



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS PENGEMBANGAN MEKANISME
PENERIMAAN HIBAH LUAR NEGERI
TERHADAP PENINGKATAN EFEKTIVITAS
PENGELOLAAN HIBAH LUAR NEGERI
SEKTOR PENDIDIKAN TAHUN 2006 - 2011**

TESIS

**TEGUH MURDJIJANTO
NPM. 0906499770**

**FAKULTAS EKONOMI
PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK
JAKARTA
JANUARI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS PENGEMBANGAN MEKANISME
PENERIMAAN HIBAH LUAR NEGERI
TERHADAP PENINGKATAN EFEKTIVITAS
PENGELOLAAN HIBAH LUAR NEGERI
SEKTOR PENDIDIKAN TAHUN 2006 - 2011**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Ekonomi**

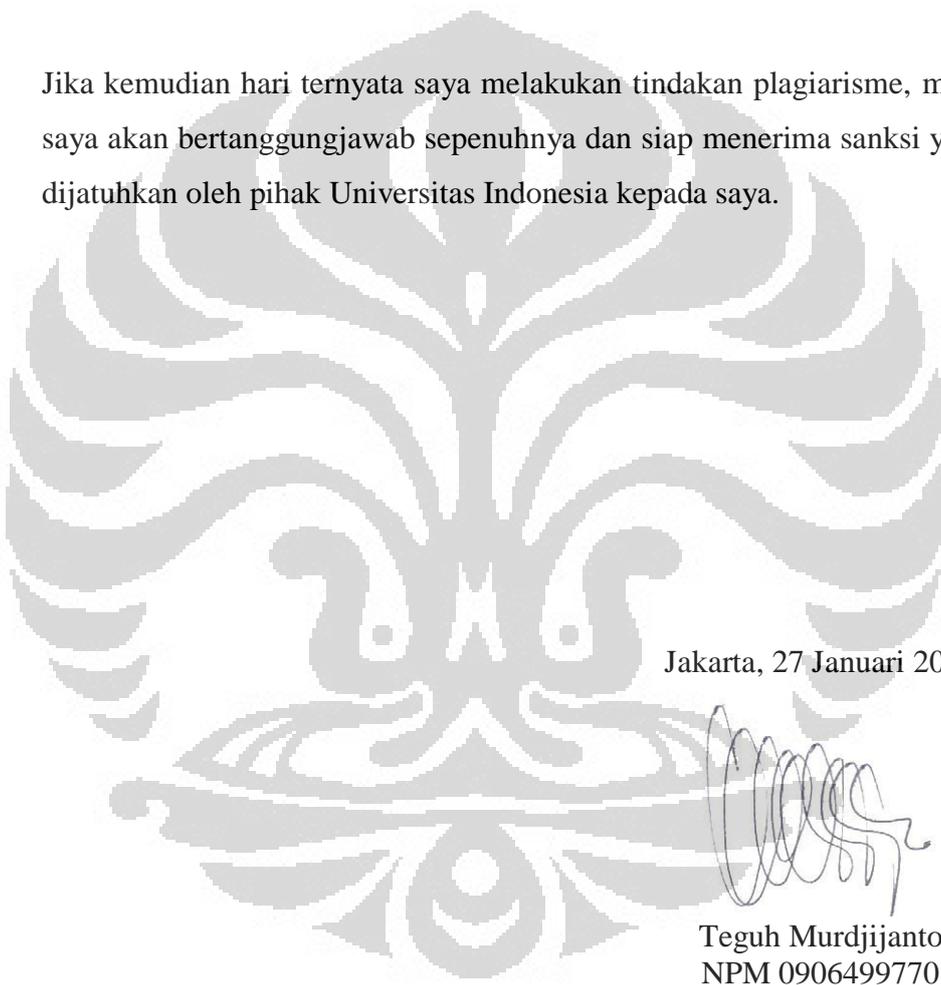
**TEGUH MURDJIJANTO
NPM. 0906499770**

**FAKULTAS EKONOMI
PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK
KEKHUSUSAN MANAJEMEN SEKTOR PUBLIK-INFRASTRUKTUR
JAKARTA
JANUARI 2012**

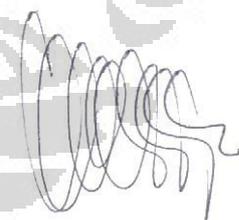
HALAMAN PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME

Saya yang bertandatangan di bawah ini, dengan sebenarnya menyatakan bahwa tesis ini saya susun tanpa tindakan plagiarisme sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Indonesia.

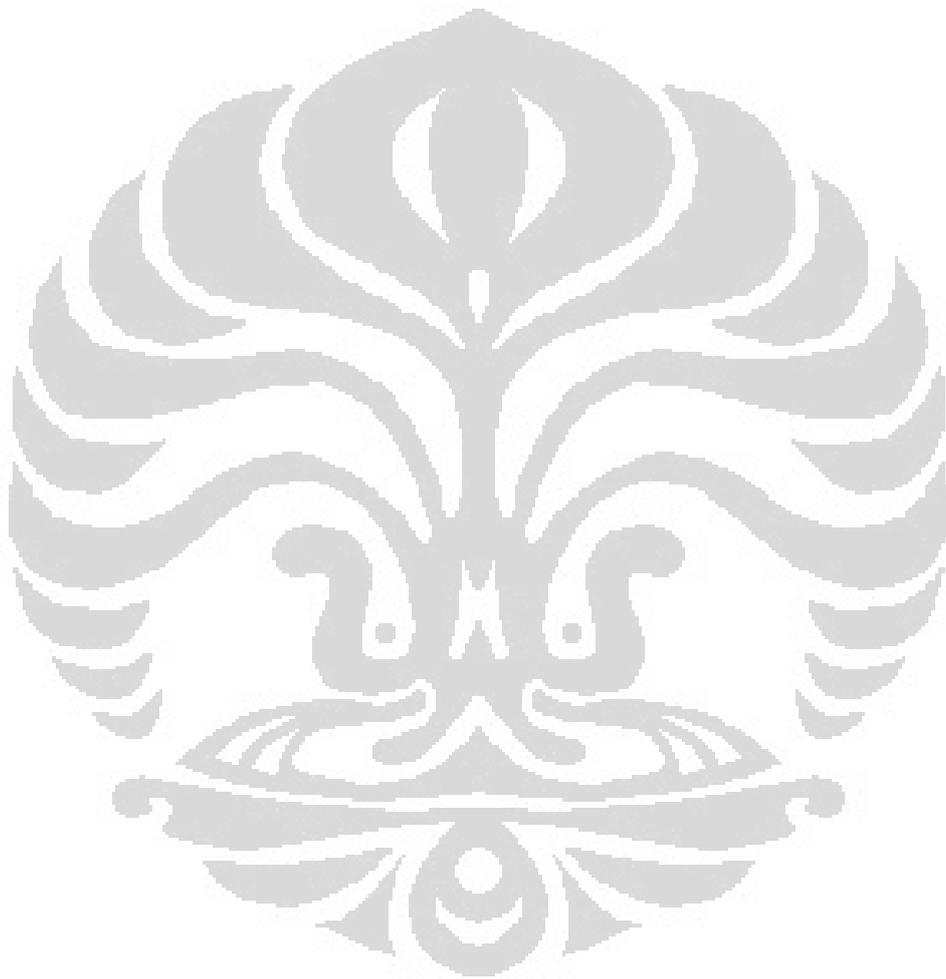
Jika kemudian hari ternyata saya melakukan tindakan plagiarisme, maka saya akan bertanggungjawab sepenuhnya dan siap menerima sanksi yang dijatuhkan oleh pihak Universitas Indonesia kepada saya.

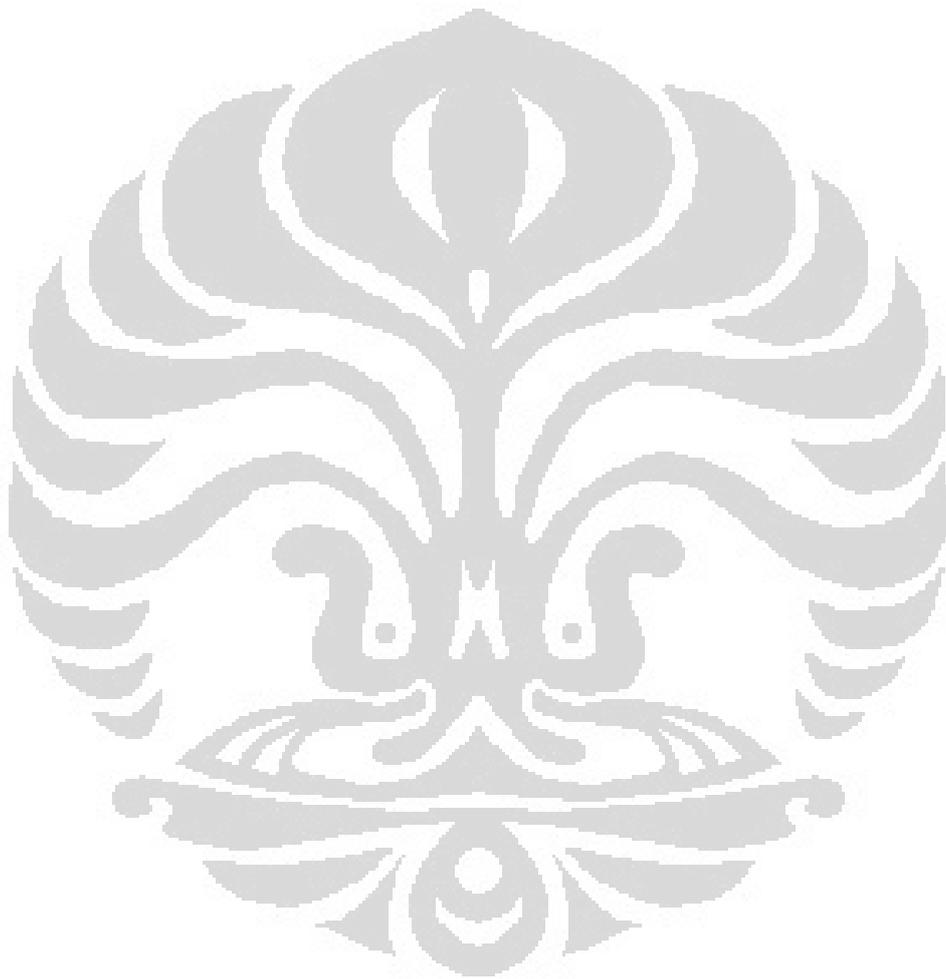


Jakarta, 27 Januari 2012



Teguh Murdjianto
NPM 0906499770





KATA PENGANTAR

Dengan tak henti melafal syukur, sujud dan doa kepada Allah Yang Maha Kuasa sebagai pembuka sekaligus mengantarkan tesis ini kepada pembaca. Tesis ini merupakan hasil pengalaman, pemikiran dan penelitian penulis. Harapan penulis, semoga karya sederhana ini dapat berguna dan memberikan kemanfaatan. Terimakasih penulis ucapkan kepada segenap keluarga Tri Andharari, si kembar Astrid Dewanggi dan Sandra Shahlintang yang senantiasa memberi semangat, senantiasa menebarkan energi positif dan optimisme hingga penulis dapat menyelesaikan karya sederhana ini.

Melalui halaman ini pula saya ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Ibu Ir. Hania Rahma, M.Si., selaku dosen pembimbing, untuk segala kemudahan, arahan, waktu dan motivasinya bagi penulis;
2. Bapak Ayudha D Prayoga, SE, M.Sc dan Bapak RH Achmadi SE, M.Soc.Sc. selaku dosen penguji yang telah banyak memberikan arahan dan kritik untuk penajaman tesis ini;
3. Prof. Erlina, SE, M.Si. Ak. PhD untuk seluruh dukungan, diskusi substansi dan metodologi, pengalaman, optimisme serta motivasi.
4. AusAID ERF untuk kesempatan dan fasilitasi melakukan penelitian ini, sehingga membuka wawasan penulis, akses data dan contact person yang menjadi bisa dijumpai;
5. Carole Pretorius, yang disela-sela *assignment* di Indonesia selama lebih dari sebulan berinteraksi dengan penulis memperkaya pemahaman tentang *Public Financial Management* dan *Aid Effectiveness*.
6. Rekan MPKP XXI beserta ‘rombong’ nya (MbahIpul, BuNanana, Aseptasitepu, Agustin, Fanni, Ichin, Maria, TopikAndri, PakEdy, BosMeyer, PikiPikcuy, Rini, Robudi, Riyad, Sri Kaban, Santi, Titik, Winu, Aninda, Mbak Mili, Bu Reni, Mas Sunandar, IbnuShoim, Fishta) atas knowledge sharing, guyon dan pengalaman selama menjalani perkuliahan di Salemba.
7. Mas Triman, Mas Dwi, Mbak Warni, Mas Ramiyus dan Mbak Siti serta semua kru Sekretariat MPKP FEUI.
8. Handojo ‘Paidjo’ Wibowo, Abang Goolda ‘james’ Siahaan, Krisdianto ‘bagong’ Siahaan, teman diskusi segala hal dan mengenai PFM, dukungan ICT untuk PFM , tata kelola dan *aid industry*.

