikan terhadap sistem yang ada, kutipan lengkapnya sebagai berikut :

Important challenges arise when it comes to the question of how to do CLE⁴⁹. CLE conveys principles in line with new development theory paradigms which value a bottom-up approach. It puts developing countries in the driver's seat, and is therefore attractive. Along with capacity and institutional weaknesses, major constraints are the lack of a genuine evaluation demand, and a weak evaluation culture. When we analyze the trends in evaluation worldwide, it is no surprise to see that the traditional and current evaluation practices in the developing world are mainly top-down methodologies, introduced through models with different aid modalities. They are therefore designed and conducted to respond primarily to aid effectiveness. It is also no surprise to observe that evaluation thinking is evolving at a moment when development paradigms are changing priorities and introduce the principles of ownership and mutual accountability.

(Hal yang menantang dan cukup penting muncul ketika ada pertanyaan tentang bagaimana mengimplementasikan CLE. Konsep CLE memang mampu meyakinkan para pengambil kebijakan karena sesuai dengan paradigma teori pembangunan yang baru di mana pendekatan *bottom-up* sangatlah penting. Konsep tersebut cukup menarik karena menempatkan Negara berkembang di depan. Namun lemahnya kapasitas dan kelembagaan merupakan hambatan yang umumnya muncul utamanya terkait tingkat permintaan akan evaluasi dan kelemahan dalam budaya evaluasi. Ketika menganalisa trend evaluasi, tidaklah mengejutkan jika kita menemukan bahwa pada umumnya praktek evaluasi yang lalu dan sekarang banyak menggunakan metodologi *top-down* dan diperkenalkan melalui model dan dukungan pendanaan yang berbeda. Metodologi tersebut juga diarahkan untuk merespon wacana tentang efektivitas bantuan luar negeri. Tidak mengejutkan ketika mengobservasi tentang evolusi

⁴⁸ President of International Organization for Cooperation in Evaluation (IOCE), Ibid

⁴⁹ Country-led Evaluation system

pola pikir evaluasi pada saat dimana paradigma pembangunan merubah prioritasnya dan memperkenalkan prinsip-prinsip baru tentang kepemilikan dan akuntabilitas).

The CLE concept carries the hope that evaluation systems will be nationally owned. It builds on the Paris Declaration principles and clearly states the rules of the game. It pictures a reversal of the current status which is simply upside down, but there is still a long way to go to make it work effectively. An official in a developing country government commented recently that “ownership of development aid is necessary for the capacity building of the country”, whereas, in many agreements, capacity building is set to come first, usually as conditionality or pre-requisite before the country’s system can be used.

Konsep CLE membawa harapan bahwa sistem evaluasi akan dimiliki secara lokal. Harapan tersebut muncul dari prinsip-prinsip yang dinyatakan dalam Deklarasi Paris. Hal tersebut menggambarkan pada kondisi sekarang yang naik-turun, tapi perjalanan masih panjang untuk dapat bekerja secara efektif. Seorang pegawai di sebuah Negara berkembang baru-baru ini berkomentar “kepemilikan dana pembangunan adalah penting untuk meningkatkan kapasitas Negara ini”, padahal umumnya dalam banyak perjanjian kegiatan peningkatan kapasitas selalu didahulukan dan biasanya menjadi syarat sebelum sistem lokal dapat diacu.

Dari berbagai pendapat pakar di atas tidak dapat dipungkiri bahwa porsi lebih keterlibatan sumberdaya lokal sangat menentukan optimalnya kinerja pelaksanaan M&E terhadap pemanfaatan bantuan luar negeri. Adapun terkait pertanyaan tentang bagaimana langkah-langkah pengembangan sistem M&E yang memuat catatan para pakar tersebut, Kusek dan Rist (2004)⁵⁰ memperkenalkan suatu model yang menekankan pendekatan M&E dengan orientasi pada hasil. Secara lengkap mereka menjelaskannya sebagai berikut:

Monitoring and evaluation (M&E) is a powerful public management tool that can be used to improve the way governments and organizations achieve results. Just as governments need financial, human resource, and accountability systems, governments also need good performance feedback systems... Governments and organizations may successfully implement programs or policies, but have they produced the actual, intended results? Have governments and organizations truly delivered on promises made to their stakeholders? The introduction of a results-based M&E system takes decisionmakers one step further in assessing whether and how goals are being achieved over time. These systems help to answer the all important “so what” question, and respond to stakeholders’ growing demands for results...a comprehensive ten-step model will help guide you through the process of designing and building a results-based M&E system. These steps will begin with a “Readiness Assessment” and

⁵⁰ Jody Zall Kusek dan Ray Rist (2004, p.xi): *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system : a handbook for development practitioners*, World Bank

will take you through the design, management, and, importantly, the sustainability of your M&E system.

(M&E adalah alat manajemen yang ampuh untuk memperbaiki cara pemerintah maupun organisasi dalam mencapai hasil. Sama halnya ketika pemerintah membutuhkan dana, SDM, dan sistem akuntabilitas, mereka juga membutuhkan sistem penilaian kinerja yang baik sebagai umpan balik...pemerintah dan juga organisasi dalam hal tertentu mungkin telah berhasil melaksanakan program atau kebijakan, tapi apakah mereka telah mencapai hasil yang diinginkan? Apakah pemerintah dan organisasi telah menepati janjinya pada seluruh stakeholdernya? Pengenalan pada sistem M&E berorientasi hasil membawa para pengambil kebijakan selangkah lebih maju dalam menilai tentang apakah dan bagaimana tujuan telah dicapai dalam periode waktu yang telah ditetapkan. Sistem tersebut membantu menjawab pertanyaan tentang "so what" sekaligus sebagai jawaban atas tingginya tuntutan dari stakeholder...komprehensifnya model sepuluh langkah akan memberikan panduan dalam melalui proses pengembangan sistem M&E berorientasi hasil. Langkah tersebut akan dimulai dengan penilaian terhadap aspek kesiapan dan selanjutnya pada pengembangan, pengelolaan, dan upaya keberlanjutan bagi sistem M&E tersebut)

2.2.2. Monitoring dan Evaluasi Sebagai Konsensus Untuk Mencapai Efektivitas Pemanfaatan Pinjaman/Hibah Luar Negeri

Permasalahan tentang efektivitas bantuan luar negeri telah menjadi permasalahan dan perhatian masyarakat internasional dan membuat para pemimpin dari berbagai Negara membuat pernyataan Deklarasi Paris⁵¹. Februari 2005, masyarakat internasional datang bersama-sama pada Forum Tingkat Tinggi Paris untuk membahas efektivitas bantuan luar negeri. Harus diakui bahwa proses pemanfaatan bantuan masih sangat *donor-driven*, yakni masih mengedepankan kepentingan dan prioritas Negara donor. Perbaikan mendalam perlu dilakukan mengingat bantuan luar negeri sangat penting terutama bagi pendanaan program-program penanggulangan kemiskinan.

⁵¹ Deklarasi Paris adalah komitmen yang dinyatakan oleh Menteri-menteri Negara-negara Berkembang dan Maju yang bertanggung jawab atas peningkatan pembangunan dan Kepala-kepala Lembaga Pembangunan Multilateral maupun bilateral, yang mengadakan pertemuan di Paris pada 2 Maret 2005 untuk mengambil langkah-langkah penyelesaian yang berdampak luas dan dapat dimonitor dalam upaya mereformasi cara-cara bantuan yang diberikan dan dikelola oleh lembaga donor dengan mempertimbangkan review 5 tahun PBB tentang Deklarasi Milenium dan *Millennium Development Goals* (MDG). Pada pertemuan Paris tersebut, lebih dari 100 delegasi dari Negara-negara berkembang, lembaga donor multilateral, bank pembangunan regional dan lembaga internasional-mendukung dan menandatangani Deklarasi Paris tentang Efektifitas Bantuan. Pertemuan tersebut diselenggarakan oleh pemerintah Perancis dan Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). [Http://infid-news.blogspot.com/2009/03/deklarasi-paris-tentang-efektifitas.html](http://infid-news.blogspot.com/2009/03/deklarasi-paris-tentang-efektifitas.html)

Deklarasi Paris melangkah lebih jauh daripada perjanjian sebelumnya karena diwakili oleh masyarakat internasional yang lebih luas dan menyatakan konsensusnya tentang bagaimana membuat bantuan lebih efektif. Yakni intinya adalah komitmen untuk membantu pemerintah di negara berkembang untuk merumuskan dan melaksanakan sendiri rencana pembangunan nasional, sesuai dengan prioritas nasional mereka sendiri, meliputi pemanfaatan dan pengelolaan sedapat mungkin menggunakan sistem perencanaan dan implementasi mereka sendiri.

Deklarasi Paris tersebut menyepakati untuk fokus pada pencapaian target-target mencakup : 1) Memperkokoh strategi-strategi pembangunan nasional dari negara-negara mitra dan kerangka operasionalnya (contohnya, perencanaan, anggaran, kerangka penilaian kinerja); 2) Meningkatkan penyatuan bantuan dengan prioritas negara-negara mitra, sistem dan prosedur dan membantu memperkuat kapasitasnya; 3) Memperluas akuntabilitas masing-masing negara-negara mitra dan donor terhadap warga negaranya dan parlemen tentang kebijakan pembangunannya, strateginya, dan kinerjanya; 4) Menghapuskan upaya-upaya duplikasi dan merasionalisasi kegiatan-kegiatan donor agar menjadi seefektif mungkin.

Selanjutnya : 5) Mereformasi dan menyederhanakan kebijakan-kebijakan dan prosedur dari donor dalam upaya mendorong perilaku kolaboratif dan Penyejajaran progressif dengan prioritas, sistem dan prosedur negara-negara mitra; dan 6) Mendefinisikan langkah-langkah dan standar kinerja dan akuntabilitas sistem negara mitra dalam hal pengelolaan dana publik, sistem pengadaan (*procurement*), keamanan *fiduciary* dan *assessment* lingkungan sesuai dengan praktek-praktek terbaik yang sudah diterima luas, dan aplikasinya yang cepat dan meluas. Fokus dari Deklarasi tersebut berisi 56 komitmen kemitraan yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas bantuan luar negeri. Deklarasi tersebut memaparkan 12 indikator yang terukur dan sebagai bukti untuk mengukur kemajuan dan pencapaian.

Kotak 2. 1

The Paris Declaration on Aid Effectiveness, endorsed in March 2005, commits its signatories—more than 100 partner countries, donors, multilateral institutions, and non-governmental organizations—to strengthen ownership, alignment, harmonization, managing for development results and mutual accountability. The Declaration includes 56 Partnership Commitments and a monitoring framework with twelve indicators to assess progress toward targets for twelve of them. The twelve Paris Indicators are:

1 *Partners have operational development strategies*: countries have national development strategies that have clear strategic priorities linked to a medium-term expenditure framework and reflected in annual budgets.

2 *Reliable country systems*: countries have procurement and financial management systems which adhere to broadly accepted good practices or have a reform program to achieve these.

3 *Aid flows are aligned on national priorities*: development partners base their support on countries' national development strategies and periodic country-led reviews of progress in implementing these strategies.

4 *Strengthen capacity by coordinated support*: capacity-development support is provided through coordinated programs consistent with the national development strategy.

5 *Use of country public financial and procurement systems*: development partners accept the use of country procurement and/or financial management systems in partner countries for externally funded programs and projects.

6 *Strengthen capacity by avoiding parallel implementation structures*: projects are coordinated through government structures rather than isolated project implementation units.

7 *Aid is more predictable*: disbursements are released according to agreed schedules in annual or multi-year frameworks.

8 *Aid is untied*: the majority of aid is untied.

9 *Use of common arrangements or procedures*: aid is provided as program-based approaches.

10 *Encourage shared analysis*: development partners reduce the number of separate, duplicative missions to the field.

Sumber : *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OECD

Diharapkan 11 dari 12 indikator yang ada dapat dipenuhi pada tahun 2010. Indikator di atas terangkum dalam lima prinsip Deklarasi Paris, yakni :

Kepemilikan (*Ownership*), Prinsip ini mengharuskan negara mitra untuk menerapkan pola kepemimpinan yang efektif dalam melaksanakan kebijakan dan strategi pembangunan serta mampu mengkoordinasikan setiap kegiatan pembangunan tersebut. Dengan kepemimpinan yang efektif, rasa memiliki kegiatan akan terbangun sehingga mempermudah upaya pencapaian hasil yang telah direncanakan. Negara donor juga harus menghormati dan mendukung peningkatan kemampuan kepemimpinan negara mitra dalam menetapkan kebijakan dan strategi pembangunan.

Target yang harus dicapai oleh negara mitra pada tahun 2010 adalah sebesar 75% telah mempunyai strategi pembangunan yang operasional.

Penyejajaran (*Alignment*), prinsip ini menekankan tiap bantuan mengacu pada *resources* dan aturan main yang berlaku di negara mitra mencakup sistem pengelolaan keuangan publik, akuntansi, pengadaan barang dan jasa, M&E, dan aturan terkait lainnya. Target yang ditetapkan untuk dapat dicapai pada 2010 adalah sebesar 85% untuk pencatatan bantuan, 50% bantuan terkoordinasi dan konsisten dengan stranas, dan 90% donor menggunakan sistem pengadaan barang dan jasa negara mitra.

Harmonisasi (*Harmonization*), prinsip ini mencakup: 1) Komitmen untuk kerjasama dalam pengelolaan bantuan dan penyederhanaan prosedur meliputi pembiayaan, M&E, pemanfaatan informasi dan laporan secara bersama-sama; 2) Penggunaan tenaga kerja secara efektif, termasuk kemungkinan penunjukan *leading agency* untuk mengintegrasikan *resources* donor; 3) Reformasi prosedur dan sistem insentif dalam proses rekrutmen staf, pelatihan dengan mengedepankan harmonisasi, keselarasan, dan hasil; 4) Bantuan untuk negara bermasalah dengan percepatan reformasi kelembagaan dan struktur pemerintahan, peningkatan keamanan publik dan akses masyarakat terhadap sarana dan prasarana dasar; dan 5) Kelestarian lingkungan. Target 2010 sebanyak 66% bantuan sudah menggunakan pendekatan program; 40% misi supervisi dilakukan bersama; dan 66% kajian dan analisis pemanfaatan bantuan dilakukan bersama pula.

Manajemen Berorientasi Hasil (*Management for Result*), Semua pihak dalam hubungannya dengan bantuan harus lebih fokus dalam menempatkan hasil akhir bantuan, diharapkan hasil program Nampak nyata dalam kehidupan masyarakat. Mereka harus mengembangkan sistem dan alat yang lebih baik untuk mengukur dampak program. Ditargetkan pada tahun 2010 negara-negara yang belum memiliki sistem pemantauan kinerja yang transparan berkurang sebanyak sepertiganya.

Akuntabilitas Timbal Balik (*Mutual Accountability*), Lembaga donor dan negara-negara berkembang harus lebih transparan satu sama

lain dalam penggunaan dana bantuan, termasuk untuk menginformasikan kepada rakyat dan parlemen tentang dampak dari bantuan yang diberikan. Deklarasi Paris mengatakan bahwa semua negara harus memiliki prosedur yang sudah mulai beroperasi pada tahun 2010 untuk dapat melaporkan kembali secara terbuka hasil pembangunan mereka.

2.3. Alternatif Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E Berkelanjutan

2.3.1. *The Administrative System Model* (TAS), Sharkansky, Ira (1978)

Terkait bagaimana alternatif pengembangan pola kebijakan M&E yang akan diusulkan sebagai formulasi dan pendekatan ideal untuk mencapai kinerja M&E yang optimal, akan digunakan dua referensi model secara bersama-sama. Model pertama yakni Sharkansky, Ira (1978) dalam modelnya menggariskan akan urgensi dari pertimbangan terhadap aspek lingkungan (*environment*) dalam proses pengambilan keputusan dan penetapan alokasi. Lingkungan dalam lingkup administratif terkait dengan dinamika sosial, ekonomi, politik yang mengiringi proses pengambilan keputusan akan berpengaruh terhadap alokasi input, pelaksanaan proses, dan output kebijakan.

Demikian halnya dalam menentukan kebijakan M&E, didalamnya juga terdapat proses tarik menarik mulai dari tahapan input, proses, hingga output kebijakan M&E yang idealnya obyektif dan tidak mewakili kepentingan siapapun. Oleh karenanya mengingat dalam menetapkan kebijakan M&E implementasi DP di Indonesia juga tak lepas dari kepentingan banyak stakeholder serta berbagai dinamika yang mengiringinya maka model yang diperkenalkan Sharkansky tersebut akan dapat membantu mengantisipasi dan menekan ‘variabel pengganggu’ tersebut dari kebijakan M&E yang diambil.

Adapun tahapan-tahapan dari model ini antara lain dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Tahapan *Input*, pada tahapan ini akan dijelaskan kompleksnya variabel input atas kebijakan M&E yang telah dibuat mengingat banyaknya pertimbangan dan kepentingan *stakeholder* yang terlibat dan masing-masing mempunyai *interest* yang berbeda. Sharkansky menjelaskan tahapan *inputs* (masukan) mencakup bagaimana kebijakan direncanakan dan ditetapkan. Komponen inputs terdiri dari *demand* meliputi acuan, aspek legal); *resources* (meliputi metodologi, pelaksana, dan pendanaan), dan masyarakat maupun aparat baik yang mendukung atau berseberangan.
- 2) Tahapan *Conversion Process (Withinputs)*, Dalam suatu pengambilan keputusan kebijakan publik terdapat unsur-unsur yang mempengaruhinya. Umumnya proses tersebut dipengaruhi oleh unsur elit politik, unit-unit administrasi dan teknis dalam pemerintahan yang saling berinteraksi dan saling mempengaruhi atau saling tarik menarik. Sharkansky dalam modelnya, *conversion process* diterjemahkan sebagai proses dari input menuju output dengan melibatkan komponen struktur, prosedur pengambilan keputusan, kapasitas administrator, dan prosedur pengendalian.
- 3) Tahapan *Outputs (To environment include)*, Sharkansky dalam modelnya menjelaskan bagian dari output sebagai berikut:

Expression of policy plus performance, or goods and services actually delivered to the public and to officials in other segments of government

(Merupakan gabungan antara kebijakan dan kinerja, barang dan jasa untuk publik dan aparat pemerintah lainnya).

Dalam tesis ini penulis artikan ke dalam dua bentuk output yakni output perencanaan dan pelaksanaan mencakup rencana kerja pelaksanaan tahapan dan realisasi/implementasinya.

2.3.2. Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System (dikenal dengan sebutan Result Based Monitoring/RBM), Kusek, Jody Sal (2004)

Adapun tahapan-tahapan dari model ini antara lain dijelaskan sebagai berikut:

- 1) *Conducting a readiness assessment*, bagian penting dari *readiness assessment* adalah adanya insentif dan kebutuhan untuk mendesain dan membangun sistem RBM. Hal ini terkait dengan pertanyaan mencakup kebutuhan apa yang mendorong dibangunnya sistem RBM dimaksud, apakah hal ini karena dorongan atau tekanan publik, persyaratan donor, ataukah tekanan politik. Siapa yang akan mengawal pengembangan sistem RBM dimaksud? Pemerintah, parlemen, civil society, ataukah donor? Kenapa mereka mau melakukannya? Siapa yang akan mendapatkan manfaat dari keberadaan sistem ini nantinya dan siapa yang akan dirugikan? Dll.

Bagian penting kedua adalah analisis pemetaan struktur, tugas, pokok, dan fungsi, secara lengkap terkait aspek ini Kusek menjelaskan dalam Kotak di bawah.

**Kotak 2.2
Roles and Responsibilities and Existing Structures for
Assessing Performance of the Government**

A readiness assessment will enable one to gauge the roles and responsibilities and existing structures available to monitor and evaluate development goals.

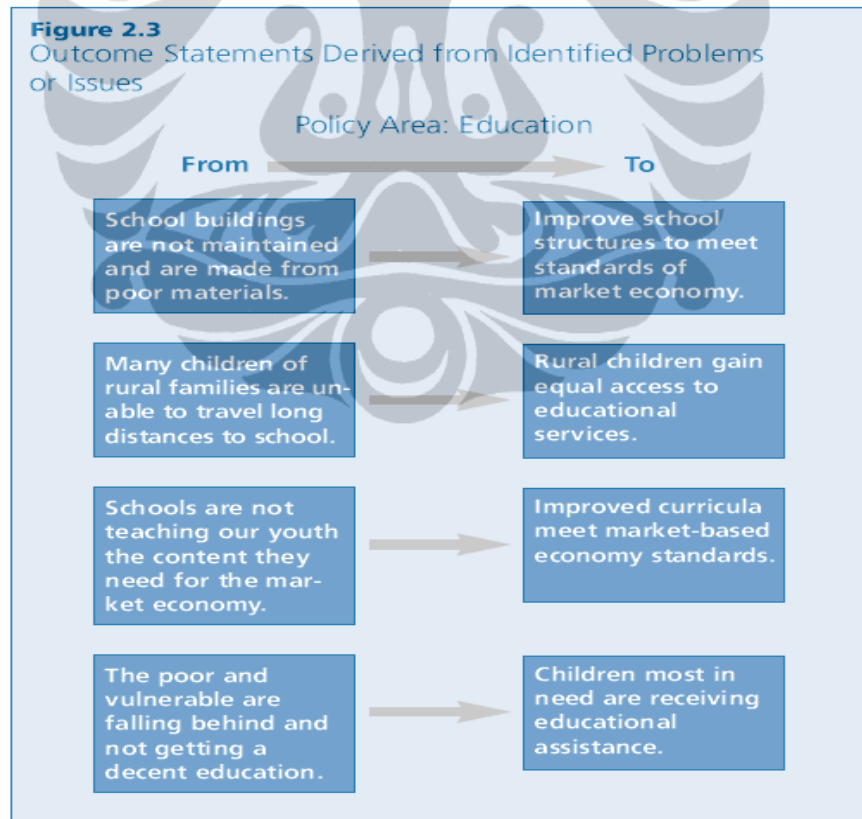
- What are the roles of central and line ministries in assessing performance?
- What is the role of parliament?
- What is the role of the supreme audit agency?
- Do ministries and agencies share information with one another?
- Is there a political agenda behind the data produced?
- What is the role of civil society?
- Who in the country produces data?
 - At the national government level, including central ministries, line ministries, specialized units or offices, including the national audit office
 - At the subnational or regional government level, including provincial central and line ministries, local government, NGOs, donors, and others
- Where in the government are data used?
 - Budget preparation
 - Resource allocation
 - Program policymaking
 - Legislation and accountability to parliament
 - Planning
 - Fiscal management
 - Evaluation and oversight.

(Kusek, 2004)

data, pengembangan proyek, pengelolaan anggaran, dan audit. Apakah pernah ada kegiatan pengembangan kapasitas terkait bidang-bidang tersebut atau lainnya? Siapa yang memfasilitasi, dll. Apakah ada lembaga atau universitas yang mempunyai kapasitas untuk mentransformasikan ilmunya terkait bidang di atas?

Rencana kerja (*readiness assessment*) juga harus ditetapkan dari awal. Rencana kerja idealnya dapat memuat seluruh informasi terkait apa yang akan dilakukan, bagaimana melakukannya, siapa saja yang terlibat, kapan, dimana, dan info lainnya yang dianggap perlu. Selanjutnya adalah penetapan pelaku yang akan dilibatkan.

- 2) *Agreeing on Outcomes to Monitor and Evaluate*, Kusek dalam bukunya memberikan arahan dalam menentukan langkah-langkah yang akan dilakukan dalam menentukan *outcome* yang salah satu caranya seperti diilustrasikan dalam gambar di bawah.



Gambar 2.5 Identifikasi Outcome dari Permasalahan
Sumber: Kusek, 2004

Adapun proses dalam mengidentifikasi *outcome*, adalah mencakup: 1) Identifikasi perwakilan dari tiap-tiap stakeholder; 2) Identifikasi terhadap apa yang menjadi perhatian utama dari kelompok stakeholder tersebut; 3) Terjemahkan masalah menjadi pernyataan akan kemungkinan perbaikan *outcome*; 4) Disagregasi untuk menangkap *outcome* yang dikehendaki; dan 5) Susun rencana untuk menilai bagaimana pemerintah atau organisasi akan mencapai *outcome* tersebut.

- 3) *Selecting Key Performance Indicators to Monitor Outcomes*, Indikator kuantitatif harus dinyatakan dalam angka yang spesifik (jumlah, nilai rata-rata, nilai tengah) atau persentase. Hatry (1999, p.60) menyatakan bahwa indikator *outcome* senantiasa dinyatakan dalam jumlah atau persentase (proporsi atau tingkat) terhadap 'xx'. Program seharusnya mempertimbangkan untuk memasukkan kedua bentuk tersebut. Jumlah yang berhasil (atau gagal) saja belum mampu mengindikasikan tingkat keberhasilan (atau kegagalan) - dari apa yang tidak dicapai. Demikian juga, persen saja belum mengindikasikan ukuran keberhasilan. Dalam menilai signifikansi *outcome* memerlukan data keduanya baik dalam jumlah maupun persen.

Adapun indikator atau target kualitatif mengindikasikan pelaksanaan *assessment* secara kualitatif, yakni yang sesuai dengan kualitas, derajat, atau tingkat dari sesuatu yang akan diukur. Indikator kualitatif memungkinkan adanya pengukuran terhadap 'derajat', 'kualitas', atau 'tingkat' perubahan dari suatu proses, perilaku, kepercayaan, atau motif dari seseorang (U.N. Population Fund 2000, p. 7). Indikator kualitatif juga memungkinkan pengukuran persepsi. Selain itu indikator kualitatif juga memungkinkan untuk penjelasan dari suatu perilaku, seperti tingkat pemahaman dari peserta yang baru belajar, dll. Meskipun ada aturan khusus tentang data kualitatif, sebenarnya indikator kualitatif lebih banyak membutuhkan waktu untuk mengumpulkan, mengukur, dan memprosesnya khususnya

dalam tahap-tahap awal. Lebih jauh indikator kualitatif lebih sulit untuk diverifikasi karena penilaian subyektif akan selalu ada.

Penggunaan indikator proxy juga diperbolehkan jika data yang dikumpulkan terlalu mahal atau tidak feasible.

- 4) *Setting Baselines and Gathering Data on Indicators*, Tentang bagaimana cara mengembangkan data baseline dapat mengacu pada Gambar di bawah.

Table 4.1
Building Baseline Information

Indicator	Data source	Data collection method	Who will collect data?	Frequency to collect	Cost and difficulty to collect	Who will analyze data?	Who will report data?	Who will use data?
1								
2								
3								

Gambar 2.6 Mengembangkan Data Baseline
Sumber: Kusek, 2004

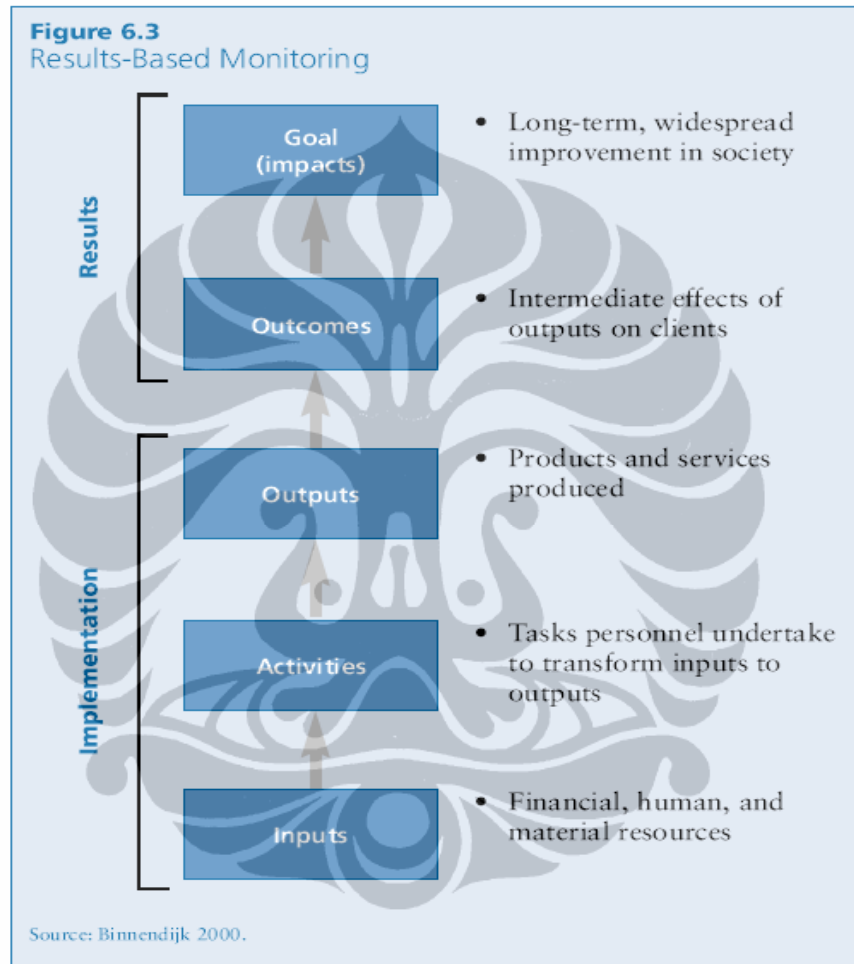
Tabel data yang disusun oleh Kusek tersebut akan membantu tim dalam mengembangkan data baseline yang baik. Selain itu Kusek juga mengingatkan akan pentingnya tiga hal dalam mengembangkan data baseline, yakni :

- a. Mengidentifikasi sumber data untuk indikator, Sumber data yang digunakan bisa primer atau sekunder. Data primer dikumpulkan langsung dan harus dipersiapkan pula administrasinya, anggaran, enumerator, alat survey, interview, dan pengamatan langsung. Adapun data sekunder adalah data yang telah dikoleksi oleh lembaga lain. Kusek memberikan catatan penting, yakni disarankan untuk hanya mengumpulkan data yang diperlukan dan yang dipakai. Aturan mainnya adalah data dan informasi baseline yang dikumpulkan hanyalah yang berhubungan langsung dengan *performance questions* dan indikator yang sudah ditetapkan, sangat

tidak disarankan menghabiskan waktu untuk mengumpulkan informasi lainnya (IFAD 2002, Section 5, p. 32).

- b. Mendesain dan membandingkan metode pengumpulan data, Jika sumber data telah ditetapkan, lantas bagaimana data tersebut akan dikumpulkan. Keputusan yang diambil hendaknya dapat mempertimbangkan bagaimana memenuhi data yang dibutuhkan dari tiap-tiap sumber, menyiapkan instrumen pengumpulan datanya untuk merekam informasi secara tepat, prosedur yang akan dipakai apakah survey, interview, dll. Seberapa sering waktu yang dibutuhkan untuk mengakses data tertentu, dll
 - c. Melaksanakan *piloting* untuk ujicoba, *Piloting* dilakukan untuk mengetahui indikator apa yang dapat dipakai mana yang tidak. Hal ini untuk menghindari kesalahan besar pada saat implementasi nanti. Melalui *piloting* akan didapatkan informasi terkait ketiadaan data untuk mengukur indikator 'x', apakah terlalu banyak mengeluarkan biaya, menghabiskan waktu, ataukah terlalu kompleks untuk dipenuhi
- 5) *Planning for Improvement—Selecting Results Targets*, Target adalah tujuan spesifik yang mengindikasikan jumlah, waktu, dan lokasi dimana akan direalisasikan (IFAD 2002, p. A-11). Kusek memaknai target sebagai batasan kuantitatif dari suatu indikator yang akan dicapai dalam waktu yang telah ditetapkan. Metode untuk menetapkan target adalah dimulai dari data baseline indikator yang ada, dimana diikuti dengan tingkat perbaikan yang diinginkan/ diharapkan dapat dicapai dalam waktu tertentu untuk sampai pada target kinerja. Dengan demikian titik awalnya harus sudah jelas, termasuk resources yang akan melakukan M&E terhadap kemajuan ke depan sebagaimana waktu yang telah ditargetkan.
- 6) *Monitoring for Results*, Kusek menyatakan bahwa pelaksanaan monitoring mencakup pelacakan terhadap alat dan strategi (yakni input, kegiatan, dan output yang ditemukan dalam rencana kerja tahunan atau *multiyear*) yang digunakan untuk mencapai outcome

yang telah ditetapkan sebelumnya. Alat dan strategi tersebut didukung oleh penggunaan alat manajemen termasuk sumber anggaran, *staffing*, dan rencana kegiatan sebagaimana diilustrasikan dalam gambar di bawah.

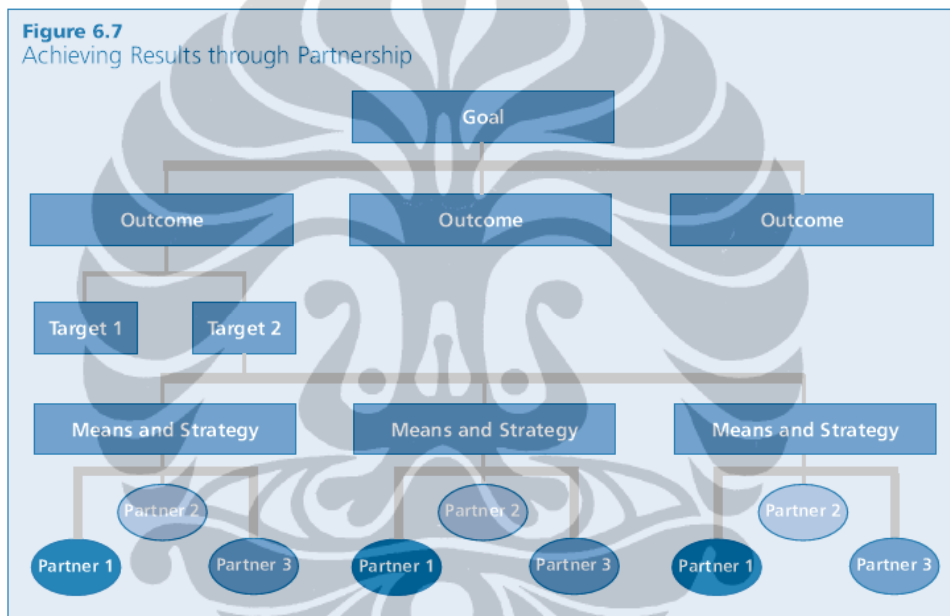


Gambar 2.7 Result-Based Monitoring
Sumber: Kusek, 2004

Prinsip kunci yang harus diperhatikan dalam membangun sistem monitoring adalah 1) adanya kebutuhan akan informasi tentang hasil dalam proyek, program, dan kebijakan; 2) Informasi yang masuk dalam organisasi secara horizontal dan vertikal (kadang kala masalah politik juga ikut muncul); 3) Permintaan akan informasi harus diidentifikasi di tiap level; dan 4) Tupoksi tiap level harus jelas terkait

data apa yang akan dikumpulkan (sumber), kapan (frekwensi), bagaimana (metodologi), siapa yang mengumpulkan, dan untuk siapa data dikumpulkan.

Selain itu untuk menuju optimalnya hasil yang diinginkan, dapat juga dilakukan dengan menjalin kemitraan. Kemitraan bisa dilakukan pada tingkat pemerintah, pusat, daerah, juga dengan lembaga internasional, donor multilateral atau bilateral. Apapun program/kegiatannya, melalui kemitraan harus bekerja dengan sistem yang sama sebagaimana diilustrasikan dalam gambar dibawah.



Gambar 2.8 Pencapaian Hasil Dengan Kemitraan

Sumber: Kusek, 2004

Selanjutnya terkait kebutuhan dari tiap sistem RBM yang harus diperhatikan adalah: 1) *Ownership*, rasa kepemilikan stakeholder terhadap data di tiap level baik nasional, regional, dan lokal adalah penting. Jika ada satu saja dalam satu level yang tidak memiliki kebutuhan terkait misalnya kenapa data butuh dikumpulkan atau kenapa data itu penting, dll maka ke depan berpeluang akan adanya masalah pada *quality control*; 2) *Management*, mencakup siapa, bagaimana, dan dimana sistem tersebut akan diatur cukup penting bagi

keberlanjutan sistem tersebut. Koleksi data juga berpotensi overlap dengan data yang datang dari lembaga yang berbeda, duplikasi data antara K/L dan BPS, *time lags* dalam penerimaan data yang akan mempengaruhi proses pengambilan keputusan, termasuk kemungkinan ketidaktahuan akan data apa saja yang tersedia; 3) *Maintenance*, pengelolaan dan pemeliharaan sistem M&E mensyaratkan adanya insentif yang layak dan kecukupan pendanaan, SDM, tim teknis, manajer, dan staf untuk penyelenggaraan tugas monitoring. Tanggung jawab individu dan organisasi haruslah dijelaskan, seluruh staf harus paham akan apa yang ingin dicapai oleh organisasi terkait penyelenggaraan monitoring. Termasuk juga untuk pemeliharaan dan modernisasi terhadap sistem dan prosedur yang menggunakan teknologi; dan 4) *Credibility*, hal ini menyangkut keberanian untuk menyampaikan data secara baik dan dapat dipercaya, termasuk jika ada temuan negatif atau positif idealnya disampaikan apa adanya.