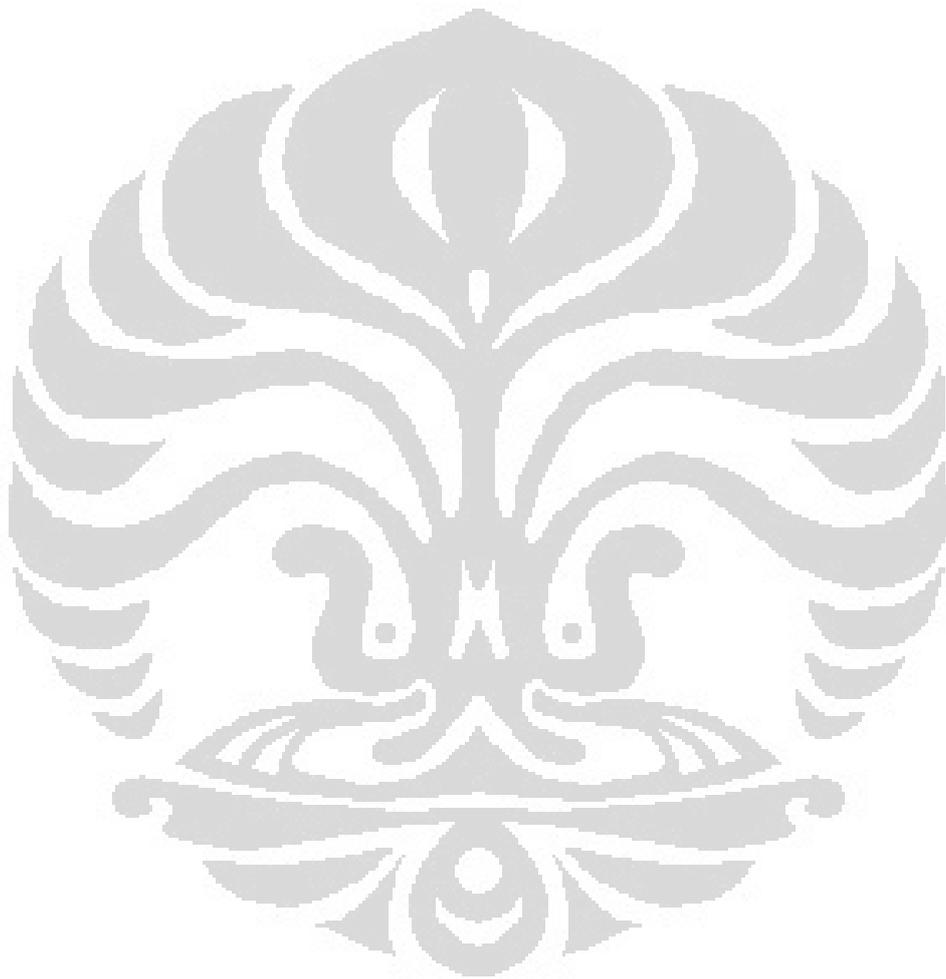
9. Pak Irho, Pak Riyadi, Mbak Tutiek, Pak Budi Rahardjo, Pipit, Arif Wibowo, Andy Bawono serta anggota ‘geng’ ICMA yang lain.
10. Rekan-rekan A4DES ‘*gadungan*’ Pak Tarto, Dodi, Antho, dan Barmen yang selalu memberi motivasi dan mencaci maki penulis hingga bisa menyelesaikan tesis ini dengan tenang dan baik;

Serta untuk rekan-rekan, teman, sobat, kakak-adik, senior-junior yang mendampingi penulis namun belum disebutkan di atas, perkenalkan penulis untuk mengucapkan terima kasih tak terhingga. Mudah-mudahan karya sederhana ini dapat memberikan kontribusi bagi dinamika pengelolaan hibah dan reformasi pengelolaan keuangan publik pada umumnya.

Jakarta, 27 Januari 2012



Teguh Murdijanto



ABSTRAK

Nama : Teguh Murdijanto
Program studi : Master Perencanaan dan Kebijakan Publik
Judul : Analisis Pengembangan Mekanisme Penerimaan Hibah Luar Negeri Terhadap Peningkatan Efektivitas Pengelolaan Hibah Luar Negeri Sektor Pendidikan Periode 2006 - 2011

Tesis ini membahas mekanisme penerimaan hibah luar negeri terkait dengan upaya meningkatkan efektivitas pemanfaatan hibah. Efektivitas hibah tergantung pada: 1) kualitas pemerintahan Negara Penerima, 2) kualitas hibah, dan 3) tata kelola pengorganisasian hibah. Prinsip efektivitas bantuan/hibah yaitu *alignment*, menegaskan pentingnya penggunaan sistem pengelolaan keuangan pemerintah (*use of country system*) dalam pengelolaan hibah.

Mekanisme penerimaan hibah secara langsung dianalisis menggunakan indikator *use of country systems*, yaitu: *on plan, on budget, on parliament, on treasury, on accounting, on procurement, on auditing, dan on reporting*. Hasil analisis menyebutkan bahwa mekanisme penerimaan hibah secara langsung tidak memenuhi indikator *on plan, on budget* dan *on parliament*. Efektivitas mekanisme penerimaan hibah langsung dipengaruhi oleh tingkat pencatatan hibah yang diterima, serta dua hal yang masih harus dikaji lebih mendalam yaitu kepatuhan Kementerian/Lembaga untuk melaporkan hibah yang diterima dan sikap Donor terhadap *use of country systems*.

Kata kunci: hibah luar negeri, pengelolaan keuangan negara, PHLN, *use of country systems*, efektivitas bantuan/hibah, Paris Declaration, Jakarta Commitment.

ABSTRACT

Nama : Teguh Murdjianto
Program study: Master of Planning and Public Policy
Judul : Analisis of Policy Development of Foreign Grant Acceptance Mechanism to Enhance Grant Management Effectiveness in Education Sector Period 2006 – 2011

This thesis examine the mechanism of foreign grants acceptance related to efforts to improve the effectiveness of utilization of grants. The effectiveness of the grant depends on: 1) the quality of the Recipient Country, 2) quality of the grant, and 3) business process of the grant. The principle of the effectiveness of aid of alignment, stressing the importance of use of country systems in the management of grants.

Direct acceptance grant mechanism is analyzed using the indicators of use of country systems, comprise of: on plan, on budget, on parliament, on the treasury, on accounting, on procurement, on auditing, and on reporting. The results of the analysis stated that the direct acceptance grant mechanism do not meet with the indicator on plan, on budget and on parliament. The effectiveness of the direct grant acceptance mechanism influenced by the level of recorded grants, and the two things that still need to be studied more deeply: the compliance of the Ministry/Agency to report on grants accepted and Donor commitment to use of country systems.

Key words: grant, public financial management, use of country systems, aid effectiveness, Paris Declaration, Jakarta Commitment.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vii
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
1. PENDAHULUAN	1
1.1.Latar Belakang.....	1
1.2.Perumusan Masalah.....	11
1.3.Tujuan Penelitian.....	14
1.4.Manfaat Penelitian.....	14
1.5.Ruang Lingkup Penelitian.....	15
1.6.Sistematika Penulisan.....	16
2. KONSEPSI EFEKTIVITAS PENERIMAAN HIBAH LUAR NEGERI	17
2.1.Pengertian Hibah Luar Negeri.....	17
2.2.Strategi Penerimaan Hibah Luar Negeri.....	27
2.2.1. Perencanaan Penerimaan Hibah Luar Negeri.....	31
2.2.2. Penganggaran dan Pelaksanaan Hibah Luar Negeri.....	35
2.2.3. Penatausahaan Hibah Luar Negeri	41
2.2.4. Pengadaan Barang dan Jasa yang Dibiayai Hibah Luar Negeri	44
2.2.5. Pelaporan Hibah dan Evaluasi	44
2.3.Konsepsi Efektivitas Pengelolaan Hibah	46
2.3.1. Konsepsi Umum <i>aid effectiveness</i>	46
2.3.2. Konsepsi Penggunaan Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Hibah	54
2.3.3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Hibah	58
2.3.4. Strategi Peningkatan Efektivitas Hibah Luar Negeri Indonesia	68
2.3.5. Kerangka Konseptual Pemecahan Masalah	70

3. METODE PENELITIAN	72
3.1. Metode Penelitian	72
3.2. Prosedur Penelitian	73
3.3. Jenis dan Sumber Data	75
3.4. Narasumber Penelitian.....	75
3.5. Teknik Pengumpulan Data & Pengembangan Instrumen Penelitian	76
3.6. Operasionalisasi Variabel	77
3.7. Teknik Analisa Data	78
3.8. Keabsahan dan Keajegan Penelitian.....	80
3.9. Keterbatasan Penelitian.....	82
4. ANALISIS MEKANISME PENERIMAAN HIBAH	83
4.1. Analisis Mekanisme Penerimaan Hibah Luar Negeri	83
4.1.1. Analisis Situasi	83
4.1.2. Analisis Kebijakan Berdasarkan Indikator Efektivitas Hibah	91
4.2. Penerapan Kebijakan Mekanisme Penerimaan Hibah Luar Negeri	105
4.2.1. Profil Hibah Luar Negeri Sektor Pendidikan Periode 2006 – 2011	105
4.2.2. Penerapan Kebijakan Mekanisme Penerimaan Hibah Luar Negeri	122
4.3. Analisis Kebijakan Mekanisme Penerimaan Hibah Langsung Terhadap Peningkatan Efektivitas Pengelolaan Hibah	136
4.4. Konsekuensi Penerimaan Hibah Langsung	160
5. KESIMPULAN DAN SARAN	163
5.1. Kesimpulan	163
5.2. Keterbatasan	166
5.1. Saran	166

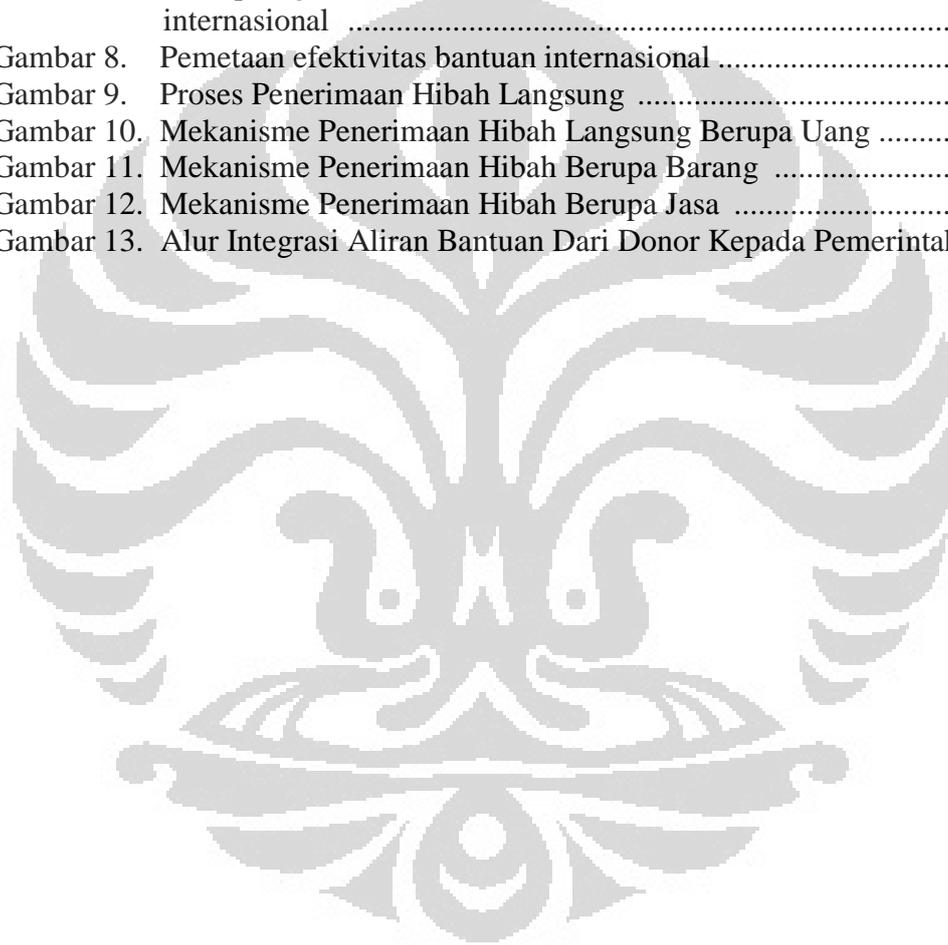
DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perkembangan Rasio Utang Indonesia Terhadap PDB 1999-2011	2
Tabel 2. Perkembangan Pendapatan Negara dan Hibah 2006-2011	4
Tabel 3. Perbedaan Antara Utang dan Hibah Dalam Kerangka Pengelolaan Keuangan Negara	21
Tabel 4. Definisi Operasional Variabel Efektivitas Hibah dan <i>Using of Country PFM Systems</i>	77
Tabel 5. Analisis Efektivitas Mekanisme Penerimaan Hibah Langsung	96
Tabel 6. Daftar Proyek Hibah USAID di Indonesia Tahun 2011	110
Tabel 7. Hibah Luar Negeri Sektor Pendidikan Periode 2006 -2011	116
Tabel 8. Rekap Data Hibah Sektor Pendidikan Periode 2006-2011	121
Tabel 9. Hasil PEFA 2011 Untuk Indikator <i>Donor Practice</i>	122
Tabel 10. Rencana dan Realisasi Pendapatan Hibah Luar Negeri	123
Tabel 11. Hasil PEFA 2011 Untuk Indikator Informasi Keuangan	124
Tabel 12. Rating PEFA 2011 untuk Pengelolaan Bantuang yang Dikelola Menggunakan Prosedur Nasional	125
Tabel 13. Realisasi Penerimaan Hibah Luar Negeri Pemerintah Periode 2006-2010 dan Target Penerimaan Hibah Tahun 2012	139
Tabel 14. Data Proyek Hibah Luar Negeri Efektif Setelah Pebruari 2011.....	147
Tabel 15. Rekap Data Hibah Tercatat Berdasarkan Sektor	152
Tabel 16. Analisis Efektivitas Mekanisme Penerimaan Hibah Langsung Berdasarkan Kriteria DFID.....	154