Terkait kualitas data hasil monitoring, harus dipastikan bahwa data tersebut memenuhi syarat 1) validitas, yakni secara jelas dan langsung mengukur kinerja yang dimaksudkan; 2) reliabel, yakni terkait pendekatan yang stabil dan konsisten dalam ruang maupun waktu; dan 3) *timeliness*, yakni menyangkut frekuensi seberapa sering data harus dikumpulkan? Seberapa sering data harus dimutakhirkan? dan apakah data yang tersedia cukup mewakili bagi proses pengambilan keputusan?

Hal berikutnya yang juga penting untuk diperhatikan adalah terkait analisis data. Sistem pengumpulan data yang jelas dan rencana analisis diharapkan dapat mencakup unit analisis, prosedur sampling, instrumen yang akan dipakai untuk pengumpulan data, frekwensi pengumpulan data, metode analisis dan interpretasi data, siapa saja yang bertanggung jawab mengumpulkan data, enumerator (jika dibutuhkan), yang bertanggung jawab untuk menganalisa, intrepretasi, dan melaporkan; siapa saja yang membutuhkan data tersebut, prosedur diseminasi, dan tindaklanjut hasil temuan.

Selanjutnya, sebelum dilaksanakan ada baiknya dilakukan ujicoba. Uji coba diperlukan untuk mengetahui apakah sistem pengumpulan data yang telah direncanakan telah tepat. Oleh karena itu perlu diperhatikan catatan-catatan berikut:

- Ujicoba akan memungkinkan adanya perbaikan instrumen atau prosedur sebelum pengumpulan data sepenuhnya dilaksanakan
- Melewatkan ujicoba akan berakibat buruk karena kemungkinan adanya kesalahan. Kesalahan akan mengakibatkan manajemen harus mengganti biaya dan waktu yang lebih besar dan kemungkinan turunnya reputasi di mata publik.
- Jika masih ada keraguan terkait bagaimana data akan dikumpulkan dan bagaimana data tersebut akan nampak, disarankan untuk piloting dengan menggunakan beberapa strategi (jika memungkinkan)

7) *Using Evaluation Information to Support a Results-Based Management System*, Kusek mengartikan evaluasi sebagai proses penilaian atas perencanaan, pelaksanaan, dan paska pelaksanaan dari suatu intervensi untuk menentukan relevansi, efisiensi, efektivitas, dampak, dan keberlanjutannya. Niatnya adalah untuk menjadikan hasil evaluasi sebagai pelajaran berharga dan menjadi masukan bagi proses pengambilan keputusan. Dengan adanya evaluasi akan membantu manajemen dalam menentukan alokasi *resources*, membantu memikirkan kembali penyebab dari munculnya masalah dan mengidentifikasi masalah, membantu memutuskan dari beberapa pilihan yang ada, mendukung reformasi sektor publik dan inovasi, membangun konsensus terkait penyebab suatu masalah dan bagaimana mengatasinya, membantu manajemen dalam menjawab pertanyaan.

Selain itu hasil evaluasi yang berkualitas haruslah bebas dari kepentingan politik; relevan, tepat waktu, dan dapat dipahami; memenuhi standar teknis yang ditetapkan seperti desain, teknik sampling, dll; sudah dikonsultasikan dan dibicarakan dengan para

pemangku kepentingan program; ada feedback dan diseminasi; dan *value for money*.

- 8) *Reporting the Findings*, Yang perlu diperhatikan ketika menyiapkan desain pelaporan adalah terkait siapa saja yang akan menerima laporan tersebut, dalam format apa, kapan, siapa yang akan menyiapkan laporan, dan siapa yang mengirimkan. Pertanyaan-pertanyaan tersebut harus terjawab dalam petunjuk pelaporan yang disusun.
- 9) *Using the Findings*, Kusek dalam bukunya memberikan petunjuk terkait bagaimana mengembangkan strategi penggunaan informasi M&E, yakni : 1) Susun strategi penggunaan informasi M&E; 2) Susun strategi untuk pemberdayaan media; 3) Tetapkan media mana saja yang akan menjadi partner utama; 4) Kembangan sistem e-information; 5) Susun strategi untuk menjalin hubungan baik dengan stakeholder utamanya dengan civil society; 6) Diseminasi keluar untuk mendapatkan masukan dari kalangan profesional, civil society, lembaga donor, dll
- 10) *Sustaining the M&E System within the Organization*, Enam hal utama yang harus diperhatikan pada saat menjalankan sistem M&E yang berkelanjutan antara lain: 1) *Demand*, untuk membuatnya *sustain* dan konsisten dibutuhkan peraturan dan regulasi yang cukup; 2) *Clear roles and responsibility*, tugas dan tanggung jawab harus ditetapkan secara jelas, siapa saja yang akan terlibat dalam pengumpulan data, analisis, dan pelaporan, diperlukan manual yang lengkap sebagai acuan bersama; 3) *Trustworthy and Credible Information*, informasi kinerja harus transparan dan tersedia untuk seluruh pemangku kepentingan yang ada, selain itu hasilnya harus disampaikan apa adanya, baik maupun buruk; 4) *Accountability*, artinya masalah harus dikenali dan dituntaskan penyelesaiannya; 5) *Capacity*, keterampilan teknis yang baik dalam koleksi data dan analisis sangat penting bagi berlanjut atau tidaknya sistem, termasuk dalam hal keterampilan manajerial; 6) *Incentives*, kesuksesan harus diapresiasi dan dihargai, oleh karenanya pemberian insentif menjadi penting.

2.3.3. *Creating Total Strategic Alignment*, Kaplan, Robert S. & David P. Norton (2006)

Sesuai dengan daftar istilah OECD (2002), pemantauan adalah sebuah fungsi berkelanjutan yang menggunakan sekumpulan data secara sistematis dengan indikator khusus untuk melihat tanda-tanda seberapa jauh sebuah intervensi pembangunan yang sedang berlangsung telah mengalami kemajuan dan pencapaian tujuan serta berapa banyak dana yang dialokasikan telah dipergunakan. Informasi ini kemudian diberikan kepada pengelola dan pemangku kepentingan utama intervensi tersebut.

Sementara di sisi lain, berbagai hasil kajian M&E sebelumnya menyatakan bahwa kebijakan M&E secara umum belum selaras antara satu dengan lainnya sehingga menyebabkan belum optimalnya kinerja M&E serta menimbulkan masalah inefisiensi, dst⁵². Kaplan dalam pengantar bukunya tentang '*Alignment*' (2006)⁵³ mengatakan bahwa *Alignment* (selanjutnya disebut penyelarasan) merupakan *a source of economic value*⁵⁴, kemudian dia mendefinisikan penyelarasan sebagai berikut:

Alignment is identified as an explicit part of the management process. Executing strategy requires the highest level of integration and teamwork among organizational units and processes.

(Penyelarasan merupakan bagian dari proses manajemen. Pelaksanaan strategi mensyaratkan optimalnya integrasi dan *teamwork* antar unit organisasi dan tiap-tiap prosesnya)

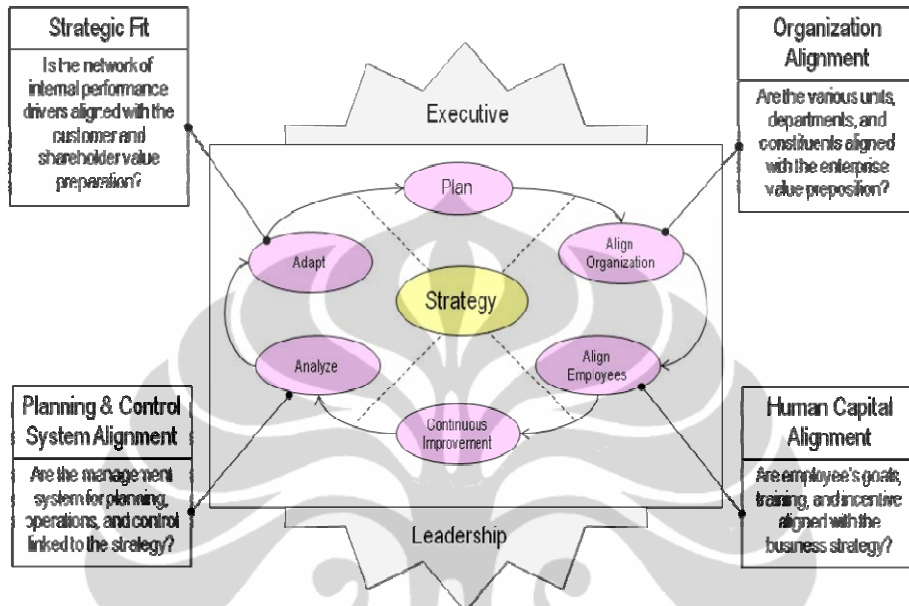
Kualitas strategi dan kebijakan merupakan kunci utama. Dengan strategi yang jelas seluruh komponen organisasi dapat diarahkan menuju proses penyelarasan. Dalam gambar di bawah diilustrasikan komponen

⁵² Lihat sub bahasan 3.1.1-3.1.3

⁵³ Kaplan, Robert S. & David P Norton (2006); *Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies*, Harvard Business School Press

⁵⁴ *Many corporations are like an uncoordinated shell. They consist of wonderful business units, each populated by highly trained, experienced, and motivated executives. But the efforts of the individual business units are not coordinated. At best, the units don't interfere with each other, and the corporate performance equals the sum of the individual business units' performance minus the cost of the corporate headquarters. More likely, however, some of the business units' effort create conflicts over shared customers or share resources, or the unit lose opportunities for even higher performance by failing to coordinate their actions. Their combined results fall considerably short of what they could have achieved had they worked better together, Ibid*

penyelarasan yang mencakup strategi atau kebijakan yang tepat, penyelarasan organisasi, penyelarasan SDM, dan penyelarasan antara sistem perencanaan dan M&E.



Gambar 2.9 *Creating Total Strategic Alignment*
 Sumber: Kaplan (2006, p. 262)

Michael Porter (1996) mengatakan, strategi terdiri dari kegiatan yang berdampak luas yang harus didukung oleh *resources* dan dikoordinasikan melalui sistem manajemen. Strategi dapat diartikan sebagai rincian dari tujuan dan berbagai inisiatif. Strategi yang tepat adalah konsistensi kegiatan yang merupakan implemementasi dari komponen-komponen strategi yang berbeda. Adapun keselarasan organisasi adalah terkait dengan bagaimana berbagai komponen organisasi dapat sinkron dengan kegiatan menuju integrasi dan sinergi.

Strategi ditetapkan di level atas, namun implementasinya harus sampai ke bawah. Jika SDM yang ada tidak memahami strategi atau tidak termotivasi untuk mencapai target dari strategi yang telah ditetapkan maka akan berpeluang gagal. Keselarasan SDM akan tercapai jika tujuan, pelatihan, dan insentif telah sejajar dengan strategi kebijakan. Dibutuhkan komitmen tinggi untuk mencapainya. Kaplan mengatakan bahwa

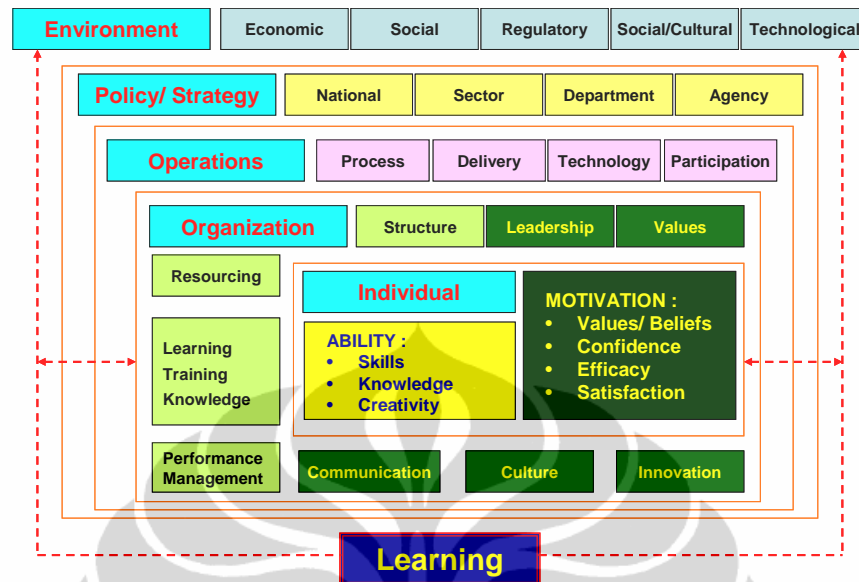
komitmen bisa dimunculkan melalui komunikasi dan edukasi untuk motivasi dari dalam, tuntutan kinerja dan bonus sebagai motivasi dari luar, dan kembangkan kompetensi SDM.

Selanjutnya keselarasan antara sistem perencanaan dan pengendalian akan terjadi jika sistem manajemen untuk perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian terkait dalam strategi⁵⁵. Sistem manajemen yang baik akan membantu manajer dalam menetapkan *resources*, memandu pelaksanaan, memantau hasil, dan menyesuaikan arahan sesuai dengan kebutuhan.

2.3.4. Hierarkhi/ Level Penyelarasan Kebijakan M&E, Ananto, Nugroho (2007)

Penyempurnaan kebijakan sebagai akibat adanya perubahan harus dapat dikawal mulai dari level *policy* hingga operasional, hal ini memungkinkan bagi proses optimal dan selarasnya kebijakan mulai dari atas hingga implementasinya. Pentingnya penyelarasan kebijakan pada seluruh hierarkhi/level kebijakan tersebut juga menjadi perhatian Ananto (2007). Perubahan global dan regional akan membawa pengaruh pada tiap-tiap negara dengan tingkatan yang spesifik. Dalam penelitiannya dikatakan bahwa secara garis besar perubahan akan berpengaruh terhadap level kebijakan baik nasional, regional, hingga operasional dapat diidentifikasi dalam empat hierarkhi kebijakan pembangunan nasional, yaitu tingkat kebijakan (*policy level*), tingkat strategik (*strategic level*), tingkat taktikal (*tactical level*), dan tingkat operasional (*operational level*). Secara ilustratif perubahan lingkungan dan level proses pembelajaran untuk mengadaptasikan terhadap perubahan lingkungan tersebut dijelaskan dalam gambar di bawah.

⁵⁵ Dalam proses perencanaan membutuhkan inisiatif, integrasi SDM dan IT, dan keterkaitan anggaran. Adapun manajemen proses pelaksanaan mencakup perbaikan proses, inisiatif, dan *best-practice sharing*. Sedangkan proses pembelajaran dan pengendalian melalui sistem pelaporan dan rapat untuk review. Dalam *Govern To Make Strategy A Continual Process*, Balanced Scorecard Report, January-February 2005



Gambar 2.10 *Environmental Changes and Level of Actionable Learning*
 Sumber :Terrence Morrison
 (Dalam Nugroho Ananto (2007) Membangun Organisasi Perspektif Tahun 2025)

Dalam pelaksanaannya hierarki organisasi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. *Policy level*, level ini merupakan acuan jangka panjang yang menggambarkan arah dan tujuan yang jelas;
- b. *Strategic level*, pada level ini tantangan dan implikasi yang timbul karena perubahan lingkungan global serta segala potensi, sumberdaya dan keterbatasan (nasional) yang ada digunakan oleh K/L/Daerah sebagai acuan dalam menjalankan perencanaan jangka menengah, baik pada tingkat nasional maupun sektor pembangunan, serta daerah. *Strategic level* merupakan tahapan penting dan kritikal yang menentukan keberhasilan pelaksanaan pembangunan, tantangan utama adalah dapat dicapainya integrasi vertical maupun horizontal, hingga dapat dicapai integrasi pembangunan antar sektor, antar regional, dan antar waktu;
- c. *Tactical level*, pada level ini lebih ditekankan pada :
 - Mekanisme bagaimana organisasi K/L berproses di lingkungan internal (komunikasi, koordinasi, konsolidasi);

- Koordinasi, integrasi, dan kontrol pada saat berhubungan (lintas sektor, lintas regional, lintas waktu) dengan stakeholder dalam lingkup tanggungjawab teknis dan substantif K/L, baik antar lembaga pemerintah, publik dan dunia usaha, pada tingkat nasional maupun regional.
- d. *Operational level*, pada level ini infrastruktur organisasi K/L/Daerah harus memiliki adaptabilitas dan fleksibilitas yang tinggi, koordinasi antar K/L/Daerah merupakan syarat utama yang harus dilakukan. Sementara dalam lingkup internal, pengelolaan organisasi, sistem manajemen maupun kapasitas organisasi yang tercermin dalam kapasitas dan kemampuan SDM baik dari aspek *know-what*, *know-why*, dan *know-how*;

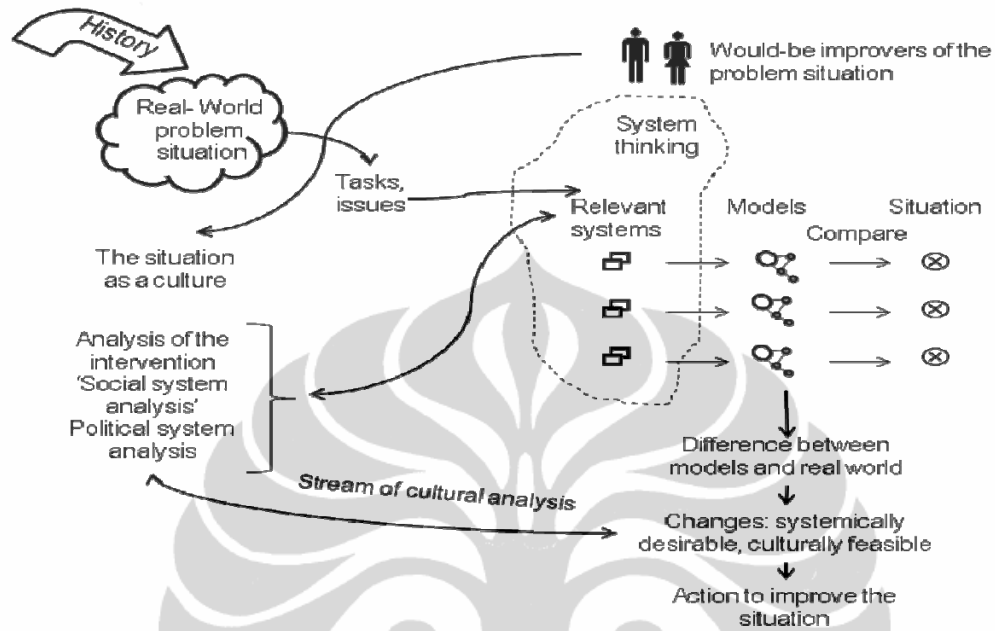
Sejalan dengan pemikiran Ananto tentang perubahan dan tantangan pada tingkat global maupun regional tersebut, Deklarasi Paris merupakan suatu momentum perubahan dan sekaligus pekerjaan menantang terkait bagaimana menasionalisasi efektivitas pemanfaatan PHLN. Bagaimana hal ini mampu dikelola di dalam negeri dengan baik pada tiap-tiap level kebijakan sehingga dalam jangka panjang akan memberikan manfaat dan dukungan bagi optimalnya pendanaan pembangunan nasional. Dalam hal ini adalah kebijakan M&E guna mendukung optimalisasi pemanfaatan PHLN sebagaimana telah disinggung dalam bab-bab sebelumnya.

2.3.5. Persiapan Implementasi Kebijakan M&E

Mackay⁵⁶ dalam bukunya mengatakan ketika visi tentang sistem M&E yang berfungsi sepenuhnya telah dirumuskan, maka perlu disusun rencana aksi untuk mencapai visi tersebut. Tentu saja tidak masuk akal untuk mengembangkan suatu rencana aksi jika tidak ada tuntutan kuat terhadap optimalisasi fungsi M&E dari pemerintah. Rencana aksi dapat

⁵⁶ *Independent Evaluation Group/IEG*, Bank Dunia (Terjemahan Rudy Harisyah Alam): *Membangun System Pemantauan dan Evaluasi, Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Lebih Baik*

pula dirancang untuk memastikan bahwa seluruh pemangku kepentingan utama turut memainkan peran penting dalam melaksanakan sistem M&E.



Gambar 2.11 Pemrakarsa dalam Situasi Perubahan⁵⁷

Di dalam rencana aksi juga harus dimasukkan komponen pemrakarsa yang akan menjadi faktor penting bagi berjalan atau tidaknya proses penyempurnaan kebijakan M&E. Dalam gambar di atas, Checkland dan Scholes menggambarkan posisi pemrakarsa (*improvers*) yang cukup strategis dan memungkinkan bagi upaya penerimaan sistem yang baru ke dalam sistem yang sudah mapan. Keberadaan pemrakarsa akan memungkinkan proses pengawalan perubahan mulai dari proses analisa masalah, fasilitasi penyempurnaan kebijakan hingga implementasi.

Selain itu diperlukan insentif-insentif khusus untuk lebih memperkuat melekatnya sistem yang baru tersebut. Insentif tersebut dapat berupa perpaduan antara imbalan, hukuman dan penyuluhan. Dengan kata lain, akan merupakan suatu kekeliruan untuk membuat rencana aksi yang semata-mata terfokus pada isu-isu teknokratis pada sisi suplai.

⁵⁷ Checkland and Scholes (1990), dalam Michael C. Jackson, System Thinking: Creative Holism for Managers (2003, p. 189)

Memperkuat sistem M&E yang ada atau membangun sistem yang baru sama sekali dapat dilakukan melalui banyak cara.

Senada dengan Checkland dan Scholes, Mackay juga mensyaratkan adanya *champion* terhadap pengembangan sistem M&E yang baru. Selain itu dia mengemukakan bahwa isu-isu implementasi yang perlu diantisipasi dalam rencana aksi antara lain mencakup hal-hal berikut: 1) Ujicoba terhadap sistem M&E yang baru, dengan catatan bahwa jika berhasil, maka sistem dan pendekatan yang baru tersebut akan diarusutamakan. Hal ini dapat dilakukan melalui kementerian atau badan yang akan dijadikan percontohan, misalnya, kementerian atau badan yang telah memiliki komitmen yang kuat untuk melakukan dan menggunakan M&E, dan yang telah memiliki rekam-jejak yang sukses. Proyek percontohan dapat pula dikembangkan pada level daerah. Program percontohan seperti evaluasi cepat atau evaluasi dampak yang cermat dapat juga dipertimbangkan sebagai alat evaluasi khusus jika baru ada sedikit pengalaman, atau bahkan tidak ada sama sekali pengalaman menggunakannya di negara bersangkutan;

Selanjutnya terkait, 2) Kapan dan seberapa cepat pengarusutamaan harus berlangsung. Mackay menceritakan bahwa di Chile, arusutamaan sistem M&E dilakukan secara bertahap yakni ujicoba pengukuran indikator kinerja pada 1994, tinjauan cepat pada 1996, evaluasi dampak yang cermat pada 2001, tinjauan pengeluaran komprehensif pada 2002. Adapun Meksiko berencana untuk mengarusutamakan sistem M&E secara keseluruhan kepada pemerintah yang baru selama periode tiga tahun, yaitu 2007-2009⁵⁸;

3) Kecepatan implementasi sebuah rencana aksi jelas sangat penting. Akan ada isu menyangkut “kemampuan mencerna” (*digestibility*)—seberapa banyak serta seberapa cepat perubahan atau reformasi sistem M&E dapat diserap oleh kementerian-kementerian dan badan-badan yang ada. Dari hasil studi Mackay terhadap negara-negara yang telah berhasil menciptakan sistem M&E, dinyatakan bahwa hal

⁵⁸ Hernandez, 2007, Dalam Ibid

tersebut merupakan upaya jangka panjang yang memerlukan kesabaran dan ketekunan; sebaliknya, para pendukung M&E di dalam pemerintah cenderung tidak sabar ketika mereformasi sistem M&E mereka. Pelajaran lainnya adalah sistem M&E harus dilembagakan secepatnya sebelum para pendukung M&E itu pada akhirnya berlalu;

Lebih lanjut, 4) guna mengidentifikasi seberapa sukses berbagai komponen dari sistem itu telah diimplementasikan, akan membantu jika dilakukan M&E secara berkala terhadap pelaksanaan sistem M&E itu sendiri. Hal ini penting untuk menyediakan landasan yang kokoh untuk perubahan-perubahan yang diperlukan menyangkut sifat, skala, dan waktu implementasi dari rencana aksi. Dan, hal ini jelas penting jika suatu pendekatan uji-coba telah diadopsi; kemudian 5) Rencana aksi diharapkan fokus pada seluruh atau sebagian dari pemangku kepentingan mulai dari K/L, pemerintah daerah, Parlemen, dan kelompok-kelompok masyarakat sipil, termasuk universitas, lembaga riset dan LSM;

Adapun 6) Aksi-aksi yang umumnya diambil, misalnya, meliputi penyediaan pelatihan M&E; penetapan undang-undang, dekrit atau peraturan baru yang diperlukan; menyiapkan pedoman dan standar M&E sebagai turunan dari sistem yang baru; memperkuat dan menyelaraskan sistem pemantauan; dan melakukan berbagai jenis evaluasi, seperti tinjauan cepat (*rapid reviews*) dan evaluasi dampak yang cermat (*rigorous impact evaluation*).

Rencana aksi untuk membangun sistem MP&E pemerintah harus disesuaikan dengan kondisi masing-masing negara dan dengan visi pemerintah tentang sistem M&E mendatang. Visi tersebut akan mencakup penggunaan spesifik yang dikehendaki dari informasi pemantauan dan temuan-temuan evaluasi, apakah nantinya sistem ini dimaksudkan sebagai sistem untuk keseluruhan pemerintah (*whole-of-government system*) ataukah hanya untuk masing-masing kementerian atau badan; pada level pemerintahan mana sistem ini akan diterapkan; alat-alat M&E yang akan digunakan; dan seterusnya.

Rencana aksi yang konkrit akan membantu memfokuskan para pemangku kepentingan utama baik pihak pemerintah maupun pihak donor. Hal ini juga membantu dalam menyediakan tolok-ukur guna mengukur kemajuan yang dicapai dalam upaya mewujudkan visi tentang sistem M&E di masa mendatang-dengan melakukan M&E berkala terhadap sistem tersebut maupun rencana aksi. Hal ini tidak hanya akan membantu untuk mengidentifikasi peluang-peluang yang muncul, tetapi juga memungkinkan kesulitan-kesulitan implementasi dapat diidentifikasi lebih awal dan ditangani.

Hasil studi Mackay menyatakan bahwa munculnya hambatan dan peluang tersebut juga dialami oleh banyak negara. Oleh karenanya dengan adanya berbagai tantangan tersebut, sistem M&E pemerintah biasanya tidak berkembang secara linier dan dapat diprediksi dengan mudah.

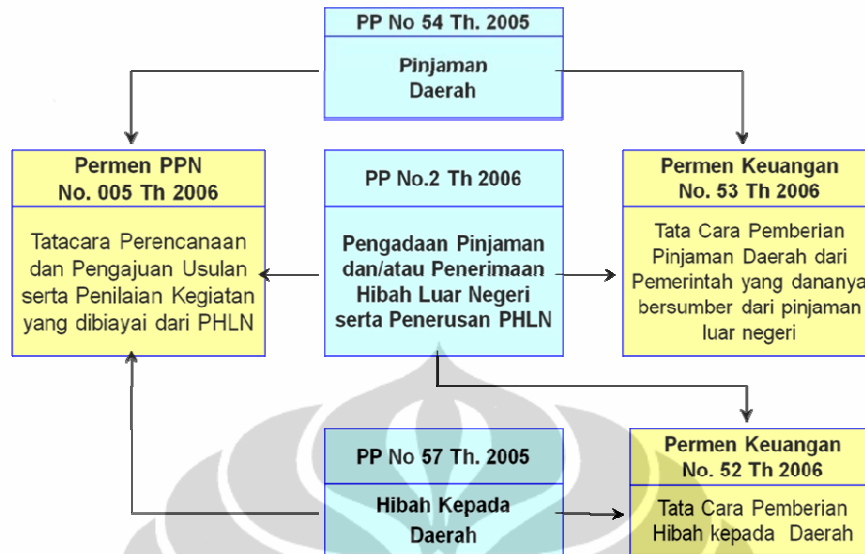
BAB III
KEBIJAKAN DAN PRAKTIK MONITORING DAN EVALUASI
DI INDONESIA
PASKA KESEPAKAKATAN DEKLARASI PARIS

2.4. Kebijakan Monitoring dan Evaluasi (M&E) di Indonesia

2.4.1. Kebijakan M&E Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN)

Dasar pelaksanaan M&E PHLN adalah 1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421); 2) Peraturan Pemerintah (PP) No 2 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Dan/Atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/Atau Hibah Luar Negeri; kemudian peraturan turunannya yakni 3) Kepmen PPN/Ka Bappenas PER.005/M.PPN/06/2006 tentang Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan Serta Penilaian Kegiatan Yang Dibiayai Dari Pinjaman dan/Atau Hibah Luar Negeri; 4) Permen 53/2006 tentang Tata cara pemberian pinjaman daerah dari pemerintah yang dananya bersumber dari pinjaman luar negeri; 5) PP 54/2005 tentang pinjaman daerah; 6) PP 57/2005 tentang hibah kepada daerah; 7) Permen Keuangan 52/2006 tentang tata cara pemberian hibah kepada daerah; serta 8) Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas Nomor : 185/KMK.03/1995 dan Nomor: KEP.031/KET/5/1995. Secara ilustratif dasar rujukan kebijakan M&E PHLN tersebut diilustrasikan pada gambar 3.1 di bawah.

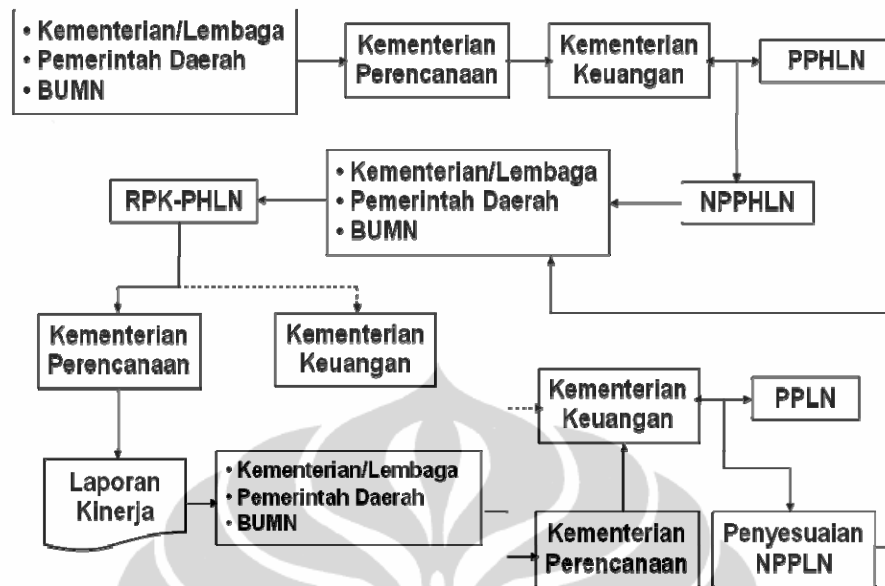
Dalam PP No 2 Tahun 2006 khususnya Bab VII tentang Pelaporan, Monitoring, Evaluasi, dan Pengawasan. Peraturan tersebut mewajibkan kepada pelaksana kegiatan untuk menyampaikan laporan kepada Menteri (kementerian/lembaga terkait) dan Kepala Bappenas secara triwulanan. Laporan tersebut akan berisi tentang proses pengadaan barang/jasa, realisasi penyerapan pinjaman, dan kemajuan fisik kegiatan proyek-proyek yang didanai oleh pinjaman luar negeri.



Gambar 3.1 Hubungan Antara Peraturan M&E PHLN
 Sumber: Dit Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan Bappenas, 2009

Adapun aturan teknis dari PP tersebut yakni Kepmen PPN/Ka Bappenas PER.005/M.PPN/06/2006 khususnya Bab XIII dan XIV yang secara detail mengatur tentang koordinasi pemantauan⁵⁹. Koordinasi pemantauan meliputi pemantauan terhadap proses perencanaan serta pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kegiatan¹.

⁵⁹ PP tersebut mengamanatkan Menteri Perencanaan dan Menteri pada Kementerian Negara/Pimpinan Lembaga pelaksana kegiatan untuk secara reguler melakukan M&E triwulanan. Berdasarkan hasil pelaksanaan M&E triwulanan Menteri Perencanaan mengeluarkan Laporan Kinerja Pelaksanaan Kegiatan yang dibiayai pinjaman dan/atau hibah luar negeri secara triwulanan yang memuat perkembangan pelaksanaan kegiatan dan langkah tindak lanjut yang diperlukan untuk penyelesaian masalah yang dihadapi. Selanjutnya Menteri setelah berkoordinasi dengan Gubernur Bank Indonesia mengeluarkan Laporan Realisasi Penyerapan pinjaman dan/atau hibah luar negeri secara triwulanan atas pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari pinjaman/hibah luar negeri. Berdasarkan laporan yang diterbitkan tersebut Menteri (kementerian/lembaga terkait) dan Menteri Perencanaan mengambil langkah penyelesaian pelaksanaan kegiatan yang lambat atau penyerapan pinjaman yang rendah, termasuk melakukan pembatalan pinjaman atau langkah-langkah lainnya yang diperlukan untuk efektivitas pinjaman. Selain itu Instansi pengawas internal dan eksternal juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan/penggunaan pinjaman dan/atau hibah luar negeri sebagaimana dimanatkan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait. Adapun selanjutnya hasil pengawasan dilaporkan kepada instansi terkait (PP No 2 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Dan/Atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/Atau Hibah Luar Negeri khususnya Bab VII pasal 24-25 tentang Pelaporan, Monitoring, Evaluasi, dan Pengawasan)



Gambar 3.2 Bagan Alir M&E PHLN
 Sumber: Dit Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan Bappenas, 2009

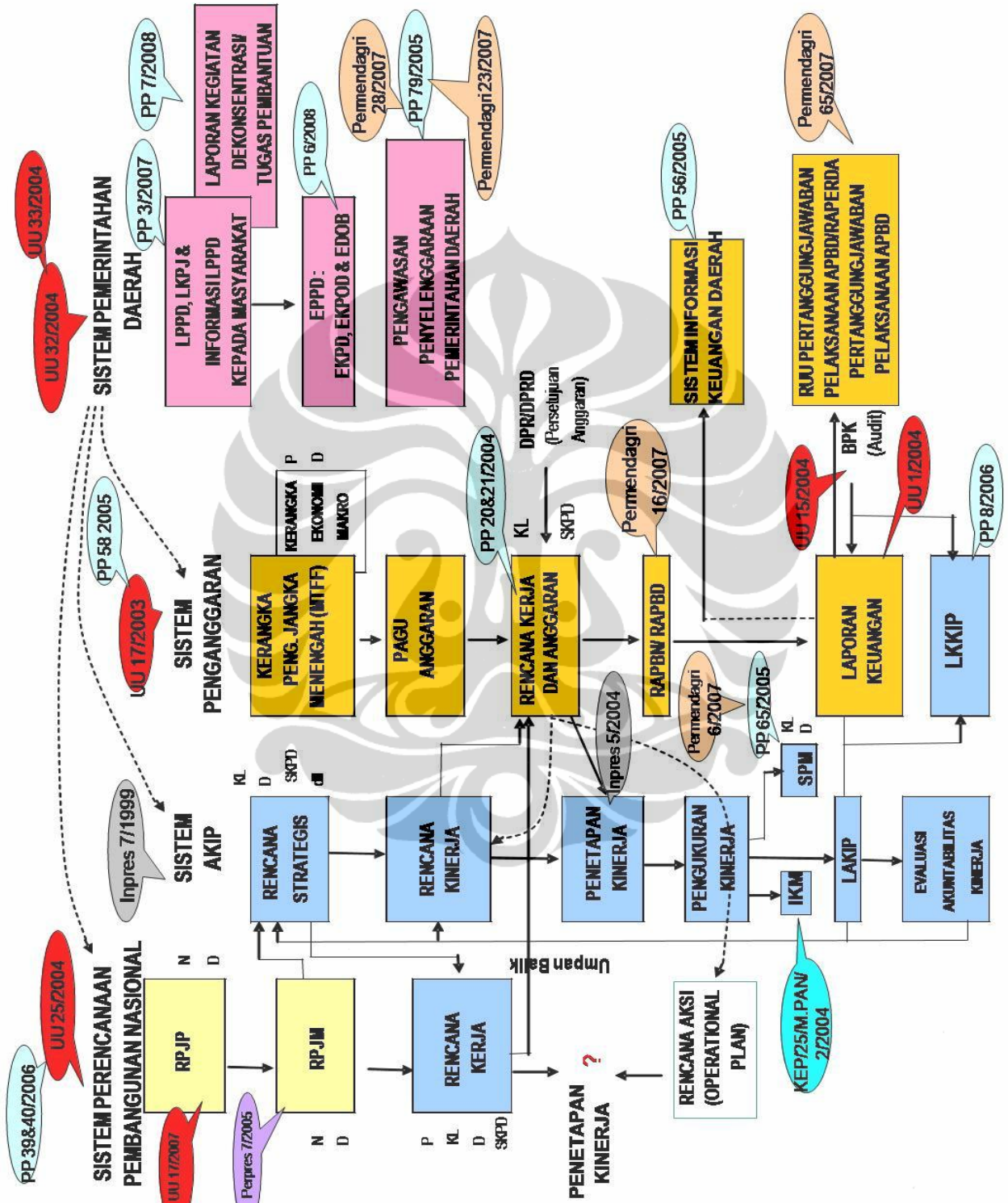
Selain itu, M&E pelaksanaan kegiatan PHLN juga dilakukan ditingkat Kementerian/Lembaga maupun ditingkat Bappenas. Setiap Kementerian/Lembaga menyusun dan mengembangkan sistem M&E sendiri yang mencakup mekanisme, organisasi, format masukan dan keluaran serta frekuensi pelaporan yang berbeda satu dengan lainnya sesuai dengan kebutuhan internal Kementerian/Lembaga masing-masing dan untuk penyusunan laporan ke negara/lembaga donor sesuai ketentuan yang tertuang dalam NPPHLN. Walaupun format laporan berbeda namun kandungan isi dari laporan-laporan tersebut pada umumnya sama yaitu melaporkan tentang perkembangan pelaksanaan fisik, realisasi penyerapan dana, proses pengadaan barang/jasa, permasalahan yang dihadapi dan langkah tindak lanjut yang diperlukan⁶⁰.