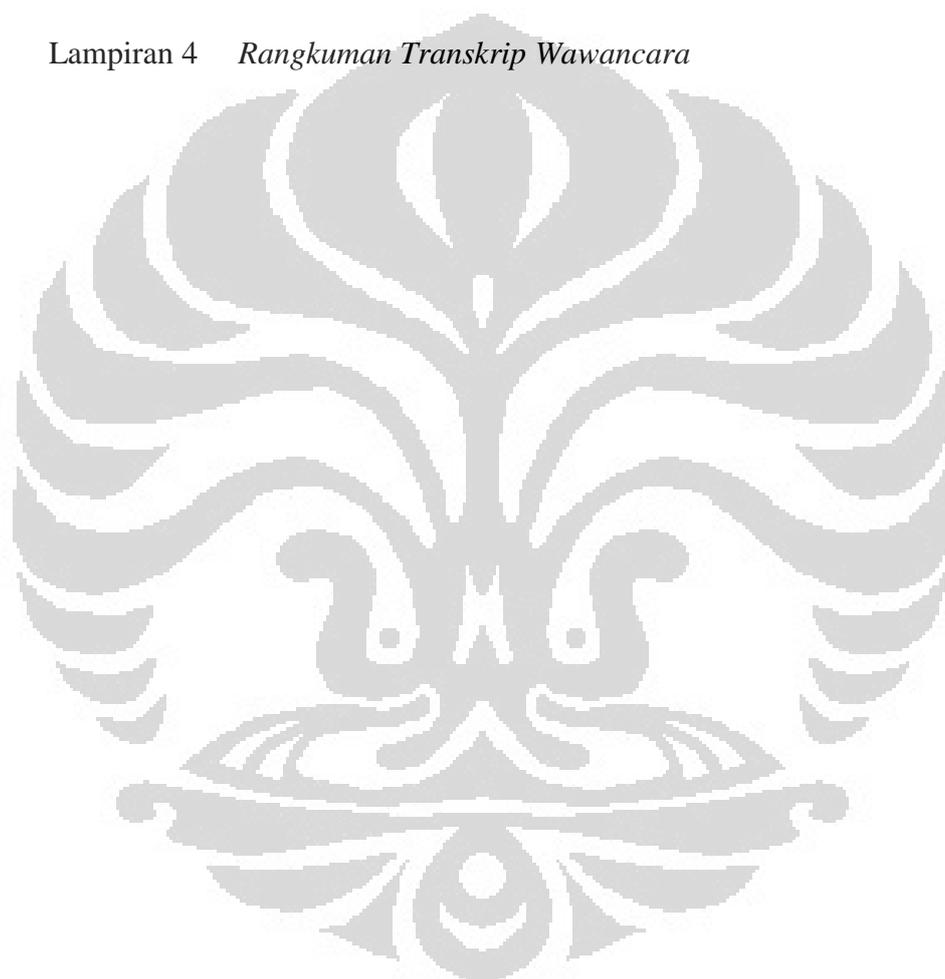
DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Peta Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Indonesia	20
Gambar 2.	Mekanisme Penerimaan Hibah yang Direncanakan	33
Gambar 3.	Mekanisme Penerimaan Hibah Langsung	34
Gambar 4.	Mekanisme Penerusan Hibah kepada Daerah	35
Gambar 5.	Prinsip-prinsip dalam <i>Paris Declaration on Aid Effectiveness</i> ...	53
Gambar 6.	Kriteria <i>using of country systems</i> dalam pengelolaan hibah	58
Gambar 7.	Prinsip <i>alignment</i> dan <i>harmonisation</i> dalam arsitektur bantuan internasional	61
Gambar 8.	Pemetaan efektivitas bantuan internasional	67
Gambar 9.	Proses Penerimaan Hibah Langsung	91
Gambar 10.	Mekanisme Penerimaan Hibah Langsung Berupa Uang	93
Gambar 11.	Mekanisme Penerimaan Hibah Berupa Barang	94
Gambar 12.	Mekanisme Penerimaan Hibah Berupa Jasa	94
Gambar 13.	Alur Integrasi Aliran Bantuan Dari Donor Kepada Pemerintah	158



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 *Paris Declaration*
- Lampiran 2 *Jakarta Commitment*
- Lampiran 3 *Pedoman Wawancara*
- Lampiran 4 *Rangkuman Transkrip Wawancara*



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

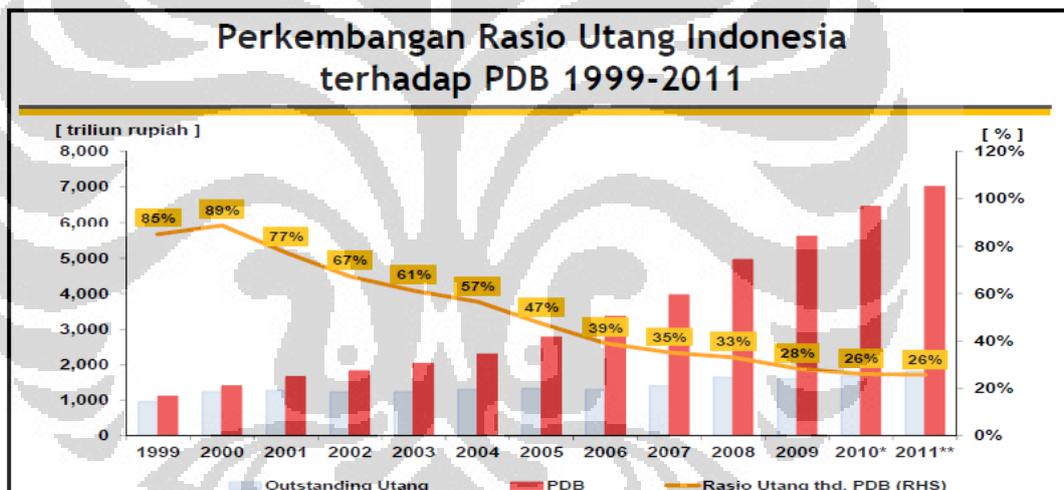
Upaya Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat masih akan menghadapi berbagai tantangan pembangunan dan kondisi krisis ekonomi global serta agenda perubahan iklim. Di dalam RPJMN 2010 – 2014 disebutkan bahwa target pertumbuhan ekonomi rata-rata 6,3%-6,8% pada periode 2010-2014 dengan asumsi perekonomian global akan stabil. Untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata 6,3%–6,8% per tahun dibutuhkan total investasi kumulatif selama lima tahun sebesar Rp 11.913,2 - Rp 12.462,6 triliun. Pemerintah hanya mampu menyediakan sekitar 18 persen dari total kebutuhan investasi tersebut. Sisa kebutuhan investasi direncanakan dipenuhi dari dunia usaha dan masyarakat yang berasal dari perbankan, lembaga keuangan non bank, pasar modal (saham dan obligasi), dana luar negeri dan lainnya. Sementara itu dalam Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011 – 2015, disebutkan bahwa indikasi kebutuhan investasi mencapai US\$150 miliar atau sekitar Rp 4.000 triliun. Diperkirakan investasi yang bisa dicukupi dari dalam negeri adalah sebesar US\$50 miliar yang berasal dari APBN, BUMN dan skema kerjasama Pemerintah-swasta (*public private partnership*), sedangkan sisanya direncanakan diperoleh dari pembiayaan luar negeri.

Pemerintah menghadapi kondisi yang sangat terbatas dalam mengatasi pembiayaan pembangunan. Pertama, semakin susah mencari pembiayaan luar negeri yang murah. Dalam laporan OECD¹ Indonesia dikategorikan masuk

¹ OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) berdiri tahun 1961 di Paris dengan anggota berjumlah 30 negara untuk membangun komitmen dalam demokrasi dan ekonomi pasar, mendukung pertumbuhan ekonomi berkelanjutan dan meningkatkan kualitas hidup, menjaga stabilitas keuangan dan membantu pembangunan ekonomi antar negara. Data disarikan dari <http://www.oecd.org/dataoecd/43540882.pdf>

dalam kelompok *lower middle income countries* pada tahun 2007 dan pada tahun 2009 pendapatan per kapita meningkat mencapai \$3980 yang selanjutnya akan naik ke dalam kelompok *upper middle income countries*. Salah satu konsekuensi sebagai negara *middle income country* membuat Indonesia semakin susah mencari pembiayaan murah melalui pinjaman dari luar negeri, skema pinjaman luar negeri yang tersedia lebih bersifat pinjaman komersil. Hal ini dapat disimak dari perkembangan utang luar negeri Indonesia yang walaupun rasio antara utang dan GDP mengalami penurunan dari 89% pada tahun 2000 menjadi 28% pada tahun 2009 seperti dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1. Perkembangan rasio utang Indonesia terhadap PDB 1999-2011



Sumber : Buku Saku Perkembangan Utang Negara Edisi Maret 2011. Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan.

Kendala utama yang dihadapi Pemerintah Indonesia dalam mengatasi tantangan pembangunan adalah kapasitas dan kemampuan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya. Berbagai permasalahan yang tidak kunjung terselesaikan² dan terdapat lima³ penyebab rendahnya daya serap dana

² 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

pinjaman luar negeri. Sebagai gambaran dari total 22 proyek Bank Dunia, teridentifikasi sebanyak 20 proyek bermasalah dengan penyerapan dana pinjaman. Diantaranya sekitar 15 proyek merupakan proyek penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan di daerah. Utang luar negeri pemerintah seyogyanya berperan dalam pembiayaan defisit anggaran dan pembangunan ekonomi secara umum.

Kondisi semakin susah mencari pembiayaan murah ini menuntut pemerintah untuk mencari pembiayaan lain yang murah dan memanfaatkan skema pembiayaan yang sudah ada, diantaranya adalah kerjasama pembangunan resmi (ODA)⁴ dan hibah luar negeri.

Meskipun prosentase pinjaman dan hibah luar negeri (PHLN) dalam skema kerjasama pembangunan resmi (*Official Development Assistance* – ODA) terhadap belanja publik relatif kecil yaitu kurang dari 5%⁵, tetapi pinjaman dan hibah luar negeri tetap diperlukan untuk memaksimalkan manfaat sumberdaya. Pemerintah memandang ODA bukan hanya pada aspek

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

³ Kelima penyebab itu adalah: 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* 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).

⁴ ODA (*Official Development Assistance*) merupakan arus dana kepada negara-negara berkembang dan kepada lembaga-lembaga multilateral yang diberikan oleh lembaga-lembaga resmi termasuk negara dan pemerintah daerah atau lembaga-lembaga pelaksana yang masing-masing transaksinya memenuhi persyaratan: (i) dilaksanakan dalam rangka mempromosikan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan negara-negara berkembang, dan (ii) bersifat lunak (*concessional*) dan memiliki *grant element* sekurang-kurangnya 35% (The World Bank, External Debt Management).

⁵ A4DES, Laporan Tahunan *Jakarta Commitment* 2009.

keuangan tetapi juga pada upaya untuk mendorong efektivitas program pembangunan nasional.

Dalam APBN, porsi penerimaan hibah luar negeri mempunyai kecenderungan yang meningkat. Selama tahun 2006 – 2010, realisasi penerimaan hibah mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 13,3 persen. Dalam APBN-P tahun 2011, target penerimaan hibah ditetapkan sebesar Rp. 4,7 triliun, meningkat sebesar 54,2 persen. Target penerimaan hibah luar negeri tersebut terutama bersumber dari hibah yang diterima oleh Kementerian/Lembaga.

Tabel 2. Perkembangan pendapatan negara dan hibah 2006-2011 (triliun rupiah)

Uraian	2006 Real.	2007 Real.	2008 Real.	2009 Real.	2010 Real.	2011 APBN-P
I. Penerimaan Dalam Negeri	636,2	706,1	979,3	847,1	992,5	1.165,3
1. Penerimaan Perpajakan	409,2	491,0	658,7	619,9	723,3	878,7
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	227,0	215,1	320,6	227,2	269,2	286,6
II. Hibah	1,8	1,7	2,3	1,7	3,0	4,7
Jumlah	638,0	707,8	981,6	848,8	995,5	1.169,9

*) Perbedaan angka di belakang koma karena pembulatan

Sumber: Kementerian Keuangan

Dalam Nota Keuangan APBN 2012, penerimaan hibah dalam tahun 2012 direncanakan hanya sebesar Rp0,8 triliun. Target tersebut lebih rendah Rp3,8 triliun atau 82,2 persen jika dibandingkan dengan target APBN-P 2011 sebesar Rp4,7 triliun. Besarnya penerimaan hibah tergantung dari komitmen Negara Donor dan kepatuhan Kementerian/Lembaga penerima hibah untuk melaporkan hibah yang diterimanya. Pemerintah sendiri berkomitmen untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan dana hibah dengan meningkatkan efektivitas sistem administrasi dan pencatatan penerimaan hibah dalam APBN. Upaya peningkatan efektivitas pengelolaan hibah ini dilakukan dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011 dan beberapa peraturan pelaksanaan, dan mendorong Lembaga

Donor dan Kementerian/Lembaga untuk mengikuti kebijakan pemerintah tersebut.⁶

Kebijakan Pemerintah di bidang pendapatan negara dan hibah diarahkan untuk mendukung kebijakan fiskal yang berkesinambungan melalui upaya optimalisasi pendapatan negara dan hibah, khususnya penerimaan dalam negeri. Hal ini sesuai dengan peran pendapatan negara dan hibah sebagai sumber pendanaan program-program pembangunan.

Selanjutnya, Pemerintah berupaya mengurangi jumlah dan ketergantungan terhadap pinjaman luar negeri. Pemerintah mengoptimalkan pengembangan sumber-sumber pembiayaan luar negeri yang murah serta akses kepada berbagai jenis kebutuhan baik barang maupun tenaga ahli melalui kerjasama pembangunan (*development cooperation*) dalam kerangka bantuan pembangunan resmi (*Official Development Assistance/ODA*) untuk menangani keterbatasan APBN membiayai program-program pembangunan. Salah satu sumber pembiayaan luar negeri yang murah dan sesuai dengan prinsip kerjasama pembangunan tersebut adalah hibah.

Pendanaan melalui hibah luar negeri dapat berasal dari mitra pembangunan internasional, baik Negara maupun lembaga internasional. Walaupun hibah sebagai penerimaan Negara mempunyai proporsi yang kecil, namun sifat hibah yang tidak memiliki resiko pengembalian merupakan sumber pendanaan yang potensial untuk dimanfaatkan.

Berbagai *exercise* keuangan dan anggaran yang dilakukan mengarah pada kesimpulan bahwa Pemerintah Indonesia dalam jangka menengah masih diperlukan dana luar negeri dalam jumlah yang tidak sedikit. Pilihan yang

⁶ Kementerian Pendidikan Nasional menerima hibah dari Pemerintah Australia sebesar AUD 500 juta atau sekitar Rp 4,5 triliun. Dana bantuan itu ditujukan untuk membantu pencapaian program-program prioritas dari Rencana Strategis Kemdiknas 2010-2014. Disamping itu, pendanaan kegiatan pelatihan BOS tahun 2011 ini juga dibiayai dari dana hibah sebesar AUD 26 juta atau sekitar Rp 234 miliar dari pemerintah Australia. *Grant Agreement* telah ditandatangani oleh Pemerintah Australia dan Indonesia pada 14 Februari 2011 lalu dengan nomor perjanjian EP-58059. <http://m.jpnn.com/news>

paling menguntungkan adalah dana dalam bentuk/skema ODA terutama bantuan program.

Akan tetapi persaingan untuk mendapatkan ODA ternyata makin ketat dengan munculnya negara-negara yang menjadi pesaing Indonesia. Posisi Indonesia dalam daftar negara prioritas penerima ODA juga cenderung turun peringkatnya. Situasi yang dihadapi Indonesia adalah di satu sisi masih membutuhkan dana luar negeri yang murah (ODA) dalam jumlah yang banyak, di sisi lain “penawaran” dana murah tersebut justru makin terbatas. Oleh karenanya upaya terpenting yang harus dilakukan adalah memanfaatkan dana yang terbatas tersebut secara lebih selektif dan optimal⁷.

Banyak lembaga kerjasama pembangunan internasional yang telah beroperasi di Indonesia membantu Pemerintah dan rakyat Indonesia untuk melaksanakan program-program pembangunan memberikan bantuan baik berupa hibah uang, barang ataupun jasa. Pelaksanaan hibah ini lebih banyak dikelola secara langsung oleh Pemberi Hibah (Donor) melalui *Managing Contractor*⁸, sehingga pengelolaan hibahnya potensial tidak tercatat dalam APBN.

⁷ Bappenas, 2008, Peningkatan Harmonisasi Kerjasama Bilateral dengan Negara-Negara Non OECD-DAC.

⁸ Dalam laporan Perkembangan Pinjaman Luar Negeri dan Hibah Triwulan II 2010 Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan, antara lain disebutkan bahwa sampai saat ini ternyata masih banyak hibah yang ditandatangani langsung oleh Kementerian Negara/Lembaga dan/atau Kementerian Luar Negeri dengan Pemberi Hibah (*Donors*), yang semestinya dilakukan oleh Menteri Keuangan; Banyaknya hibah yang dilaksanakan secara langsung oleh Pemberi Hibah (*Donors*) sehingga Kementerian Keuangan (dalam dal ini DJPU) tidak dapat melakukan pencatatan karena tidak ada informasi yang diterima oleh DJPU. Hibah yang dilaksanakan secara langsung oleh pemberi hibah bukan saja tidak tercatat dalam sistem keuangan negara tetapi juga potensial mengganggu sistem perencanaan dan pelaksanaan program/kegiatan yang sudah ditetapkan. Pada sektor pendidikan dasar, terdapat beragam proyek hibah luar negeri yang sangat mungkin terjadi kesamaan lokasi, kegiatan serta substansinya. Untuk Daerah yang menerima proyek bantuan hibah luar negeri tersebut, harus mengalokasikan sumberdaya sebagai kontribusi pendamping. Beberapa proyek hibah luar negeri yang bergerak di sektor pendidikan dasar misalnya: DBE1, DBE2, DBE3 (Decentralized Basic Education) dan MBE (Managing Basic Education) dilaksanakan oleh USAID; DBEP (Decentralized Basic Education Program - ADB), AIBEP (Australia-Indonesia Basic Education Program - Ausaid), MGPBE (Mainstreaming Good Practices in Basic Education- UNICEF), Madrasah Basic Education Program, BEC-TF (Basic Education Capacity Trust Fund - WorldBank) merupakan sebagian proyek-proyek yang beroperasi untuk penguatan pendidikan dasar.

Dalam pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2007, BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) menyatakan bahwa penerimaan dana hibah di 12 departemen dan lembaga nondepartemen dengan nilai total Rp 1,3 triliun ternyata tidak dilaporkan dalam LKPP tahun 2007. Sedangkan pada pemeriksaan atas LKPP tahun 2008, BPK menemukan sebanyak 15 Kementerian/Lembaga tidak melaporkan penerimaan hibah dalam laporan keuangan yang bernilai sebesar Rp. 3,93 triliun. Lebih lanjut, BPK meragukan data penerimaan hibah, *disbursement* dan *undisbursed* hibah dalam LKPP 2008.⁹ Pada LKPP tahun 2009, BPK mencatat temuan penerimaan hibah yang belum dapat diyakini kelengkapan dan keakuratannya pada 17 Kementerian/lembaga dengan nilai sebesar Rp. 796 miliar dan US\$315 ribu.¹⁰

Selama ini pengelolaan hibah luar negeri belum diatur secara khusus dalam peraturan tersendiri. Pengelolaan hibah luar negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Perencanaan/Kapala Bappenas Nomor 005 tahun 2006 lebih mengatur penerimaan hibah terkait dengan pinjaman. Untuk menjawab permasalahan pencatatan hibah luar negeri, Pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 40 tahun 2009 tentang Sistem Akuntansi Hibah, terutama mengatur pencatatan akuntansi hibah luar negeri, meliputi serangkaian prosedur pengumpulan data, pengakuan, pencatatan, pengikhtisaran serta pelaporan posisi dan operasi hibah pemerintah. Perangkat peraturan tersebut di atas tidak mengatur secara menyeluruh mengenai hibah dalam proses pengelolaan keuangan negara dan penyusunan APBN.

Dalam prakteknya banyak ditemukan hibah luar negeri tidak dikelola dengan baik dan benar mulai dari tahap penerimaan sampai tahap pelaporan.

⁹ Data Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan dalam Sosialisasi PMK Nomor 40 Tahun 2009 tentang Sistem Akuntansi Hibah.

¹⁰ Data Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan dalam Diskusi Terbatas Working Group PFM A4DES, 21 Oktober 2010.

Pemerintah menyadari bahwa pengelolaan hibah luar negeri selama ini tidak efektif¹¹, dikarenakan:

- Bahwa sampai saat ini ternyata masih banyak hibah yang ditandatangani langsung oleh Kementerian Negara/Lembaga dan/atau Kementerian Luar Negeri dengan Pemberi Hibah (*Donors*), yang sememestinya dilakukan oleh Menteri Keuangan,
- Adanya hibah yang diterima oleh Kementerian Negara/Lembaga selaku *Executing Agency* yang tidak diajukan permintaan penerbitan Nomor Register kepada Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang (DJPU),
- Masih terdapat beberapa Kementerian Negara / Lembaga penerima selaku *Executing Agency* yang tidak mematuhi ketentuan PP No. 2 Tahun 2006 yaitu belum melaporkan pelaksanaan hibahnya kepada Menteri Keuangan secara triwulanan,
- Banyaknya hibah yang dilaksanakan secara langsung oleh Pemberi Hibah (*Donors*) sehingga Kementerian Keuangan (dalam dal ini DJPU) tidak dapat melakukan pencatatan karena tidak ada informasi yang diterima oleh DJPU,
- Masih banyaknya Pemberi Hibah (*Donors*) yang tidak menyampaikan dokumen *Notice of Disbursement* (NoD) kepada Menteri Keuangan (dalam hal ini DJPU).

Di samping hibah luar negeri bilateral yang diterima secara langsung oleh Pemerintah, terdapat pula bentuk bantuan internasional lain yaitu *trust fund*. Bagi pihak negara donor, hibah ini tercatat sebagai pengeluaran Pemerintah, sementara dari pihak penerima hanya pendanaan yang disalurkan pada Pemerintah yang tercatat sebagai penerimaan negara. *Trust fund* merupakan mekanisme pembiayaan program yang membutuhkan biaya relative besar secara berkelanjutan dalam jangka menengah atau panjang

¹¹ Laporan Perkembangan Pinjaman Luar Negeri dan Hibah Triwulanan 1 tahun 2010. Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan.

dengan pendanaan berasal dari berbagai negara/lembaga donor namun pengelolaannya dilakukan oleh suatu lembaga yang kredibel (*trustee*). *Trustee* merupakan pihak yang secara resmi dipercaya untuk mengelola pendanaan dari Donor dan melaporkan penggunaannya kepada *Steering Committee* secara berkala. Selama ini penerimaan hibah luar negeri Indonesia berupa *trust fund*¹² dan biasanya dikelola oleh *trustee* yaitu World Bank dan UNDP. Pengelolaan *trust fund* dilakukan oleh lembaga donor multilateral ini menunjukkan bahwa Donor kurang mempercayai akuntabilitas sistem pengelolaan keuangan publik Indonesia, atau akuntabilitas pengelolaan keuangan publik Indonesia dianggap belum memenuhi *accountability requirement* Donor.¹³ Menghadapi kenyataan ini Pemerintah berusaha memperbaiki dan memperkuat tata kelola dengan mendorong pengelolaan *trust fund* oleh suatu *national entity*.¹⁴

Dalam upaya optimalisasi penggunaan hibah, pemerintah terus meningkatkan kapasitas lembaga penerima hibah dan menyempurnakan

¹² Beberapa hibah luar negeri berupa *trust fund* yang pendanaannya berasal dari berbagai Negara/lembaga Donor dengan *trustee* World Bank: PNPM Support Facility, Basic Education Capacity (BEC-TF), Public Financial Management Multi Donor Trust Fund, Reconstruction Aceh-Nias Trust Fund, dan sebagainya. Kemudian beberapa *trust fund* yang dikelola UNDP: Community Recovery Programme Trust Fund (CRP-TF), Crisis Prevention and Recovery Thematic Trust Fund (CPR TTF), Aid for Development Effectiveness Secretariat (A4DES), Indonesian Climate Change Trust Fund (ICCTF), dan sebagainya.

¹³ Indonesia dinilai gagal meyakinkan Norwegia memanfaatkan lembaga keuangan nasional untuk mengelola dana hibah pengurangan emisi satu miliar dolar AS yang disepakati dalam *Letter of Intent* (LoI) "suspensi" pemanfaatan hutan primer dan gambut. Pengelolaan dana dilakukan UNDP dan bukan melalui lembaga keuangan pemerintah atau perbankan nasional. Ini berarti pemerintah Indonesia gagal memperjuangkan agar asing percaya kepada lembaga keuangan nasional untuk mengelola dana itu. Norwegia akan membayar dimuka sebanyak 30 juta dolar AS atau Rp270 miliar kepada Indonesia dari rencana skema pemotongan emisi gas rumah kaca negara itu akibat deforestasi sebesar US\$1miliar. www.antaraneews.com (3 November 2010).

¹⁴ Bappenas dan Kementerian Keuangan sedang membahas pengaturan mengenai *trust fund*. Sementara dalam implementasinya pada proyek Indonesian Climate Change Trust Fund (ICCTF) sedang dirancang pengalihan trustee dari UNDP kepada *National Trustee*. Lembaga Keuangan Nasional yang akan dipilih sebagai trustee harus memenuhi kriteria: 1) terdaftar sebagai badan hukum di Indonesia, 2) institusi nasional yang ternama, kompeten dan kredibel, 3) mempunyai kapabilitas pengelolaan keuangan yang baik, misal mempunyai asset yang baik, ROR (rate of return), cash flow, ROI (return on investment), dan sebagainya, 4) mempunyai kapasitas sumber daya manusia yang baik seperti: jumlah staf dan kualifikasinya, memahami system keuangan Negara, dan sebagainya. (Working Group Development Funding Mechanism A4DES pada Workshop Establishment and Operation of Trust Fund in Indonesia, 19 November 2009).

peraturan pelaksanaan mengenai tata kelola hibah¹⁵ pemerintah yang lebih kondusif dan fleksibel serta akuntabel sesuai dengan karakteristik hibah. Upaya optimalisasi ini merupakan langkah menuju peningkatan efektivitas pengelolaan hibah luar negeri/bantuan luar negeri.

Pembahasan mengenai pentingnya peningkatan efektivitas bantuan luar negeri ditandai dengan ditandatanganinya komitmen antara Negara-Negara Donor dan Negara-Negara Penerima dalam *Paris Declaration* tahun 2005, dimana Indonesia menjadi salah satu negara penandatangan deklarasi tersebut. Prinsip-prinsip efektivitas bantuan dalam deklarasi tersebut meliputi:

- *Ownership*, negara mitra mengembangkan kepemimpinan yang efektif terhadap kebijakan pembangunan
- *Alignment*, menyalurkan bantuan melalui institusi, prosedur dan strategi pembangunan nasional negara mitra (*use of country systems*)
- *Harmonisation*, penyaluran dukungan melalui pengaturan bersama
- *Managing for result*, mengelola sumber daya dan pemantauan dengan kerangka berbasis hasil
- *Mutual accountability*, Pemerintah dan Donor bertanggungjawab atas hasil-hasil kerjasama pembangunan

Dengan pemahaman terhadap Deklarasi Paris, Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip efektivitas bantuan luar negeri dengan mengembangkan suatu rencana aksi nasional yang dikemas dalam *Jakarta Commitment*. *Jakarta Commitment* ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia pada 12 Januari 2009 dan diadopsi oleh 26 Mitra Pembangunan dan merupakan *road map* Indonesia untuk melaksanakan

¹⁵ Selain pengaturan mengenai sistem dan prosedur pengelolaan hibah, tata kelola juga menyangkut pada kapasitas institusi penerima hibah, salah satunya kapasitas penyerapan hibah. Secara umum, AusAID mencatat per Mei 2011 nilai hibah yang dicairkan Indonesia hingga saat ini mencapai 50 juta dolar Australia atau 23,25% dari total yang disediakan negara itu sebesar 215 juta dolar Australia pada 2009-2014.

agenda efektifitas bantuan luar negeri untuk pembangunan (*aid for development effectiveness*).¹⁶

Sebagai tindak lanjut agenda peningkatan efektivitas hibah, Pemerintah menetapkan kebijakan penerimaan hibah melalui peraturan yang secara khusus mengatur penerimaan hibah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tatacara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah. Dalam penjelasannya, kebijakan ini bertujuan memudahkan dan membuka seluas-luasnya hibah untuk masuk ke Indonesia serta menyederhanakan prosedur pengelolaannya. Namun justru target penerimaan hibah dalam Nota Keuangan APBN 2012 hanya Rp 0,8 triliun, lebih rendah Rp3,8 triliun atau 82,2 persen jika dibandingkan dengan target APBN-P 2011 sebesar Rp4,7 triliun. Besarnya penerimaan hibah tergantung dari komitmen Negara Donor dan kepatuhan Kementerian/Lembaga penerima hibah untuk melaporkan hibah yang diterimanya.