2.4.2. Kebijakan M&E Kinerja Pembangunan (Reguler)

Untuk pelaksanaan pemantauan dan evaluasi, pemerintah pusat (kementerian/lembaga) dan pemerintah daerah sudah mengeluarkan

⁶⁰ Laporan Akhir Kajian Dampak Pemantauan Terhadap Kinerja Proyek Pinjaman Luar Negeri, Dit Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan Bappenas, 2009

peraturan perundang-undangan, baik yang berlaku secara nasional maupun terbatas di dalam organisasi sendiri.

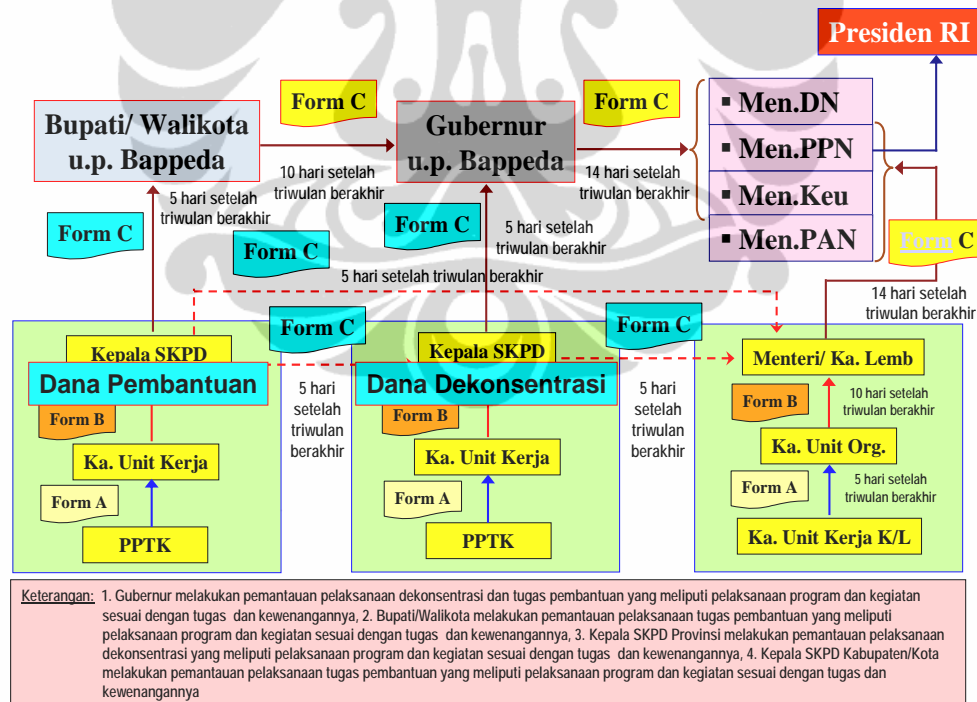


Gambar 3.3 Pemetaan Kebijakan M&E Kinerja Pembangunan
 Sumber: Dit. SPEKP Bappenas, 2008

Menurut hasil kajian terhadap kebijakan M&E yang dilakukan oleh Direktorat SPEKP Bappenas (2008) terdapat 28 peraturan perundang-undangan mengenai pemantauan dan evaluasi kinerja pembangunan yang berlaku secara nasional. Peta keterkaitan antar kedua puluh delapan peraturan perundang-undangan tersebut seperti terlihat pada gambar di atas. Berdasarkan gambar tersebut, kebijakan M&E reguler dikelompokkan ke dalam empat kluster M&E, yakni 1) M&E perencanaan pembangunan nasional; 2) M&E akuntabilitas instansi pemerintah (AKIP); 3) M&E Kinerja Anggaran; dan 4) M&E kinerja pemerintahan daerah. Walaupun ketiga kluster pertama juga berlaku di semua pemerintahan daerah, kluster M&E kinerja pemerintahan daerah dimasukkan juga ke dalam pengelompokan tersebut untuk memudahkan penggambaran secara menyeluruh terhadap hal-hal yang menyangkut pemantauan dan evaluasi yang dilaksanakan di daerah tapi tidak masuk dalam ketiga kluster yang pertama.

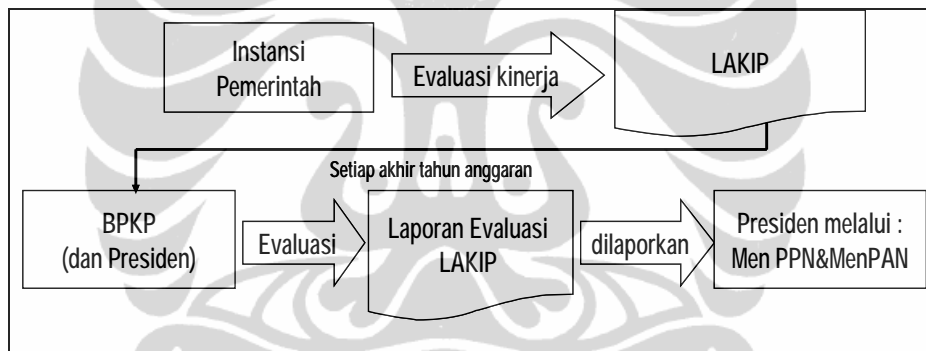
1) M&E Perencanaan Pembangunan Nasional, Untuk menjamin hasil pembangunan telah sesuai dengan rencana maka pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Pimpinan Kementerian/Lembaga/SKPD juga melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan kementerian/lembaga/SKPD periode sebelumnya. Menteri Perencanaan Pembangunan nasional/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/SKPD sesuai dengan tugas dan kewenangannya serta menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan kementerian/lembaga dan evaluasi SKPD. Hasil evaluasi menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan nasional/daerah untuk periode berikutnya. Tata cara pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 2006.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 2006 disebutkan bahwa evaluasi dilakukan terhadap pelaksanaan rencana kerja kementerian/lembaga (renja-KL) dan RKP untuk menilai keberhasilan pelaksanaan dari suatu program/kegiatan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam rencana strategis kementerian/lembaga (renstra-KL) dan RPJM Nasional. Evaluasi dilakukan terhadap pelaksanaan RPJM Nasional dan Renstra-KL untuk menilai efisiensi, efektivitas, manfaat, dampak dan keberlanjutan dari suatu program. Evaluasi dilakukan berdasarkan sumberdaya yang digunakan dan indikator dan sasaran kinerja keluaran untuk kegiatan serta indikator dan kinerja hasil untuk program. Evaluasi dilaksanakan secara sistematis, objektif dan transparan. Mekanisme pemantauan dan pelaporan pelaksanaan rencana pembangunan menurut Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 2006 dapat dilihat pada gambar berikut.



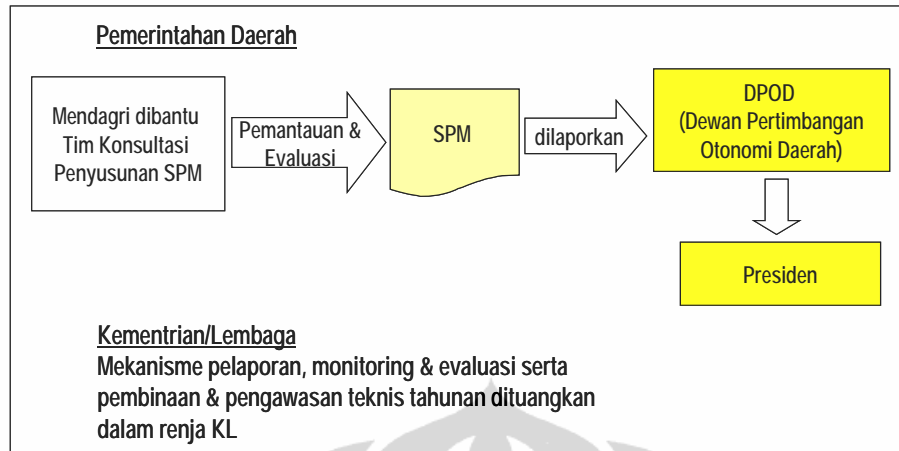
Gambar 3.4 Mekanisme M&E Pelaksanaan Rencana Pembangunan Menurut Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2006
Sumber: Dit SPEKP Bappenas, 2008

2) **Sistem Akuntabilitas Instansi Pemerintah (AKIP)**, Sistem AKIP yang selama ini berjalan mengacu pada Inpres No. 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam sistem ini semua instansi pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah melaksanakan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban instansi pemerintah dalam mencapai visi dan tujuan organisasi. Pada akhir tahun anggaran, mulai tahun anggaran 2000/2001 sampai saat ini, setiap instansi pemerintah menyampaikan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) kepada presiden dan salinannya kepada Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dimana saat ini diambil alih oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Mekanisme evaluasi AKIP dapat dilihat pada gambar di bawah.



Gambar 3.5 Mekanisme Evaluasi AKIP Menurut Inpres No. 7 Tahun 1999
Sumber: Dit. SPEKP Bappenas, 2008

Untuk mengetahui perkembangan kinerja unit pelayanan, instansi pemerintah baik pusat maupun daerah termasuk BUMN/BUMD dan BHMN dikeluarkan Peraturan menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 2007. Alurnya digambarkan di bawah.



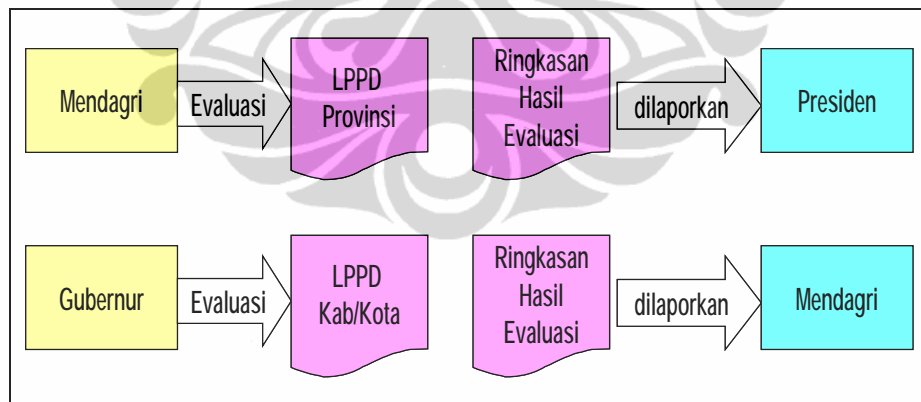
Gambar 3.6 Mekanisme M&E Menurut Permendagri No. 6/2007
Sumber: Dit. SPEKP Bappenas, 2008

3) Sistem Penganggaran, Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2006 menyatakan bahwa dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD, setiap entitas pelaporan wajib menyusun dan menyajikan laporan keuangan dan laporan kinerja sehingga dapat dikatakan peraturan pemerintah ini menganut dua sistem secara bersamaan yaitu sistem AKIP dan sistem penganggaran. Dalam peraturan pemerintah ini, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang menunjuk aparat pengawasan intern pemerintah untuk melakukan evaluasi efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kegiatan Anggaran Pembiayaan dan Perhitungan serta Dana Dekonsentrasi/Tugas Pembantuan pada Pengguna Anggaran/kuasa Pengguna Anggaran yang bersangkutan.

4) Sistem Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2008 tentang Pedoman evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah menyebutkan bahwa pemerintah berkewajiban mengevaluasi kinerja pemerintah daerah atau disebut sebagai evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah (EPPD) untuk mengetahui keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam memanfaatkan hak yang diperoleh daerah dengan capaian keluaran dan hasil yang telah direncanakan. Tujuan utama dilaksanakannya evaluasi adalah untuk menilai kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam upaya peningkatan kinerja untuk mendukung pencapaian tujuan

penyelenggaraan otonomi berdasarkan prinsip tata pemerintahan yang baik. EPPD meliputi evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah (EKPPD), evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah (EKPOD), dan evaluasi daerah otonomi baru (EDOB).

Sumber informasi utama yang digunakan untuk melakukan EKPPD adalah Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD). LPPD adalah laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama satu tahun anggaran berdasarkan rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) yang disampaikan oleh kepala daerah kepada pemerintah. Ruang lingkup LPPD mencakup penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan. Hal yang mengatur tentang LPPD ini diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 3 tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKP) Kepala Daerah kepada DPRD, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada Masyarakat. Secara ilustratif dapat dilihat pada gambar di bawah.

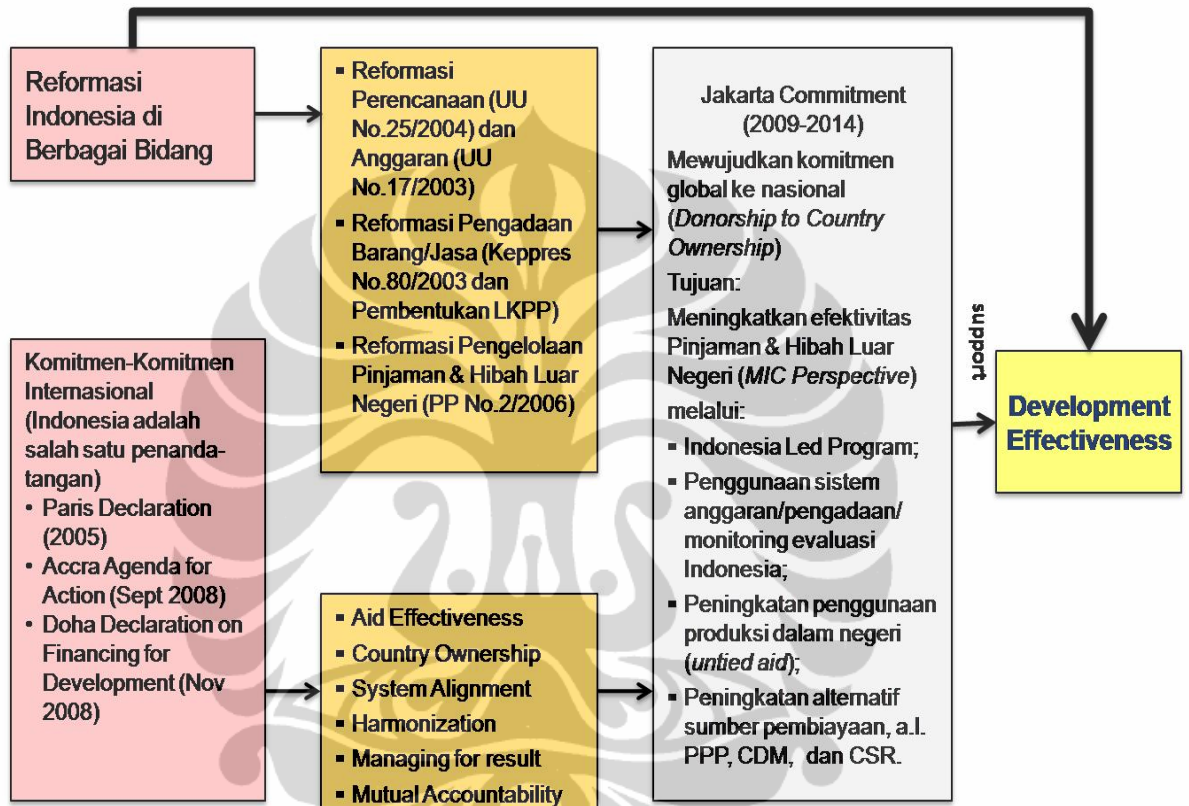


Gambar 3.7 Mekanisme Evaluasi Menurut PP No.3 Tahun 2007

Sumber: Dit. SPEKP Bappenas, 2008

2.4.3. Kebijakan M&E Pencapaian Prinsip Deklarasi Paris (DP)

Kebijakan tentang M&E DP belum diatur secara khusus, namun demikian pemerintah melalui Jakarta Commitment cukup membuktikan keseriusannya untuk mencapai prinsip-prinsip DP. Hubungannya dengan Pencapaian Prinsip Deklarasi Paris dapat dilihat dalam ilustrasi di bawah.



Gambar 3.8 Ringkasan Kerangka Pemikiran Jakarta Commitment : Aid For Development Effectiveness
Sumber: Dit. Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan, Bappenas, 2009

Menurut kebijakan OECD tentang M&E Pencapaian Deklarasi Paris (DP) di tiap-tiap negara penerima bantuan, Pemerintah bersama-sama dengan donor memantau perkembangan implementasi DP untuk periode dua tahunan. Hasil dari pelaksanaan pemantauan terhadap implementasi DP di tiap-tiap negara mitra penting bagi upaya pencapaian tujuan efektivitas bantuan luar negeri. Selain itu informasi yang dikumpulkan akan membawa perbaikan pada upaya bagaimana bantuan

luar negeri dikelola dan dimanfaatkan. Termasuk untuk memperkuat hubungan kemitraan antara donor dan Negara penerima bantuan.

Pihak donor dan Negara mitra mempunyai kepentingan yang sama untuk mendapatkan hasil yang baik dari hasil implementasi DP. Oleh karenanya pelaksanaan M&E terhadap kemajuan yang telah dicapai menjadi penting untuk mendorong donor dan Negara mitra melakukan berbagai upaya perbaikan menuju tercapainya prinsip-prinsip DP demi efektivitas pemanfaatan bantuan luar negeri.

2.5. **Praktik Monitoring dan Evaluasi (M&E) di Indonesia**

Amandemen UUD 1945 mengamanatkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden serta kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, dan diisyaratkan pula tidak akan ada lagi GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) sebagai arahan bagi Pemerintah dalam menyusun rencana pembangunan. Reformasi ini selanjutnya telah menuntut perlunya pembaharuan dalam sistem perencanaan pembangunan dan pengelolaan keuangan negara secara nasional.

Bank Dunia menilai Indonesia cukup berhasil dalam melakukan reformasi anggaran dalam 10 tahun terakhir. Indonesia telah melakukan transformasi yang luar biasa dalam reformasi anggaran, pencapaian Indonesia merupakan hal yang sangat mengejutkan. (Joachim, 2008). Perubahan signifikan dalam reformasi anggaran juga turut serta dalam mendorong pengembangan ekonomi⁶¹.

Sementara Menteri Keuangan menyatakan bahwa sistem anggaran sudah lebih baik sejak adanya UU 17 tahun 2003 tentang keuangan negara. Banyak hal yang semakin transparan dan baik dengan rezim pengelolaan keuangan negara yang baru⁶² yang inheren dengan demokratisasi,

⁶¹ Joachim menilai reformasi sistem penganggaran menjadi modal bagi Pemerintah Indonesia untuk mengembangkan kinerja ekonominya. Di antaranya, dengan potensi penciptaan lapangan kerja, pengurangan kemiskinan, peningkatan investasi, dan layanan publik. Reformasi anggaran juga merupakan sarana untuk mencapai sistem tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

⁶² Reformasi anggaran di Indonesia mengusung tiga tema besar yaitu aplikasi anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*), anggaran yang terkonsolidasi (*unified budget*) dan kerangka anggaran jangka menengah (*medium term budget framework*)

desentralisasi dan transparansi untuk menuju tata kelola pemerintahan yang lebih baik.

Selanjutnya terkait reformasi sistem perencanaan pembangunan, Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah merespon tuntutan perubahan ini dengan menetapkan Undang-Undang (UU) No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Selain untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, secara jelas UU tersebut juga mengamanatkan reformasi perencanaan⁶³.

Dengan demikian pengendalian dan pengukuran kinerja merupakan tahap yang penting dalam pelaksanaan reformasi sistem perencanaan sekaligus optimalisasi pelaksanaan anggaran berbasis kinerja⁶⁴. Bertepatan dengan momentum tersebut, pada Maret 2005 lahirlah konsensus efektivitas dana bantuan luar negeri melalui Deklarasi Paris⁶⁵. Pernyataan tekad dilakukan untuk mengambil langkah-langkah penyelesaian yang berdampak luas dan dapat dimonitor.

Di Indonesia sendiri memang umumnya bentuk maupun kegiatan M&E selama ini sangat beragam, baik yang dilaksanakan pada tingkat Kementerian/Lembaga (K/L) maupun pada tingkat Pemerintah Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) termasuk di dalamnya M&E pinjaman luar negeri. Selain itu diidentifikasi pendanaan untuk kegiatan pemantauan dan

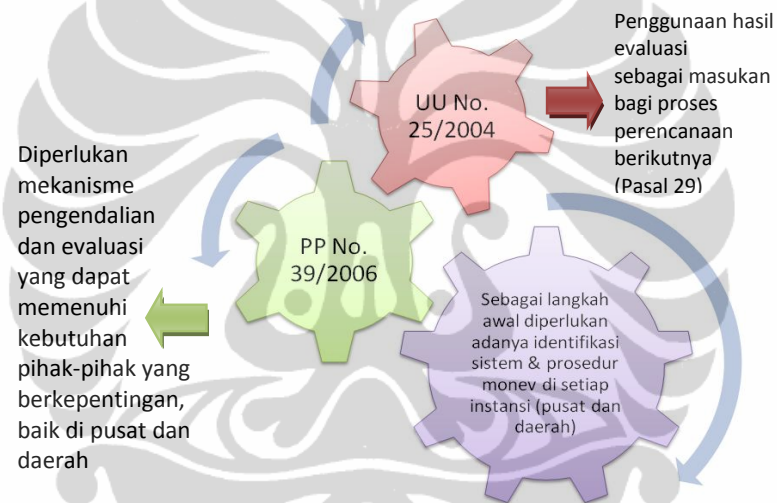
⁶³Dimaksudkan untuk 1) Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah, maupun antar pusat dan daerah; 2) Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; 3) Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan; dan 4) Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan

⁶⁴ Melalui evaluasi kinerja pelaksanaan pembangunan akan dihasilkan informasi kinerja yang dapat menjadi masukan bagi proses perencanaan dan penganggaran. Harapannya program pembangunan menjadi lebih efisien, efektif, disertai dengan akuntabilitas pelaksanaannya yang jelas. Keberhasilan pencapaian sasaran pada semua tingkat pelaksana pembangunan akan dapat diukur dengan menggunakan indikator kinerja yang telah didefinisikan secara tepat sebelumnya.

⁶⁵ Deklarasi Paris tentang Efektivitas Bantuan : Kepemilikan, Harmonisasi, Penyejajaran, Hasil dan Akuntabilitas Timbal-balik. Forum Tingkat Tinggi di Paris 28 Februari-2 Maret 2005. Dihadiri oleh Menteri-menteri Negara-negara Berkembang dan Maju yang bertanggung jawab atas peningkatan pembangunan dan Kepala-kepala Lembaga Pembangunan Multilateral maupun bilateral. Lihat juga Bab II

evaluasi kurang mendapatkan perhatian, sehingga pelaksanaannya menjadi tidak efektif⁶⁶.

Kondisi tersebut mempersulit evaluasi pelaksanaan atas program-program pembangunan nasional termasuk program yang didanai utang luar negeri. Faktor keterbatasan waktu dan sumber daya yang ada dibandingkan jumlah program/kegiatan yang dipantau dan dievaluasi turut menyumbang terhambatnya kegiatan koordinasi dan konsolidasi kegiatan pemantauan-evaluasi. Seperti diketahui hasil pemantauan dan evaluasi harus dapat menjadi masukan penyusunan rencana program/kegiatan untuk tahun berikutnya.



Gambar 3.9 Evaluasi dan Pengambilan Kebijakan

Sumber : Dit. Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan Bappenas, 2008

Hasil evaluasi terhadap kinerja pemantauan dan evaluasi yang dilakukan oleh Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan (SPEKP) Bappenas pada tahun 2008 menghasilkan kesimpulan bahwa kinerja M&E secara umum masih belum cukup efektif⁶⁷.

⁶⁶ SPEKP, Bappenas 2008

⁶⁷ Hal ini terlihat dari: 1) kurangnya sinkronisasi terhadap informasi perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah; 2) kurang terkoordinasinya perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan antara Kementerian/Lembaga di pusat dan daerah; 3) hasil pemantauan dan evaluasi belum sepenuhnya digunakan sebagai umpan balik untuk bahan perencanaan selanjutnya; 4) hasil pemantauan dan evaluasi belum terkompilasi dengan baik; 5) terjadinya inefisiensi pemantauan dan evaluasi karena pelaksanaan yang

Memperhatikan kondisi di atas dan adanya upaya penataan dan penyempurnaan mendasar terhadap sistem M&E yang didorong oleh masyarakat internasional melalui Deklarasi Paris (2005) menjadi momentum bagi perbaikan sistem M&E di Indonesia. Bappenas sebagai lembaga dengan tugas, pokok, dan fungsi untuk mempersiapkan perencanaan pembangunan nasional diperkuat fungsi M&Enya dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi pelaksanaan Rencana Pembangunan.

Selanjutnya sebagai pendukung dibentuklah Unit Kerja Eselon (UKE) I Bidang Evaluasi Kinerja Pembangunan di penghujung 2007 melalui Peraturan M.PPN/Kepala Bappenas Nomor: PER. 005/M.PPN/10/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. UKE I tersebut diperkuat oleh tiga unit tim evaluasi setara Eselon II pada awal tahun 2008 yakni: 1) Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah; 2) Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Sektoral; dan 3) Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan.⁶⁸

Bergulir terus, pada awal tahun 2009 tepatnya pada tanggal 12 Januari 2009 Pemerintah Indonesia menandatangani kesepakatan dengan 22 negara dan lembaga multilateral donor dalam sebuah kesepakatan "*Jakarta Commitment*".⁶⁹ Langkah ini dianggap telah sesuai dengan

tumpang tindih; dan 6) masih banyaknya jenis format pelaporan yang harus disampaikan oleh pihak pelaksana rencana pembangunan. Dalam Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan, Bappenas (2008): Laporan Kegiatan Koordinasi Dan Konsolidasi Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Tahun Anggaran 2008

⁶⁸ Ibid

⁶⁹ Kesepakatan bersama ini untuk melaksanakan langkah-langkah baik pada masing-masing pihak maupun secara bersama bagi peningkatan efektivitas pinjaman/hibah luar negeri dalam pembangunan dengan mengedepankan fungsi monitoring dan evaluasi. Komitmen yang disepakati pada pertemuan di Jakarta tersebut ditandatangani pada 12 Januari 2009 bersama-sama antara Pemerintah Indonesia dengan negara dan lembaga multilateral pemberi pinjaman/hibah luar negeri. Dokumen tersebut berisi kesepakatan bersama untuk melaksanakan langkah-langkah baik pada masing-masing pihak maupun secara bersama bagi peningkatan efektifitas pinjaman/hibah luar negeri menuju tercapainya efektifitas pembangunan nasional. Dokumen Jakarta Commitment ditandatangani oleh 22 mitra kerja sama pembangunan multilateral dan bilateral. Wakil-wakil Development Partner yang menandatangani Jakarta commitment adalah, Asian Development Bank, Australia, Austria, Canada, European Commission, Finlandia, France, Agence Francaise de Development, Germany, Italy, Japan, Japan Internasional Cooperation Agency, Korea, The Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Sweden, United Kingdom, United State of America, United Nations, dan World Bank (Bappenas, 2009).

kesepakatan internasional Deklarasi Paris (2005), Accra Agenda for Action (2008) dan Doha Conference⁷⁰. Indonesia memandang agar kesepakatan-kesepakatan global itu menjadi langkah konkrit tidak hanya retorik maka harus ada komitmen bersama di tingkat nasional masing-masing negara penerima Official Development Assistance (ODA) untuk mewujudkan pemanfaatan ODA yang lebih efektif, dengan semangat mengubah dari *Donorship* menuju *Ownership*.

Setelah dua tahun CGI resmi dibubarkan, implementasi “The Jakarta Commitment” terus dioptimalkan. Di penghujung jabatannya, Paskah mengatakan, pihaknya terus mendorong agar pemerintah dapat mengimplementasikan Deklarasi Paris, mengingat selama ini negara pengutang senantiasa menentukan syarat-syarat yang rumit untuk pengelolaan utang. Implementasi Deklarasi Paris dapat membantu memperbaiki kinerja manajemen utang dan ke depan dapat menurunkan rasio utang atas Produk Domestik Bruto (PDB). Sebagai contoh, India pada tahun 2000 rasio utangnya sekitar 25 persen dan dalam lima tahun melalui deklarasi Paris, India bisa menekan menjadi hanya lima persen⁷¹.

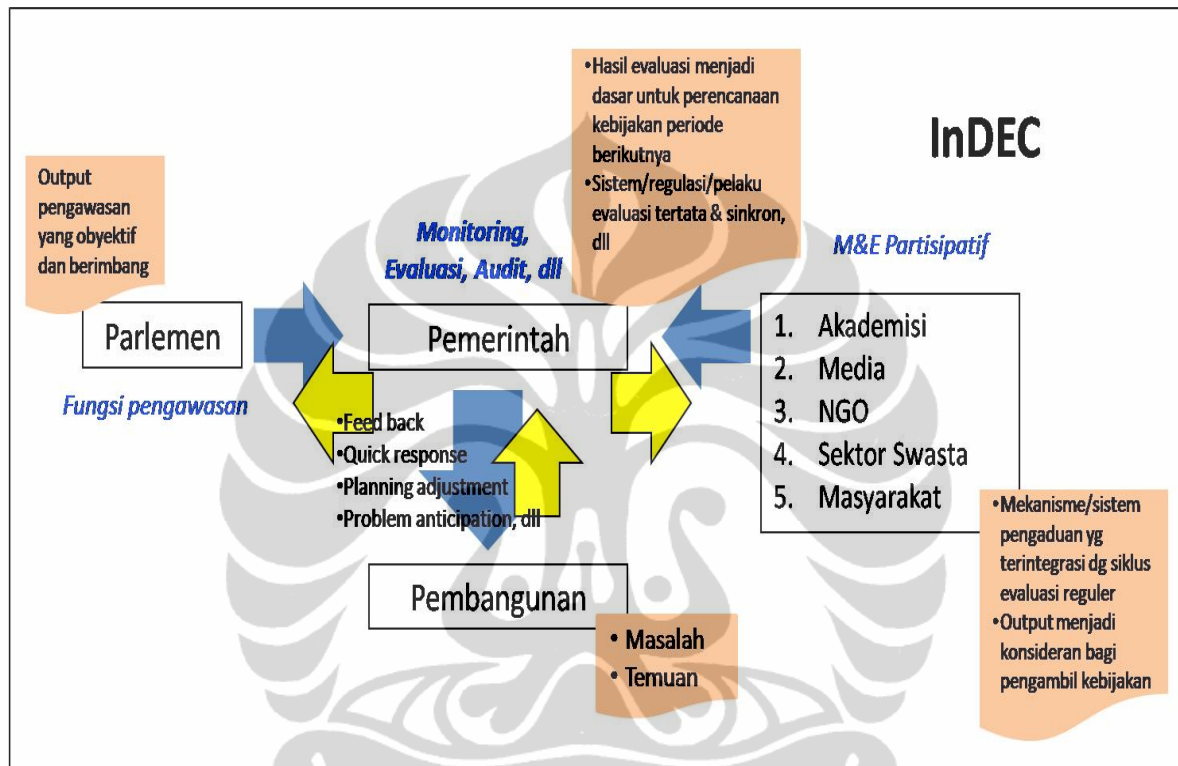
Momentum untuk akselerasi fungsi monitoring dan evaluasi ke berbagai bidang terus menggelinding. Hal ini juga mendorong inisiasi bagi pembentukan wadah untuk para pemerhati dan praktisi M&E di Indonesia yang bertekad untuk menuntaskan persoalan belum optimalnya kinerja M&E dengan tiga pilar utama sebagai pendorong yakni parlemen, pemerintah, dan *civil society* (Secara ilustratif dapat dilihat pada gambar di bawah). Pada tanggal 4 Juni 2009 dideklarasikanlah pembentukan komunitas evaluasi InDEC⁷². Akselerasi tidak berhenti melalui InDEC,

⁷⁰ Review on Financing for Development (2008).

⁷¹ Paskah Suzetta adalah Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dalam Kabinet Indonesia Bersatu menggantikan Sri Mulyani (7 Desember 2005 – 22 Oktober 2009), Berita Sore: Paskah: 100 Hari Pertama Sebaiknya Perbaiki Regulasi, Rabu, Okt 21, 2009

⁷² InDEC (*Indonesian Development Evaluation Community*) merupakan wadah bagi para praktisi, pelaku, dan pemerhati M&E dari kalangan profesional, aparat pemerintah baik dari kementerian/lembaga (K/L) atau daerah, parlemen, aktivis NGO, jurnalis, akademisi, dan pekerja di sektor swasta yang mempunyai visi dan misi guna mewujudkan fungsi pengawasan dan evaluasi pembangunan untuk Indonesia yang lebih baik. Secara khusus, pembentukan wadah bagi evaluator tersebut dimaksudkan untuk membangun dan mengembangkan hubungan kerja antar praktisi, pelaku, dan pemerhati M&E untuk menciptakan nilai tambah dan manfaat yang besar bagi penciptaan iklim dan profesi M&E di Indonesia ke arah yang lebih baik dan

tanggal 22 Oktober 2009 pada Unit Kerja Presiden juga dibentuk Unit Kerja Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) yakni sebuah unit kerja yang dibentuk oleh Presiden untuk menjalankan tugas-tugas khusus sehubungan dengan monitoring dan evaluasi kinerja pembangunan yang dijalankan oleh Kabinet Indonesia Bersatu II⁷³.



Gambar 3.10 Grand Strategy Fungsi M&E dan Stakeholder Paska InDEC
Sumber: InDEC, 2009

2.5.1. Praktik M&E Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN)

Dalam Kajian Bappenas tentang Dampak Pemantauan Pendanaan Pembangunan Terhadap Kinerja Pelaksanaan Pinjaman Luar Negeri (2009) dijelaskan bahwa pemantauan yang dilaksanakan saat ini adalah pemantauan berdasarkan laporan dari Kementerian Negara/Lembaga.

kondusif sehingga berbagai masalah yang ada terkait dengan belum optimalnya kinerja pelaksanaan M&E di Indonesia dapat terjawab. Dengan optimalnya kinerja pelaksanaan M&E di Indonesia, maka diharapkan secara sekaligus juga akan mendorong kinerja pembangunan nasional ke arah yang lebih baik pula. Lihat <http://indec-indonesia.org> (2009)

⁷³ Kepala UKP4 adalah Kuntoro Mangkusubroto, yang penunjukannya dilakukan bersamaan dengan Kabinet Indonesia Bersatu II, [Http://wikipedia.org/id](http://wikipedia.org/id)

Laporan tersebut digunakan Bappenas sebagai bahan untuk rapat pemantauan proyek-proyek pinjaman luar negeri yang dilaksanakan setiap 3 (tiga) bulan bersama Kementerian/Lembaga pelaksana proyek, lembaga donor (kreditur) dan instansi terkait lainnya (Departemen Keuangan, Bank Indonesia, BPKP). Pemantauan digunakan untuk mengidentifikasi permasalahan yang timbul dalam implementasi rencana, sehingga dapat mengambil tindakan sesegera mungkin untuk mengatasinya.