1.2. Perumusan Masalah

Berangkat dari kondisi pengelolaan hibah luar negeri saat ini dimana belum optimalnya pengelolaan hibah luar negeri terutama pada proses penerimaan hibah yang meliputi perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pengadaan, pemeriksaan dan pelaporan akan berdampak pada tidak efektifnya pemanfaatan hibah luar negeri. Dalam beberapa laporan perkembangan pinjaman dan hibah luar negeri¹⁷, Pemerintah menyadari masih terjadi kelemahan dalam pengelolaan hibah luar negeri yang menyebabkan pemanfaatan menjadi tidak efektif. Beberapa kebijakan melalui peraturan

¹⁶ *Jakarta Commitment* menekankan pada agenda dan aksi untuk: 1)Memperkuat kepemilikan negara atas pembangunan (*ownership*), 2)Membangun kemitraan pembangunan yang lebih efektif dan inklusif, dan 3)Melaksanakan pembangunan dan bertanggungjawab atas hasil-hasilnya.

¹⁷ Laporan Perkembangan Pinjaman dan Hibah Triwulan I sampai Triwulan IV tahun 2010 yang diterbitkan oleh Direktorat Evaluasi, Akuntansi dan Setelmen, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan.

setingkat menteri telah diterbitkan untuk menjawab kelemahan-kelemahan tersebut. Pada tataran pelaksanaan, Pemerintah juga telah menyusun beberapa prosedur teknis pencatatan dan pelaporan hibah luar negeri yang diterima oleh Kementerian/Lembaga dan telah dilakukan belanja sebelum dilakukan revisi DIPA untuk menampung hibah tersebut.

Pada tataran kebijakan strategis, Pemerintah telah menyusun peta jalan/*road map* dalam *Jakarta Commitment* untuk peningkatan efektifitas pemanfaatan bantuan luar negeri yang menekankan pada memperkuat kepemilikan negara atas pembangunan, yaitu memperkuat kemampuan dan penggunaan sistem-sistem pemerintah yang lebih kokoh. Pernyataan ini mengarahkan bahwa Donor akan menyesuaikan diri secara lebih menyeluruh dengan program-program dan sistem-sistem Pemerintah. Donor akan menyelaraskan siklus program mereka dengan siklus program Pemerintah, menggunakan format Pemerintah dalam pelaporan proyek-proyek bantuan mereka, dan semakin menggunakan tata kelola keuangan dan sistem pengadaan barang/jasa publik Pemerintah. Pada saat Donor ini tidak menggunakan sistem-sistem Pemerintah, Donor akan secara terbuka menyampaikan alasan mengapa hal itu tidak dilakukan dan bagaimana kerjasama dengan Pemerintah akan dibangun supaya nantinya ada keselarasan.

Merujuk pada struktur APBN, hibah tercantum pada sisi penerimaan anggaran negara. Penerimaan hibah dalam lingkup pengelolaan keuangan negara merupakan hibah yang diterima Pemerintah dan menjadi penerimaan Pemerintah yang tidak perlu dibayar kembali dan digunakan untuk membantu pembiayaan program Pemerintah. Pemanfaatan pendanaan hibah diatur dalam *grant agreement* yang ditandatangani oleh Pemerintah dan Pemberi Hibah. Kegiatan hibah yang dilakukan tanpa ada *Memorandum of Understanding* atau *grant agreement* dengan Pemerintah tidak termasuk dalam lingkup pengelolaan keuangan negara.

Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011, pemerintah mengembangkan mekanisme penerimaan hibah, pengembangan ini merupakan penyederhanaan mekanisme penerimaan meliputi proses perencanaan, penganggaran, penatausahaan, akuntansi, pengadaan barang/jasa, pemeriksaan dan pelaporan. Hibah sebagai penerimaan negara, sudah seharusnya dikelola berdasarkan sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan hibah berdasarkan sistem pengelolaan keuangan negara ini sesuai dengan prinsip *alignment – use of country systems*. Untuk itu pembahasan efektivitas pengelolaan hibah akan menggunakan indikator *alignment-use of country systems* dalam *Paris Declaration* yang mempunyai agenda untuk mendorong penggunaan sistem negara mitra yaitu menyalurkan bantuan melalui institusi, prosedur dan strategi pembangunan nasional negara mitra (*use of country systems*).

Kajian efektivitas pengelolaan hibah secara menyeluruh harus dibahas berdasarkan kerangka prinsip efektivitas bantuan dalam *Paris Declaration* yaitu: *ownership, alignment, harmonisation, managing for result* dan *mutual accountability* beserta seluruh indikator dalam setiap prinsip-prinsip tersebut. Sedangkan efektivitas pengelolaan hibah dalam bahasan ini terbatas pada pengelolaan hibah dalam kerangka pengelolaan keuangan negara dan prinsip *alignment-use of country systems*, yaitu bagaimana pengembangan pengaturan mekanisme pengelolaan hibah (dalam terminologi peraturan disebut sebagai mekanisme penerimaan hibah) diberlakukan dan diterapkan. Pengembangan mekanisme tersebut mengatur penerimaan hibah dari proses perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pengadaan, dan pelaporan. Sehingga pembahasan efektivitas pengelolaan hibah akan lebih fokus pada kajian efektivitas mekanisme penerimaan hibah.

Berangkat dari permasalahan di atas, pertanyaan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah kebijakan pengembangan mekanisme penerimaan hibah luar negeri mengakomodasi prinsip *alignment* yaitu *use of country system*?

2. Bagaimana penerapan pengembangan mekanisme penerimaan hibah luar negeri?
3. Apakah kebijakan pengembangan mekanisme penerimaan hibah mampu meningkatkan efektivitas pengelolaan hibah?

1.3. Tujuan Penelitian

Peningkatan efektivitas pemanfaatan bantuan luar negeri sudah menjadi suatu keharusan sesuai dengan agenda *aid effectiveness*. Salah satu prinsip efektivitas bantuan internasional yaitu *alignment*, disebutkan bahwa donor akan mendasarkan dukungan mereka pada strategi pembangunan nasional, institusi dan prosedur, serta mendukung implementasi *use of country systems*. Kebijakan pengembangan mekanisme penerimaan hibah luar negeri sangat strategis bagi peningkatan efektivitas pemanfaatan Hibah Luar Negeri dan sebagai salah satu bentuk kebijakan Pemerintah dalam Jakarta Commitment yaitu implementasi prinsip *use of country systems*, maka penelitian ini dimaksudkan untuk:

- Menganalisis apakah kebijakan pengembangan mekanisme penerimaan hibah luar negeri telah mengakomodasi prinsip *alignment* yaitu *use of country systems*.
- Mendalami penerapan pengembangan mekanisme penerimaan hibah.
- Menganalisis apakah kebijakan tersebut mampu meningkatkan efektivitas pengelolaan hibah luar negeri.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a) Bagi pemerintah (Bappenas dan Kementerian Keuangan) :
 - Teridentifikasinya aspek-aspek mekanisme penerimaan hibah dalam kerangka pengelolaan keuangan negara terkait dengan peningkatan efektivitas pemanfaatan hibah dan referensi

mekanisme penerimaan hibah yang akuntabel untuk meningkatkan efektivitas hibah.

b) Bagi Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah:

- Diperoleh kerangka pikir dan alur proses pengelolaan hibah yaitu bagaimana seharusnya hibah dikelola, referensi pelaksanaan mekanisme penerimaan hibah untuk mendukung peningkatan efektivitas hibah.

c) Bagi Lembaga Donor:

- Diperoleh kerangka pikir dan alur proses pengelolaan hibah, yaitu bagaimana hibah seharusnya dikelola secara lebih akuntabel, referensi pelaksanaan mekanisme penerimaan hibah pada Kementerian/Lembaga untuk mendukung peningkatan efektivitas hibah, serta benefit dan risiko penggunaan sistem pengelolaan keuangan Pemerintah untuk penyaluran hibah.

d) Bagi Perguruan Tinggi dan Masyarakat Ilmiah:

- Adanya referensi terkait pengelolaan hibah dalam kerangka pengelolaan keuangan negara dan peningkatan efektivitas pengelolaan hibah guna mendukung kebijakan pembiayaan pembangunan nasional.

1.5. Ruang Lingkup Penelitian

Lingkup penelitian ini adalah hibah sebagai penerimaan negara yang dikelola berdasarkan sistem pengelolaan keuangan negara, mencakup penerimaan hibah luar negeri di sektor pendidikan dengan fokus pada tata kelola pengelolaan hibah luar negeri meliputi tatacara penerimaan, penganggaran dan pelaporan serta kebijakan pengembangan mekanisme hibah luar negeri dalam agenda peningkatan efektivitas bantuan.

1.6. Sistematika Penulisan

Bab I. Pendahuluan

Dalam bab ini akan dibahas permasalahan serta maksud dan tujuan yang melatarbelakangi dilakukan studi, ruang lingkup penelitian, serta pendekatan untuk mengidentifikasi masalah efektivitas pengelolaan dan pemanfaatan bantuan luar negeri.

Bab II. Tinjauan Pustaka

Dalam bab ini akan disampaikan mengenai kajian teoritis serta informasi yang mendukung teori untuk mengatasi masalah, kajian mengenai konsepsi efektivitas bantuan luar negeri, pengelolaan hibah luar negeri dalam APBN, indikator efektivitas bantuan luar negeri berdasarkan *Paris Declaration*, serta dibahas pula faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pengelolaan hibah luar negeri.

Bab III. Metode Penelitian

Dalam bab ini akan disampaikan metodologi penelitian yang digunakan, jenis dan sumber data, definisi operasional atas indikator efektivitas pengelolaan hibah luar negeri, teknik pengumpulan data serta teknik analisa data.

Bab IV. Analisis Mekanisme Penerimaan Hibah

Dalam bab ini akan disampaikan analisis mendalam mengenai pengembangan kebijakan mekanisme penerimaan hibah luar negeri, penerapan pengembangan mekanisme penerimaan hibah berdasarkan data-data penerimaan hibah serta kontribusi mekanisme penerimaan hibah tersebut untuk peningkatan efektivitas hibah.

Bab V. Kesimpulan dan Saran

Dalam bab ini akan berisi kesimpulan hasil penelitian dan saran untuk penelitian berikutnya dan penyusunan kebijakan publik dalam rangka optimalisasi kebijakan pengelolaan hibah luar negeri untuk peningkatan efektivitas pemanfaatannya.

BAB 2

KONSEPSI EFEKTIVITAS

PENERIMAAN HIBAH LUAR NEGERI

2.1. Pengertian Hibah Luar Negeri

Dana dari luar negeri yang diterima oleh pemerintah untuk membiayai pembangunan selama ini dikenal dengan istilah Bantuan Luar Negeri. Bantuan Luar Negeri didefinisikan sebagai seluruh bantuan pembangunan resmi publik yang diterima, dapat berbentuk pinjaman atau hibah, tetapi tidak termasuk donasi pribadi. Menurut Williamson (2009), negara-negara Donor biasanya menyalurkan bantuan dalam skema bantuan bilateral, sedangkan Lembaga Bantuan Internasional biasanya menyalurkan bantuan melalui skema multilateral, seperti World Bank, IMF dan United Nations.

Menurut Lancaster (2007) dalam hubungan internasional, bantuan (juga dikenal sebagai bantuan internasional, bantuan luar negeri, atau bantuan asing) adalah transfer sumber daya dari satu negara ke negara lain, setidaknya sebagian diberikan dengan tujuan member keuntungan kepada negara penerima. Beberapa fungsi lain bantuan internasional adalah : diberikan sebagai sinyal persetujuan diplomatik, atau untuk memperkuat suatu persekutuan militer, sebagai penghargaan kepada pemerintah atas untuk sesuatu yang diinginkan oleh donor, memperluas pengaruh budaya donor, untuk menyediakan infrastruktur yang dibutuhkan oleh donor untuk ekstraksi sumber daya dari negara penerima, atau untuk mendapatkan akses komersial.

Joseph E Stiglitz dalam kata sambutan laporan *policy paper* mengenai bantuan internasional yang diterbitkan World Bank, menyampaikan bahwa bantuan luar negeri lebih mengenai pengetahuan dari pada sekedar bantuan keuangan. Selengkapnya dalam kutipan dibawah ini:

Foreign aid is as much about knowledge as it is about money. Helping countries and communities generate the knowledge that they need for development is a prime role of assistance. And aid itself is a learning

*business that continually evolves as lessons of success and failure become clear. Aid is channeled through a variety of activities that bring a mix of money and ideas.*¹

Bantuan luar negeri diklasifikasikan sebagai bantuan teknis (*technical assistance- TA*), hibah (*grants*) dan bantuan pembangunan resmi (*official development assistance – ODA*). ODA sendiri pada dasarnya merupakan pinjaman yang berupa pinjaman lunak atau pinjaman komersial dan hibah kepada Negara-negara yang tercantum dalam daftar penerima ODA dari OECD DAC (*Organization of Economic Cooperation and Development - Development Assistance Committee*). Dalam konteks ODA bila berupa pinjaman, maka harus memiliki *grant element* sekurang-kurangnya 25%.²

Berdasarkan jenisnya, bantuan internasional dikategorikan dalam beberapa bentuk, sebagai berikut³:

- Bantuan proyek: bantuan yang diberikan untuk tujuan khusus tertentu seperti pembangunan sekolah.
- Bantuan program: bantuan yang diberikan untuk sector tertentu, misal untuk pembiayaan sector pendidikan.
- *Budget support*: suatu bentuk bantuan program yang secara langsung disalurkan melalui system keuangan Negara penerima.
- *Sector-wide Approaches* (SWAPs): kombinasi antara bantuan proyek dan bantuan program/*budget support*, biasanya untuk mendukung sector pendidikan di suatu Negara dan akan mencakup pembiayaan proyek pendidikan (pembangunan sekolah) dan penyediaan dana untuk pengelolaannya.
- Bantuan pangan: pangan diberikan kepada Negara yang sangat membutuhkan persediaan pangan khususnya setelah mengalami

¹ Joseph E Stiglitz., Foreword in: *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*. Published for The World Bank by University of Oxford. 1998.

² Bappenas (2008). Peningkatan Harmonisasi Kerjasama Bilateral dengan Negara-negara Non DAC OECD.

³ OECD, *The DAC in Dates*, 2006, melalui <http://en.wikipedia.org/wiki/aid>

bencana alam. Bantuan pangan dapat berupa impor dari Negara Donor, membeli pangan local atau berupa uang.

- *Untied aid* (bantuan tidak mengikat): Negara penerima bantuan dapat membelanjakan bantuan uang secara otonom.
- *Tied aid* (bantuan mengikat): dana bantuan harus digunakan untuk belanja produk dari Negara pemberi bantuan atau kelompok Negara tertentu.
- *Technical assistance* (bantuan teknis): bantuan berupa penyediaan tenaga ahli terlatih seperti dokter. Technical assistance dapat disalurkan melalui proyek maupun program.
- *Bilateral vs multilateral*: bantuan bilateral diberikan secara langsung dari satu Negara kepada Negara lainya. Bantuan multilateral diberikan melalui intermediasi organisasi internasional yang mengumpulkan donasi dari beberapa donor dan mendistribusikannya kepada Negara penerima.

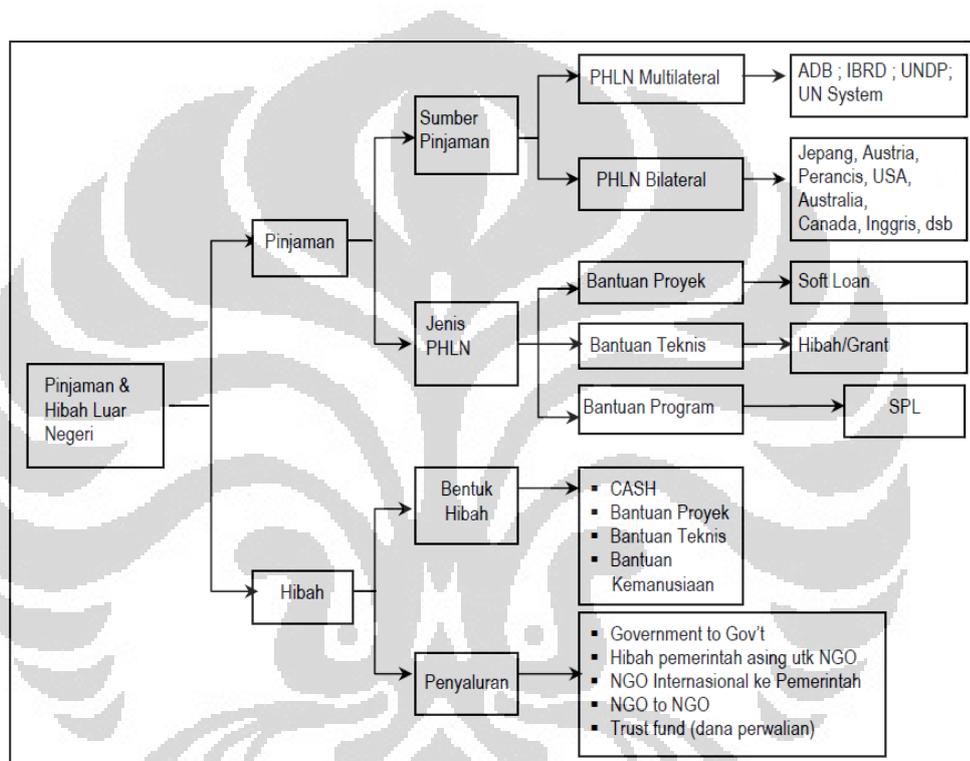
Sedangkan pengertian hibah dalam lingkup keuangan publik merupakan transfer berupa uang, barang atau jasa yang tidak memerlukan pembayaran kembali.⁴ Umumnya, negara-negara maju memberikan bantuan mereka yang berasal dari PDB dan ditujukan untuk mendukung negara-negara yang dikelompokkan sebagai negara berpenghasilan rendah. Jumlah yang dialokasikan untuk bantuan berbeda tiap Negara Donor, tetapi umumnya besaran bantuan dialokasikan sekitar 0,8% -1%⁵ dari PDB.

Hibah dialokasikan dengan tujuan untuk mendukung program pengurangan kemiskinan, dukungan investasi pelestarian lingkungan dan untuk mendukung pasar produk dalam negeri dari Negara pemberi hibah. Hibah berupa uang biasanya disediakan untuk tujuan situasi darurat untuk

⁴ Berdasarkan definisi OECD, *grant: transfers made in cash, goods or services for which no repayment is required.* <http://www.oecd.org/document/32/#Grant>

⁵ Governance Reform Support Phase II Project. 2008. Mapping of Bilateral Foreign Assistance Cooperation CIDA.

tujuan bantuan kemanusiaan, skema moneter (seperti skema Proyek bukan hibah dari Pemerintah Jepang) atau dalam bentuk beasiswa yang disalurkan melalui lembaga-lembaga multilateral, seperti bantuan dana pendidikan dari Pemerintah Belanda, yang disalurkan dan dikelola melalui World Bank. Selanjutnya ilustrasi dibawah ini menggambarkan pemetaan bantuan luar negeri di Indonesia.



Gambar 1. Peta Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Indonesia

Sumber: Laporan Penyiapan Program PHLN Bidang Penataan Ruang, Bappenas.

Dalam konteks Indonesia, terminologi bantuan luar negeri disebut Pinjaman/Hibah Luar Negeri walaupun pemahaman substansialnya tidak berubah. Tabel dibawah ini menjelaskan perbedaan bantuan luar negeri Indonesia.

Tabel 3. Perbedaan antara utang dan hibah dalam kerangka pengelolaan keuangan negara

Etimologi	Utang	Hibah
Kewajiban	Harus dibayar kembali	Tidak perlu dibayar kembali
Keuangan	Pengeluaran yang tertunda	Penerimaan
Akuntansi	Unsur pembiayaan	Unsur aset/aktiva
Sifat/kondisi	Keterpaksaan	Sukarela
Penerima	Pihak tertentu	Semua pihak

Sumber: Megantara, Iskandar, Slamet (2007). Manajemen Perbendaharaan Pemerintahan, Aplikasi di Indonesia. BPPK Kementerian Keuangan.

Menurut bentuknya, hibah dapat dibedakan menjadi:

1. Hibah dalam bentuk cash

Hibah jenis ini sangat terbatas dan hanya diberikan kepada Negara-negara yang sangat miskin dengan pendapatan per kapita per tahun kurang dari US\$ 200. Tujuan pemberian hibah ini adalah untuk memperbaiki neraca pembayaran Negara-negara tersebut. Cara penarikan dana hibah tersebut dilakukan dengan menunjukkan bukti impor atas komoditas yang *eligible* (sah secara hukum) sesuai kesepakatan dengan pemberi hibah. Contoh hibah jenis ini adalah *Non Project Type Grant* (NPTG) dari Pemerintah Jepang.

2. Hibah bantuan proyek atau kerjasama keuangan

Pemberian hibah jenis ini umumnya untuk proyek-proyek pembangunan berupa pengadaan barang dan jasa, yang diproses sebagaimana pinjaman luar negeri. Pembayaran hibah dilakukan melalui mekanisme pembayaran langsung (*direct payment*) atau rekening khusus (*special account*). Melalui mekanisme pembayaran ini, pada pihak donor akan melakukan pencairan dana atas permintaan negara penerima. Sesuai dengan tingkat kemajuan pelaksanaan proyek (di Indonesia diwakili oleh Kementerian Keuangan).

3. Hibah sebagai bagian dari bantuan proyek yang dibiayai pinjaman.

Hibah jenis ini berupa dana uang diberikan bersama-sama dengan pinjaman untuk membiayai suatu proyek pengadaan barang dan

jasa. Meskipun hibah yang diberikan berupa dana, pembayarannya tetap dilakukan oleh pihak pemberi hibah sesuai dengan progress proyek melalui mekanisme direct payment maupun special account. Pihak penerima hanya menerima barang dan jasa. Besarnya porsi hibah biasanya ditetapkan dalam *loan agreement* proyek yang bersangkutan.

4. Hibah dalam rangka bantuan teknik atau kerjasama teknik

Hibah jenis ini umumnya berupa pengiriman tenaga ahli untuk kegiatan konsultasi, pengiriman barang untuk sebuah kegiatan, beasiswa, pelatihan di dalam dan di luar negeri, magang di negara atau lembaga pemberi hibah, dan pertukaran pemuda. Dalam hibah jenis ini memungkinkan adanya pengadaan barang untuk mendukung pekerjaan tenaga ahli seperti pengadaan mobil, mesin fotokopi dan peralatan kerja lainnya. Selain tenaga ahli (konsultan) yang merupakan bagian proyek-proyek kerjasama, terdapat pula konsultan yang diperbantukan oleh negara donor untuk membantu pelaksanaan tugas-tugas di lembaga-lembaga pemerintah. Semua pembiayaan tenaga ahli dilakukan sepenuhnya oleh pihak donor, sedangkan penerima hibah umumnya menyediakan fasilitas pendukung seperti ruang kantor, personalia pendamping, dan kendaraan sehingga tenaga ahli tersebut dapat bekerja dengan baik. Penerimaan hibah berupa barang dari negara donor, umumnya merupakan barang bekas pakai yang masih layak digunakan. Negara penerima berkewajiban untuk menanggung biaya transportasi dan memberikan fasilitas pembebasan pajak atas barang yang diterimanya.

5. Hibah dalam rangka bantuan kemanusiaan

Hibah ini bersifat sebagai bantuan darurat dan umumnya berupa bahan esensial yang sangat diperlukan seperti pangan, obat-obatan atau selimut serta uang tunai. Perwakilan-perwakilan negara donor

umumnya mempunyai dana cadangan yang diperuntukkan bagi bantuan kemanusiaan tersebut.

Sedangkan berdasarkan penyalurannya, hibah dapat dikelompokkan menjadi⁶:

1. Hibah antar pemerintah

Hibah jenis ini merupakan hibah dalam berbagai skema di atas yang diperuntukkan bagi proyek-proyek pemerintah atau kegiatan-kegiatan dalam rangka program atau proyek pemerintah. Hibah jenis ini umumnya dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah atau lembaga ad hoc pemerintah, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Hibah jenis ini diberikan oleh negara donor atas dasar usulan resmi pemerintah dalam rangka kerjasama pembangunan bilateral atau dalam rangka kerjasama dengan lembaga multilateral/internasional. Besarnya pemberian dan penerimaan hibah umumnya tercatat rapi di kedua belah pihak.

2. Hibah Pemerintah untuk organisasi non Pemerintah

Hibah jenis ini diberikan oleh suatu negara bagi kegiatan suatu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM/NGO) di negara lainnya. Pengusulannya dapat dilakukan oleh pemerintah atau LSM itu sendiri. Sebagai pengeluaran pemerintah negara donor, pemberian dana tercatat dengan baik sebagai nilai pendanaan luar negeri. Sebaliknya di negara penerima, hibah ini umumnya tidak tercatat sebagai hibah penerimaan negara. Pengelolaan hibah ini disampaikan langsung oleh pihak donor dan pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya kepada lembaga atau organisasi penerima.

3. Hibah LSM internasional ke Pemerintah suatu negara

Beberapa NGO/LSM internasional juga melakukan kerjasama dengan pemerintah suatu negara. Kerjasama LSM internasional dengan pemerintah negara penerima hibah dilakukan dengan

⁶ Laporan Penyiapan Program PHLN Bidang Penataan Ruang, Bappenas.

mengangkat isu-isu global misalnya pencegahan penyakit HIV/AIDS. Pada sebagian pemerintah, penerimaan hibah ini tercatat sebagai penerimaan negara. Sedangkan dari negara tempat asal LSM, hibah ini tidak tercatat sebagai pengeluaran pemerintah.

4. Hibah LSM ke LSM

Hibah jenis ini terutama diberikan oleh NGO/LSM negara maju kepada NGO/LSM negara berkembang. Kegiatan ini sekalipun lintas negara umumnya tidak tercatat sebagai pengeluaran negara tempat LSM yang menyalurkan bantuannya, maupun sebagai penerimaan negara tempat negara LSM penerima.

5. *Trust Fund*

Berkaitan dengan usaha untuk mengatasi masalah-masalah global saat ini, maka suatu kerjasama yang erat di antara semua pihak sangat diperlukan. Negara-negara donor dan NGO/LSM internasional serta lembaga swasta di dalam dan luar negeri tergerak mengumpulkan dan untuk tujuan yang sama dalam mengatasi suatu masalah dengan membentuk dana perwalian (*trust fund*) yang dikelola oleh lembaga yang kredibel. Konsep umum *trust fund* adalah sejumlah aset finansial yang dapat berupa properti, uang, sekuritas yang oleh orang atau lembaga (*Trustor/Donor/Grantor*) dititipkan atau diserahkan untuk di kelola dengan baik oleh sebuah lembaga (*Trustee*) dan disalurkan atau dimanfaatkan untuk kepentingan penerima manfaat (*Beneficiaries*) sesuai dengan maksud dan tujuan yang dimandatkan.

Dalam lingkup keuangan Negara, *trust fund* merupakan mekanisme pembiayaan program yang membutuhkan biaya relative besar dan berkelanjutan, pada umumnya dengan tujuan untuk: pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat, pendidikan atau beasiswa, penanggulangan bencana alam, pelestarian sumber daya alam, dan sebagainya. Pada pihak negara donor, hibah ini tercatat sebagai pengeluaran pemerintah,

sementara dari pihak penerima hanya pendanaan yang disalurkan pada pemerintah yang tercatat sebagai penerimaan negara.