Dari data awal yang dikumpulkan dapat diidentifikasi bahwa selama 3 tahun terakhir kinerja pelaksanaan proyek pinjaman luar negeri masih belum sesuai dengan yang ditargetkan. Hal ini terlihat dari pencapaian disbursement yang pada akhir tahun selalu di bawah target yang telah ditetapkan (rata-rata 72%)⁷⁴. Analisis dilakukan terhadap tujuan SKB No 185/KMK.03/1995, frekwensi pelaporan, mekanisme pemantauan, laporan LPKPHLN, desain pelaporan (format LPKPHLN, sumber data masukan, frekwensi dan distribusi laporan, pelaksanaan LPKPHLN, dan output. Selain itu kajian juga mengukur dampak pemantauan terhadap disbursement, pengurangan permasalahan, kinerja PHLN, dan penguatan kerjasama dengan stakeholder. Adapun hasil dan temuan dari kajian dampak M&E terhadap kinerja PHLN antara lain sebagai berikut :

- a. Tujuan pemantauan baru mengidentifikasi masalah dan merumuskan tindak lanjut, belum melakukan pemantauan terhadap follow up tindak lanjut sehingga hasilnya kurang maksimal;
- b. Format LPKPHLN yang masih belum sempurna⁷⁵;

⁷⁴ Laporan Akhir Kajian Dampak Pemantauan Terhadap Kinerja Proyek Pinjaman Luar Negeri, Dit Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan Bappenas, 2009

⁷⁵ 1). (Form A, keuangan) Penyajian laporan keuangan disusun per paket kontrak/kegiatan kurang konsisten dengan alokasi dana pada formulir A yang dirinci menurut kategori; 2) (Form A) Belum melaksanakan prinsip *Paris Declaration* tentang perlu adanya harmonisasi antara sistem monitoring dan evaluasi dengan kebutuhan informasi dari dana dimana penyajian realisasi keuangan adalah perkategori sesuai dengan alokasi dananya; 3) (Form A) Pada umumnya implementing agency/satker menghadapi kendala dalam mendapatkan data/dokumen *disbursement* secara lengkap sehingga data realisasi *disbursement* seringkali kurang akurat; 4) (Form C, status permasalahan) Isi laporan belum memuat data tentang pemantauan atas pelaksanaan tindak lanjut mencakup penanggung jawab, Target waktu/tanggal penyelesaian, Status penyelesaian masalah dalam proses dan oleh siapa, Tanggal selesainya pelaksanaan tindak lanjut, dan Pengaruh tindak lanjut selesai terhadap penyerapan dana; 5) Formulir bagian D5 Status Penyerapan tumpang tindih dengan Formulir B Rincian Pelaksanaan bagian A Keuangan; 6) (Form B Ringkasan Pelaksanaan

- c. Pelaksanaan LPKPHLN Kementerian/Lembaga belum optimal⁷⁶;
- d. Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri yang dikeluarkan oleh Bappenas berpotensi menghasilkan informasi yang misleading serta belum mampu menangkap seluruh informasi tentang kinerja PHLN⁷⁷;

2.5.2. Praktik M&E Kinerja Pembangunan (Reguler)

Dilema antara pentingnya peran M&E bagi pembangunan dan kompleksitas permasalahan terkait kinerja pelaksanaan M&E itu sendiri merupakan amanat bagi Bappenas dengan unit kerja evaluasinya yang baru terbentuk pada tahun 2007 dan lengkap perangkatnya pada awal 2008 untuk menata dan memperbaikinya⁷⁸. Pada awal terbentuknya, Direktorat

Dalam Tahun Anggaran) Satuan Kerja/PPK seringkali menghadapi kesulitan dalam menyajikan data *disbursement* yang akurat karena Satuan Kerja/PPK biasanya tidak mendapatkan dokumen *disbursement* dari negara donor/Departemen Keuangan secara lengkap; 7) (Form D Status Paket Kontrak) Data realisasi penyerapan pada umumnya sulit disajikan secara akurat karena Satuan Kerja/PPK mengalami kesulitan untuk memperoleh dokumen *disbursement* dari negara donor dan/atau Departemen Keuangan secara lengkap

⁷⁶ 1) Penyusunan laporan tidak sesuai dengan petunjuk pengisian LPKPHLN dari Bappenas; 2) Tidak ada tanggal penandatanganan Induk NPPHLN dan NPPHLN; 3) Tidak ada rincian alokasi dana untuk masing-masing kategori pinjaman. Sehingga tidak sesuai petunjuk pengisian LPKPHLN; 4) Total nilai kontrak melebihi jumlah alokasi dana PHLN; 5) Data yang tidak akurat; 6) Penyerapan perkategori tidak dapat diketahui. Tidak melakukan harmonisasi dengan kebutuhan informasi pemberi pinjaman yaitu realisasi penyerapan per kategori; 7) Belum melaporkan pemantauan follow up tindak lanjut; 8) Data status Paket kontrak tidak disajikan dalam Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek PLN; 9) Banyak data yang tidak diisi dengan lengkap; 10) D.5. Status Penyerapan ini tumpang tindih dengan Formulir B bagian A : Keuangan; 11) Kurang relevan dengan tujuan pemantauan yaitu memantau realisasi fisik dan penyerapan dana.

Namun bermanfaat untuk menyusun pagu indikatif yaitu perkiraan pagu anggaran yang diberikan kepada kementerian/lembaga sebagai acuan dalam penyusunan rencana kerja kementerian/lembaga (RK-KL).

⁷⁷ 1) Format laporan diantara beberapa pemberi pinjaman berbeda/tidak seragam; 2) Adanya laporan penarikan dan penyerapan bulanan mengindikasikan bahwa laporan kinerja pelaksanaan proyek PLN tidak semata-mata disusun dari laporan LPKPHLN Kementerian/Lembaga; 3) Belum ada laporan penyerapan dana per kategori. Hal ini diperlukan karena alokasi dana dalam NPPHLN dirinci per kategori sehingga laporan PCR/ICR juga per kategori. Adanya laporan per kategori akan berguna untuk penyusunan PCR/ICR. Dengan demikian ada harmonisasi dengan sistem pemberi pinjaman; 4) Laporan kinerja pelaksana proyek PLN hanya memuat laporan penyerapan keuangan dan permasalahan proyek-proyek saja. Adapun perkembangan pelaksanaan kegiatan fisik dan proses pengadaan barang/jasa belum tercantum didalamnya; 5) Laporan hanya memantau realisasi penyerapan dana. Identifikasi permasalahan dan tindak lanjut belum berfungsi sebagai pengendalian pelaksanaan untuk melakukan koreksi atas penyimpangan kegiatan, akselerasi atas keterlambatan pelaksanaan atau penyerapan dana dan klasifikasi atas ketidakjelasan pelaksanaan rencana; 6) Laporan kinerja pelaksanaan proyek PLN lebih bermanfaat untuk Executing Agency dan kurang memberi manfaat bagi Implementing Agency/ Penanggung jawab kegiatan proyek.

⁷⁸ Tugas, pokok, dan fungsi Unit Evaluasi Bappenas yakni a) perumusan kebijakan dan koordinasi pelaksanaan pemantauan dan evaluasi kinerja pembangunan nasional; b) pemantauan, evaluasi,

Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan (SPEKP) menggagas tiga kegiatan strategis. Kegiatan tersebut *pertama* yakni koordinasi dan konsolidasi pelaksanaan M&E atas pelaksanaan rencana pembangunan yang dilaksanakan oleh setiap Kementerian/Lembaga dan pemerintah daerah. *Kedua* adalah kegiatan *Assessment* dan Peningkatan kapasitas bagi pelaku M&E. Dan *ketiga* adalah kajian terhadap berbagai regulasi yang mengatur tentang pelaksanaan M&E. Ketiga kegiatan tersebut menjadi justifikasi bagi perbaikan sistem M&E ke depan.

1. Koordinasi Dan Konsolidasi Pelaksanaan M&E Atas Pelaksanaan Rencana Pembangunan

Kegiatan ini dilakukan untuk memetakan kegiatan M&E yang dilaksanakan di instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah), untuk selanjutnya memetakan peraturan/perundangan yang terkait dengan evaluasi kinerja, dalam rangka mengembangkan/menyempurnakan sistem dan prosedur evaluasi kinerja pembangunan yang sudah ada⁷⁹.

Hasil-hasil yang diperoleh dari kegiatan koordinasi yang dilakukan antara Bappenas dan Kementerian/Lembaga pusat dan daerah tersebut antara lain mencakup:

- a. Banyaknya peraturan perundangan yang diterbitkan terkait M&E dimana masing-masing peraturan tersebut tidak bersinergi, sehingga

dan penilaian pelaksanaan program, lintas program, prioritas Rencana Kerja Pemerintah serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional termasuk agenda pembangunan yang dicanangkan oleh Presiden; c) pelaksanaan hubungan kerja di bidang pemantauan dan evaluasi kinerja; d) pelaksanaan tugas lain yang di berikan oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional sesuai dengan bidangnya (Kepmen Bappenas 005/2007)

⁷⁹ Koordinasi dilakukan melalui pertemuan yang melibatkan 10 (sepuluh) Kementerian/Lembaga dan 4 (empat) Bappeda Provinsi/Kab/Kota yang dianggap mewakili sebagai responden utama. Pemilihan responden dilakukan secara *purposive* yakni pada lembaga/daerah yang dianggap mewakili karakter yang akan diteliti. Adapun informasi dan data yang dikumpulkan antara lain mencakup: 1) Sistem dan prosedur serta mekanisme pelaporan di masing-masing K/L termasuk permasalahan dan kendala dalam pelaksanaan pemantauan dan evaluasi kinerja pembangunan; 2) Persepsi tentang pengembangan set variabel sebagai indikator kunci yang telah digunakan oleh K/L dalam evaluasi pencapaian program dan kegiatan pembangunan di masing-masing K/L termasuk pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan; 3) Data dan informasi yang telah dikumpulkan oleh K/L dalam pelaksanaan pemantauan dan evaluasi kinerja pembangunan; 4) Usulan penyempurnaan sebagai saran perbaikan terhadap sistem dan mekanisme pelaporan evaluasi kinerja pembangunan.

- menyulitkan K/L dan daerah dalam melakukan evaluasi terhadap perencanaan pembangunan yang telah berjalan
- b. Rujukan regulasi yang beragam menimbulkan inefisiensi pada tahap pelaksanaan M&E
 - c. Beragamnya regulasi tentang evaluasi menyebabkan kebingungan dan tumpang tindih pada aspek pelaksanaannya (utamanya bagi daerah)
 - d. Menimbulkan akibat adanya alokasi sumberdaya yang tidak efisien mengingat sumberdaya, tenaga, serta waktu banyak dihabiskan untuk menyusun laporan guna memenuhi kebutuhan administratif dibanding melaksanakan evaluasi perencanaan
 - e. Belum adanya sinkronisasi dan integrasi untuk laporan M&E yang dibuat,
 - f. Belum terpadunya sistem database M&E yang ada serta mekanisme pelaporan yang belum optimal menyebabkan hasil evaluasi tersebut tidak mudah diakses oleh K/L atau daerah lain, sehingga akuntabilitas dan transparansi laporan menjadi rendah dan cenderung tidak ditindaklanjuti.
 - g. Adanya ketergantungan terhadap laporan yang disampaikan dari daerah.
 - h. Tidak adanya sistem *reward* dan *punishment* dalam melakukan *money* dan menyusun laporannya.
 - i. Hasil evaluasi yang dilakukan belum dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam proses perencanaan periode berikutnya.

2. *Assessment* dan Peningkatan Kapasitas Pelaku M&E

Dalam Kajian Bappenas⁸⁰ disebutkan bahwa tersedianya sumber daya manusia yang memiliki keahlian dalam evaluasi dengan jumlah yang memadai sampai saat ini belum tersedia. Selain itu dari hasil wawancara terhadap beberapa staf yang ada pada unit evaluasi Bappenas (kurang lebih sebanyak 30 staf), penulis mendapatkan gambaran bahwasanya sebagian besar responden yang diwawancara tidak pernah terlibat secara aktif dalam

⁸⁰ Kajian Kebijakan Evaluasi (2008, Bab V, p. 73)

kerja-kerja M&E. Rata-rata mengatakan bahwa kerja M&E merupakan bidang baru. Dinyatakan pula bahwa mereka masih dalam tahap pembelajaran termasuk dalam menjalankan aktivitasnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kapasitas pelaku M&E pada unit evaluasi Bappenas yang diharapkan dapat membawa perubahan pada sistem yang lebih baik masih terbatas.

Namun demikian, keterbatasan kapasitas staf tersebut tidak lantas diabaikan. Dari hasil pengamatan, sepanjang tahun 2008 terdapat beberapa kegiatan peningkatan kapasitas M&E yang diikuti oleh staf evaluasi Bappenas yakni *knowledge sharing* sistem M&E dari Negara lain, pelatihan *logic model* untuk dapat menyusun desain M&E yang sinkron dengan *planning* dan *budgeting*, pelatihan STATA untuk pemrosesan data hasil M&E, pelatihan *electronic reporting*, dan pelatihan internasional-SHIPDET (*Shanghai International Program for Development Evaluation Training*) maupun IPDET (*International Program for Development Evaluation Training*). Adapun pelaksanaan kegiatan tersebut didukung oleh lembaga donor diantaranya GRS II-CIDA, World Bank, UNDP, dan AusAID.

3. Kajian Kebijakan M&E

Untuk pelaksanaan M&E secara khusus, Pemerintah telah menyiapkan perangkat peraturan yang termuat dalam Peraturan Pemerintah No 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian Dan Evaluasi pelaksanaan Rencana Pembangunan. Dalam aturan ini yang dimaksud dengan Evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (input), keluaran (output), dan hasil (outcome) terhadap rencana dan standar.

Dalam pelaksanaannya, ternyata peraturan M&E tidak hanya dimiliki oleh Bappenas sebagai unit yang melaksanakan M&E, tetapi juga oleh instansi lain meskipun dalam fokus area yang berbeda. Setiap Instansi memiliki dasar hukum yang berbeda-beda dalam melakukan M&E, sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing lembaga. Dalam setiap

peraturan tersebut, M&E tidak hanya melibatkan satu lembaga tetapi terkait juga dengan instansi lainnya.

Pelaksanaan M&E telah mempunyai dasar hukum yang cukup beragam (28 peraturan perundang-undangan). Dari kedua puluh delapan peraturan tersebut, hanya 20 peraturan yang memuat tentang pelaksanaan evaluasi, dimana terdapat beberapa peraturan yang tumpang tindih terutama beberapa peraturan evaluasi yang merupakan turunan dari UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu PP Nomor 8 tahun 2008 dan PP Nomor 6 tahun 2008.

Dari semua peraturan perundang-undangan mengenai evaluasi tercermin bahwa pelaksanaan evaluasi selama ini bersifat top down dengan frame time masing-masing peraturan berbeda-beda. Tujuan pelaksanaan evaluasi termuat cukup jelas dimana berbeda antar peraturan perundang-undangan. Sedangkan kejelasan tanggung jawab terhadap hasil evaluasi tidak termuat secara jelas. Demikian pula sistem reward and punishment juga belum termuat dalam seluruh peraturan perundang-undangan tentang evaluasi.

Temuan yang lain adalah adanya 1) Inefisiensi sebagai akibat banyaknya tipe dan jumlah laporan yang harus dikirimkan (wujud ketaatan dari peraturan terkait M&E yang ada yakni sebanyak 7 Undang-Undang, 11 Peraturan Pemerintah, 1 Perpres, 1 Inpres, 2 Kepmen, 4 Permendagri, 20 Laporan Kementerian/Lembaga, 58 Laporan Pemda); 2) Inefisiensi sebagai akibat besarnya biaya pelaporan yang harus dikeluarkan oleh sebanyak 74 Kementerian/Lembaga, 653 Eselon I, 11.240 Eselon II, 33 Provinsi, 990 SKPD, 441 Kabupaten, 13.230 SKPD, dan diperkirakan kebutuhan kertas mencapai 112.757 rim/tahun (sekitar 225 ton), termasuk biaya antar yang harus dikeluarkan, dll.

4. Rencana Kerja Pengembangan Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan, Bappenas

a. Membangun sistem M&E yang terintegrasi

Untuk menghindari terjadinya evaluasi yang tumpang tindih, maka akan diupayakan terjadinya proses evaluasi yang terintegrasi yang dapat mengakomodir semua tujuan evaluasi yang ada dari semua peraturan perundang-undangan. Bappenas dalam hal ini sebagai *Central Planning Agencies* akan merumuskan sistem evaluasi yang terintegrasi tersebut, sehingga proses evaluasi kinerja pembangunan dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Keberadaan Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan Bappenas menjadi hal yang strategis yang memungkinkan proses evaluasi terintegrasi tersebut dapat dilakukan. Untuk itu dukungan Sumber Daya Manusia dan Dana yang memadai sangat diperlukan guna menjamin proses pengembangan sistem evaluasi yang terintegrasi ini berjalan dengan baik. Penggunaan sistem informasi evaluasi yang terkomputerisasi memungkinkan terwujudnya sistem evaluasi yang terintegrasi dan menjamin efektifitas serta efisiensi proses integrasi evaluasi.

b. Mengembangkan sistem M&E yang Bersifat Top Down-Bottom Up

Jika selama ini paradigma top down masih begitu kuat dalam proses evaluasi, maka hal tersebut akan dirubah. Proses evaluasi perlu dilakukan secara dua arah, yakni top down dan bottom up. Evaluasi perlu mendapat masukan dari bawah, karena mereka merupakan pelaku langsung dari kegiatan atau program pembangunan yang telah berjalan. Proses evaluasi yang bersifat top down dan bottom up memungkinkan terjadinya kesepahaman antara perencana pembangunan dan pelaksana pembangunan di lapangan.

c. Informasi Hasil M&E Disampaikan Secara Terbuka & Dapat Dipertanggungjawabkan.

Informasi mengenai hasil evaluasi kinerja pembangunan akan dilakukan secara terbuka dalam artian dapat diakses oleh seluruh stakeholder yang membutuhkan. Keterbukaan ini sekaligus merupakan bentuk akuntabilitas pemerintah kepada masyarakat. Pelibatan stakeholder, seperti tokoh masyarakat, media massa, lembaga swadaya masyarakat, dan

lain sebagainya, dalam proses evaluasi dapat meningkatkan objektivitas dari hasil sebuah evaluasi. Karena bagaimanapun mereka-mereka yang terkena dampak dari kegiatan atau program seringkali lebih mampu memberikan penilaian atas efektifitas kegiatan atau program yang sedang berjalan. Dengan kata lain, mereka seringkali lebih mampu memberikan respon terhadap kinerja pembangunan yang mereka alami sendiri. Penggunaan sistem informasi yang terkomputerisasi serta penggunaan internet (secara On Line) akan sangat membantu dalam mendorong terjadinya keterbukaan dalam evaluasi. Penggunaan sistem on line akan memudahkan masyarakat mengakses hasil evaluasi dan memberi tanggapan terhadap hasil evaluasi. Hal ini juga mendorong terjadinya pertanggungjawaban publik yang lebih baik.

d. Sistem Insentif untuk Hasil Evaluasi

Suatu kegiatan akan lebih memiliki makna jika hasil dari kegiatan tersebut menentukan kegiatan berikutnya. Dalam hal ini hasil evaluasi yang hanya terkumpul menjadi sekedar tumpukan laporan tidak memberikan dorongan bagi pembuatnya kecuali sekedar karena keterpaksaan. Hasil evaluasi sedianya berpengaruh pada insentif yang akan diterima, oleh karena itu sistem insentif untuk hasil evaluasi perlu dirumuskan dengan baik. Adanya sistem insentif yang baik akan dapat menjadi faktor motivasi yang baik untuk terciptanya laporan hasil evaluasi kinerja yang bermutu. Digunakannya hasil evaluasi sebagai acuan terhadap proses perencanaan kegiatan atau program tahun berikutnya juga akan memberikan dorongan bagi terciptanya laporan hasil evaluasi kinerja yang bermutu.

e. Penyempurnaan Pada Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 2006 dan Inpres No. 7 tahun 1999 akan direvisi

Dalam rencana penyempurnaan Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 2006 dan Inpres No. 7 tahun 1999, keempat rekomendasi di atas akan diakomodir ke dalam peraturan tersebut.

f. Penyempurnaan Pada Sistem Pengumpulan Data dan Pelaporan Hasil M&E

Rencana ini mencakup: 1) Penciptaan sistem dan langkah yang sederhana dimana daerah bersedia menyusun dan mempublikasikan hasil laporannya secara elektronik melalui website masing-masing daerah dengan demikian semua pihak (dengan batasan dan level keamanan tertentu) yang membutuhkan publikasi laporan tersebut dapat mengunduhnya sesuai kebutuhan masing-masing; 2) Menciptakan format dan sistem *electronic database* yang terintegrasi dan *user friendly* dan dapat menjadi acuan bagi semua pihak/pelaku evaluasi kinerja pembangunan; 3) Mengupayakan agar satu hasil laporan yang dikeluarkan oleh masing-masing daerah/sector dapat diakses oleh seluruh institusi (K/L), daerah, dan para pemangku kepentingan lainnya (*one format for all reports*, yakni satu format memenuhi kebutuhan seluruh institusi pengumpul laporan).

2.5.3. Praktik M&E Pencapaian Prinsip Deklarasi Paris

M&E dilakukan melalui survey terhadap donor, pemerintah, dan para pemangku kepentingan lainnya. Dalam survey yang dilaksanakan oleh OECD pada tahun 2008, Indonesia bertindak sebagai salah satu responden. Pelaksanaan M&E ini melibatkan lembaga independen yakni PricewaterhouseCoopers (PwC) yang ditunjuk sebagai the Local Fund Agent (LFA) untuk the Global Fund. Adapun yang bertindak sebagai Koordinator Nasional dan Donor Focal Point di Indonesia adalah:

1. Koordinator Nasional

Lukita D. Tuwo

Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan Nasional - BAPPENAS

Dibantu oleh :

a. Maurin Sitoru

Direktur PPHLN – Departemen Keuangan

b. Benny Setiawan Kusumo

Direktur Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan, BAPPENAS

2. Donor Focal Point

Ms. Patricia McCullagh

Counsellor Development / Head of Aid - CIDA (Canada)

Pemerintah bersama-sama dengan donor memantau perkembangan implementasi Deklarasi Paris (DP) untuk periode dua tahunan. Pemantauan tahap pertama telah dilakukan pada tahun 2006 lalu dimana sebanyak 32 negara secara sukarela melaporkan hasil pemantauan implementasi di Negara masing-masing. Adapun pelaksanaan pemantauan secara khusus terhadap implementasi DP di Indonesia ini dilaksanakan selama tiga bulan yakni mulai tanggal 2 Januari sampai 31 Maret 2008. Adapun hasil dari pemantauan tersebut disajikan pada Forum Accra yang dilaksanakan di Ghana pada Bulan September 2008.

Secara umum berdasarkan data dan informasi yang dikumpulkan oleh Konsultan GRS II yang ditunjuk oleh CIDA untuk melaksanakan periode M&E DP tersebut maka pemerintah dan donor secara bersama-sama menyusun *Country Report* yang menggambarkan tentang potret pencapaian Indonesia terhadap duabelas indikator (lima prinsip) DP sebagaimana dijelaskan dalam tabel di bawah.

Berdasarkan hasil M&E oleh GRS II-CIDA tersebut disimpulkan bahwa target-target yang ditetapkan dalam DP hampir sepenuhnya tercapai oleh Indonesia meskipun masih terdapat banyak catatan yakni secara umum implementasi program-program yang dikelola oleh donor masih bersifat *donor-driven*⁸¹. Catatan lainnya adalah sebagian besar program ODA belum menggunakan sistem perencanaan, audit, dan pengadaan lokal. Meskipun harus diakui telah ada kemajuan terutama dari sisi pemerintah dalam hal penyediaan kerangka pemanfaatan bantuan luar negeri yang lebih akuntabel baik di tingkat pusat maupun daerah. Pemerintah menyadari membutuhkan waktu untuk dapat meyakinkan lembaga donor dan ‘memaksa’ mereka untuk memperluas derajat penggunaan sistem lokal.

⁸¹ Governance Reform Support Phase II Project, End Of Assignment Final Report: SP-244 Donor Survey On Aid Effectiveness, September 2008

Berikutnya, disadari bahwa kebutuhan akan sistem informasi tentang bantuan luar negeri yang kuat dan terintegrasi sangat mendesak. Meskipun dalam PP No 2/2006 dinyatakan bahwa pemerintah harus mempunyai dokumentasi yang baik akan data utang dan hibah, namun nyatanya hingga kini informasi tersebut belum tersedia. Sistem informasi tersebut juga harus dapat diakses oleh seluruh pemangku kepentingan untuk dikaji dan untuk memastikan bahwa seluruh stakeholder bekerja dari database yang sama. Pemerintah sebenarnya telah mempertimbangkan keberadaan sistem informasi yang terintegrasi, online antar pemerintah, dan antara pemerintah dan donor dalam rangka percepatan proses pencairan dana utang, hal ini penting untuk mengurangi gap terutama antara rencana penarikan dan realisasi. Komponen tersebut juga sangat penting untuk mendukung pelaksanaan M&E.

Selanjutnya, keberadaan *Project Implementation Unit* (PIU) yang paralel menimbulkan inefisiensi biaya dan menurunkan efektivitas bantuan oleh karenanya harus dirombak. Selain itu pemerintah harus banyak berperan dalam struktur PIU. Meski pemerintah juga menyadari bahwa dibutuhkan upaya peningkatan kapasitas secara memadai terutama terkait perencanaan program, pengelolaan, pelaporan elektronik maupun kertas, dan pengadaan.

Tabel 3. 1
Pencapaian Indonesia Terhadap Indikator dan Prinsip-prinsip Deklarasi Paris Tahun 2008

	Indicators	2007	2010 Target	Comments
1	Operational Development Strategies	N/A	N/A	
2a	Reliable Public Financial Management (PFM) systems	3.5	4.0	<ul style="list-style-type: none"> ▪ OECD measure ranges from 1.0 (Very Weak) to 6.0 (Very Strong). ▪ Indonesia received a rating of 3.5 for its PFM systems in 2005. ▪ The global Paris Declaration target is that ‘half of partner countries to register a half point increase in the rating they receive for the reliability of their PFM systems’ ▪ OECD proposes a 2010 target of 4.0 (or ‘moderately strong’)
2b	Reliable Procurement systems	C	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Overall final measure ranges from D (weak) to A (strong). ▪ Of the 12 countries which conducted a Self-Assessment in 2007, eight countries, including Indonesia, were assessed as C
3	Aid flows are aligned on national priorities	65%	85%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2010 overall target is for countries to have 85% of aid accurately estimated on budget, or to halve the gap, whichever is more ambitious ▪ OECD proposes 2010 target for Indo as 85% of aid included in budget ▪ Although this may seem ambitious for Indonesia to achieve (that is an increase of 20% over the next two years from 65% to 85%, it should be noted that aid for a number of bilaterals have not been recorded in 2008 Survey and therefore the 65% figure is probably an underestimate
4	Strengthen capacity by co-ordinated support	60%	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2010 overall Target is that 50% of technical cooperation be coordinated ▪ Data suggest that Indonesia has already exceeded the target, although for almost half of donors less than 10% of technical cooperation is aligned with country programmes
5a	Use of country PFM systems	70%	76%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2010 overall target for countries scoring 3.5 (See Indicator 2a) is a one third reduction in the percentage of aid to the government sector not using country’s own PFM systems ▪ OECD proposes Indo. target as 76% for 2010 ▪ Calculation – $76\% - (1/3 \times 3/5) \times 30\% = 6\%$. Reduce gap of 30% by 6% = 76%. where $1/3 = \text{target (see above)}$ and $3/5 = 3 \text{ years to meet target compared to countries involved in 2005 Survey who have 5 years}$
5b	Use of country procurement systems	54%	-	
6	Strengthen capacity by avoiding	110	66	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2010 overall target – Reduce by 2/3 the number of PIUs

	Indicators	2007	2010 Target	Comments
	Parallel PIUs			<ul style="list-style-type: none"> ▪ OECD proposes target for Indo in 2010 = 66 PIUs ▪ Calculation - $(2/3 \times 3/5) \times 110 = 66$ where $2/3$ = overall target (see above) and $3/5$ = 3 years to meet target compared to countries involved in 2005 Survey who have 5 years
7	Aid is more predictable	81%	87%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2010 overall target = close the predictability gap by half ▪ Proposed OECD target for Indo in 2010 is 87% or $81\% + (3/5 \times 1/2) \times 19$
8	Aid is untied	73%	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 73% of aid provided to Indonesia by members of the OEC-DAC in 2006 was untied ▪ Average level of untying for the countries that participated in the previous round of monitoring was 75%
9	Use of common arrangements or procedures	48%	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2010 overall target – 66% of aid is to make use of PBAs ▪ ‘For Indonesia, a first time survey participant, meeting this target will be a challenge’ (OECD)
10a	Joint missions	19%	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2010 overall target is 40% of donor missions are conducted jointly ▪ ‘For Indonesia, meeting this target will be a challenge’ (OECD)
10b	Joint country analytic work	60%	60%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2010 overall target is 40%, indicating that Indonesia with 60% is well in excess of the 2010 target
11	Results-oriented frameworks	N/A	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ The Government needs to put into place a reliable and comprehensive system for monitoring and evaluation
12	Mutual accountability	No	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ The Government needs to put into place a country-level mechanism for the mutual assessment of progress on aid effectiveness

Sumber: GRS II-CIDA

Berdasarkan capaian-capaian Indonesia atas prinsip-prinsip DP di atas maka guna menguatkan hasil dan temuan tersebut perlu dilakukan pula telaah terhadap pelaksanaan M&E pengukuran implementasi DP tersebut. Dari hasil studi literatur ditemukan bahwa praktik M&E DP adalah sbb:

Pelaksanaan M&E implementasi DP di Indonesia sebagai akibat dari peran aktif Pemerintah Indonesia dalam Accra Agenda for Action 2008. Indonesia secara sukarela bertindak sebagai salah satu responden bagi pengukuran ketercapaian prinsip-prinsip DP.

Terkait pendanaan dan pelaksanaan M&E, pelaksanaan survey implementasi DP di Indonesia ini dilakukan dan didanai oleh CIDA melalui GRSP II baik untuk menjembatani kepentingan donor maupun oleh pemerintah. Sebagaimana dikutip dari pembuka laporan akhir SP 224 GRSP II-CIDA:

Specifically, CIDA has been asked to be the Donor Focal Point, assisting the National Coordinator in coordinating the donor response to the survey for Indonesia. CIDA, in turn, asked GRS II to support the effort. Subsequently, CIDA also responded to a BAPPENAS request for help with the GoI side of the survey.

(Secara khusus, CIDA diminta untuk menjadi *Donor Focal Point*, mendampingi Koordinator nasional dalam mengkoordinasikan tanggapan donor atas survey yang dilakukan di Indonesia. Selanjutnya CIDA meminta konsultan GRS II untuk dapat mendukung pelaksanaannya. Selain itu, CIDA juga menyambut permintaan Bappenas akan dukungan untuk pelaksanaan survey dari sisi pemerintah agar dilakukan oleh CIDA).

Pelaksana M&E DP di Indonesia ada tiga aktor utama yang ditunjuk yakni Bappenas, Depkeu, dan CIDA. Namun sebenarnya yang banyak berperan dalam pelaksanaan M&E dari tahapan input sampai dengan output adalah CIDA yang dibantu oleh konsultan GRSP II. Sementara pihak Bappenas dan Depkeu hanya bertindak sebagai penyedia informasi. Dalam proses pelaksanaan survey tidak nampak stakeholder lain yang terlibat selain Bank Indonesia. Agak sulit untuk

menilainya mengingat semua perangkat yang terlibat telah ditunjuk dari pusat (the Global Fund).

Desain M&E implementasi DP untuk efektivitas bantuan luar negeri ini sifatnya top-down, Indonesia hanya bertindak sebagai responden dalam survey yang dilakukan oleh the Global Fund yang diamanahi oleh OECD. Sementara itu Bappenas yang bertindak sebagai Koordinator Nasional menyerahkan semua kendali pelaksanaan survey kepada CIDA.

Adapun metodologi yang dipakai untuk pelaksanaan M&E DP sebagaimana dijelaskan dalam pengantar laporan akhir SP 244 GRSP II-CIDA bahwa :

The methodology for this project was relatively straightforward. The survey instrument for the quantitative component was provided by the OECD along with extensive explanatory notes and definitions and guidance. The spreadsheet to be used for submitting donor and GoI data was provided by the OECD and required no modification

(Metodologi yang digunakan dalam proyek ini cukup sederhana. Instrumen survey untuk komponen penelitian kuantitatif telah disediakan oleh OECD berikut catatan penjelasan, definisi, dan petunjuk. Form yang digunakan oleh donor dan pemerintah untuk mengisi data dan informasi yang diminta juga disediakan oleh OECD tanpa adanya modifikasi).

Pemakaian metodologi yang sederhana tersebut dimungkinkan karena Indonesia hanya bertindak sebagai responden, dengan demikian metodologi dan instrumen yang ada hanya mengikuti petunjuk yang sudah ditetapkan oleh pusat.

Adapun terkait proses pelaksanaan survey dan pengumpulan data, dengan mengacu kepada rencana kerja yang ada, ditemukan bahwa pada saat pengumpulan data dan informasi melalui form kuesioner kepada responden tidak didampingi oleh konsultan, artinya form hanya diserahkan kepada responden untuk kemudian setelah diisi oleh responden untuk beberapa lama, baru dikirimkan kembali kepada pelaksana (GRSP II-CIDA). Hal ini perlu penulis angkat karena kemungkinan *misleading* dari hasil kuesioner sangat besar, selain itu

akhirnya para responden banyak yang mengosongkan beberapa pertanyaan yang dianggap sulit.

Adapun terkait kapasitas konsultan GRSPH sebagai penyelenggara survey tidak perlu diragukan pengalaman dan kapasitasnya. Sedangkan terkait mekanisme pengendalian kegiatan survey oleh koordinator nasional dilakukan melalui forum FGD sebanyak empat kali pertemuan. Pengendalian disini lebih pada aspek untuk pemantauan kemajuan pelaksanaan survey dan untuk konsolidasi hasil survey.

Adapun output dari survey tersebut hanya satu yakni laporan gabungan dari perspektif pemerintah dan donor.

2.6. Ketidaksielarasan Kebijakan Monitoring dan Evaluasi (M&E)

Sebagaimana hasil berbagai studi, laporan, dan rencana kerja Unit Evaluasi Bappenas di atas, salah satu masalah utama belum optimalnya kinerja M&E di Indonesia karena tidak adanya keselarasan antara peraturan/kebijakan M&E, selain itu juga terdapat inkonsistensi dalam penggunaan terminologi-terminologi yang umum digunakan dimana hal ini berpeluang melahirkan kesalahan penafsiran dan pemaknaan yang berbeda. Sebagai salah satu contoh pada PP No 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan; PP No 40 Tahun 2006 tentang Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional; PP 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah; dan PP 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, masing-masing dalam Bab ketentuan umumnya mendefinisikan perencanaan, monitoring, evaluasi, pelaksana, SKPD, dana dekonsentrasi dan dana Tugas Pembantuan (TP) secara berbeda, meskipun perbedaan nampaknya tidak signifikan namun hal tersebut berpeluang timbulnya masalah interpretasi oleh stakeholder luas. Termasuk skema, mekanisme,

cakupan, dan pelaksana evaluasi dan pelaporan yang tidak sinkron satu sama lainnya.

Sebagai contoh dalam Bab II Pengendalian Pelaksanaan Rencana Pembangunan Bagian Kesatu Umum, Pasal 2 PP 39 Tahun 2006 disebutkan sbb:

Ayat 1 “Pimpinan Kementerian/Lembaga/SKPD melakukan pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing”.

Ayat 2 “Pengendalian pelaksanaan program dan kegiatan merupakan tugas dan fungsi yang melekat pada masing-masing Kementerian/Lembaga/SKPD”.

Ayat 4 “Gubernur melakukan pengendalian pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang meliputi pelaksanaan program dan kegiatan, serta jenis belanja”.

Ayat 5 “Bupati/Walikota melakukan pengendalian pelaksanaan tugas pembantuan yang meliputi pelaksanaan program dan kegiatan, serta jenis belanja”.

Sementara dalam PP 8 Tahun 2008 pada BAB VI Pengendalian Dan Evaluasi Perencanaan Pembangunan Daerah Bagian Kesatu Pengendalian Pasal 43 dan 44 disebutkan :

Ayat 2 “Gubernur melakukan pengendalian terhadap perencanaan pembangunan daerah lingkup provinsi, antarkabupaten/kota dalam wilayah provinsi”.

Ayat 3 “Bupati/walikota melakukan pengendalian terhadap perencanaan pembangunan daerah lingkup kabupaten/kota”.

Pasal 44 “Pengendalian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 meliputi pengendalian terhadap :

- a. kebijakan perencanaan pembangunan daerah; dan
- b. pelaksanaan rencana pembangunan daerah.

Perbedaan definisi pelaksana dan cakupan M&E tersebut di atas menimbulkan kebingungan dan pemaknaan yang berbeda oleh pembaca maupun stakeholder dari peraturan tersebut. Secara lengkap terkait temuan ketidakselarasan, inkonsistensi terhadap 28 peraturan terkait kebijakan M&E reguler dan 8 peraturan terkait kebijakan M&E PHLN dapat dipelajari pada lampiran 3 tesis ini.

BAB IV
ALTERNATIF PENGEMBANGAN POLA DAN
PENYELARASAN KEBIJAKAN M&E

Membangun strategi yang berkelanjutan mensyaratkan kemampuan secara menyeluruh terhadap analisa situasi/masalah, fokus pada strategi yang diciptakan, penyelarasan (terhadap struktur dan proses, SDM, budaya, pengukuran dan *rewards*), serta implementasi sebagai satu rantai nilai dari *strategic learning*⁸². Mengacu pada pemikiran tersebut, maka struktur analisis akan mengikuti rantai nilai *strategic learning* demi teridentifikasinya alternatif pola kebijakan M&E yang lebih berkualitas. Secara lengkap dijelaskan di bawah.

4.1. Analisa Situasi/Masalah

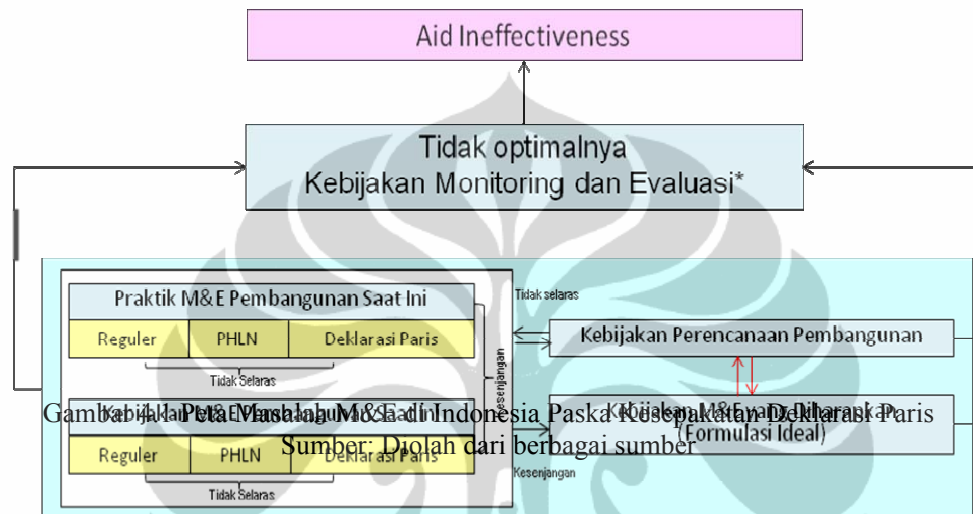
Hasil studi literatur terhadap penelitian sebelumnya tentang kebijakan dan praktik M&E kinerja pembangunan di Indonesia menyatakan bahwa kinerja M&E belum menunjukkan kinerja yang optimal. Kinerja yang tidak optimal tersebut ditunjukkan dengan adanya kesenjangan dan ketidakselarasan antara kebijakan dan praktik M&E, antar kebijakan M&E, antar praktik M&E, dan antara kebijakan dengan formulasi ideal yang diharapkan, serta keselarasannya terhadap kebijakan perencanaan⁸³ yang salah satunya berakibat pada tidak efektifnya pemanfaatan bantuan luar negeri. Secara ilustratif peta masalah M&E di gambar 4.1.

Bappenas bersama Departemen Keuangan merupakan lembaga yang menjadi *Central Planning Agencies* dan memiliki kewenangan untuk melakukan pemantauan secara nasional atas pelaksanaan rencana kerja pemerintah dan otoritas fiskal. Bappenas, dalam hal ini berusaha melakukan kewenangannya tersebut sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku yang terkait dengan

⁸² Pietersen, Willie (2002, p. 71); *Reinventing Strategy: Using Strategic Learning to Create & Sustain Breakthrough Performance*, John Wiley & Sons, Inc., New York. Lihat Bab I, metodologi

⁸³ Lihat Bab II dan Bab III

kegiatan monitoring dan evaluasi. Dari duapuluhdelapan (28)⁸⁴ peraturan perundang-undangan mengenai M&E, sebanyak duabelas (12) peraturan yang menjadi bahan rujukan untuk M&E oleh Bappenas dan sebelas (11) oleh Depkeu. Hal ini karena ada beberapa peraturan/undang-undang yang memang belum ada aturan pelaksanaannya⁸⁵.



Adapun terkait M&E penyelenggaraan pemerintah daerah sebanyak tigabelas (13) peraturan mengamanatkan kepada Departemen Dalam Negeri (Depdagri) untuk menjalankannya. Kemudian sembilan peraturan yang digunakan sebagai bahan rujukan oleh Sekretariat Negara (Setneg) menyangkut sistem perencanaan pembangunan nasional, sistem anggaran, dan Inpres No. 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dan sepuluh peraturan yang menjadi bahan rujukan Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyangkut sistem perencanaan pembangunan nasional, sistem anggaran, dan Inpres No. 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Sedangkan terkait M&E PHLN, terdapat sebanyak delapan (8)⁸⁶ peraturan yang memberikan amanat kepada Bappenas dan Depkeu untuk menjalankan M&E PHLN. Adapun terkait penyelenggaraan M&E pencapaian prinsip Deklarasi Paris di Indonesia yang bertindak sebagai koordinator nasional adalah Bappenas, Depkeu, dan CIDA sebagai *donor focal point*. Jika ditilik dari ketiga

⁸⁴ Lihat lampiran

⁸⁵ Kajian Kebijakan Evaluasi, Bappenas (2008, p. 74)

⁸⁶ Lihat Sub bab 2.3

kebijakan M&E (Reguler, PHLN, dan Deklarasi Paris) Bappenas memegang peran kunci dalam seluruh lini kebijakan M&E. Masalah pertama yakni, amanat peraturan dan cakupan pekerjaan yang besar tersebut sayangnya tidak diimbangi dengan kualitas dan kuantitas SDM yang cukup di Bappenas. Kajian Bappenas⁸⁷ menyebutkan bahwa tersedianya sumber daya manusia yang memiliki keahlian dalam evaluasi dengan jumlah yang memadai sampai saat ini belum tersedia.

Hingga akhir 2007 amanat tersebut hanya dibebankan kepada UKE II Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan (PPP)⁸⁸. Melihat beban UKE II PPP maka pada akhir 2007 Bappenas membentuk unit khusus M&E yakni UKE I Evaluasi Kinerja Pembangunan (EKP)⁸⁹. Selanjutnya sepanjang tahun 2008 EKP melaksanakan berbagai kajian, koordinasi, dan *assessment* atas praktik M&E sebelumnya yang menghasilkan rekomendasi bahwa dalam rangka memutuskan rantai masalah kebijakan M&E diperlukan penyempurnaan terhadap kebijakan M&E yang ada⁹⁰. Dengan demikian fokus strategi yang diusulkan dalam tesis ini akan mengacu kepada rekomendasi atau rencana aksi UKE I EKP tersebut.

Selanjutnya, berdasarkan amanat berbagai peraturan M&E yang ada, pemrakarsa perbaikan kebijakan M&E ke depan harus dilakukan oleh UKE II PPP dan UKE II di EKP (yakni UKE II SPEKP, EKPD, dan EKPS)⁹¹. Selain itu

⁸⁷ Kajian Kebijakan Evaluasi (2008, Bab V, p. 73)

⁸⁸ Dalam Kepmen Bappenas No 05/2007 tentang organisasi dan tatakerja Bappenas pasal 496 memberikan tugas, pokok, dan fungsi untuk menyelenggarakan fungsi 1) Perumusan kebijakan pelaksanaan pemantauan dan peningkatan pendayagunaan pemanfaatan dana pembangunan; 2) Pengkoordinasian hasil pemantauan dan peningkatan pendayagunaan pemanfaatan dana pembangunan; 3) Penilaian dan pelaporan hasil koordinasi pemantauan dan pendayagunaan pemanfaatan dana pembangunan; 4) pengkajian, pengembangan dan penyempurnaan kebijakan sistem pemantauan dan pendayagunaan pemanfaatan dana pembangunan; 5) Penyusunan rencana kerja pelaksanaan tugas dan fungsinya serta evaluasi dan pelaporan pelaksanaannya; dan 6) Melakukan koordinasi pelaksanaan kegiatan-kegiatan pejabat fungsional perencana di lingkungan direktoratnya.

⁸⁹ Secara khusus dalam Kepmen Pasal 507 mengamatkan kepada yang memimpin unit EKP untuk menyelenggarakan fungsi: 1) Perumusan kebijakan dan koordinasi pelaksanaan pemantauan dan evaluasi kinerja pembangunan nasional; 2) Pemantauan, evaluasi, dan penilaian pelaksanaan program, lintas program, prioritas Rencana Kerja Pemerintah serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional termasuk agenda pembangunan yang dicanangkan oleh Presiden; 3) Pelaksanaan hubungan kerja di bidang pemantauan dan evaluasi kinerja; dan 4) Pelaksanaan tugas lain yang di berikan oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional sesuai dengan bidangnya.

⁹⁰ Lihat Sub bab 3.1.2 (4)

⁹¹ Susunan organisasi Deputy Bidang Evaluasi Kinerja Pembangunan terdiri atas:

(1) Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah (EKPD), pasal 510 menugaskan kepada Dit EKPD untuk melaksanakan a) penyiapan perumusan kebijakan dan koordinasi pelaksanaan

koordinasi, integrasi, dan keselarasan antara pemrakarsa dan pemangku kepentingan M&E lainnya yang diidentifikasi belum berjalan optimal harus mulai dibangun. Pemangku kepentingan yang dimaksudkan disini adalah yang mempunyai pengalaman panjang dalam mendesain kebijakan M&E dan diamanahi untuk menjalankan kebijakan M&E yakni dalam internal Bappenas, Depkeu, Depdagri, Setneg, dan LAN. Selain itu hubungannya dengan daerah sebagai penyedia informasi penting M&E atas penyelenggaraan pemerintahan daerah juga belum terbangun sebagai mitra M&E. Oleh karenanya selain lima stakeholder utama tersebut proses perbaikan kebijakan M&E ke depan harus melibatkan daerah (provinsi dan kab/kota)⁹² pula.

pemantauan dan evaluasi kinerja pembangunan daerah; b) pemantauan, evaluasi, dan penilaian pelaksanaan program, lintas program, prioritas Rencana Kerja Pemerintah serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional termasuk agenda pembangunan yang dicanangkan oleh Presiden di bidang pembangunan daerah; c) penyusunan dan pelaporan kinerja pembangunan daerah; dan d) pelaksanaan hubungan kerja bidang pemantauan dan evaluasi kinerja pembangunan daerah;

(2) Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Sektorial (EKPS) pasal 519 menugaskan Dit EKPS untuk a) menyiapkan perumusan kebijakan dan koordinasi pelaksanaan pemantauan dan evaluasi kinerja pembangunan sektorial; b) pemantauan, evaluasi, dan penilaian pelaksanaan program, lintas program, prioritas Rencana Kerja Pemerintah serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional termasuk agenda pembangunan yang dicanangkan oleh Presiden di bidang pembangunan sektorial; c) penyusunan dan pelaporan kinerja pembangunan sektorial; d) pelaksanaan hubungan kerja bidang pemantauan dan evaluasi kinerja pembangunan sektorial; e) penyusunan rencana kerja pelaksanaan tugas dan fungsinya serta evaluasi dan pelaporan pelaksanaannya; f) melakukan koordinasi pelaksanaan kegiatan-kegiatan pejabat fungsional perencana di lingkungan direktoratnya;

(3) Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan (SPEKP), pasal 528 mengamanatkan kepada Dit. SPEKP untuk menjalankan fungsi a) penyiapan perumusan kebijakan di bidang sistem dan pelaporan evaluasi kinerja pembangunan; b) koordinasi perumusan indikator kinerja pembangunan; d) penyusunan sistem informasi kinerja pembangunan; e) pengkajian dan pengembangan di bidang sistem dan pelaporan evaluasi kinerja pembangunan; f) penyusunan laporan konsolidasi evaluasi kinerja pembangunan; g) koordinasi pelaksanaan kegiatan-kegiatan pejabat fungsional perencana di lingkungan direktoratnya;

⁹² Hal ini sesuai dengan hasil identifikasi Tim koordinasi penyusunan pedoman pelaksanaan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan perencanaan pembangunan (2006) dimana dalam naskah akademiknya mengelompokkan empat pelaksana utama dalam pemantauan dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan selama ini, yaitu:

- a. Kelompok instansi perencana pusat (*Central Planning Agencies*), utamanya terdiri dari : Bappenas dan Departemen Keuangan. Kelompok ini melakukan pemantauan secara nasional atas pelaksanaan Rencana Kerja Pemerintah (RKP)
- b. Kementerian/lembaga melakukan pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan seluruh DIPA yang menjadi tugasnya/tanggung jawabnya (Renja K/L)
- c. Pemerintah Provinsi, melakukan pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan seluruh DASK dan pelaksanaan kegiatan dekonsentrasi yang ada di wilayahnya (namun ada pemprov yang juga memonitor pelaksanaan tugas pembantuan)
- d. Pemerintah kabupaten/kota, melakukan pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan seluruh DASK dan pelaksanaan tugas pembantuan yang ada di wilayahnya.

Dalam Bab II dan III telah dijelaskan tentang kebijakan dan praktik M&E. Pada bab tersebut juga telah teridentifikasi bahwa terdapat masalah kesenjangan dan ketidakselarasan. Selain itu terkait kebutuhan akan adanya referensi untuk menyusun kebijakan M&E yang mampu menjawab persoalan efektivitas PHLN melalui pengembangan pola dan penyesuaian kebijakan M&E dengan pendekatan dua model juga telah dijelaskan dalam Bab III⁹³. Namun terdapat hal yang perlu diperhatikan sebelum masuk pada pola pengembangan dan penyesuaian adalah mengidentifikasi faktor-faktor dominan optimalnya keluaran (output) kebijakan M&E yang lebih baik nantinya. Oleh karenanya perlu dilakukan identifikasi terhadap komponen-komponen utama (input-proses). Mengacu kepada TAS model yang termasuk dalam komponen input adalah *demand* dan *resources*. *Demand* adalah menyangkut aspek legal dan acuan terkait kebijakan M&E yang akan dilaksanakan. Adapun *resources* menyangkut metodologi, pelaksana, dan pendanaan.

Aspek legal dan acuan adalah daftar berbagai peraturan dan kebijakan menyangkut M&E yang dirasa penting dan perlu bagi proses perumusan kebijakan M&E yang akan diambil. Lebih jauh tentang dokumen apa saja yang akan menjadi acuan akan dibahas dalam Sub Bab tentang penyesuaian. Adapun terkait metodologi direkomendasikan menggunakan mekanisme FGD dimana tiap-tiap group fokus pada pembahasan satu topik tahapan (dari *10 steps*). FGD disarankan dilakukan dalam dua gelombang, gelombang pertama sebanyak 5 group sekaligus yang akan membahas tahapan 1-5; selanjutnya gelombang kedua sebanyak 5 group untuk membahas tahapan 6-10. FGD pada masing-masing gelombang dilakukan secara paralel, pendekatan FGD dilakukan secara bottom-up guna menampung aspirasi dari bawah (daerah dan K/L).

Terkait tim pelaksana pengembangan kebijakan M&E, sebagaimana telah dijelaskan di atas pemrakarsanya adalah UKE II di EKP dan UKE II PPP Bappenas sedangkan anggotanya terdiri dari perwakilan dari masing-masing UKE I se-Bappenas, Departemen Keuangan (Dit PPHLN, Setjend), K/L

⁹³ Penyempurnaan kebijakan M&E akan mengacu kepada pola pengembangan dan penyesuaian kebijakan M&E dengan menggunakan dua model yakni TAS dan RBM. Melalui pendekatan dua model tersebut selanjutnya diharapkan berbagai aspek yang mencakup belum selaras dan sejangkanya kebijakan M&E yang ada diharapkan dapat dibahas dan dicarikan solusinya (bagaimana menyesuaikan dan meminimalisir kesenjangan). Lihat Sub Bab 3.2

(Depdagri, Setneg, LAN, MenPAN), Perwakilan Pemerintah Provinsi dan kabupaten/kota (dengan kondisi SDM dan sarana pendukung M&E yang lebih baik), serta Bank Indonesia, selanjutnya kumpulan antara pemrakarsa dan stakeholder utama tersebut akan disebut sebagai tim pengembangan kebijakan M&E.

Terkait keterlibatan sektor dan daerah lainnya akan dilakukan melalui mekanisme diseminasi dalam rangka mendapatkan masukan atas rancangan yang telah dikembangkan oleh tim. Adapun terkait dana penyelenggaraan FGD dalam rangka pengembangan dan penyesuaian kebijakan M&E tersebut diharapkan dapat dialokasikan melalui APBN, tanpa menutup adanya kemungkinan dukungan pendanaan dari APBD dan donor.

Komponen berikutnya adalah *conversion process*. Komponen ini mencakup al sbb:

- 1) Struktur, dalam komponen ini meliputi proses atau langkah-langkah yang harus dilakukan oleh tim guna mencapai output. Adapun konten dari struktur ini adalah mengikuti struktur model RBM yang disesuaikan dengan tiap-tiap langkahnya. Misalnya dalam langkah 1 (*conducting readiness assessment*) maka struktur pelaksanaan mengikuti panduan sebagaimana yang disarankan dalam model untuk langkah dimaksud. Yang perlu mendapatkan perhatian bahwa dalam aspek ini terdapat dua kegiatan utama yakni kegiatan perencanaan dan pelaksanaan pengembangan kebijakan M&E. Kegiatan perencanaan dilaksanakan untuk menghasilkan rencana pelaksanaan tahapan dimaksud, sedangkan kegiatan pelaksanaan adalah implementasi dari rencana yang telah disusun. Pada kegiatan pelaksanaan di seluruh tahapan diharuskan adanya diseminasi kepada sektor/K/L dan daerah lainnya, NGO, kalangan profesional, donor, dan pihak luar lainnya guna mendapatkan masukan bagi penyempurnaan hasil;
- 2) Prosedur pengambilan keputusan, guna mencapai konsistensi dan soliditas tim (yang akan mempengaruhi output) maka seluruh proses pengambilan keputusan dilakukan melalui forum FGD review rutin tim, keputusan tim merupakan hasil keputusan tim/bersama. Pemrakarsa hanya bertindak

sebagai fasilitator dan adapun kedudukan dalam tim adalah sama dengan anggota lainnya.

- 3) Kapasitas administrator, yang dimaksudkan disini sebagai administrator adalah seluruh anggota yang termasuk dalam tim pengembangan. Hal ini perlu dilakukan guna mencapai output yang optimal (di sela-sela proses pengembangan kebijakan). Kegiatan peningkatan kapasitas perlu dilakukan secara terus menerus untuk meningkatkan kapasitas dan skill M&E (minimal) untuk anggota tim.
- 4) Prosedur pengendalian, pada komponen ini prosedur pengendalian dilakukan melalui review rutin yang menghadirkan seluruh anggota dalam tim, mekanisme review rutin dapat dilakukan secara berkala tergantung kesepakatan tim.

Hal berikutnya yang tidak kalah kritikal adalah terkait komponen output. Kualitas alokasi input dan penyelenggaraan proses diharapkan dapat membawa hasil pada output yang berkualitas pula. Tim dalam tiap-tiap tahapan (dari *10 steps*) akan melahirkan dua output utama yakni dokumen perencanaan (rencana kerja) dan dokumen pelaksanaan (laporan kegiatan) masing-masing untuk kebutuhan jangka panjang, menengah, dan pendek.

Hal lain yang belum diatur adalah terkait bagaimana mekanisme pengendalian eksternal dilakukan dengan melibatkan parlemen dan civil society untuk melakukan M&E terhadap kinerja tim dalam mengembangkan dan menyelaraskan kebijakan M&E.

Selanjutnya berdasarkan peta masalah dan diagnosa di atas, maka formulasi yang akan diusulkan sebagai alternatif untuk menyelesaikan masalah tidak optimalnya kebijakan M&E dapat menjadi jawaban.

4.2. Fokus Pada Alternatif Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E

4.2.1. *Conducting a readiness assessment*

Pekerjaan yang diamanatkan kepada tim pengembangan kebijakan M&E tidaklah kecil. Pengembangan kebijakan dan sistem merupakan

tantangan besar dan harus dijawab. Banyak referensi yang dapat dijadikan acuan dalam membangun sistem M&E yang berorientasi pada hasil. Namun sedikit sekali yang mensyaratkan sistem M&E tersebut dapat berkelanjutan. Oleh karenanya untuk mengetahui secara detail apa yang dibutuhkan oleh tim tersebut maka pelaksanaan *readiness assessment* menjadi langkah penting.

Tabel di bawah merupakan acuan bagi tim untuk mengalokasikan dan melaksanakan pengembangan dan penyesuaian kebijakan M&E.

Tabel 4.1
Pengembangan Pola dan Penyesuaian Kebijakan M&E
Step 1, Conducting a Readiness Assessment

Inputs		
Acuan, aspek legal: 1. RPJPN, RPJPD, MDGs 2. RPJMN, RPJMD, Renstra K/L, Renstra SKPD 3. RKP, RKPD, Renja K/L, Renja SKPD 4. APBN, APBD 5. RKPLN/DRPHLN-JM 6. Country Borrowing 7. Strategy 8. Prinsip Deklarasi Paris 9. Accra Agenda 10. Komitmen Jakarta 11. DRPPHLN 12. RPK-PHLN 13. PP 39/2006 14. PP 2/2006 15. Kepmen Bappenas 5/2006	Metodologi FGD dan bottom-up approach, dengan referensi pendukung: 1. Instrumen survey OECD 2. LPKPHLN Bappenas 3. LPPLN Depkeu 4. Format PP 39/2006 5. Format-format laporan M&E K/L lainnya 6. Panduan pelaksanaan M&E Deklarasi Paris (DP), PHLN, Reguler Pendanaan APBN APBD Donor (jika memungkinkan)	Pelaksana Unit Evaluasi dan Pendanaan Bappenas sebagai pemrakarsa dengan melibatkan: 1. Bappenas 2. Departemen Keuangan (Dit PPHLN, Setkjend) 3. K/L (Depdagri, Setneg, LAN, MenPAN) 4. Perwakilan Pemerintah Provinsi* 5. Perwakilan Pemerintah kabupaten/kota* 6. Bank Indonesia *) Dengan kondisi SDM & sarana pendukung M&E yang lebih baik
Conversion Process		Outputs
Struktur Tahapan perencanaan Menetapkan rencana kerja pelaksanaan assessment dengan menyelaraskan terhadap rencana kerja tim Tahapan pelaksanaan 1. Identifikasi insentif dan kebutuhan untuk mendesain dan membangun sistem RBM 2. Tetapkan siapa yang akan mengawal pengembangan sistem RBM dimaksud? 3. Identifikasi siapa yang akan mendapatkan manfaat dari keberadaan sistem ini nantinya 4. Analisa pemetaan struktur, tugas, pokok, dan fungsi dari pemerintah eksisting 5. <i>Assessment</i> terhadap kapasitas aparat yang ada untuk menjalankan sistem	Prosedur Pengambilan Keputusan Pengambilan keputusan dilakukan melalui forum FGD, keputusan merupakan hasil keputusan tim/bersama Kapasitas administrator Perlu dilakukan kegiatan peningkatan kapasitas secara terus menerus untuk meningkatkan kapasitas dan skill M&E Prosedur pengendalian Melalui review rutin yang menghadirkan seluruh struktur dalam tim	Deliverables Perencanaan: Rencana kerja pelaksanaan assessment, untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya Pelaksanaan: laporan hasil assessment yang mampu menangkap seluruh kebutuhan informasi awal untuk mendiagnosa seluruh masalah M&E yang ada untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya

RBM ke depan 6. Diseminasi keluar untuk mendapatkan masukan dari K/L lain, kalangan profesional, civil society, lembaga donor, dll		
---	--	--

Sebagai catatan terkait tahapan ini bahwa banyak pakar menciptakan berbagai model untuk mengembangkan sistem M&E, namun seringkali mengabaikan aspek kompleksitas, keberagaman, dan cakupan kewilayahan yang luas. Kebutuhan Negara penerima bantuan senantiasa tidak dipahami oleh para pakar yang dipekerjakan sebagai tenaga ahli. Desain yang ada saat ini belum memperhatikan aspek kreativitas, sistem RBM, penekanan pada situasi politik, organisasi, dan faktor budaya serta konteks kelokalan. Selain itu umumnya model yang ada melompat langsung pada bangunan sistem RBMnya tanpa berupaya memahami faktor-faktor lokal yang menonjol dan akan mempengaruhi sistem yang dibangun tersebut misalnya terkait dengan peran organisasi, tanggungjawab, kapabilitas, insentif, kebutuhan akan sistem dimaksud, kemampuan organisasi untuk membuat sistem tersebut berkelanjutan, dll. Sedikit sekali pakar yang menyinggung aspek kesiapan dalam pengembangan modelnya (Mackay 1999 and World Bank 2003a)⁹⁴.

Umumnya pakar hanya fokus pada pertanyaan ‘apa’ – apa tujuannya? apa indikatornya? dibanding memulai dengan pertanyaan ‘mengapa’, mengapa kita perlu mengukur atau menilai sesuatu? Mengapa Negara ‘A’ perlu mempertimbangkan hal ini atau itu, dst? Mengapa perlu RBM? Oleh karenanya untuk menjawab pertanyaan ‘mengapa’ tersebut sebagai berikut kutipan dari Kusek, 2004:

A readiness assessment assumes that governments need to have these systems, and addresses whether governments are actually ready and able to move forward in building, using, and sustaining the systems.

(Tahap penilaian kesiapan mengasumsikan bahwa pemerintah membutuhkan sistem tersebut sekaligus siap dan dapat membangunnya, mempergunakannya, dan membuatnya berlanjut).

⁹⁴ Dalam Kusek 2004

Dari pernyataan Kusek tersebut dapat diartikan bahwa dibutuhkan pemerintah yang mempunyai visi jangka panjang yang jelas ketika akan membangun sistem M&Enya.

Pendapat lain, Keith Mackay (2008)⁹⁵ mengatakan dalam bukunya bahwa tidak ada pendekatan tunggal terbaik tentang sistem M&E yang berlaku di tiap-tiap negara. Karena tiap negara berangkat dari *start* dan tujuan yang berbeda. Sebaliknya, pendekatan mana yang seharusnya digunakan oleh sebuah negara bergantung pada rencana atau maksud penggunaan informasi M&E yang akan dihasilkan oleh sistem tersebut nantinya. Penggunaan dimaksudkan untuk membantu keputusan alokasi sumber daya dalam proses anggaran, membantu menyiapkan perencanaan tingkat nasional maupun sektor, membantu manajemen dan pelayanan pemerintah, dan mendukung akuntabilitas.

Upaya-upaya untuk membangun atau memperkuat sistem M&E pemerintah jelas penting untuk disesuaikan dengan kebutuhan dan prioritas masing-masing negara. Mackay juga mengatakan bahwa melakukan diagnosis terhadap kegiatan-kegiatan M&E diperlukan untuk membantu mengidentifikasi peluang-peluang bagi pelebagaan M&E. Sebuah diagnosis formal membantu mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan sebuah negara saat ini dari segi pelaksanaan, kualitas dan penggunaan M&E. Diagnosis juga sangat berguna dalam menyediakan landasan untuk menyiapkan suatu rencana aksi⁹⁶. Sebuah diagnosis awal dapat membantu memberi masukan bagi pertimbangan menyangkut kemungkinan tercapainya keinginan tersebut.

Terkait penjelasan Mackay tersebut, maka langkah pertama dari model Kusek yakni *readiness assessment* merupakan langkah penting bagi pelaksanaan langkah berikutnya. Tahapan *readiness assessment* menjadi ukuran utama ketepatan diagnosa masalah. Jika diagnosa optimal dan tepat maka *treatment* apapun akan mampu menjawab

⁹⁵ *Independent Evaluation Group/IEG*, Bank Dunia (Terjemahan Rudy Harisyah Alam): *Membangun System Pemantauan dan Evaluasi, Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Lebih Baik*

⁹⁶ Rencana aksi hendaknya dirancang sesuai dengan penggunaan informasi pemantauan dan temuan-temuan evaluasi yang diinginkan di masa mendatang, *Ibid*

permasalahan dengan tepat, namun sebaliknya jika diagnosa tidak tepat maka *treatment* apapun tidak akan berguna. Oleh karenanya diagnosa memerlukan sekitar 80% dari *effort* total yang harus dikeluarkan, dan 20% sisanya adalah untuk tindakan.

Sebagaimana telah dijelaskan pula dalam bahasan sebelumnya. Kedudukan *readiness assessment* dalam tahapan RBM model cukup *critical*

Rekomendasi solusi yang tepat pada tahap *readiness assessment* merupakan tahapan penataan untuk pijakan awal bagi pengembangan sistem M&E yang berkelanjutan ke depan. Prinsip dan pendekatan penyusunan desain M&E yang partisipatif diharapkan dapat dipertahankan dan konsisten hingga pada tahapan kesepuluh.

4.2.2. *Agreeing on Outcomes to Monitor and Evaluate*

Kusek menggarisbawahi akan pentingnya *outcome* dalam sistem M&E berkelanjutan, termasuk berbagai isu yang harus dipertimbangkan dalam memilih *outcomes* yang akan di M&E, pentingnya pelibatan seluruh stakeholder secara partisipatif dan konsultatif, serta proses penetapan dan kesepakatan akan *outcome* yang akan di M&E merupakan titik kritis.

Tabel 4.2
Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E
Step 2, Agreeing on Outcomes to Monitor and Evaluate

Inputs

<p>Acuan, aspek legal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. RPJPN, RPJPD, MDGs 2. RPJMN, RPJMD, Renstra K/L, Renstra SKPD 3. RKP, RKPD, Renja K/L, Renja SKPD 4. APBN, APBD 5. RKPLN/DRPHLN-JM 6. Country Borrowing 7. Strategy 8. Prinsip DP 9. Accra Agenda 10. Komitmen Jakarta 11. DRPPHLN 12. RPK-PHLN 13. PP 39/2006 14. PP 2/2006 15. Kepmen Bappenas 5/2006 	<p>Metodologi</p> <p>FGD dan bottom-up approach, dengan referensi data pendukung</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumen survey OECD 2. LPKPHLN Bappenas 3. LPPLN Depkeu 4. Format PP 39/2006 5. Format-format laporan M&E K/L lainnya 6. Panduan pelaksanaan M&E DP, PHLN, Reguler <p>Pendanaan</p> <p>APBN APBD Donor (jika memungkinkan)</p>	<p>Pelaksana</p> <p>Unit Evaluasi dan Pendanaan Bappenas sebagai pemrakarsa dengan melibatkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bappenas 2. Departemen Keuangan (Dit PPHLN, Setkjend) 3. K/L (Depdagri, Setneg, LAN, MenPAN) 4. Perwakilan Pemerintah Provinsi* 5. Perwakilan Pemerintah kabupaten/kota* 6. Bank Indonesia <p>*) Dengan kondisi SDM & sarana pendukung M&E yang lebih baik</p>
<p><i>Conversion Process</i></p>		<p><i>Outputs</i></p>
<p>Struktur</p> <p>Tahapan perencanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Menetapkan rencana kerja penetapan outcome dengan menyelaraskan terhadap rencana kerja tim <p>Tahapan pelaksanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identifikasi perwakilan dari tiap-tiap stakeholder; 2. Identifikasi terhadap apa yang menjadi perhatian utama dari kelompok stakeholder tersebut; 3. Terjemahkan masalah menjadi pernyataan akan kemungkinan perbaikan outcome; 4. Disagregasi untuk menangkap outcome yang dikehendaki; dan 5. Susun rencana untuk menilai bagaimana pemerintah atau organisasi akan mencapai outcome tersebut. 6. Diseminasi keluar untuk mendapatkan masukan dari K/L lain, kalangan profesional, civil society, lembaga donor, dll 	<p>Prosedur Pengambilan Keputusan</p> <p>Pengambilan keputusan dilakukan melalui forum FGD, keputusan merupakan hasil keputusan tim/bersama</p> <p>Kapasitas administrator</p> <p>Perlu dilakukan kegiatan peningkatan kapasitas secara terus menerus untuk meningkatkan kapasitas dan skill M&E</p> <p>Prosedur pengendalian</p> <p>Melalui review rutin yang menghadirkan seluruh struktur dalam tim</p>	<p>Deliverables Perencanaan:</p> <p>Rencana kerja penetapan outcome untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya</p> <p>Pelaksanaan:</p> <p>Outcome yang akan di M&E untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya</p>

Berdasarkan ilustrasi di atas, temuan-temuan atau permasalahan M&E efektivitas bantuan luar negeri yang muncul pada saat *readiness assessment* dapat diidentifikasi menjadi outcome M&E. Namun demikian mengingat kebijakan M&E dimaksudkan untuk efektivitas PHLN maka dipandang perlu untuk memasukkan prinsip-prinsip yang ada dalam Deklarasi Paris yang merupakan konsensus masyarakat internasional atas tidak efektifnya pemanfaatan PHLN. Hanya saja hal ini perlu dibicarakan dan disepakati bersama oleh tim.

Selain itu sebagai informasi awal bagi tim untuk menetapkan outcome, informasi yang disampaikan oleh Bappenas dalam LKPP⁹⁷ (2007) juga dapat dijadikan acuan. Laporan tersebut menyebutkan beberapa penyebab rendahnya daya serap dana pinjaman antara lain 1) Lamanya proses tender atau re-tender; 2) Banyaknya dan lamanya proses penerbitan *No Objection Letter* (NOL); 3) Terlambatnya penerbitan DIPA dan proses revisi DIPA yang masih diproses oleh proyek; 4) *Backlog*⁹⁸ yang harus diselesaikan sehingga pada data Bank Dunia belum tercatat sebagai penarikan walaupun pihak proyek mencatatnya sebagai penarikan; dan 5) Lemahnya manajemen dan koordinasi (teknis pelaksanaan).

Penetapan outcome perlu pula diselaraskan dengan kebijakan perencanaan dan dokumen-dokumen legal yang menjadi acuan lainnya. Selain itu, Kusek mensyaratkan pentingnya pelibatan seluruh stakeholder secara partisipatif dan konsultatif dalam penetapan outcome, oleh karenanya guna mendapatkan outcome yang mewakili seluruh permasalahan dan kepentingan akan efektivitas bantuan luar negeri maka model FGD partisipatif dan konsultatif sangat disarankan, dan pastikan perwakilan stakeholder M&E hadir pada saat pembahasan outcome M&E.

4.2.3. *Selecting Key Performance Indicators to Monitor Outcomes*

Menjadikan outcome sebagai sesuatu yang dapat diukur bukanlah hal yang mudah. Schiavo-Campo (1999, p. 85) menyatakan bahwa menetapkan indikator kinerja secara 'CREAM' adalah salah satu kriteria penting dalam mengembangkan indikator untuk proyek, program, atau kebijakan. Indikator kinerja haruslah Clear (terdefinisi secara jelas dan tidak ambigu), Relevant (sesuai dengan subyeknya), Economic (biaya

⁹⁷ Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri, Triwulan III 2007

⁹⁸ Masalah backlog terkait dengan replenishment yaitu pengeluaran yang telah membebani rekening khusus tetapi belum diajukan pertanggungjawabannya sekaligus memperoleh penggantian ke Bank Dunia. dari 22 proyek pinjaman Bank Dunia tercatat 10 proyek memiliki presentase *backlog* cukup tinggi

yang dikeluarkan untuk mengukur masuk akal), Adequate (dapat diukur), dan Monitorable (valid dan dapat dipantau).