Terdapat 2 (dua) jenis *trust fund* dalam pengelolaannya⁷, yaitu:

- *Open-end Fund* menekankan pada proyek-proyek yang dibutuhkan dengan rekening dana yang menampung dana hibah yang dikumpulkan dari berbagai donor dalam satu rekening escrow. Dana dari *open-end fund* dipergunakan secara keseluruhannya untuk proyek yang dikoordinasikan oleh pengelola trust fund.
- *Close-end fund* lebih mengakomodasi karakteristik khusus dari pihak donor dengan membuka rekening penampungan dana yang dikhususkan untuk dana hibah dari donor tertentu secara terpisah dari dana hibah lainnya. Rencana proyek dalam tipe pendanaan ini telah ditentukan oleh pihak donor.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 yang mengatur mengenai Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah yang dimaksud dengan hibah luar negeri adalah sebagai berikut: *‘Hibah Luar Negeri adalah setiap penerimaan negara dalam bentuk devisa, devisa yang dirupiahkan, rupiah, barang, jasa dan/atau surat berharga yang diperoleh dari Pemberi Hibah yang tidak perlu dibayar kembali, yang berasal dari dalam negeri atau luar negeri’.*

Menurut sumbernya hibah berasal dari dalam negeri dan luar negeri. Hibah yang bersumber dari dalam negeri berasal dari: lembaga keuangan dalam negeri, lembaga non keuangan dalam negeri, Pemerintah Daerah, perusahaan asing yang berdomisili dan melakukan kegiatan di wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia, lembaga lainnya dan perorangan. Sedangkan hibah yang bersumber dari luar negeri berasal dari: Negara

⁷ RANTF – BRR NAD-Nias. (2009). Info Memo, Trust Fund yang dibentuk untuk mendukung proses Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh & Nias pasca bencana Tsunami.

asing⁸, lembaga di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa⁹, lembaga multilateral, lembaga keuangan asing, lembaga non keuangan asing¹⁰, lembaga keuangan nasional yang berdomisili dan melakukan kegiatan usaha di luar wilayah Negara Republik Indonesia, dan perorangan. Hibah yang diterima Pemerintah berbentuk:

- a. Uang tunai; adalah Hibah dalam bentuk uang yang diterima Pemerintah dan penggunaannya sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah melalui mekanisme APBN.
- b. Uang untuk membiayai kegiatan; adalah Hibah yang diterima Pemerintah yang peruntukannya ditentukan dalam Perjanjian Hibah dan dilaksanakan oleh Kementerian Negara/Lembaga/Pemerintah Daerah penerima Hibah. Hibah dalam bentuk uang untuk membiayai kegiatan hanya bias dicairkan berdasarkan kemajuan pekerjaan kegiatan.
- c. Barang/jasa; adalah Hibah yang diterima Pemerintah yang pengadaannya dilaksanakan oleh Pemberi Hibah untuk mendukung kegiatan Kementerian Negara/ Lembaga/Pemerintah Daerah/BUMN. Sedangkan hibah berupa jasa adalah hibah yang diterima Pemerintah berupa jasa tertentu yang kegiatannya dilaksanakan oleh Pemberi Hibah untuk mendukung kegiatan Kementerian Negara/ Lembaga/ Pemerintah Daerah/BUMN. Hibah dalam bentuk jasa berupa bantuan dalam rangka kerjasama teknik seperti penugasan tenaga ahli, beasiswa, penelitian, dan jasa lain.
- d. Surat berharga. Hibah dalam bentuk surat berharga dapat berupa antara lain saham kepemilikan pada perusahaan.

⁸ Negara yang secara bilateral memberikan Hibah langsung atau melalui lembaga pemerintah atau lembaga resmi yang ditunjuk termasuk negara bagian.

⁹ Antara lain *Food and Agricultural Organization, World Health Organization, United Nations Development Programme, International Labour Organization, World Food Programme*, dan *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

¹⁰ Perusahaan swasta internasional, organisasi non pemerintah Internasional, dan perguruan tinggi yang berkedudukan di Luar Negeri.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 40 tahun 2009 tentang Sistem Akuntansi Hibah, hibah luar negeri berdasarkan jenisnya digolongkan dalam:

- a. Bantuan teknik, berupa penyediaan tenaga ahli atau konsultan untuk melaksanakan kegiatan tertentu. Semua pembayaran tenaga ahli dilakukan sepenuhnya oleh Pemberi Hibah. Penerima hibah hanya menyediakan fasilitas pendukung.
- b. Bantuan proyek, pada dasarnya berupa studi untuk persiapan atau monitoring proyek pengadaan barang dan jasa yang dibiayai pinjaman. Semua pembayaran pelaksanaan proyek dilaksanakan sepenuhnya oleh Pemberi Hibah. Penerima hibah hanya menyediakan fasilitas pendukung.
- c. Kerjasama teknis
- d. Kerjasama keuangan

Di luar jenis hibah tersebut di atas, terdapat Hibah Luar Negeri yang pelaksanaan sebagian atau seluruh hibah dikelola secara langsung oleh Pemberi Hibah. Pengaturan Hibah langsung ini terdapat dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan No. PER-67/PB/2006 mengenai Tatacara Pembukuan dan Pengesahan atas Realisasi Hibah Luar Negeri Pemerintah yang dilaksanakan Secara Langsung.

2.2. Strategi Penerimaan Hibah Luar Negeri Indonesia

Strategi Pemerintah dalam pengaturan mengenai penerimaan Hibah Pemerintah diarahkan untuk membuka seluas-luasnya masuknya Hibah kepada Pemerintah baik yang bersumber dari dalam negeri maupun yang bersumber dari luar negeri. Mekanisme penerimaan Hibah juga perlu dipermudah dan disederhanakan sehingga tidak menimbulkan proses birokrasi yang rumit yang dapat menimbulkan disinsentif bagi calon pemberi Hibah karena terkesan dipersulit.

Hibah dari luar negeri kepada Indonesia yang disalurkan melalui Kementerian/ Lembaga biasanya digunakan untuk membiayai program-

program seperti pengentasan kemiskinan, peningkatan kualitas pendidikan, tata kelola pemerintahan, lingkungan dan program lain yang sejenis.

Pada beberapa Kementerian penerimaan Hibah luar negeri tidak dilaporkan dan tercatat dalam APBN¹¹, namun dari tahun ke tahun jumlah penerimaan Hibah luar negeri pemerintah tercatat cenderung meningkat¹². Peningkatan tersebut antara lain dipengaruhi oleh semakin tingginya komitmen negara donor¹³ untuk membantu Indonesia terkait masalah perubahan iklim serta semakin efektifnya sistem administrasi dan pencatatan penerimaan hibah dalam APBN.

Dibandingkan dengan total belanja APBN, jumlah hibah yang diterima tidak begitu signifikan, namun bagi Pemerintah Indonesia penerimaan hibah luar negeri tidak hanya merupakan tambahan pendanaan/barang atau jasa namun juga terjadi transfer pengetahuan, teknologi dan tata kelola *best practices* internasional.

Administrasi hibah luar negeri merupakan permasalahan yang cukup rumit, karena berhubungan dengan hibah luar negeri adalah berarti

¹¹ Menurut DJPU Kementerian Keuangan, dalam pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tahun 2008, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan sebanyak 15 Kementerian/Lembaga tidak melaporkan penerimaan hibah dalam laporan keuangan yang bernilai sebesar Rp. 3.93 triliun. Lebih lanjut, BPK meragukan data penerimaan hibah, *disbursement* dan *undisbursed* hibah dalam LKPP 2008. Salah satunya, pada laporan hasil pemeriksaan (LPH) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tahun 2008 ditemukan hibah yang tidak dilaporkan dan digunakan langsung tanpa melalui mekanisme APBN sekitar 2,9 juta dolar AS dan Rp 7 miliar. Kemudian pada LPH BPK Semester I tahun 2010 terhadap KLH mengungkapkan, adanya pendapatan hibah luar negeri Rp 10,7 miliar, dan 140 ribu dolar AS yang penggunaannya tidak dilaporkan pada laporan keuangan KLH.

¹² Dalam Nota Keuangan Pemerintah Pengantar RAPBN 2011 disebutkan bahwa penerimaan hibah luar negeri pemerintah Indonesia pada tahun 2005 tercatat sebesar 1,3 triliun meningkat menjadi 1,8 triliun pada 2006. Kemudian pada 2007 penerimaan hibah tercatat sebesar 1,7 triliun, pada tahun 2008 meningkat menjadi 2,8 triliun. Tahun 2009 penerimaan hibah luar negeri tercatat sebesar 1,7 triliun. Target tersebut lebih tinggi Rp1,8 triliun atau 97,2% jika dibandingkan dengan target APBN-P 2010 sebesar Rp1,9 triliun.

¹³ Beberapa komitmen penerimaan hibah luar negeri: 1) hibah melalui Kementerian Kehutanan sebesar USD3,6 juta dari Bank Dunia dalam bentuk Forest Carbon Partnership Facility pada Juni 2011. Hibah ini diberikan untuk menurunkan emisi gas rumah kaca hingga 26 persen pada 2020. 2) hibah Pemerintah Australia dalam skema ODA untuk tahun 2011-2012 senilai A\$558.1 juta (Rp. 5,15 triliun) untuk program pengentasan kemiskinan, pendidikan, good governance dan pembangunan berkelanjutan. 3) Kementerian Pendidikan Nasional menerima hibah dari Pemerintah Australia sebesar AUD 500 juta atau sekitar Rp 4,5 triliun. Dana bantuan itu ditujukan untuk membantu pencapaian program-program prioritas dari Rencana Strategis Kemdiknas 2010-2014.

memasuki wilayah hubungan internasional. Hal ini akan bersinggungan dengan masalah-masalah perjanjian internasional yang berarti berhubungan dengan dua sistem administrasi, hukum dan keuangan yang berbeda. Memadukan sistem-sistem yang berbeda inilah yang merupakan faktor dasar kerumitan pengadministrasian hibah luar negeri.

Pada aspek kelembagaan di Indonesia, pengadministrasian hibah luar negeri setidaknya terkait dengan empat institusi disamping instansi pelaksana proyek. Keempat institusi tersebut adalah Kementerian Luar Negeri, Kementerian Keuangan, Bappenas, dan Sekretariat Negara. Kementerian Luar Negeri mengkoordinasi dan bertanggung jawab atas masalah-masalah diplomatik (*diplomatic arrangement*), Kementerian Keuangan bertanggungjawab atas masalah administrasi keuangan dan alokasi anggaran pendamping, Bappenas atas masalah program dan substansi kegiatan, dan Sekretariat Negara atas masalah-masalah legal administrasi termasuk diantaranya penelitian dan pemberian ijin (*clearance*) untuk tenaga-tenaga ahli yang dipekerjakan dan pembebasan bea masuk.

Dokumen kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dengan pemberi donor sebagai landasan hukum tertulis pemberian hibah juga beragam. Karena posisinya sebagai penerima, Pemerintah Indonesia lebih banyak mengikuti prosedur dan sistem administrasi pemberi hibah daripada sebaliknya. Sekali pun demikian, untuk masing-masing donor juga terdapat beragam dokumen bergantung pada skema atau bentuk hibah yang disepakati.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011, pengelolaan hibah meliputi rangkaian kegiatan yang terdiri dari perencanaan, penerimaan (termasuk penerusan hibah), penganggaran, pelaksanaan hibah (termasuk kegiatan pengadaan barang/jasa), penatausahaan, pemantauan, evaluasi, pelaporan, dan pengawasan. Kemudian terdapat kewajiban untuk melakukan publikasi terhadap hibah yang diterima secara berkala paling sedikit 6 bulan sekali.

Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011 ini, Pemerintah menyusun kebijakan mengenai mekanisme penerimaan Hibah. Kebijakan tersebut mengatur proses penerimaan Hibah dalam dua jenis alternatif, yaitu Hibah yang dilaksanakan melalui mekanisme perencanaan dan Hibah langsung, yaitu Hibah yang tidak perlu mengikuti mekanisme perencanaan namun tetap diregistrasikan dan ditatausahakan. Hibah yang Direncanakan mencakup:

- a. Hibah yang diberikan untuk mempersiapkan dan/atau mendampingi pinjaman;
- b. Hibah yang telah masuk dalam dokumen perencanaan yang disepakati bersama antara Pemerintah dan Pemberi Hibah;
- c. Hibah yang memerlukan dana pendamping.
- d. Hibah yang dilaksanakan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) melalui Pemerintah;
- e. Hibah dalam rangka kerjasama antar Instansi dengan Pemberi hibah luar negeri di luar negeri, seperti: *sister city*.

Sedangkan Hibah Langsung mencakup:

- a. Hibah untuk penanggulangan bencana alam seperti gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan dan tanah longsor; bencana non alam seperti gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit; bencana sosial seperti konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, dan terorisme.
- b. Hibah dalam rangka kerjasama teknik antara Kementerian/Lembaga dengan pemberi hibah luar negeri (seperti workshop, pelatihan, seminar), Hibah Bersaing (seperti riset dosen, riset peneliti).
- c. Hibah yang atas permintaan donor diserahkan langsung kepada Kementerian/Lembaga.

Kedua alternatif penerimaan Hibah tersebut, diharapkan dapat menjembatani perbedaan kepentingan dari pihak calon pemberi Hibah yang menghendaki kemudahan dalam pemberian Hibah dan dari kepentingan pihak Pemerintah sebagai penerima Hibah yang menghendaki penerimaan Hibah harus mengikuti ketentuan APBN dengan proses yang dianggap kurang memberi kemudahan, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada semua pemangku kepentingan.