Tabel 4.3
Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E
Step 3, Selecting Key Indicators to Monitor Outcomes

Inputs		
<p>Acuan, aspek legal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. RPJPN, RPJPD, MDGs 2. RPJMN, RPJMD, Renstra K/L, Renstra SKPD 3. RKP, RKPD, Renja K/L, Renja SKPD 4. APBN, APBD 5. RKPLN/DRPHLN-JM 6. Country Borrowing 7. Strategy 8. Prinsip DP 9. Accra Agenda 10. Komitmen Jakarta 11. DRPPHLN 12. RPK-PHLN 13. PP 39/2006 14. PP 2/2006 15. Kepmen Bappenas 5/2006 16. Direktori Indikator lainnya 	<p>Metodologi</p> <p>FGD dan bottom-up approach, dengan referensi data pendukung</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumen survey OECD 2. LPKPHLN Bappenas 3. LPPLN Depkeu 4. Format PP 39/2006 5. Format-format laporan M&E K/L lainnya 6. Panduan pelaksanaan M&E DP, PHLN, Reguler <p>Pendanaan</p> <p>APBN APBD Donor (jika memungkinkan)</p>	<p>Pelaksana</p> <p>Unit Evaluasi dan Pendanaan Bappenas sebagai pemrakarsa dengan melibatkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bappenas 2. Departemen Keuangan (Dit PPHLN, Setkjend) 3. K/L (Depdagri, Setneg, LAN, MenPAN) 4. Perwakilan Pemerintah Provinsi* 5. Perwakilan Pemerintah kabupaten/kota* 6. Bank Indonesia <p>*) Dengan kondisi SDM & sarana pendukung M&E yang lebih baik</p>
Conversion Process		Outputs
<p>Struktur</p> <p>Tahapan perencanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Menetapkan rencana kerja pemilihan indikator dengan menyelaraskan terhadap rencana kerja tim <p>Tahapan pelaksanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Terjemahkan outcome menjadi indikator 2. Tentukan proses pemilihan indikator 3. Pastikan kepentingan seluruh stakeholder M&E terwakili dalam indikator 4. Pastikan indikator yang ada mempunyai baseline data. 5. Tetapkan pertanyaan inti dalam modul yang dapat dijawab oleh indikator yang dipilih 6. Diseminasi keluar untuk mendapatkan masukan dari kalangan K/L lain, profesional, civil society, lembaga donor, dll 	<p>Prosedur Pengambilan Keputusan</p> <p>Pengambilan keputusan dilakukan melalui forum FGD, keputusan merupakan hasil keputusan tim/bersama</p> <p>Kapasitas administrator</p> <p>Perlu dilakukan kegiatan peningkatan kapasitas secara terus menerus untuk meningkatkan kapasitas dan skill M&E</p> <p>Prosedur pengendalian</p> <p>Melalui review rutin yang menghadirkan seluruh struktur dalam tim</p>	<p>Deliverables</p> <p>Perencanaan</p> <p>Rencana kerja pemilihan indikator untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya</p> <p>Pelaksanaan</p> <p>Indikator kunci untuk M&E outcome untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya</p>

Terkait pemilihan apakah akan menggunakan Indikator kuantitatif atau kualitatif atau penggunaan indikator proxy (juga diperbolehkan jika data yang dikumpulkan terlalu mahal atau tidak feasible) hal ini akan ditentukan dalam forum oleh tim.

4.2.4. *Setting Baselines and Gathering Data on Indicators*

Adapun terkait pengembangan data baseline, hal ini dapat disusun dari outcome dan indikator. Kusek memaknai data baseline sebagai informasi baik kualitatif atau kuantitatif yang menyediakan data pada awal atau sebelum pelaksanaan monitoring. Baseline dipakai sebagai titik awal atau acuan untuk memonitor kinerja yang akan datang dan merupakan pengukuran indikator utama yang cukup penting.

Tabel 4.4
Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E
Step 4, Baseline Data on Indicators-Where Are We Today?

Inputs		
<p>Acuan, aspek legal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. RPJPN, RPJPD, MDGs 2. RPJMN, RPJMD, Renstra K/L, Renstra SKPD 3. RKP, RKPD, Renja K/L, Renja SKPD 4. APBN, APBD 5. RKPLN/DRPHLN-JM 6. Country Borrowing 7. Strategy 8. Prinsip DP 9. Accra Agenda 10. Komitmen Jakarta 11. DRPPHLN 12. RPK-PHLN 13. PP 39/2006 14. PP 2/2006 15. Kepmen Bappenas 5/2006 16. Data-data statistik pendukung lainnya 	<p>Metodologi</p> <p>FGD dan bottom-up approach, dengan data dukungan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumen survey OECD 2. LPKPHLN Bappenas 3. LPPLN Depkeu 4. Format PP 39/2006 5. Format-format laporan M&E K/L lainnya 6. Panduan pelaksanaan M&E DP, PHLN, Reguler <p>Pendanaan</p> <p>APBN APBD Donor (jika memungkinkan)</p>	<p>Pelaksana</p> <p>Unit Evaluasi dan Pendanaan Bappenas sebagai pemrakarsa dengan melibatkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bappenas 2. Departemen Keuangan (Dit PPHLN, Setkjend) 3. K/L (Depdagri, Setneg, LAN, MenPAN) 4. Perwakilan Pemerintah Provinsi* 5. Perwakilan Pemerintah kabupaten/kota* 6. Bank Indonesia <p>*) Dengan kondisi SDM & sarana pendukung M&E yang lebih baik</p>
Conversion Process		Outputs
<p>Struktur</p> <p>Tahapan perencanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Menetapkan rencana kerja penetapan data baseline dengan menyelaraskan terhadap rencana kerja tim <p>Tahapan pelaksanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identifikasi sumber data untuk indikator, Sumber data yang digunakan bisa primer atau sekunder. 2. Desain dan perbandingan metode pengumpulan data 3. Tetapkan rencana piloting untuk ujicoba 4. Diseminasi keluar untuk mendapatkan masukan dari kalangan K/L lain, kalangan profesional, civil society, lembaga donor, dll 	<p>Prosedur Pengambilan Keputusan</p> <p>Pengambilan keputusan dilakukan melalui forum FGD, keputusan merupakan hasil keputusan tim/bersama</p> <p>Kapasitas administrator</p> <p>Perlu dilakukan kegiatan peningkatan kapasitas secara terus menerus untuk meningkatkan kapasitas dan skill M&E</p> <p>Prosedur pengendalian</p> <p>Melalui review rutin yang menghadirkan seluruh struktur dalam tim</p>	<p>Deliverables</p> <p>Perencanaan:</p> <p>Rencana kerja penetapan data baseline untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya</p> <p>Pelaksanaan:</p> <p>Baseline data yang akan menjadi acuan pengukuran kemajuan M&E untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya</p>

4.2.5. Planning for Improvement—Selecting Results Targets

Untuk tujuan pengembangan M&E yang berkelanjutan diharapkan target tidak lepas dari indikator dan data baseline yang telah ditetapkan pada tahapan sebelumnya.

Tabel 4.5
Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E
Step 5, Planning for Improvement-Selecting Results Targets

Inputs		
<p>Acuan, aspek legal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. RPJPN, RPJPD, MDGs 2. RPJMN, RPJMD, Renstra K/L, Renstra SKPD 3. RKP, RKPD, Renja K/L, Renja SKPD 4. APBN, APBD 5. RKPLN/DRPHLN-JM 6. Country Borrowing 7. Strategy 8. Prinsip DP 9. Accra Agenda 10. Komitmen Jakarta 11. DRPPHLN 12. RPK-PHLN 13. PP 39/2006 14. PP 2/2006 15. Kepmen Bappenas 5/2006 	<p>Metodologi</p> <p>FGD dan bottom-up approach, dengan data dukungan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumen survey OECD 2. LPKPHLN Bappenas 3. LPPLN Depkeu 4. Format PP 39/2006 5. Format-format laporan M&E K/L lainnya 6. Panduan pelaksanaan M&E DP, PHLN, Reguler 	<p>Pelaksana</p> <p>Unit Evaluasi dan Pendanaan Bappenas sebagai pemrakarsa dengan melibatkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bappenas 2. Departemen Keuangan (Dit PPHLN, Setkjend) 3. K/L (Depdagri, Setneg, LAN, MenPAN) 4. Perwakilan Pemerintah Provinsi* 5. Perwakilan Pemerintah kabupaten/kota* 6. Bank Indonesia <p>*) Dengan kondisi SDM & sarana pendukung M&E yang lebih baik</p> <p>Pendanaan</p> <p>APBN</p> <p>APBD</p> <p>Donor (jika memungkinkan)</p>
Conversion Process		
<p>Struktur</p> <p>Tahapan perencanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Menetapkan rencana kerja penetapan target dengan menyelaraskan terhadap rencana kerja tim <p>Tahapan pelaksanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identifikasi data baseline indikator yang sudah ditetapkan (sebagai titik awal) 2. Tetapkan tingkat perbaikan yang diinginkan/ diharapkan dapat dicapai dalam waktu tertentu 3. Identifikasi resources yang akan melakukan M&E terhadap kemajuan ke depan sebagaimana waktu yang telah ditargetkan 4. Diseminasi keluar untuk mendapatkan masukan dari K/L lain, kalangan profesional, civil society, lembaga donor, dll 	<p>Prosedur Pengambilan Keputusan</p> <p>Pengambilan keputusan dilakukan melalui forum FGD, keputusan merupakan hasil keputusan tim/bersama</p> <p>Kapasitas administrator</p> <p>Perlu dilakukan kegiatan peningkatan kapasitas secara terus menerus untuk meningkatkan kapasitas dan skill M&E</p> <p>Prosedur pengendalian</p> <p>Melalui review rutin yang menghadirkan seluruh struktur dalam tim</p>	<p>Outputs</p> <p>Deliverables</p> <p>Perencanaan:</p> <p>Rencana kerja penetapan target untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya</p> <p>Pelaksanaan</p> <p>Target yang akan dicapai untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya</p>

4.2.6. Monitoring for Results

Dalam tahapan ini yang dibicarakan sudah menyangkut aspek pelaksanaan. Guna mencapai pelaksanaan monitoring secara optimal maka manajemen pelaksanaan monitoring mulai dari input sampai dengan output mencakup bagaimana mengelola input, termasuk anggaran, perencanaan staf, dan rencana kegiatan perlu ditata sejak awal. Sistem M&E yang berkelanjutan harus sinkron dengan rencana tahunan dan rencana kerja lainnya. Hal penting lainnya yang harus diperhatikan adalah terkait pelaksanaan dan hasil monitoring untuk melacak hasil.

Tabel 4.6
Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E
Step 6, Monitoring for Results

Inputs		
Acuan, aspek legal: 1. RPJPN, RPJPD, MDGs 2. RPJMN, RPJMD, Renstra K/L, Renstra SKPD 3. RKP, RKPD, Renja K/L, Renja SKPD 4. APBN, APBD 5. RKPLN/DRPHLN-JM 6. Country Borrowing 7. Strategy 8. Prinsip DP 9. Accra Agenda 10. Komitmen Jakarta 11. DRPPHLN 12. RPK-PHLN 13. PP 39/2006 14. PP 2/2006 15. Kepmen Bappenas 5/2006 16. Panduan Monitoring lainnya, dll	Metodologi FGD dan bottom-up approach, dengan data dukungan 1. Instrumen survey OECD 2. LPKPHLN Bappenas 3. LPPLN Depkeu 4. Format PP 39/2006 5. Format-format laporan M&E K/L lainnya 6. Panduan pelaksanaan M&E DP, PHLN, Reguler Pendanaan APBN APBD Donor (jika memungkinkan)	Pelaksana Unit Evaluasi dan Pendanaan Bappenas sebagai pemrakarsa dengan melibatkan: 1. Bappenas 2. Departemen Keuangan (Dit PPHLN, Setkjend) 3. K/L (Depdagri, Setneg, LAN, MenPAN) 4. Perwakilan Pemerintah Provinsi* 5. Perwakilan Pemerintah kabupaten/kota* 6. Bank Indonesia *) Dengan kondisi SDM & sarana pendukung M&E yang lebih baik
Conversion Process		Outputs

<p>Struktur</p> <p>Tahapan perencanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Menetapkan rencana kerja pengembangan sistem monitoring dengan menelaraskan terhadap rencana kerja tim <p>Tahapan pelaksanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identifikasi kebutuhan akan informasi tentang hasil dalam proyek, program, dan kebijakan; 2. Identifikasi Informasi yang akan masuk dalam organisasi secara horizontal dan vertikal (kadangkala masalah politik juga ikut muncul); 3. Identifikasi permintaan akan informasi di tiap level; dan 4. Tetapkan tupoksi tiap level secara jelas terkait data apa yang akan dikumpulkan (sumber), kapan (frekwensi), bagaimana (metodologi), siapa yang mengumpulkan, dan untuk siapa data dikumpulkan. 5. Diseminasi keluar untuk mendapatkan masukan dari K/L lain, kalangan profesional, civil society, lembaga donor, dll 	<p>Prosedur Pengambilan Keputusan</p> <p>Pengambilan keputusan dilakukan melalui forum FGD, keputusan merupakan hasil keputusan tim/bersama</p> <p>Kapasitas administrator</p> <p>Perlu dilakukan kegiatan peningkatan kapasitas secara terus menerus untuk meningkatkan kapasitas dan skill M&E</p> <p>Prosedur pengendalian</p> <p>Melalui review rutin yang menghadirkan seluruh struktur dalam tim</p>	<p>Deliverables</p> <p>Perencanaan:</p> <p>Rencana kerja pengembangan sistem monitoring untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya</p> <p>Pelaksanaan:</p> <p>Sistem monitoring berorientasi hasil yang berkelanjutan untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya</p>
---	--	--

Kegiatan monitoring merupakan kegiatan yang dilaksanakan secara rutin oleh unit evaluasi. Namun demikian, penulis melihat bahwa pengelolaan dan pelaksanaan monitoring belum terstruktur dengan baik, termasuk terkait substansi yang akan dimonitor. Hubungannya dengan pelaksanaan monitoring terhadap efektivitas bantuan luar negeri - menindaklanjuti langkah sebelumnya – bahwa kegiatan monitoring perlu ditata, dimaksimalkan potensinya, dan disinkronkan dengan unit pendanaan.

4.2.7. Using Evaluation Information to Support a Results-Based Management System

Dalam konteks evaluasi efektivitas PHLN – untuk perencanaan kegiatan ke depan tim perlu mengidentifikasi tipe evaluasi apa yang tepat untuk mengukur efektivitas pemanfaatan PHLN. Secara lengkap tahapan yang harus dilakukan guna perencanaan dan pelaksanaan evaluasi dijelaskan dalam tabel 4.7.

Kusek dalam bukunya menjelaskan bahwa ada tujuh tipe evaluasi, diantaranya mencakup: 1) Performance Logic Chain Assessment digunakan untuk memutuskan kekuatan dan logis atau tidaknya suatu model dibalik kebijakan, program, dan proyek; 2) Pre-Implementation Assessment mencakup tiga pertanyaan yakni apakah tujuan telah ditetapkan dengan baik dengan demikian outcome dapat dinyatakan secara terukur? Apakah rencana pelaksanaan yang ada cukup koheren dan kredibel yakni yang menyediakan bukti yang jelas terkait bagaimana pelaksanaan akan dijalankan dan bagaimana membedakan antara pelaksanaan yang sukses dan gagal? Apakah alasan penggunaan resources cukup jelas dan sesuai syarat untuk mencapai outcome yang ditetapkan?; 3) Process Implementation Evaluation, adapun terkait tipe ini fokusnya adalah pada detail implementasi; 4) Rapid Appraisal, yakni evaluasi secara cepat, assessment dan pelaporan real-time, yang disediakan bagi pengambil keputusan dengan respon cepat terkait kemajuan dari suatu proyek, program, atau kebijakan; 5) Case Study dilakukan jika pengambil keputusan membutuhkan informasi yang lebih dalam terkait suatu proyek, program, dan kebijakan; 6) Impact Evaluation adalah evaluasi yang diharapkan dapat menilai kemajuan atas suatu intervensi program dan kebijakan; 7) Meta-Evaluation adalah pelaksanaan evaluasi terhadap hasil dari beberapa evaluasi yang telah dilakukan sebelumnya.

Tabel 4.7
Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E
Step 7, The Role of Evaluations

Inputs		
Acuan, aspek legal: 1. RPJPN, RPJPD, MDGs 2. RPJMN, RPJMD, Renstra K/L, Renstra SKPD 3. RKP, RKPD, Renja K/L, Renja SKPD 4. APBN, APBD 5. RKPLN/DRPHLN-JM 6. Country Borrowing 7. Strategy 8. Prinsip DP 9. Accra Agenda 10. Komitmen Jakarta 11. DRPPHLN	Metodologi FGD dan bottom-up approach, dengan data dukungan 1. Instrumen survey OECD 2. LPKPHLN Bappenas 3. LPPLN Depkeu 4. Format PP 39/2006 5. Format-format laporan M&E K/L lainnya 6. Panduan pelaksanaan M&E DP, PHLN, Reguler	Pelaksana Unit Evaluasi dan Pendanaan Bappenas sebagai pemrakarsa dengan melibatkan: 1. Bappenas 2. Departemen Keuangan (Dit PPHLN, Setkjend) 3. K/L (Depdagri, Setneg, LAN, MenPAN) 4. Perwakilan Pemerintah Provinsi* 5. Perwakilan Pemerintah kabupaten/kota*

12. RPK-PHLN 13. PP 39/2006 14. PP 2/2006 15. Kepmen Bappenas 5/2006 16. Panduan Evaluasi lainnya, dll		6. Bank Indonesia *) Dengan kondisi SDM & sarana pendukung M&E yang lebih baik Pendanaan APBN APBD Donor (jika memungkinkan)
Conversion Process		Outputs
Struktur Tahapan perencanaan 1. Menetapkan rencana kerja pengembangan sistem evaluasi dengan menyelaraskan terhadap rencana kerja tim Tahapan pelaksanaan 1. Tentukan tipe evaluasi yang akan digunakan, sesuaikan dengan kebutuhan evaluasi 2. Tetapkan sistem evaluasi 3. Tentukan standar teknis yang ditetapkan seperti desain, tehnik sampling, dll; 4. Konsultasikan dan dibicarakan dengan para pemangku kepentingan program; 5. Feedback dan diseminasi dari K/L lain, kalangan profesional, civil society, lembaga donor, dll; dan 6. Value for money.	Prosedur Pengambilan Keputusan Pengambilan keputusan dilakukan melalui forum FGD, keputusan merupakan hasil keputusan tim/bersama Kapasitas administrator Perlu dilakukan kegiatan peningkatan kapasitas secara terus menerus untuk meningkatkan kapasitas dan skill M&E Prosedur pengendalian Melalui review rutin yang menghadirkan seluruh struktur dalam tim	Deliverables Perencanaan: Rencana kerja pengembangan sistem evaluasi untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya Pelaksanaan: Sistem evaluasi yang berkualitas, bebas dari kepentingan politik; relevan, tepat waktu, dan dapat dipahami untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya

4.2.8. *Reporting the Findings*

Pemanfaatan hasil laporan memungkinkan bagi pengambil kebijakan untuk mendapatkan informasi terkait temuan baik masalah atau pencapaian dari suatu program untuk tindaklanjut. Manfaat laporan hasil M&E banyak sekali antara lain: untuk menunjukkan akuntabilitas, untuk meyakinkan dengan menggunakan bukti dari temuan, untuk proses belajar, untuk menggali lebih jauh dan investigasi, untuk dokumentasi, untuk pelibatan stakeholder secara partisipatif, untuk mendapatkan dukungan, serta untuk membangun kesepahaman.

Tabel 4.8
Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E
Step 8, Reporting Findings

<i>Inputs</i>		
<p>Acuan, aspek legal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. RPJPN, RPJPD, MDGs 2. RPJMN, RPJMD, Renstra K/L, Renstra SKPD 3. RKP, RKPD, Renja K/L, Renja SKPD 4. APBN, APBD 5. RKPLN/DRPHLN-JM 6. Country Borrowing 7. Strategy 8. Prinsip DP 9. Accra Agenda 10. Komitmen Jakarta 11. DRPPHLN 12. RPK-PHLN 13. PP 39/2006 14. PP 2/2006 15. Kepmen Bappenas 5/2006 16. Panduan pelaporan lainnya, dll 	<p>Metodologi</p> <p>FGD dan <i>bottom-up approach</i>, dengan data dukungan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumen survey OECD 2. LKPHLN Bappenas 3. LPLN Depkeu 4. Format PP 39/2006 5. Format-format laporan M&E K/L lainnya 6. Panduan pelaksanaan M&E DP, PHLN, Reguler <p>Pendanaan</p> <p>APBN APBD Donor (jika memungkinkan)</p>	<p>Pelaksana</p> <p>Unit Evaluasi dan Pendanaan Bappenas sebagai pemrakarsa dengan melibatkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bappenas 2. Departemen Keuangan (Dit PPHLN, Setkjend) 3. K/L (Depdagri, Setneg, LAN, MenPAN) 4. Perwakilan Pemerintah Provinsi* 5. Perwakilan Pemerintah kabupaten/kota* 6. Bank Indonesia <p>*) Dengan kondisi SDM & sarana pendukung M&E yang lebih baik</p>
<i>Conversion Process</i>		<i>Outputs</i>
<p>Struktur</p> <p>Tahapan perencanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Menetapkan rencana kerja pengembangan sistem pelaporan dengan menyelaraskan terhadap rencana kerja tim <p>Tahapan pelaksanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tentukan siapa saja yang akan menerima laporan tersebut, 2. Tentukan dalam format apa, kapan, siapa yang akan menyiapkan laporan, dan siapa yang mengirimkan 3. Diseminasi keluar untuk mendapatkan masukan dari K/L lain, kalangan profesional, civil society, lembaga donor, dll 	<p>Prosedur Pengambilan Keputusan</p> <p>Pengambilan keputusan dilakukan melalui forum FGD, keputusan merupakan hasil keputusan tim/bersama</p> <p>Kapasitas administrator</p> <p>Perlu dilakukan kegiatan peningkatan kapasitas secara terus menerus untuk meningkatkan kapasitas dan skill M&E</p> <p>Prosedur pengendalian</p> <p>Melalui review rutin yang menghadirkan seluruh struktur dalam tim</p>	<p>Deliverables</p> <p>Perencanaan:</p> <p>Rencana kerja pengembangan sistem pelaporan untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya</p> <p>Pelaksanaan</p> <p>Sistem pelaporan yang berkualitas, bebas dari kepentingan politik; relevan, tepat waktu, dan dapat dipahami untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya</p>

4.2.9. Using the Findings

Menggunakan temuan untuk memperbaiki kinerja adalah tujuan utama tahapan ini. Hatry (1999) menjelaskan kegunaan dari adanya temuan M&E : 1) Sebagai respon kepada aparat yang terpilih dan tuntutan publik akan akuntabilitas; 2) Membantu memformulasikan dan menjustifikasi permintaan anggaran; 3) Membantu keputusan dalam

mengalokasikan resources; 4) Mendorong pemeriksaan lebih lanjut terkait kinerja bermasalah; 5) Membantu memotivasi tim untuk melanjutkan perbaikan program; 6) Formulasi dan monitor kinerja kontraktor dan penerima bantuan; 7) Menyediakan data untuk evaluasi khusus dan pendalaman; 8) Membantu dalam menyediakan layanan dengan lebih efisien; 9) Mendukung strategi dan upaya rencana jangka panjang; 10) Berkomunikasi dengan lebih baik terhadap publik dalam rangka membangun kepercayaan publik

Hal ini dapat dilakukan untuk memperbaiki kinerja efektivitas bantuan luar negeri untuk mengaddress temuan-temuan yang didapatkan pada saat pelaksanaan M&E sebagaimana telah dilakukan pada langkah-langkah sebelumnya. Secara detail mekanisme pengembangan dan penyesuaian dalam tahapan ini dijelaskan dalam matrik berikut.

Tabel 4.9
Pengembangan Pola dan Penyesuaian Kebijakan M&E
Step 9, Using Findings

<i>Inputs</i>		
<p>Acuan, aspek legal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. RPJPN, RPJPD, MDGs 2. RPJMN, RPJMD, Renstra K/L, Renstra SKPD 3. RKP, RKPD, Renja K/L, Renja SKPD 4. APBN, APBD 5. RKPLN/DRPHLN-JM 6. Country Borrowing 7. Strategy 8. Prinsip DP 9. Accra Agenda 10. Komitmen Jakarta 11. DRPPHLN 12. RPK-PHLN 13. PP 39/2006 14. PP 2/2006 15. Kepmen Bappenas 5/2006 16. Referensi penggunaan informasi M&E lainnya, dll 	<p>Metodologi</p> <p>FGD dan <i>bottom-up approach</i>, dengan data dukungan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumen survey OECD 2. LPKPHLN Bappenas 3. LPPLN Depkeu 4. Format PP 39/2006 5. Format-format laporan M&E K/L lainnya 6. Panduan pelaksanaan M&E DP, PHLN, Reguler <p>Pendanaan</p> <p>APBN APBD Donor (jika memungkinkan)</p>	<p>Pelaksana</p> <p>Unit Evaluasi dan Pendanaan Bappenas sebagai pemrakarsa dengan melibatkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bappenas 2. Departemen Keuangan (Dit PPHLN, Setkjend) 3. K/L (Depdagri, Setneg, LAN, MenPAN) 4. Perwakilan Pemerintah Provinsi* 5. Perwakilan Pemerintah kabupaten/kota* 6. Bank Indonesia <p>*) Dengan kondisi SDM & sarana pendukung M&E yang lebih baik</p>
<i>Conversion Process</i>		<i>Outputs</i>

<p>Struktur</p> <p>Tahapan perencanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Menetapkan rencana kerja pengembangan sistem pemanfaatan informasi M&E dengan menyelaraskan terhadap rencana kerja tim <p>Tahapan pelaksanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Susun strategi penggunaan informasi M&E 2. Susun strategi untuk pemberdayaan media 3. Tetapkan media mana saja yang akan menjadi partner utama 4. Kembangan sistem e-information 5. Susun strategi untuk menjalin hubungan baik dengan stakeholder utamanya dengan civil society 6. Diseminasi keluar untuk mendapatkan masukan dari K/L lain, kalangan profesional, civil society, lembaga donor, dll 	<p>Prosedur Pengambilan Keputusan</p> <p>Pengambilan keputusan dilakukan melalui forum FGD, keputusan merupakan hasil keputusan tim/bersama</p> <p>Kapasitas administrator</p> <p>Perlu dilakukan kegiatan peningkatan kapasitas secara terus menerus untuk meningkatkan kapasitas dan skill M&E</p> <p>Prosedur pengendalian</p> <p>Melalui review rutin yang menghadirkan seluruh struktur dalam tim</p>	<p>Deliverables</p> <p>Perencanaan:</p> <p>Rencana kerja pengembangan sistem pemanfaatan informasi M&E untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya</p> <p>Pelaksanaan:</p> <p>Buku petunjuk pemanfaatan informasi M&E untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya.</p>
---	---	---

4.2.10. Sustaining the M&E System within the Organization

Adapun kemungkinan masalah yang akan muncul dalam upaya membuat sistem M&E berkelanjutan adalah: pertimbangan biaya dan feasibility, perubahan prioritas dan peraturan, pemeliharaan stabilitas indikator, dokumentasi proses pengukuran outcome (siapa mengerjakan apa), ketakutan dan resistensi dari manajer program, partisipasi dari unit dan sektor lainnya, agregasi outcome lintas proyek, program, dan unit; lingkup masyarakat versus outcome spesifik program, dukungan parlemen, dan politik. Selain itu permintaan akan pengembangan kapasitas akan selalu ada, pemrakarsa harus selalu didampingi dan didukung, bangun kesepahaman bersama utamanya dengan Menteri Keuangan dan Parlemen bahwa sistem M&E harus didukung secara optimal untuk membuatnya berkelanjutan.

Tabel 4.10
Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E
Step 10, Sustaining the M&E System within the Organization

<i>Inputs</i>		
<p>Acuan, aspek legal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. RPJPN, RPJPD, MDGs 2. RPJMN, RPJMD, Renstra K/L, Renstra SKPD 3. RKP, RKPD, Renja K/L, Renja SKPD 4. APBN, APBD 5. RKPLN/DRPHLN-JM 6. Country Borrowing 7. Strategy 8. Prinsip DP 9. Accra Agenda 10. Komitmen Jakarta 11. DRPPHLN 12. RPK-PHLN 13. PP 39/2006 14. PP 2/2006 15. Kepmen Bappenas 5/2006 16. Referensi pelestarian sistem M&E lainnya, dll 	<p>Metodologi</p> <p>FGD dan <i>bottom-up approach</i>, dengan data dukungan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumen survey OECD 2. LPKPHLN Bappenas 3. LPPLN Depkeu 4. Format PP 39/2006 5. Format-format laporan M&E K/L lainnya 6. Panduan pelaksanaan M&E DP, PHLN, Reguler <p>Pendanaan</p> <p>APBN APBD Donor (jika memungkinkan)</p>	<p>Pelaksana</p> <p>Unit Evaluasi dan Pendanaan Bappenas sebagai pemrakarsa dengan melibatkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bappenas 2. Departemen Keuangan (Dit PPHLN, Setkjend) 3. K/L (Depdagri, Setneg, LAN, MenPAN) 4. Perwakilan Pemerintah Provinsi* 5. Perwakilan Pemerintah kabupaten/kota* 6. Bank Indonesia <p>*) Dengan kondisi SDM & sarana pendukung M&E yang lebih baik</p>
<i>Conversion Process</i>		
<p>Struktur</p> <p>Tahapan perencanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Menetapkan rencana kerja pengembangan sistem pemanfaatan informasi M&E dengan menyelaraskan terhadap rencana kerja tim <p>Tahapan pelaksanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identifikasi <i>Demand</i> 2. <i>Assessment</i> terhadap kemungkinan kebutuhan peraturan dan regulasi yang cukup; 3. Identifikasi tugas dan tanggung jawab secara jelas, siapa saja yang akan terlibat dalam pengumpulan data, analisis, dan pelaporan, diperlukan manual yang lengkap sebagai acuan bersama; 4. Identifikasi mekanisme transparansi dan ketersediaan informasi kinerja untuk seluruh pemangku kepentingan 5. Identifikasi mekanisme penanganan masalah; 6. Peningkatan kapasitas keterampilan teknis yang baik dalam koleksi data dan analisis 7. Identifikasi mekanisme pemberian insentif 8. Diseminasi keluar untuk mendapatkan masukan dari kalangan profesional, civil society, lembaga donor, dll 	<p>Prosedur Pengambilan Keputusan</p> <p>Pengambilan keputusan dilakukan melalui forum FGD, keputusan merupakan hasil keputusan tim/bersama</p> <p>Kapasitas administrator</p> <p>Perlu dilakukan kegiatan peningkatan kapasitas secara terus menerus untuk meningkatkan kapasitas dan skill M&E</p> <p>Prosedur pengendalian</p> <p>Melalui review rutin yang menghadirkan seluruh struktur dalam tim</p>	<p>Deliverables</p> <p>Perencanaan:</p> <p>Rencana kerja pengembangan sistem pemanfaatan informasi M&E untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya</p> <p>Pelaksanaan:</p> <p>Buku petunjuk pemanfaatan informasi M&E untuk kebutuhan kebijakan M&E jangka panjang, menengah, tahunan, dan operasionalnya.</p>

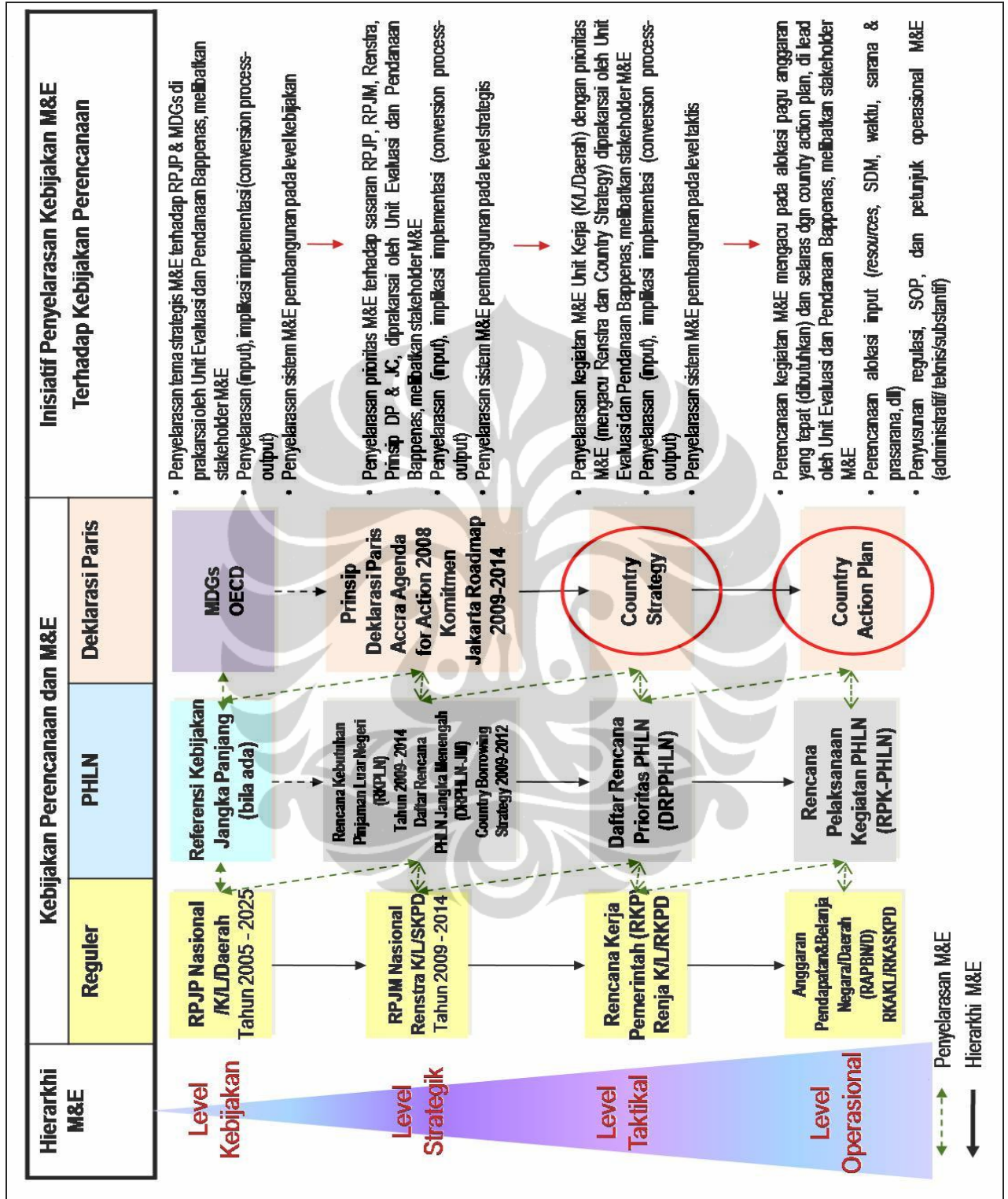
Masalah yang berpotensi muncul tersebut diharapkan dapat pula diminimalisir melalui forum-forum pengembangan kebijakan M&E dalam tahapan ini.

4.3. Substansi dan Hierarki Penyelarasan Kebijakan M&E

Sejalan dengan pemikiran Ananto⁹⁹ tentang perubahan dan tantangan pada tingkat global maupun regional yang membawa implikasi pada perubahan kebijakan, Deklarasi Paris merupakan suatu momentum perubahan dan sekaligus pekerjaan menantang terkait bagaimana menasionalisasi efektivitas pemanfaatan PHLN. Bagaimana hal ini mampu dikelola di dalam negeri dengan baik pada tiap-tiap level kebijakan sehingga dalam jangka panjang akan memberikan manfaat dan dukungan bagi optimalnya pendanaan pembangunan nasional. Dalam hal ini adalah kebijakan M&E guna mendukung optimalisasi pemanfaatan PHLN sebagaimana telah disinggung dalam bab-bab sebelumnya.

Dalam sub bab di atas telah dibahas tentang pola pengembangan kebijakan termasuk mekanisme penyalarasannya di antara stakeholder M&E serta faktor-faktor yang perlu diantisipasi demi optimalnya kebijakan yang akan dihasilkan nanti. Selanjutnya, guna memperkuat sub bab sebelumnya, maka dalam sub bab ini akan dibahas secara khusus tentang hal-hal dan komponen apa saja yang perlu diselaraskan. Gambar di bawah mengilustrasikan keterkaitan antar level kebijakan dan referensi yang harus diacu dan keterkaitannya dengan kebijakan perencanaan. Dalam gambar juga menjelaskan inisiatif apa yang harus diambil serta outputnya.

⁹⁹ Lihat dalam metodologi Bab I dan Konsepsi M&E Bab II



Gambar 4. 2
 Hierarkhi dan Substansi Penyelarasan Kebijakan M&E

Diharapkan dalam proses pengembangan dan penyelarasan kebijakan yang dilakukan dalam tiap-tiap tahapan (dari 10 tahapan sebagaimana telah dijelaskan dalam sub bab di atas) substansi dan hierarkhi penyelarasan bagi optimalnya kebijakan M&E yang dibahas oleh tim dapat mengacu kepada gambar di atas. Adapun deskripsi dari substansi dan hierarkhi penyelarasan kebijakan M&E dalam gambar di atas antara lain dijelaskan sebagai berikut:

1. Keputusan Direktif (Jangka Panjang), arahan keputusannya adalah menuju optimalnya kinerja pendanaan pembangunan nasional; Bentuk implementasinya meliputi
 - Penyelarasan Kebijakan M&E terhadap RPJPN/RPJPD dan MDGs;
 - Terumuskannya Kebijakan M&E Jangka Panjang Nasional – 20 tahun
2. Keputusan Strategis (Jangka Panjang), arahan keputusannya untuk menjamin Pemanfaatan PHLN efektif; M&E berkualitas menjadi budaya organisasi; dan menjamin keberlanjutan dan kualitas M&E. Adapun bentuk implementasinya meliputi
 - Penyelarasan Kebijakan M&E terhadap
 - a. RPJMN, RPJMD, Renstra K/L, Renstra SKPD
 - b. RKPLN, DRPHLNJM,
 - c. Prinsip Deklarasi Paris, Borrowing Strategy
 - Perumusan Kebijakan M&E Jangka Menengah Nasional – 5 tahun
3. Taktis (Jangka Menengah-Pendek), arahan keputusannya adalah Pembangunan sarana dan prasarana M&E; Pengembangan litbang dan pendidikan M&E; Integrasi manajemen rantai nilai M&E(antar elemen, antar sektor, antar daerah); dan Penguatan stakeholder pendukung M&E. Adapun bentuk implementasinya meliputi
 - Penyelarasan Kebijakan M&E terhadap Rencana Kerja
 - a. RKP, RKPD, RKK/L, Renja SKPD,
 - b. DRPPHLN, RPKPHLN
 - c. Country Strategy/Action plan
 - Perumusan Kebijakan M&E Tahunan
4. Operasional (Jangka Pendek), arahan keputusannya adalah Penyiapan dan pengendalian resources M&E; Pengembangan, penataan dan pemeliharaan

sarana & prasarana M&E; Manajemen logistik bahan modal M&E; Pengembangan kompetensi SDM M&E; Insentif dan disinsentif M&E. Adapun bentuk implementasinya meliputi:

- Penyelarasan Kebijakan M&E terhadap Rencana Anggaran: APBN, APBD
- Penyusunan SOP dan rencana aksi yang selaras dan berkelanjutan
- Fokus pelaksanaan M&E pembangunan
- Insentif bagi pelaku (SDM/lembaga/daerah) yang menjalankan rantai nilai M&E

Adapun kebijakan M&E harus diselaraskan dengan :

1. Kebijakan perencanaan *Long-term*, mencakup
 - a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)/Daerah (RPJPD)
 - b. Millenium Development Goals
2. Kebijakan perencanaan *Medium-term*, mencakup:
 - c. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)/Daerah (RPJMD), Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L), Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD)
 - d. Rencana Kerja Pinjaman Luar Negeri (RKPLN), Dokumen Rencana Pinjaman/Hibah Luar Negeri Jangka Menengah (DRPHLNJM),
 - e. Prinsip Deklarasi Paris, Borrowing Strategy
3. Kebijakan perencanaan *Short term*:
 - a. Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L), Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD),
 - b. Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)
 - c. Daftar Rencana Prioritas Pinjaman/Hibah Luar Negeri (DRPPHLN), Rencana Prioritas Kegiatan Pinjaman/Hibah Luar Negeri (RPKPHLN)
 - d. Country Strategy/Action plan
3. Kebijakan M&E Reguler-PHLN-Deklarasi Paris

4. Kebijakan M&E -Praktik M&E
5. Praktik M&E-Formulasi Alternatif.

Hasil kajian yang dilakukan oleh Bappenas terkait ketidakselarasan kebijakan M&E (sekitar 28 peraturan/kebijakan M&E reguler dan 8 peraturan/kebijakan M&E PHLN) sebagaimana tersaji dalam lampiran 3 tesis ini dapat menjadi bahan kajian awal bagi tim untuk dibahas.

4.4. Persiapan Implementasi Kebijakan M&E

Amanah dari peraturan yang ada serta alternatif yang diusulkan mengindikasikan UKE II di EKP dan UKE II PPP Bappenas sebagai unit yang harus mengambil peran aktif sebagai pemrakarsa dari pelaksanaan pengembangan kebijakan M&E yang baru nanti, hal ini (tahapan penunjukan pemrakarsa) sesuai dengan rekomendasi dari studi yang dilakukan oleh Mackay terhadap sistem M&E dari berbagai negara dan juga Checkland dan Scholes¹⁰⁰.

Selanjutnya kemungkinan implikasi dari implementasi adalah adanya penolakan atau kegagalan kebijakan yang disebabkan oleh berbagai hal, oleh karenanya guna mengantisipasi implikasi tersebut, hal-hal berikut perlu untuk dimasukkan dalam keseluruhan rencana aksi yakni mencakup:

- a. Penetapan pemrakarsa dan stakeholder sebagai tim pengembangan kebijakan M&E berkelanjutan (penetapan struktur tim melalui peraturan/SK)
- b. Penetapan mekanisme insentif dan sumber pendanaan
- c. Penetapan mekanisme perencanaan kegiatan
- d. Ujicoba terhadap sistem M&E yang baru, *what works, what doesn't?*
- e. Penetapan target kapan dan seberapa cepat proses arusutama harus berlangsung (sosialisasi, dll)
- f. Mekanisme pelaksanaan M&E secara berkala terhadap pelaksanaan sistem M&E yang baru nanti
- g. Menyiapkan pelatihan M&E; penetapan undang-undang, peraturan dari sistem yang baru; memperkuat dan menyelaraskan sistem M&E; dan melakukan berbagai jenis evaluasi, seperti tinjauan cepat (*rapid reviews*) dan evaluasi dampak yang cermat (*rigorous impact evaluation*).

¹⁰⁰ Lihat Bab I Metodologi dan Bab III

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

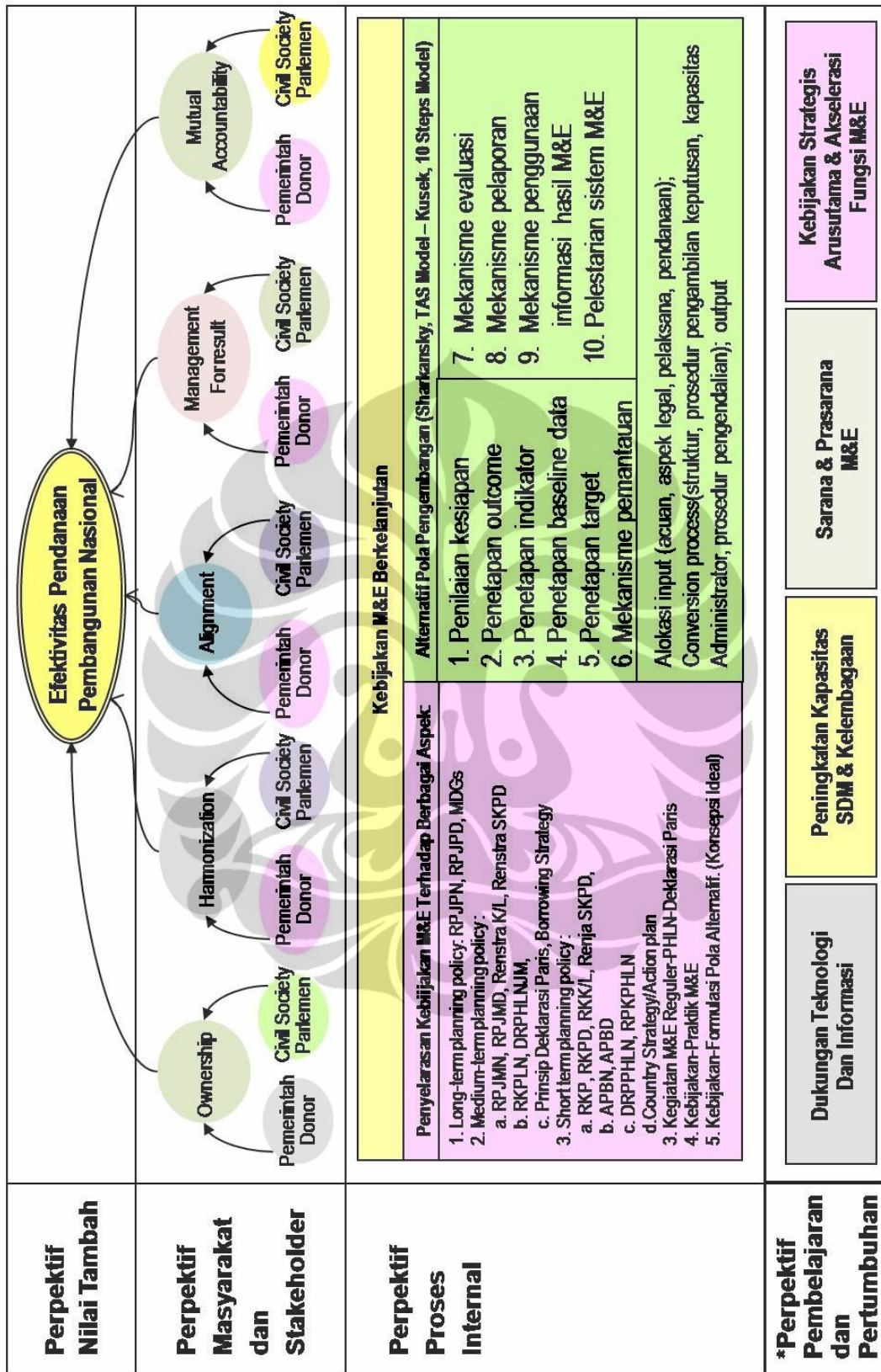
1. Salah satu penyebab tidak efektifnya pemanfaatan PHLN adalah tidak optimalnya kinerja M&E dan belum diadopsinya prinsip-prinsip Deklarasi Paris dalam kebijakan M&E di Indonesia;
2. Tidak optimalnya kinerja M&E tersebut disebabkan adanya kesenjangan dan ketidakselarasan antara kebijakan dan praktik serta intra kegiatan M&E (M&E Kinerja Pembangunan/reguler, PHLN, dan Deklarasi Paris) termasuk terhadap kebijakan perencanaan pembangunan;
3. Di sisi lain, kebijakan M&E yang ada belum mampu menjawab kebutuhan akan kebijakan M&E yang berkelanjutan dan berorientasi hasil yang dianggap sebagai kebijakan yang tepat untuk efektivitas pemanfaatan PHLN;
4. Kebijakan dan Praktik M&E harus selaras dan berkelanjutan oleh karenanya pengembangan pola dan penyelarasan kebijakan menjadi salah satu alternatif yang ditawarkan bagi optimalnya kebijakan M&E ke depan.

5.2. Saran

1. Perlu tindaklanjut atas alternatif pengembangan pola dan penyelarasan kebijakan M&E yang telah diidentifikasi dalam tesis ini untuk menyempurnakan kebijakan dan praktik M&E yang ada;
2. Pendekatan model *The Administrative System* dan *10 steps to Result-Based Monitoring & Evaluation System* merupakan alternatif yang diusulkan untuk pengembangan pola dan penyelarasan kebijakan M&E yang dapat ditindaklanjuti oleh pemerintah;

3. Merekomendasikan kepada UKE II se-EKP (Evaluasi Kinerja Pembangunan) dan UKE II PPP (Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan) Bappenas sebagai pemrakarsa utama dengan melibatkan stakeholder M&E mencakup Bappenas, Depkeu, Depdagri, Setneg, LAN, MenPAN, Bank Indonesia, Perwakilan Prov/Kab/Kota sebagai tim yang diusulkan untuk mengembangkan dan menyelaraskan kebijakan M&E menuju kebijakan M&E yang lebih baik dan berkelanjutan sebagaimana dirumuskan dalam Bab IV tesis ini;
4. Sebelum dan setelah proses perencanaan maupun pelaksanaan penyelarasan kebijakan M&E hendaknya disiapkan langkah antisipatif atas implikasi dari implementasi kebijakan M&E yang baru dengan berbagai kegiatan dan sarana pendukung sebagaimana telah dijelaskan dalam Bab IV tesis ini;
5. Untuk kebutuhan strategi penyelarasan kebijakan M&E secara total (sebagaimana rekomendasi Kaplan) maka direkomendasikan kepada peneliti berikutnya untuk mengkaji lebih dalam terkait aspek Dukungan Teknologi Dan Informasi, Peningkatan Kapasitas SDM & Kelembagaan, Sarana & Prasarana M&E, Kebijakan Strategis Arusutama & Akselerasi Fungsi M&E di seluruh sektor dan daerah, sebagai acuan bagi proses pembelajaran dan perkembangan kebijakan M&E (learning and growth) di masa yang akan datang.

Secara ilustratif kesimpulan dan saran disampaikan dalam gambar berikut.



Gambar 5.1 Peta Strategi Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan M&E Kesimpulan dan Rekomendasi

DAFTAR REFERENSI

- Asra, Abuzar et al (2005); *Poverty And Foreign Aid: Evidence From Recent Cross-Country Data*, Economics and Research Department (ERD) Working Paper No. 65 March 2005, Asian Development Bank, Manila-Philippines
- Adrien, Marie-Hélène et al (2009); *Country-Led Monitoring And Evaluation Systems: Better Evidence, Better Policies, Better Development Results*, UNICEF
- Anonymous (2004); *The World Bank is finally embracing science*, The Lancel. London, Aug 28-Sep 3, 2004 Vol. 364, Iss. 9436; pg. 731, 2pgs
- Ananto, Nugroho (2007); *Membangun Organisasi Perspektif Tahun 2025*, Sinergi-Inc
- Ascarya (2009); *Konsep Dasar Analytic Network Process (ANP): Pendekatan Baru dalam Penelitian Kualitatif*, Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia, IPB 21 November 2009
- Awalimah, Nurlaela (2005); *Pinjaman Luar Negeri: Studi Kasus Loan IBRD 4290-IND dan Loan IDB IND-0063/64*, FE UI
- Bob De Wit, & Ron Meyer (2004); *Strategy: Process, Content, Context, an International Perspective-3rd Edition*; Thomson Learning, Printed in Italy
- Bappenas (2009); *Arti Penting Analisis Dampak Peraturan Perundang-undangan "Regulatory Impact Assessment (RIA)"*, The Asia Foundation dan CIDA
- Bappenas (2009); *Laporan Akhir Kajian Dampak Pemantauan Pendanaan Pembangunan Terhadap Kinerja Pelaksanaan Pinjaman Luar Negeri*, Direktorat Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan
- Bappenas (2008); *Laporan Kegiatan Koordinasi Dan Konsolidasi Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Tahun Anggaran 2008*, Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan
- Bappenas (2008); *Laporan Kajian Kebijakan Evaluasi*, Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan
- Bappenas (2007); *Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri Triwulan III 2007*
- Bappenas (2004); *Borrowing Strategy*
- Berita Sore (2009); *Paskah: 100 Hari Pertama Sebaiknya Perbaiki Regulasi*, Rabu, Okt 21, 2009
- Burnside, Craig & David Dollar (2000); *Aid, policies, and growth*, The American Economic Review

- Carmichael, Jeffrey, Stebbing, & Peter W (1983); *Fisher's Paradox and the Theory of Interest*, American Economic Review Journal
- Crawford, Paul & P. Brice (2007); *Project monitoring and evaluation: a method for enhancing the efficiency and effectiveness of aid project implementation*, Institute for Sustainable Futures, University of Technology, Sydney,
- Clarence Bachellor (1953); *For European Recovery: The Fiftieth Anniversary of the Marshall Plan*
- Dacy, Douglas C. (1975); *Foreign Aid, Government, Consumption, Saving, and Growth in Less-Developed Countries*, The Economic Journal, 85 (September 1975)
- Dollar, David, & Lant Pritchett (1998); *World Bank Assessing Aid, What Works What Doesn't, and Why*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, New York-USA
- Easterly, William (2001); *The Elusive Quest For Growth : Economists' Adventures And Misadventures In The Tropics*; The MIT Press Cambridge, Massachusetts-London, England
- Governance Reform Support Phase II Project CIDA, *End Of Assignment Final Report: SP-244 Donor Survey On Aid Effectiveness*, Hicling-Bearing Point, September 2008
- Govern To Make Strategy A Continual Process*, (2005); Balanced Scorecard Report, January-February 2005
- Hadjimichael, Michael T. et al (1995); *Sub-saharan Africa-Growth, Saving, and Investment, 1986-93*”, Occasional Paper IMF, January 1995
- Hukum Online (2009); *Laporan Audit BPK*, Direktorat Utama Pembinaan dan Pengembangan Hukum BPK, 30 Januari 2009
- Jackson, Michael C. (2003); *System Thinking: Creative Holism for Managers*, University of Hull, John Wiley & Sons Ltd, West Sussex-UK
- Jerve, Alf Morten, & Espen Villanger (January 2008); *The Challenge of Assessing Aid Impact: A Review of Norwegian Evaluation Practice, Study 1/2008*; Norwegian Agency for Development Cooperation, Norway
- Kaplan, Robert S, & David P. Norton (2006); *Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies*, Harvard Business School Press
- Kirkpatrick, Colin, Clive George, & Johanna Curran (2001); *Development of Criteria to Assess the Effectiveness of National Strategies for Sustainable Deveelopment: a Report Prepared for the Department for International Development*, Institute for Development Policy and Management, The University of Manchester, UK, 22nd October 2001

- Kusek, Jody Zall, & Ray Rist (2004); *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system : a handbook for development practitioners*, World Bank
- Lumsdaine, Edward, & Monika (1995); *Creative Problem Solving: Thinking Skills for a Changing World*, McGRAW-Hill International Editions-General Engineering Series, College Custom Publishing Group, Printed in Singapore
- Mackay, Keith (2008); *Membangun Sistem Pemantauan dan Evaluasi, Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Lebih Baik*; Independent Evaluation Group/IEG, Terjemahan Rudy Harisyah Alam, World Bank
- Manzer, Ronald (1984); *Public Policy-Making as Practical Reasoning*, Canadian Journal of Political Science; Vol. XVII:3;pp.577-594
- Monahan, Kathleen E. (2001); *Balanced Measures for Strategic Planning: a Public Sector Handbook*, Management Concepts-Inc Vienna, Virginia-USA
- Montiel, Peter J. (2003); *Macroeconomics in Emerging Markets*, Cambridge University Press, New York-USA
- Neuman, W. Laurence (2000); *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches-Fourth Edition*, University of Wisconsin at Whitewater, Allyn and Bacon a Pearson Education Company, USA
- Osborne, David, & Peter Plastrik (2000); *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government, Practical Guidelines, Lessons, and Resources for Revitalizing Schools, Public Services, and Government Agencies at All Levels*; Jossey-Bass a Wiley Company, San Fransisco, USA
- Pietersen, Willie (2002); *Reinventing Strategy: Using Strategic Learning to Create & Sustain Breakthrough Performance*, John Wiley & Sons, Inc., New York-USA
- Porter, M.E. (1996); *What is strategy?*, Harvard Business Review (November-December 1996)
- Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri*, (2007); Kepmenkokesra Selaku Ketua TKPK No: 25/Kep/Menko/Kesra/VII/2007, Menkokesra
- Rolph van der Hoeven (2000); *Assessing Aid and Global Governance: Why poverty and redistribution objectives matter*; Employment Paper 2000/8, Employment Sector International Labour Office (ILO), Geneva-Switzerland.
- Rostiati, Tetty (2006); *Evaluasi Kebijakan Pinjaman Luar Negeri: Studi Kasus Pinjaman JBIC*, UI, 2006

- Saasa, Oliver S (1985); *Public Policy-Making in Developing Countries: the Utility of Contemporary Decision-Making Models*; Public Administration and Development; Vol 5(4); pp. 309-21
- Saati, Thomas L. (2008); *Creative Thinking, Problem Solving, and Decision Making*; University of Pittsburgh, RWS Publications, Pittsburgh-USA
- Sarkansky, Ira (1978); *Public Administration: Policy Making in Government Agencies*; Rand McNally College Publishing Company
- Tata Cara Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan*, (2006); PP Nomor 39 Tahun 2006
- Tata Cara Perencanaan Dan Pengajuan Usulan Serta Penilaian Kegiatan Yang Dibiayai Dari Pinjaman Dan/Atau Hibah Luar Negeri*, (2006); Permen PPN/Ka Bappenas No 05 Tahun 2006, Bappenas
- Tata Cara Pengadaan Pinjaman Dan/Atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/Atau Hibah Luar Negeri*, (2006); PP No 2 Tahun 2006
- Wangwe, Samuel M (1997; p.6); *The Management Of Foreign Aid In Tanzania: Economic And Social Research Foundation (ESRF) Discussion Paper No. 15*
- World Bank (2007); *Results-Based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead*
_____ (pp. ix, xv); *The Role and Effectiveness of Development Assistance : Lessons from World Bank Experiences*, Washington DC
_____ (2008); *Review on Financing for Development*, OECD
_____ (2004); *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches*; Washington DC
_____ (1998); *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*; Oxford University Press, New York-USA
_____ *Does Aid works?* Oxford : Clarendon Press : p. 31

<http://bappenas.go.id>

<http://dmo.org>

<http://indec-indonesia.org/>

<http://infid-news.blogspot.com/>

<http://www.oecd.org/>

<http://wikipedia.org/id>

Paris Declaration on Aid Effectiveness

Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability

I. Statement of Resolve

1. We, Ministers of developed and developing countries responsible for promoting development and Heads of multilateral and bilateral development institutions, meeting in Paris on 2 March 2005, resolve to take far-reaching and monitorable actions to reform the ways we deliver and manage aid as we look ahead to the UN five-year review of the Millennium Declaration and the Millennium Development Goals (MDGs) later this year. As in Monterrey, we recognise that while the volumes of aid and other development resources must increase to achieve these goals, aid effectiveness must increase significantly as well to support partner country efforts to strengthen governance and improve development performance. This will be all the more important if existing and new bilateral and multilateral initiatives lead to significant further increases in aid.

2. At this High-Level Forum on Aid Effectiveness, we followed up on the Declaration adopted at the High-Level Forum on Harmonisation in Rome (February 2003) and the core principles put forward at the Marrakech Roundtable on Managing for Development Results (February 2004) because we believe they will increase the impact aid has in reducing poverty and inequality, increasing growth, building capacity and accelerating achievement of the MDGs.

Scale up for more effective aid

3. We reaffirm the commitments made at Rome to harmonise and align aid delivery. We are encouraged that many donors and partner countries are making aid effectiveness a high priority, and we reaffirm our commitment to accelerate progress in implementation, especially in the following areas:

- i. Strengthening partner countries' national development strategies and associated operational frameworks (e.g., planning, budget, and performance assessment frameworks).
- ii. Increasing alignment of aid with partner countries' priorities, systems and procedures and helping to strengthen their capacities.
- iii. Enhancing donors' and partner countries' respective accountability to their citizens and parliaments for their development policies, strategies and performance.
- iv. Eliminating duplication of efforts and rationalising donor activities to make them as cost-effective as possible.
- v. Reforming and simplifying donor policies and procedures to encourage collaborative behaviour and progressive alignment with partner countries' priorities, systems and procedures.
- vi. Defining measures and standards of performance and accountability of partner country systems in public financial management, procurement, fiduciary safeguards and environmental assessments, in line with broadly accepted good practices and their quick and widespread application.

4. We commit ourselves to taking concrete and effective action to address the remaining challenges, including:

- i. Weaknesses in partner countries' institutional capacities to develop and implement results-driven national development strategies.
- ii. Failure to provide more predictable and multi-year commitments on aid flows to committed partner countries.



- iii. Insufficient delegation of authority to donors' field staff, and inadequate attention to incentives for effective development partnerships between donors and partner countries.
- iv. Insufficient integration of global programmes and initiatives into partner countries' broader development agendas, including in critical areas such as HIV/AIDS.
- v. Corruption and lack of transparency, which erode public support, impede effective resource mobilisation and allocation and divert resources away from activities that are vital for poverty reduction and sustainable economic development. Where corruption exists, it inhibits donors from relying on partner country systems.

5. We acknowledge that enhancing the effectiveness of aid is feasible and necessary across all aid modalities. In determining the most effective modalities of aid delivery, we will be guided by development strategies and priorities established by partner countries. Individually and collectively, we will choose and design appropriate and complementary modalities so as to maximise their combined effectiveness.

6. In following up the Declaration, we will intensify our efforts to provide and use development assistance, including the increased flows as promised at Monterrey, in ways that rationalise the often excessive fragmentation of donor activities at the country and sector levels.

Adapt and apply to differing country situations

7. Enhancing the effectiveness of aid is also necessary in challenging and complex situations, such as the tsunami disaster that struck countries of the Indian Ocean rim on 26 December 2004. In such situations, worldwide humanitarian and development assistance must be harmonised within the growth and poverty reduction agendas of partner countries. In fragile states, as we support state-building and delivery of basic services, we will ensure that the principles of harmonisation, alignment and managing for results are adapted to environments of weak governance and capacity. Overall, we will give increased attention to such complex situations as we work toward greater aid effectiveness.

Specify indicators, timetable and targets

8. We accept that the reforms suggested in this Declaration will require continued high-level political support, peer pressure and coordinated actions at the global, regional and country levels. We commit to accelerate the pace of change by implementing, in a spirit of mutual accountability, the Partnership Commitments presented in Section II and to measure progress against 12 specific indicators that we have agreed today and that are set out in Section III of this Declaration.

9. As a further spur to progress, we will set targets for the year 2010. These targets, which will involve action by both donors and partner countries, are designed to track and encourage progress at the global level among the countries and agencies that have agreed to this Declaration. They are not intended to prejudice or substitute for any targets that individual partner countries may wish to set. We have agreed today to set five preliminary targets against indicators as shown in Section III. We agree to review these preliminary targets and to adopt targets against the remaining indicators as shown in Section III before the UNGA Summit in September 2005; and we ask the partnership of donors and partner countries hosted by the DAC to prepare for this urgently. Meanwhile, we welcome initiatives by partner countries and donors to establish their own targets for improved aid effectiveness within the framework of the agreed Partnership Commitments and Indicators of Progress. For example, a number of partner countries have presented action plans, and a large number of donors have announced important new commitments. We invite all participants who wish to provide information on such initiatives to submit it by 4 April 2005 for subsequent publication.

Monitor and evaluate implementation

10. Because demonstrating real progress at country level is critical, under the leadership of the partner country we will periodically assess, qualitatively as well as quantitatively, our mutual progress at country level in implementing agreed commitments on aid effectiveness. In doing so, we will make use of appropriate country level mechanisms.



11. At the international level, we call on the partnership of donors and partner countries hosted by the DAC to broaden partner country participation and, by the end of 2005, to propose arrangements for the medium term monitoring of the commitments in this Declaration. In the meantime, we ask the partnership to co-ordinate the international monitoring of the Indicators of Progress included in Section III; to refine targets as necessary; to provide appropriate guidance to establish baselines; and to enable consistent aggregation of information across a range of countries to be summed up in a periodic report. We will also use existing peer review mechanisms and regional reviews to support progress in this agenda. We will, in addition, explore independent cross-country monitoring and evaluation processes – which should be applied without imposing additional burdens on partners – to provide a more comprehensive understanding of how increased aid effectiveness contributes to meeting development objectives.

12. Consistent with the focus on implementation, we plan to meet again in 2008 in a developing country and conduct two rounds of monitoring before then to review progress in implementing this Declaration.

II. Partnership Commitments

13. Developed in a spirit of mutual accountability, these Partnership Commitments are based on the lessons of experience. We recognise that commitments need to be interpreted in the light of the specific situation of each partner country.

Ownership

Partner countries exercise effective leadership over their development policies, and strategies and co-ordinate development actions

14. **Partner countries** commit to:

- Exercise leadership in developing and implementing their national development strategies¹ through broad consultative processes.
- Translate these national development strategies into prioritised results-oriented operational programmes as expressed in medium-term expenditure frameworks and annual budgets (**Indicator 1**).
- Take the lead in co-ordinating aid at all levels in conjunction with other development resources in dialogue with donors and encouraging the participation of civil society and the private sector.

15. **Donors** commit to:

- Respect partner country leadership and help strengthen their capacity to exercise it.

Alignment

Donors base their overall support on partner countries' national development strategies, institutions and procedures

Donors align with partners' strategies

16. **Donors** commit to:

- Base their overall support – country strategies, policy dialogues and development co-operation programmes – on partners' national development strategies and periodic reviews of progress in implementing these strategies² (**Indicator 3**).

¹ The term 'national development strategies' includes poverty reduction and similar overarching strategies as well as sector and thematic strategies.



- Draw conditions, whenever possible, from a partner's national development strategy or its annual review of progress in implementing this strategy. Other conditions would be included only when a sound justification exists and would be undertaken transparently and in close consultation with other donors and stakeholders.
- Link funding to a single framework of conditions and/or a manageable set of indicators derived from the national development strategy. This does not mean that all donors have identical conditions, but that each donor's conditions should be derived from a common streamlined framework aimed at achieving lasting results.

Donors use strengthened country systems

17. Using a country's own institutions and systems, where these provide assurance that aid will be used for agreed purposes, increases aid effectiveness by strengthening the partner country's sustainable capacity to develop, implement and account for its policies to its citizens and parliament. Country systems and procedures typically include, but are not restricted to, national arrangements and procedures for public financial management, accounting, auditing, procurement, results frameworks and monitoring.

18. Diagnostic reviews are an important – and growing – source of information to governments and donors on the state of country systems in partner countries. Partner countries and donors have a shared interest in being able to monitor progress over time in improving country systems. They are assisted by performance assessment frameworks, and an associated set of reform measures, that build on the information set out in diagnostic reviews and related analytical work.

19. **Partner countries** and **donors** jointly commit to:

- Work together to establish mutually agreed frameworks that provide reliable assessments of performance, transparency and accountability of country systems (**Indicator 2**).
- Integrate diagnostic reviews and performance assessment frameworks within country-led strategies for capacity development.

20. **Partner countries** commit to:

- Carry out diagnostic reviews that provide reliable assessments of country systems and procedures.
- On the basis of such diagnostic reviews, undertake reforms that may be necessary to ensure that national systems, institutions and procedures for managing aid and other development resources are effective, accountable and transparent.
- Undertake reforms, such as public management reform, that may be necessary to launch and fuel sustainable capacity development processes.

21. **Donors** commit to:

- Use country systems and procedures to the maximum extent possible. Where use of country systems is not feasible, establish additional safeguards and measures in ways that strengthen rather than undermine country systems and procedures (**Indicator 5**).
- Avoid, to the maximum extent possible, creating dedicated structures for day-to-day management and implementation of aid-financed projects and programmes (**Indicator 6**).
- Adopt harmonised performance assessment frameworks for country systems so as to avoid presenting partner countries with an excessive number of potentially conflicting targets.

² This includes for example the Annual Progress Review of the Poverty Reduction Strategies (APR).



Partner countries strengthen development capacity with support from donors

22. The capacity to plan, manage, implement, and account for results of policies and programmes, is critical for achieving development objectives – from analysis and dialogue through implementation, monitoring and evaluation. Capacity development is the responsibility of partner countries with donors playing a support role. It needs not only to be based on sound technical analysis, but also to be responsive to the broader social, political and economic environment, including the need to strengthen human resources.

23. **Partner countries** commit to:

- Integrate specific capacity strengthening objectives in national development strategies and pursue their implementation through country-led capacity development strategies where needed.

24. **Donors** commit to:

- Align their analytic and financial support with partners' capacity development objectives and strategies, make effective use of existing capacities and harmonise support for capacity development accordingly (**Indicator 4**).

Strengthen public financial management capacity

25. **Partner countries** commit to:

- Intensify efforts to mobilise domestic resources, strengthen fiscal sustainability, and create an enabling environment for public and private investments.
- Publish timely, transparent and reliable reporting on budget execution.
- Take leadership of the public financial management reform process.

26. **Donors** commit to:

- Provide reliable indicative commitments of aid over a multi-year framework and disburse aid in a timely and predictable fashion according to agreed schedules (**Indicator 7**).
- Rely to the maximum extent possible on transparent partner government budget and accounting mechanisms (**Indicator 5**).

27. **Partner countries** and **donors** jointly commit to:

- Implement harmonised diagnostic reviews and performance assessment frameworks in public financial management.

Strengthen national procurement systems

28. **Partner countries** and **donors** jointly commit to:

- Use mutually agreed standards and processes³ to carry out diagnostics, develop sustainable reforms and monitor implementation.
- Commit sufficient resources to support and sustain medium and long-term procurement reforms and capacity development.
- Share feedback at the country level on recommended approaches so they can be improved over time.

³ Such as the processes developed by the joint OECD-DAC – World Bank Round Table on Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries.



29. **Partner countries** commit to take leadership and implement the procurement reform process.
30. **Donors** commit to:
- Progressively rely on partner country systems for procurement when the country has implemented mutually agreed standards and processes (**Indicator 5**).
 - Adopt harmonised approaches when national systems do not meet mutually agreed levels of performance or donors do not use them.

Untie aid: getting better value for money

31. Untying aid generally increases aid effectiveness by reducing transaction costs for partner countries and improving country ownership and alignment. **DAC Donors** will continue to make progress on untying as encouraged by the 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries (**Indicator 8**).

Harmonisation

Donors' actions are more harmonised, transparent and collectively effective

Donors implement common arrangements and simplify procedures

32. **Donors** commit to:
- Implement the donor action plans that they have developed as part of the follow-up to the Rome High-Level Forum.
 - Implement, where feasible, common arrangements at country level for planning, funding (e.g. joint financial arrangements), disbursement, monitoring, evaluating and reporting to government on donor activities and aid flows. Increased use of programme-based aid modalities can contribute to this effort (**Indicator 9**).
 - Work together to reduce the number of separate, duplicative, missions to the field and diagnostic reviews (**Indicator 10**); and promote joint training to share lessons learnt and build a community of practice.

Complementarity: more effective division of labour

33. Excessive fragmentation of aid at global, country or sector level impairs aid effectiveness. A pragmatic approach to the division of labour and burden sharing increases complementarity and can reduce transaction costs.

34. **Partner countries** commit to:
- Provide clear views on donors' comparative advantage and on how to achieve donor complementarity at country or sector level.
35. **Donors** commit to:
- Make full use of their respective comparative advantage at sector or country level by delegating, where appropriate, authority to lead donors for the execution of programmes, activities and tasks.
 - Work together to harmonise separate procedures.

Incentives for collaborative behaviour

36. **Donors** and **partner countries** jointly commit to:
- Reform procedures and strengthen incentives – including for recruitment, appraisal and training – for management and staff to work towards harmonisation, alignment and results.



Delivering effective aid in fragile states⁴

37. The long-term vision for international engagement in fragile states is to build legitimate, effective and resilient state and other country institutions. While the guiding principles of effective aid apply equally to fragile states, they need to be adapted to environments of weak ownership and capacity and to immediate needs for basic service delivery.

38. **Partner countries** commit to:

- Make progress towards building institutions and establishing governance structures that deliver effective governance, public safety, security, and equitable access to basic social services for their citizens.
- Engage in dialogue with donors on developing simple planning tools, such as the transitional results matrix, where national development strategies are not yet in place.
- Encourage broad participation of a range of national actors in setting development priorities.

39. **Donors** commit to:

- Harmonise their activities. Harmonisation is all the more crucial in the absence of strong government leadership. It should focus on upstream analysis, joint assessments, joint strategies, co-ordination of political engagement; and practical initiatives such as the establishment of joint donor offices.
- Align to the maximum extent possible behind central government-led strategies or, if that is not possible, donors should make maximum use of country, regional, sector or non-government systems.
- Avoid activities that undermine national institution building, such as bypassing national budget processes or setting high salaries for local staff.
- Use an appropriate mix of aid instruments, including support for recurrent financing, particularly for countries in promising but high-risk transitions.

Promoting a harmonised approach to environmental assessments

40. Donors have achieved considerable progress in harmonisation around environmental impact assessment (EIA) including relevant health and social issues at the project level. This progress needs to be deepened, including on addressing implications of global environmental issues such as climate change, desertification and loss of biodiversity.

41. **Donors** and **partner countries** jointly commit to:

- Strengthen the application of EIAs and deepen common procedures for projects, including consultations with stakeholders; and develop and apply common approaches for “strategic environmental assessment” at the sector and national levels.
- Continue to develop the specialised technical and policy capacity necessary for environmental analysis and for enforcement of legislation.

42. Similar harmonisation efforts are also needed on other cross-cutting issues, such as gender equality and other thematic issues including those financed by dedicated funds.

⁴ The following section draws on the draft Principles for Good International Engagement in Fragile States, which emerged from the Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States (London, January 2005).



Managing for results

Managing resources and improving decision-making for results

43. Managing for results means managing and implementing aid in a way that focuses on the desired results and uses information to improve decision-making.

44. **Partner countries** commit to:

- Strengthen the linkages between national development strategies and annual and multi-annual budget processes.
- Endeavour to establish results-oriented reporting and assessment frameworks that monitor progress against key dimensions of the national and sector development strategies; and that these frameworks should track a manageable number of indicators for which data are cost-effectively available (**Indicator 11**).

45. **Donors** commit to:

- Link country programming and resources to results and align them with effective partner country performance assessment frameworks, refraining from requesting the introduction of performance indicators that are not consistent with partners' national development strategies.
- Work with partner countries to rely, as far as possible, on partner countries' results-oriented reporting and monitoring frameworks.
- Harmonise their monitoring and reporting requirements, and, until they can rely more extensively on partner countries' statistical, monitoring and evaluation systems, with partner countries to the maximum extent possible on joint formats for periodic reporting.

46. **Partner countries** and **donors** jointly commit to:

- Work together in a participatory approach to strengthen country capacities and demand for results based management.

Mutual accountability

Donors and partners are accountable for development results

47. A major priority for partner countries and donors is to enhance mutual accountability and transparency in the use of development resources. This also helps strengthen public support for national policies and development assistance.

48. **Partner countries** commit to:

- Strengthen as appropriate the parliamentary role in national development strategies and/or budgets.
- Reinforce participatory approaches by systematically involving a broad range of development partners when formulating and assessing progress in implementing national development strategies.

49. **Donors** commit to:

- Provide timely, transparent and comprehensive information on aid flows so as to enable partner authorities to present comprehensive budget reports to their legislatures and citizens.

50. **Partner countries** and **donors** commit to:

- Jointly assess through existing and increasingly objective country level mechanisms mutual progress in implementing agreed commitments on aid effectiveness, including the Partnership Commitments. (**Indicator 12**).



III. Indicators of Progress

To be measured nationally and monitored internationally

INDICATORS		TARGETS FOR 2010 ⁵	
1	Partners have operational development strategies	At least 75% of partner countries have operational development strategies.	
2a	Reliable public financial management (PFM) systems	Half of partner countries move up at least one measure (i.e., 0.5 points) on the PFM/ CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) scale of performance.	
2b	Reliable procurement systems	One-third of partner countries move up at least one measure (i.e., from D to C, C to B or B to A) on the four-point scale used to assess performance for this indicator.	
3	Aid flows are aligned on national priorities	Halve the gap – halve the proportion of aid flows to government sector not reported on government's budget(s) (with at least 85% reported on budget).	
4	Strengthen capacity by co-ordinated support	50% of technical co-operation flows are implemented through co-ordinated programmes consistent with national development strategies.	
5a	Use of country public financial management systems	For partner countries with a score of 5 or above on the PFM/CPIA scale of performance (see Indicator 2a).	All donors use partner countries' PFM systems; and Reduce the gap by two-thirds – A two-thirds reduction in the % of aid to the public sector not using partner countries' PFM systems.
		For partner countries with a score between 3.5 and 4.5 on the PFM/CPIA scale of performance (see Indicator 2a).	90% of donors use partner countries' PFM systems; and Reduce the gap by one-third – A one-third reduction in the % of aid to the public sector not using partner countries' PFM systems.
5b	Use of country procurement systems	For partner countries with a score of 'A' on the Procurement scale of performance (see Indicator 2b).	All donors use partner countries' procurement systems; and Reduce the gap by two-thirds – A two-thirds reduction in the % of aid to the public sector not using partner countries' procurement systems.
		For partner countries with a score of 'B' on the Procurement scale of performance (see Indicator 2b).	90% of donors use partner countries' procurement systems; and Reduce the gap by one-third – A one-third reduction in the % of aid to the public sector not using partner countries' procurement systems.
6	Avoiding parallel PIUs	Reduce by two-thirds the stock of parallel project implementation units (PIUs).	
7	Aid is more predictable	Halve the gap – halve the proportion of aid not disbursed within the fiscal year for which it was scheduled.	
8	Aid is untied	Continued progress over time.	
9	Use of common arrangements or procedures	66% of aid flows are provided in the context of programme-based approaches.	
10a	Missions to the field	40% of donor missions to the field are joint.	
10b	Country analytic work	66% of country analytic work is joint.	
11	Results-oriented frameworks	Reduce the gap by one-third – Reduce the proportion of countries without transparent and monitorable performance assessment frameworks by one-third.	
12	Mutual accountability	All partner countries have mutual assessment reviews in place.	

⁵ Note: Targets are subject only to reservations by one donor on (a) the methodology for assessing the quality of locally-managed procurement systems and (b) the quality of public financial management reform programmes.



Appendix A: Methodological Notes on the Indicators of Progress

The Indicators of Progress provides a framework in which to make operational the responsibilities and accountabilities that are framed in the Paris Declaration on Aid Effectiveness. This framework draws selectively from the Partnership Commitments presented in Section II of this Declaration.

Purpose – The Indicators of Progress provide a framework in which to make operational the responsibilities and accountabilities that are framed in the Paris Declaration on Aid Effectiveness. They measure principally **collective behaviour at the country level**.

Country level vs. global level – The indicators are to be **measured at the country level** in close collaboration between partner countries and donors. Values of country level indicators can then be statistically aggregated at the **regional or global level**. This global aggregation would be done both for the country panel mentioned below, for purposes of statistical comparability, and more broadly for all partner countries for which relevant data are available.

Donor / Partner country performance – The indicators of progress also provide a **benchmark against which individual donor agencies or partner countries can measure their performance** at the country, regional, or global level. In measuring individual donor performance, the indicators should be applied with flexibility in the recognition that donors have different institutional mandates.

Targets – The targets are set at the global level. Progress against these targets is to be measured by aggregating data measured at the country level. In addition to global targets, partner countries and donors in a given country might agree on country-level targets.

Baseline – A baseline will be established for 2005 in a panel of self-selected countries. The partnership of donors and partner countries hosted by the DAC (Working Party on Aid Effectiveness) is asked to establish this panel.

Definitions and criteria – The partnership of donors and partner countries hosted by the DAC (Working Party on Aid Effectiveness) is asked to provide specific guidance on definitions, scope of application, criteria and methodologies to assure that results can be aggregated across countries and across time.

Note on Indicator 9 – Programme based approaches are defined in Volume 2 of Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery (OECD, 2005) in Box 3.1 as a way of engaging in development cooperation based on the principles of co-ordinated support for a locally owned programme of development, such as a national development strategy, a sector programme, a thematic programme or a programme of a specific organisation. Programme based approaches share the following features: (a) leadership by the host country or organisation; (b) a single comprehensive programme and budget framework; (c) a formalised process for donor co-ordination and harmonisation of donor procedures for reporting, budgeting, financial management and procurement; (d) Efforts to increase the use of local systems for programme design and implementation, financial management, monitoring and evaluation. For the purpose of indicator 9 performance will be measured separately across the aid modalities that contribute to programme-based approaches.



Appendix B: List of Participating Countries and Organisations

Participating Countries

Albania	Australia	Austria
Bangladesh	Belgium	Benin
Bolivia	Botswana	[Brazil]*
Burkina Faso	Burundi	Cambodia
Cameroon	Canada	China
Congo D.R.	Czech Republic	Denmark
Dominican Republic	Egypt	Ethiopia
European Commission	Fiji	Finland
France	Gambia, The	Germany
Ghana	Greece	Guatemala
Guinea	Honduras	Iceland
Indonesia	Ireland	Italy
Jamaica	Japan	Jordan
Kenya	Korea	Kuwait
Kyrgyz Republic	Lao PDR	Luxembourg
Madagascar	Malawi	Malaysia
Mali	Mauritania	Mexico
Mongolia	Morocco	Mozambique
Nepal	Netherlands	New Zealand
Nicaragua	Niger	Norway
Pakistan	Papua New Guinea	Philippines
Poland	Portugal	Romania
Russian Federation	Rwanda	Saudi Arabia
Senegal	Serbia and Montenegro	Slovak Republic
Solomon Islands	South Africa	Spain
Sri Lanka	Sweden	Switzerland
Tajikistan	Tanzania	Thailand
Timor-Leste	Tunisia	Turkey
Uganda	United Kingdom	United States of America
Vanuatu	Vietnam	Yemen
Zambia		

* To be confirmed

Participating Organisations

African Development Bank	Arab Bank for Economic Development in Africa
Asian Development Bank	Commonwealth Secretariat
Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP)	Council of Europe Development Bank (CEB)
Economic Commission for Africa (ECA)	Education for All Fast Track Initiative (EFA-FTI)
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	European Investment Bank (EIB)
Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria	G24
Inter-American Development Bank	International Fund for Agricultural Development (IFAD)
International Monetary Fund (IMF)	International Organisation of the Francophonie
Islamic Development Bank	Millennium Campaign
New Partnership for Africa's Development (NEPAD)	Nordic Development Fund
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)	Organisation of Eastern Caribbean States (OECS)
OPEC Fund for International Development	Pacific Islands Forum Secretariat
United Nations Development Group (UNDG)	World Bank



Civil Society Organisations

Africa Humanitarian Action	AFRODAD
Bill and Melinda Gates Foundations	Canadian Council for International Cooperation (CCIC)
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)	Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE)
Comisión Económica (Nicaragua)	ENDA Tiers Monde
EURODAD	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)
Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC)	Reality of Aid Network
Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)	UK Aid Network



**JAKARTA COMMITMENT:
AID FOR DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
INDONESIA'S ROAD MAP TO 2014**

*Government of Indonesia
and its
Development Partners*

Indonesia and the international aid architecture

As a middle-income country with a population of around 230 million, Indonesia faces a distinctive set of challenges relating to aid, and more broadly to development effectiveness. The Government of Indonesia's relationship with international aid agencies is changing; the financing mechanisms at its disposal are taking new forms; and its development cooperation with other low and middle income countries is being further articulated. Given the country's development successes and its position as a large Middle Income Country, Indonesia has a strong contribution to make efforts at improving the international aid architecture for all recipients including both Low Income Countries (LICs) and Middle Income Countries (MICs).

Indonesia is a signatory to the Paris Declaration on Aid Effectiveness, and has committed to the aid effectiveness principles and commitments contained in the Declaration. Indonesia has been an active participant in the regional preparations for the Third High Level Forum on Aid Effectiveness, including through engaging with global mechanisms and through dialogue with other countries in the Asia region. The Government is committed to take forward the Accra Agenda for Action as well as the Monterrey Consensus, and the 2008 Doha Declaration on Financing for Development.

Indonesia's development challenge

Notwithstanding the progress made so far, Indonesia continues to face significant development challenges, especially in the areas of poverty reduction, service delivery and decentralisation. Poverty rates have fallen to 15.4% in 2008, yet large numbers of Indonesians remain poor (around 35 million). Regional disparities is a key feature of poverty in the country, given the vast size and varying conditions in different parts of the country, and pockets of endemic poverty still remain. Further effort is still needed for Indonesia to meet all the MDGs targets. The implementation of decentralisation remains complex and continues to pose challenges. Improving public financial management and strengthening the accountability of local governments will be essential in order to increase the impact of public spending.

The main constraint facing Indonesia in addressing the challenges and achieving its planned development outcomes is not merely the lack of financial resources but rather the utilization of the resources. Further by taking into account of the global financial crises, Indonesia and development partners have no choice but need to utilize all resources more effectively. Hence, there is a need as well as a challenge to translate the existing resources into better development outcomes. Indonesia's overarching concern is to maximise the effectiveness of all its resources committed to development, including external assistance. It is in this context that the aid effectiveness agenda becomes particularly relevant. External assistance is not simply a financial supplement to domestic resources, but complementary to these resources—playing a catalytic role in allowing Indonesia to access international knowledge and best practices, to enhance institutional capacity, and bring about strategic systems improvements.

The Indonesia Roadmap to strengthen aid for development effectiveness

We have therefore prepared a roadmap to strengthen our aid effectiveness agenda – moving towards improved development effectiveness. The roadmap will respond to the above challenges, and support Indonesia's efforts to **maximise the effectiveness of its aid in supporting development**.

This roadmap defines the policy direction towards development effectiveness up to 2014 and beyond, which includes priority actions that will be taken in the short term, by 2010, to move forward on the implementation of the Paris Declaration based on the results of the Paris Declaration Monitoring Survey, 2008. The principle of ownership implies that the policy direction will be in line with the national development strategies. We also recognize the importance of addressing gender issues in our development activities and aid effectiveness process.

This roadmap sets out the strategic vision that we, along with our development partners, wish to commit, to based on the key pillars of our development effectiveness agenda. The agenda is based on the Paris Declaration principles and the Accra Agenda for Action commitments and develops a model for delivering development effectiveness in a Middle Income context.

I. Strengthening Country Ownership over Development

a) Strengthening capacities and using stronger government systems

The need to develop effective capacity is at the heart of Indonesia's development challenges, whether it be at the institutional, organizational or at the individual levels.

The Government and development partners are all deeply engaged with this agenda, but results have so far been uneven. Indonesia looks to its development partners for continued capacity development support. Development partners share the view that all their interventions have some elements of capacity development embedded within them. In order to enhance capacity, the **Government will articulate, and development partners will support the achievement of, capacity development objectives and targets within sector plans and thematic strategies**, including skills and human

resources development, organisational level capacity development as well as the creation of an enabling environment. We also propose to make capacity development a results area within different sectors to ensure adequate attention and follow-up.

Development partners will align themselves more fully with the Government programmes and systems. Development partners will align their programming cycles with those of government, use the government format for reporting their assistance, and increasingly use the Government's financial management and procurement systems. Where they do not make use of systems, **development partners will transparently state their rationale for not using government systems and indicate how they will work with the Government (including through capacity development) to align in the future.** In the spirit of partnership, we will also encourage development partners to fully, sincerely and transparently untie their aid.

The Government will establish a mechanism at country level to determine, and to review, how effectively the Government and development partners can and do contribute to capacity development. This mechanism will be transparent and evidence-based, involving country level stakeholders, and covering the range of capacity development partners. The Government and development partners will make use of this mechanism to monitor, measure and potentially correct the effectiveness of their support to capacity development.

b) Improving the international governance of aid and strengthening south-south cooperation

Using its experience and its active participation in the governance of international aid organizations, global foundations and funds, as well as its strong network of relationships with other countries in the region and globally, the **Government commits to work to strengthen the international aid architecture** in ways that enhance its responsiveness to Indonesia's needs as well as to those of other developing countries. **Development partners will support the Government in this endeavour.**

As an emerging middle-income country with considerable development success, Indonesia has much to share with other countries in the region, and beyond, as well as opportunities to learn. Already involved in numerous elements of South-South cooperation for capacity development, **the Government of Indonesia and development partners commit to further strengthening regional processes and institutions facilitating South-South cooperation.** Efforts at South-South Cooperation will through time expand to include possibilities for financial assistance as well technical support from the Government of Indonesia.

*II. **Building More Effective and Inclusive Partnerships for Development***

a) Developing a new partnership paradigm

Indonesia places a high value on the development resources that its partners contribute to the development of the country. Today, the importance of external assistance for Indonesia is not only a function of its volume, but rather of its quality and effectiveness – **development partners will continue to seek to find creative solutions to Indonesia's**

development challenges, making new knowledge and international best practices accessible. Development partners will align their strategies for providing development assistance to Indonesia within this new paradigm. **Development partners commit to providing all their development assistance to Indonesia based on country demands.** Development partners will review their implementation modalities and the mix of skills that they can make available at the country level in relation to these objectives of knowledge transfer as well as financial transfer.

b) Strengthening existing aid instruments and shaping new ones

Multi-donor trust funds have emerged as an important vehicle for development partners to support Indonesia's development—ranging from large multi-donor trust funds established to implement reconstruction programmes, capacity building activities and targeted development interventions such as the Multi-Donor Fund for Aceh and Nias, the Decentralization Support Facility and the Indonesian Partnership Fund for HIV/AIDS, to quite small and ad hoc trust funds to support very specific activities. These trust funds have enabled development partners to respond flexibly and rapidly to Indonesia's priority needs including providing assistance at the sub national level, supporting policy and institutional reforms, effectively responding to unanticipated needs such as post-disaster reconstruction and recovery efforts, and research and analysis. They have in some respects supported a programme based approach to aid delivery.

While the Government supports the multi-donor support modality in principle, it recognizes that in some cases it may not necessarily contribute to convergence of ideas on critical development issues, nor even support the alignment and harmonisation agenda and the government's own interventions. This is especially so if the activities are executed by the development partners and the funding is not incorporated in the government's budget. In using the multi-donor support modality, the **Government and development partners will put higher priority on programme based approach**, supporting government programs and linking the priorities of Bappenas, Ministry of Finance, and concerned line ministries.

Within existing multi-donor support such MDTFs, the Government and development partners will work together to strengthen alignment with government systems, including as an immediate first step aligning with the Government reporting systems. **The Government and development partners commit to reducing the number of ad hoc freestanding trust funds. The Government will also issue clear-cut guidelines for the mobilisation and management of multi-donor funds**, and for the mainstreaming of multi-donor support program into government programming processes.

Given the scale of Indonesia's development challenge its requirements for external assistance, and particularly technical assistance, are likely to continue over the medium term. The government will also seek to supplement the resources available for development and **Government will diversify its development resources to include alternative sources of financing for development**—including public-private partnerships, corporate social responsibility, global and domestic foundations, and trade and foreign investment.

c) *Expanding dialogue to include new actors*

As Indonesia continues to progress and consolidate its position as a Middle Income Country it will be working closely with its development partners, including private sector and civil society, to support its development efforts and to sustain and further consolidate its position. Partners such as those involved in public private partnerships, corporate social responsibility programming and Global Funds and Foundations, as well as traditional development partners, are expected to participate in a regular dialogue led by the Government to discuss progress.

To this end, the **Government will propose a regular dialogue mechanism to provide a platform for discussing the development agenda in line with the Jakarta Commitment.** A spirit of genuine partnership, engagement and joint responsibility will guide the Government when inviting participants from civil society, private sector and traditional development partners to participate in this dialogue. The proposed dialogue mechanism will be an opportunity to meet and discuss progress towards the achievement of the Paris Declaration indicators by 2010 and further to discuss the full implementation of the Jakarta Commitments by 2014. It is expected that regular meetings will take place to take stock of the overall progress and challenges faced, but also that ad-hoc meetings can be organized as necessary if particular challenges are faced requiring joint high-level discussion.

Indonesia's need for external assistance will continue to decline through sustained and inclusive growth, the development of robust institutions, and the achievement of the Millennium Development Goals and other indicators of social and economic progress. In this context Indonesia will continue to have a strong relationship with its development partners. The need for dialogue and partnership will continue in order to effectively and jointly address the challenges relating to global public goods, climate change, the environment, and strategic global security issues.

III. Delivering and Accounting Development Results

a) *Strengthening a focus on, and capacity to manage by, development results*

As Indonesia moves forward with the preparation of its new Medium Term Development Plan (RPJM), a focus on outcomes and results will be further strengthened. **The Government will further develop, and development partners will further support, strong frameworks for measuring and monitoring results within the RPJM and linked sector plans,** as well establishing social accountability mechanisms that solicit, monitor and ensure implementation of feedback on the government's performance. Results will be linked to performance measurement and organizational effectiveness.

Effective monitoring and evaluation are key elements of managing for results. We will strengthen our efforts to improve monitoring and evaluation (M and E), including basic data collection. **The Government will further clarify the institutional framework for M and E and development partners will reduce parallel efforts at monitoring national development targets.** A higher internal demand for M and E will be generated by involving national stakeholders in the review of implementation of the RPJM from a results perspective. Results-based M and E will be a powerful tool for ensuring the effectiveness of Indonesia's development policies and the delivery of tangible results by the government.

b) Working together to review progress across development partnerships

The Government will seek supports from development partners based on their comparative advantages in providing needed support, in the specific areas where the Government sees a critical need for that support, and establishing a clear correlation of the inputs with the expected results. To this end, development partners will also integrate results frameworks into their cooperation strategies and programs, shifting their internal incentives to focus on sustainable results (going beyond the project level) and developing results based reporting systems.

The Government and development partners will jointly carry out regular reviews on progress in implementing the commitments on aid for development effectiveness and improved development outcomes through an objective country level mechanism. To support the review of progress in the Jakarta Commitment and progress towards associated targets, the Government will establish an integrated Aid Information and Management System.

The Jakarta Commitment

The Government invites development partners to join this commitment towards development effectiveness, to adopt the principles of aid effectiveness as articulated in the Paris Declaration as adapted to Indonesia's country context, and to adopt the Jakarta Commitment moving forward with the implementation of this roadmap. We will establish an Aid for Development Effectiveness Secretariat in BAPPENAS using our own resources and those of our development partners—particularly tapping their technical support to help us move forward together on this important agenda of enhancing development effectiveness in Indonesia.

The Jakarta Commitment is to be based on the spirit of mutual respect, support and accountability. It represents a shared recognition between the Government and development partners to enhance the effectiveness of external financing in Indonesia. It enjoins upon the Government and development partners to make available appropriate resources, knowledge and capacity to implement the Jakarta Commitment. Whilst not legally binding, by adopting the Jakarta Commitment, all below development partners aspire to achieve the strong aspirations herein.

**Jakarta, January 2009
for the Government of Indonesia**

**Dr. Lukita Dinarsyah Tuwo
Deputy Minister/Chairman
for Development Funding
Bappenas**

**Dr. Rahmat Waluyanto
Director General of Debt Management
Ministry of Finance**



Lampiran 3
Pemetaan Masalah Peraturan / Kebijakan M&E di Indonesia

Pemetaan Masalah Antar Kebijakan M&E Reguler

No	Nomor dan Nama Peraturan - Materi kelidakselarasan/kesenjangan/peleung tumpang tindih/inkonsistensi	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	Peraturan Presiden	21	22	Instruksi Presiden	23	Peraturan Menteri	24	25	26	27	Keputusan Menteri	28		
	Undang-Undang	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara																																	
1	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara																																		
2	Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara - Mekanisme dan format pelaporan (Pasal 55, 56)							X																											
3	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara - Sistem, mekanisme M&E		X					X																											
4	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan NASIONAL - Sistem, mekanisme M&E Pasal 28, 29, 30							X																											
5	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah - Penggunaan informasi M&E Pasal 6		X					X																											
6	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah Mekanisme M&E, pelaporan, dan format keuangan Pasal 81, 90, 97		X					X																											
7	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025 - Mekanisme M&E pasal 7				X																														
	Peraturan Pemerintah																																		
8	PP Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional - Mekanisme penggunaan informasi M&E Pasal 4, 10, 12				X	X		X														X	X												
9	PP Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan - Mekanisme evaluasi (Bab III) - Cakupan evaluasi (Pasal 2)				X																														
10	PP Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah - Mekanisme M&E (Bab II, III), pelaporan (Bab V)						X																												

No	Nomor dan Nama Peraturan	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	Peraturan Presiden	21	22	Instruksi Presiden	23	Inpres No. 7/1999-Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah	Peraturan Menteri	24	25	26	27	Keputusan Menteri	28			
	- Materi ketidakselarasan/kesenjangan/pelempang tumpang tindih/inkonsistensi	Undang-Undang	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Pembagian Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2009 - 2025	Peraturan Pemerintah	PP Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional	PP Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan	PP Nomor 79 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembiayaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	PP Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat	PP Nomor 56 Tahun 2006 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah	PP Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal	PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan Dan Kinerja Instansi Pemerintah	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 tentang Laporan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan	PP Nomor 53 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	PP No. 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah	PP No. 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga	Peraturan Presiden	Perpres 7/2005: RPJMN 2004-2009	Perpres 56/2005 tentang Tim Monitoring & Evaluasi Program Subsidi Langsung Tunai kepada Rumah Tangga Miskin	Instruksi Presiden	Inpres No. 7/1999-Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah	Peraturan Menteri	Pemendagri 6/2007: Petunjuk teknis penyusunan & penetapan standar pelayanan minimal (SPM)	Pemendagri 16/2007: Evaluasi Raperda APBD dan Raperkada penjabaran APBD	Pemendagri 23/2007: Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah	Pemendagri 28/2007: Norma pengawasan dan kode etik pejabat pengawas pemerintah	Keputusan Menteri	Keputusan KEP/25/MPAN/2004: Pedoman umum penyusunan indeks kepuasan masyarakat unit pelayanan instansi pemerintah		
21	Perpres 7/2005: RPJMN 2004-2009 - Hierarki M&E (Pasal 2, 5)				X				X																												
22	Perpres 56/2005 tentang Tim Monitoring & Evaluasi Program Subsidi Langsung Tunai kepada Rumah Tangga Miskin - Pelaksanaan M&E (Pasal 2 dan 3)																																				
23	Inpres No. 7/1999: Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah - Indikator, metode, mekanisme pelaporan (Dikumpulkan, Lampiran inpres (poin II))																																				
24	Pemendagri 6/2007: Petunjuk teknis penyusunan & penetapan standar pelayanan minimal (SPM) - Mekanisme M&E dan pelaporan (Pasal 5, 16, 17, 18)				X	X	X	X				X				X	X				X																
25	Pemendagri 16/2007: Evaluasi Raperda APBD dan Raperkada penjabaran APBD - Mekanisme evaluasi (Pasal 2, 3, 7)		X	X			X	X	X			X								X																	
26	Pemendagri 23/2007: Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah - Mekanisme dan cakupan M&E (Bab I, Pasal 1, 9, 10, 11, 15)						X					X																									
27	Pemendagri 28/2007: Norma pengawasan dan kode etik pejabat pengawas pemerintah - Cakupan M&E (Bab I-H Pasal 2-5)			X			X				X																										
28	Keputusan Menteri - Indikator (Lampiran Keputusan (poin III))																																				

Keterangan : X = Peraturan terkait tetapi terdapat ketidakselarasan/kesenjangan/pelempang tumpang tindih/salah interpretasi/inkonsistensi
Sumber : Diolah dari Kajian Kebijakan M&E Bappenas 2008-2009

Pemetaan Masalah Antar Kebijakan M&E PHLN

No	Nomor dan Nama Peraturan - Materi ketidakselarasan/kesenjangan/peluang tumpang tindih/inkonsistensi	Undang-Undang	Peraturan Pemerintah			Peraturan Menteri		Keputusan Menteri	
		Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421)	Peraturan Pemerintah (PP) No 2 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Dan/Atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/Atau Hibah Luar Negeri	PP 54/2005 tentang pinjaman daerah	PP 57/2005 tentang hibah kepada daerah	Permen 53/2006 tentang Tata cara pemberian pinjaman daerah dari pemerintah yang dananya bersumber dari pinjaman luar negeri	Permen Keuangan 52/2006 tentang tata cara pemberian hibah kepada daerah	Kepmen PPN/Ka Bappenas PER.005/M.PPN/06/2006 tentang Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan Serta Penilaian Kegiatan Yang Dibiayai Dari Pinjaman dan/Atau Hibah Luar Negeri	Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Meneg PPN/Ketua Bappenas Nomor : 185/KMK.03/1995 dan Nomor: KEP.031/KET/5/1995 tentang Tata Cara Perencanaan, Pelaksanaan/ Penatausahaan, dan Pemantauan Pinjaman/Hibah Luar Negeri Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara
		1	2	3	4	5	6	7	8
Undang-Undang									
1	UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421) - Mekanisme evaluasi (Bab VI Pasal 28 dan Pasal 29)		X	X	X	X	X	X	X
Peraturan Pemerintah									
2	PP No 2 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Dan/Atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/Atau Hibah Luar Negeri - Mekanisme Pelaporan, Monitoring, Evaluasi, dan Pengawasan (Bab VII Pasal 23-25)	X							
3	PP 54/2005 tentang pinjaman daerah		X			X			
4	PP 57/2005 tentang hibah kepada daerah		X				X	X	X
Peraturan Menteri									
5	Permen 53/2006 tentang Tata cara pemberian pinjaman daerah dari pemerintah yang dananya bersumber dari pinjaman luar negeri		X	X				X	X
6	Permen Keuangan 52/2006 tentang tata cara pemberian hibah kepada daerah		X		X			X	X
Keputusan Menteri									
7	Kepmen PPN/Ka Bappenas PER.005/M.PPN/06/2006 tentang Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan Serta Penilaian Kegiatan Yang Dibiayai Dari Pinjaman dan/Atau Hibah Luar Negeri - Bab XIII , Bagian Ketiga Mekanisme M&E Pasal 39, Pasal 40 dan Pasal 41)	X	X	X	X	X	X		X
8	Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas Nomor : 185/KMK.03/1995 dan Nomor: KEP.031/KET/5/1995 tentang Tata Cara Perencanaan, Pelaksanaan/ Penatausahaan, dan Pemantauan Pinjaman/Hibah Luar Negeri Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara - Mekanisme dan format pelaporan (Bab IV pasal 17)	X	X	X	X	X	X	X	

Keterangan : X = Peraturan terkait tetapi terdapat ketidakselarasan/kesenjangan/peluang tumpang tindih/salah interpretasi/inkonsistensi

Sumber : Diolah dari Kajian Kebijakan M&E Bappenas 2008-2009

Pemetaan Masalah Antar Kebijakan M&E Reguler dan PHLN

No	Nomor dan Nama Peraturan - Materi ketidaksiharasan/kesenjangan/peleuang tumpang tindih/inkonsistensi	M&E Reguler															
		Undang-Undang	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
M&E PHLN																	
Undang-Undang																	
1	UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421) - Mekanisme evaluasi (Bab VI Pasal 28 dan Pasal 29)																
Peraturan Pemerintah																	
2	PP No 2 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/Atau Hibah Luar Negeri - Mekanisme Pelaporan, Monitoring, Evaluasi, dan Pengawasan (Bab VII Pasal 23-25)	X															
3	PP 54/2005 tentang pinjaman daerah	X	X	X													
4	PP 57/2005 tentang hibah kepada daerah	X	X	X													
Peraturan Menteri																	
5	Permen 53/2006 tentang Tata cara pemberian pinjaman daerah dari pemerintah yang dananya bersumber dari pinjaman luar negeri	X	X	X													
6	Permen Keuangan 52/2006 tentang tata cara pemberian hibah kepada daerah	X	X	X													
Keputusan Menteri																	
7	Kepmen PPN/Ka Bappenas PER.005/M.PPN/06/2006 tentang Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan Serta Penilaian Kegiatan Yang Dibiayai Dari Pinjaman dan/Atau Hibah Luar Negeri - Bab XIII , Bagian Ketiga Mekanisme M&E (Pasal 39, Pasal 40 dan Pasal 41)	X															
8	Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas Nomor : 185/KMK/03/1995 dan Nomor: KEP.031/KET/5/1995 tentang Tata Cara Perencanaan, Pelaksanaan/ Penatausahaan, dan Pemantauan Pinjaman/Hibah Luar Negeri Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara - Mekanisme dan format pelaporan (Bab IV pasal 17)	X	X	X	X												

Keterangan : X = Peraturan terkait tetapi terdapat ketidaksiharasan/kesenjangan/peleuang tumpang tindih/salah interpretasi/inkonsistensi

Sumber : Diolah dari Kajian Kebijakan M&E Bappenas 2008-2009

ⁱ **(a) Pemantauan Perencanaan Kegiatan PHLN**, meliputi pemantauan perkembangan atas proses perencanaan kegiatan yang dilakukan untuk menjaga konsistensi sasaran kegiatan yang direncanakan dengan sasaran kegiatan yang tercantum dalam NPPLN/NPHLN. Adapun proses perencanaan kegiatan yang akan dipantau adalah meliputi pemantauan pada proses penyusunan dokumen DRPHLN-JM, sinkronisasi DRPHLN-JM dengan program calon PPLN/PHLN, peningkatan kesiapan Rencana Pelaksanaan Kegiatan, penyusunan DRPPHLN, penyusunan Daftar Kegiatan, pelaksanaan Negosiasi, penyusunan Rencana Pelaksanaan Kegiatan, dan penyusunan dokumen RPK-PHLN. Pemantauan perencanaan kegiatan tersebut dilakukan melalui koordinasi dengan Menteri Keuangan, instansi pengusul dan calon PPLN/PHLN.

(b) Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Kegiatan, adapun fokus implementasinya mencakup: 1) perkembangan realisasi penyerapan dana, perkembangan pencapaian pelaksanaan fisik, perkembangan proses pengadaan barang dan jasa, permasalahan/kendala yang dihadapi dan langkah tindak lanjut yang diperlukan dengan mengacu pada dokumen RPK-PHLN. Selanjutnya berdasarkan hasil pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kegiatan tersebut dituangkan dalam Laporan Pelaksanaan Kegiatan; 2) Selanjutnya Menteri pada Kementerian Negara/Pimpinan Lembaga/Kepala Daerah/Direksi BUMN menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan tersebut kepada Menteri (kementerian/lembaga terkait) dan Menteri Keuangan secara triwulanan paling lambat 14 (empatbelas) hari kerja setelah triwulan yang bersangkutan berakhir. Periode akhir triwulan satu adalah 31 Maret, akhir triwulan dua adalah 30 Juni, akhir triwulan tiga adalah 30 September, dan akhir triwulan empat adalah 31 Desember; 3) Pelaksanaan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kegiatan dapat dilakukan melalui rapat berkala atau melalui mekanisme pelaporan, dan kunjungan lapangan. Berdasarkan laporan tersebut Menteri menyelenggarakan rapat pemantauan pada setiap berakhirnya triwulan yang bersangkutan dengan pejabat penanggung jawab pelaksana kegiatan, Kementerian Keuangan dan instansi terkait lainnya. Kemudian berdasarkan rapat pemantauan atas hasil laporan Menteri melakukan evaluasi dan mengeluarkan Laporan Kinerja Pelaksanaan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri secara triwulanan; 4) Selanjutnya, berdasarkan Laporan Kinerja Pelaksanaan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri triwulanan tersebut Menteri dapat melakukan langkah-langkah percepatan pelaksanaan untuk kegiatan yang lambat pelaksanaannya dan/atau rendah penyerapan dananya. Untuk kegiatan yang lambat pelaksanaannya atau rendah penyerapan dananya sehingga diperkirakan akan mengakibatkan penyimpangan dari rencana pelaksanaan sebagaimana tercantum dalam NPPLN/NPHLN, Menteri meminta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala Daerah/Direksi BUMN penanggung jawab kegiatan untuk mengusulkan langkah-langkah penyelesaian; 5) Langkah-langkah tersebut disampaikan kepada Menteri (kementerian/lembaga terkait) dan Menteri Keuangan. Berdasarkan hasil penilaian atas usulan langkah-langkah penyelesaian tersebut dan/atau hasil penilaian atas kegiatan yang lambat penyelesaiannya atau rendah penyerapan dananya, Menteri mengusulkan kepada Menteri Keuangan langkah yang berupa:

- Perubahan sasaran kegiatan dari sasaran yang tercantum dalam NPPLN/NPHLN;
- Pengurangan alokasi dana pinjaman/hibah dari alokasi dana yang tercantum dalam NPPLN/NPHLN; dan
- Pembatalan sebagian atau seluruh kegiatan yang tercantum dalam NPPLN/NPHLN.

(c) Evaluasi Hasil Pelaksanaan Kegiatan, yakni 1) Menteri pada Kementerian Negara/Pimpinan Lembaga/Kepala Daerah/Direksi BUMN penanggung jawab kegiatan, melakukan dua jenis evaluasi hasil pelaksanaan kegiatan yakni evaluasi akhir atas pencapaian sasaran kegiatan yang telah ditetapkan dan evaluasi atas dampak pelaksanaan kegiatan. Hasil evaluasi tersebut masing-masing disampaikan kepada Menteri paling lambat 6 (enam) bulan dan satu tahun setelah NPPLN/NPHLN berakhir; 2) Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Menteri pada Kementerian Negara/Pimpinan Lembaga/Kepala Daerah/Direksi BUMN tersebut, Menteri Bappenas menyusun evaluasi pelaksanaan kegiatan yang dibiayai pinjaman luar negeri. Hasil evaluasi tersebut dipergunakan sebagai bahan untuk perencanaan tahap selanjutnya (Kepmen PPN/Ka Bappenas PER.005/M.PPN/06/2006)