2.2.1 Perencanaan Penerimaan Hibah Luar Negeri

Pengaturan mengenai penerimaan Hibah Pemerintah diarahkan untuk membuka seluas-luasnya masuknya Hibah kepada Pemerintah baik yang bersumber dari dalam negeri maupun yang bersumber dari luar negeri untuk mendukung kegiatan prioritas Pemerintah guna mencapai tujuan pembangunan nasional, namun dengan tetap menjaga kehati-hatian (*prudent*), transparansi, dan akuntabilitas dalam proses penerimaannya. Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah perlu diberikan kewenangan untuk mengusahakan Hibah sebanyak-banyaknya akan tetapi harus dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip penerimaan Hibah yang baik, yaitu:

1. memberikan manfaat bagi bangsa Indonesia;
2. tidak disertai ikatan politik dan keuangan, tidak memiliki muatan yang dapat mengganggu stabilitas keamanan Negara, tidak bernuansa suku, agama, ras, dan antar golongan, dan tidak berpotensi merugikan kepentingan Negara;
3. tidak memberatkan keuangan negara;
4. dilaksanakan secara tertib, transparan dan akuntabel;
5. hanya digunakan sesuai kesepakatan dalam Perjanjian Hibah.

Hibah yang diterima pemerintah digunakan untuk mendukung program pembangunan nasional¹⁴ dan mendukung penganggulangan

¹⁴ Mendukung program –program untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia; menunjang peningkatan fungsi pemerintahan; menunjang penyediaan pelayanan dasar umum; meningkatkan transfer pengetahuan dan teknologi; mendukung

bencana alam dan bantuan kemanusiaan. Hibah yang diterima Pemerintah dalam bentuk uang tunai disetorkan langsung ke Rekening Kas Umum Negara atau rekening yang ditentukan oleh Menteri Keuangan sebagai bagian dari Penerimaan APBN. Hibah yang diterima Pemerintah dalam bentuk uang untuk membiayai kegiatan dicantumkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran.

a. Penerimaan Hibah Direncanakan

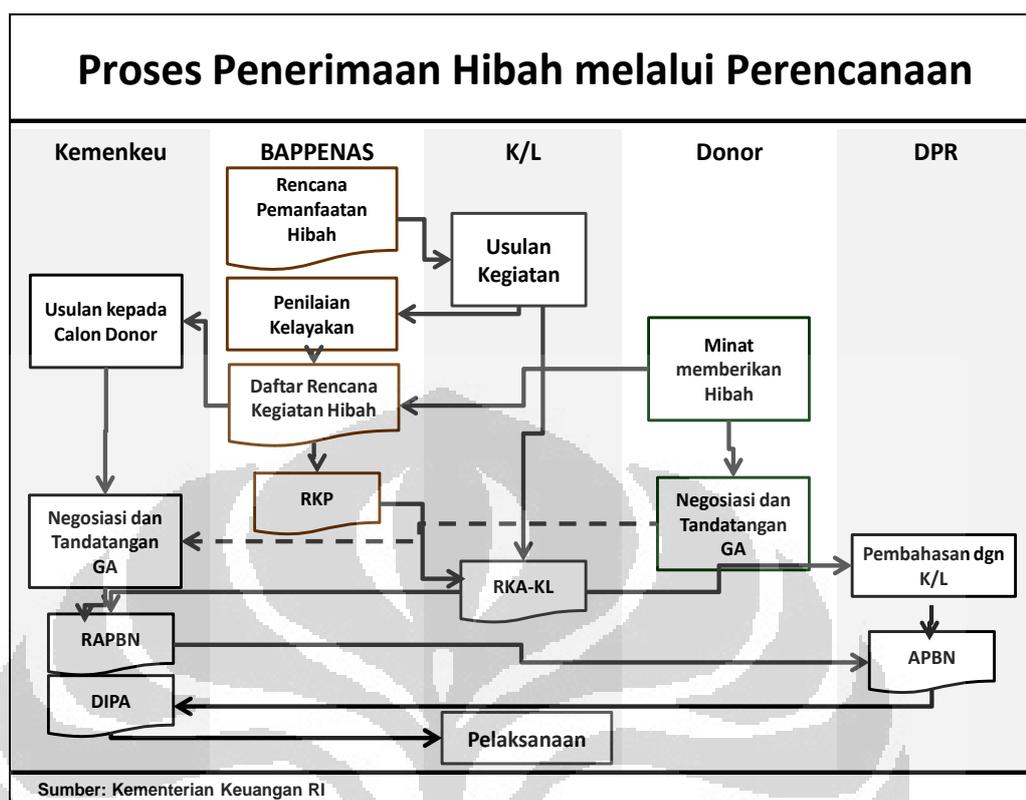
Mekanisme perencanaan Hibah Direncanakan diawali dari Menteri Perencanaan menyusun rencana kegiatan jangka menengah dan tahunan yang bersumber dari Hibah dengan berpedoman pada RPJM. Rencana kegiatan tersebut mencakup: rencana pemanfaatan hibah¹⁵ dan Daftar Rencana Kegiatan Hibah (DRKH).¹⁶

Selanjutnya, Menteri atau pimpinan Lembaga mengajukan usulan kegiatan yang akan dibiayai dari Hibah kepada Menteri Perencanaan untuk dilakukan penilaian usulan kegiatan dengan berpedoman pada RPJM serta memperhatikan rencana pemanfaatan Hibah. Hasil penilaian usulan kegiatan dituangkan dalam DRKH dan disampaikan kepada Menteri Keuangan. Berdasarkan DRKH, Menteri Keuangan mengusulkan kegiatan yang dibiayai dengan Hibah kepada calon Pemberi Hibah. Ilustrasi dibawah ini menjelaskan alur mekanisme penerimaan Hibah Direncanakan.

sumber daya alam, lingkungan hidup, dan budaya; dan mendukung kegiatan antisipasi dampak *climate change*.

¹⁵Memuat arah kebijakan, strategi, dan pemanfaatan Hibah jangka menengah sesuai dengan prioritas pembangunan Nasional.

¹⁶Memuat rencana tahunan kegiatan Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah, atau BUMN yang layak dibiayai dengan Hibah dan telah mendapatkan indikasi pendanaan dari Pemberi Hibah. DRKH digunakan sebagai salah satu bahan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah.



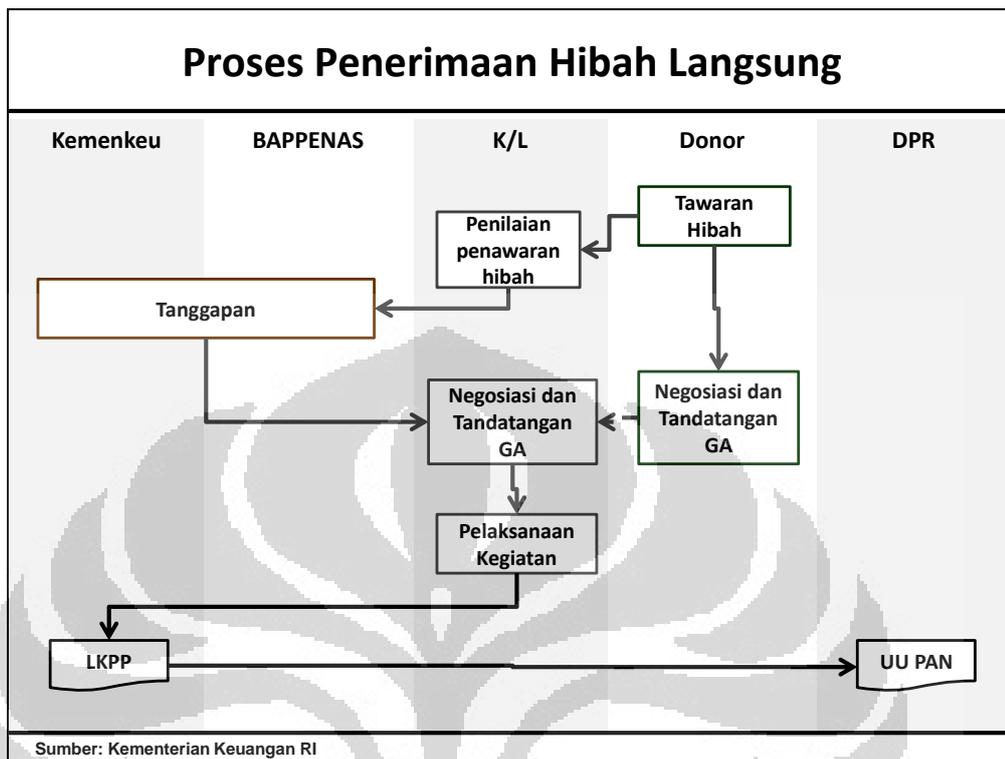
Gambar 2. Mekanisme Hibah Direncanakan

b. Penerimaan Hibah Langsung

Mekanisme penerimaan Hibah Langsung dimulai dari adanya tawaran hibah dari Pemberi Hibah kepada Pemerintah. Menteri/ Pimpinan Lembaga dapat menerima Hibah Langsung dari Pemberi Hibah dengan memperhatikan prinsip dalam penerimaan Hibah dan wajib mengkaji maksud dan tujuan Hibah serta bertanggung jawab terhadap Hibah yang akan diterima tersebut. Kemudian Menteri/Pimpinan Lembaga mengkonsultasikan rencana penerimaan Hibah Langsung pada tahun berjalan kepada Menteri Keuangan, Menteri Perencanaan, dan Menteri/Pimpinan Lembaga terkait¹⁷ lainnya sebelum dilakukan penandatanganan Perjanjian Hibah.

Secara lebih jelas, ilustrasi dibawah ini menggambarkan mekanisme penerimaan hibah langsung.

¹⁷ Menteri Sekretaris Negara, Menteri Luar Negeri, dan Menteri/Pimpinan Lembaga teknis.



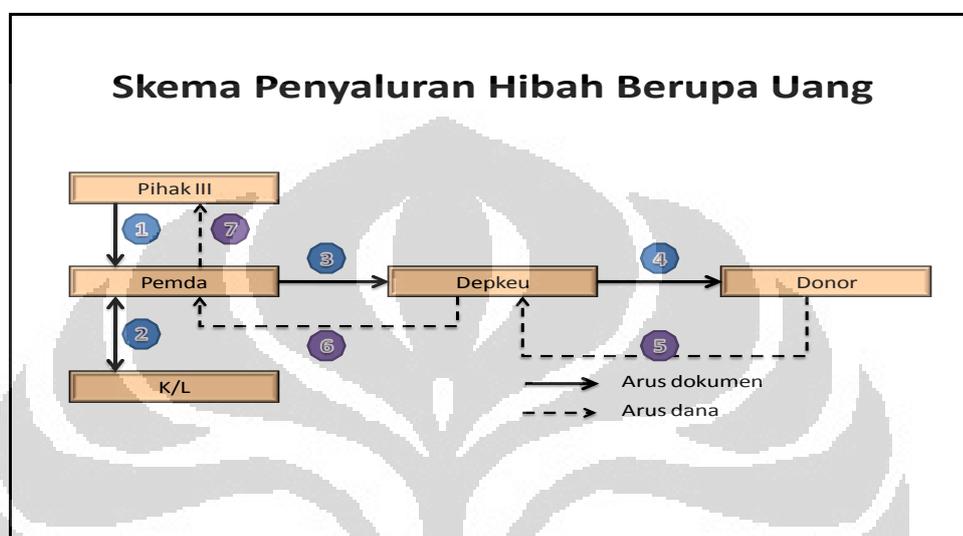
Gambar 3. Mekanisme Hibah Langsung

c. Penerusan Hibah

Hibah yang bersumber dari luar negeri dapat diterushibahkan atau dipinjamkan kepada Pemerintah Daerah sepanjang diatur dalam Perjanjian Hibah. Hibah yang bersumber dari luar negeri yang diterushibahkan dituangkan dalam Perjanjian Penerusan Hibah yang ditandatangani oleh Menteri atau Pejabat yang diberi kuasa dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Perjanjian Penerusan Hibah paling sedikit memuat:

- a) jumlah;
- b) peruntukan;
- c) ketentuan dan persyaratan;
- d) hak dan kewajiban, dan
- e) rencana penarikan hibah.

Penerusan Hibah kepada Pemerintah Daerah¹⁸ dicatat dalam APBN sebagai Belanja Hibah dan dicatat dalam APBD sebagai Penerimaan Hibah. Mekanisme penerusan hibah kepada daerah seperti tercantum dalam bagan dibawah ini.



Gambar 4. Mekanisme Penerusan Hibah Kepada Daerah
 Sumber: Kementerian Keuangan

2.2.2. Penganggaran dan Pelaksanaan Hibah Luar Negeri

a. Mekanisme Penganggaran Nasional

Kebijakan fiskal suatu negara secara keseluruhan terangkum dalam laporan anggaran tahunannya, di Indonesia dikenal sebagai Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN). Istilah APBN yang dipakai di Indonesia secara formal mengacu pada anggaran pendapatan dan belanja

¹⁸ Saat ini penulis mengidentifikasi terdapat tiga program/proyek dengan pendanaan melalui penerusan hibah luar negeri kepada Daerah, yaitu: 1) Proyek Mass Rapid Transport (MRT), merupakan utang luar negeri yang diterushibahkan kepada Pemerintah Propinsi DKI; 2) Basic Education Capacity Trust Fund (BEC-TF), BEC-TF merupakan kemitraan antara Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Agama dan Bank Dunia, dengan pendanaan dari Pemerintah Kerajaan Belanda (22 juta Euro) dan Komisi Eropa (17 juta Euro); dan 3) Proyek Infrastruktur INDII, Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) adalah proyek tiga tahun yang didanai Pemerintah Australia. Proyek ini bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui kerja sama dengan Pemerintah Indonesia dalam rangka mempercepat kebijakan, perencanaan dan investasi di bidang infrastruktur. Fokus kegiatan IndII meliputi air minum dan sanitasi, transportasi darat, laut dan kereta api dan juga beberapa isu kebijakan lintas sektor.

pemerintah pusat, tidak termasuk anggaran pendapatan dan belanja pemerintah daerah dan perusahaan-perusahaan milik negara. APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun.

Secara garis besar, siklus dan mekanisme APBN meliputi¹⁹:

- a) tahap penyusunan dan pengajuan RAPBN oleh Pemerintah;
- b) tahap pembahasan dan penetapan RAPBN dan RUU APBN menjadi APBN dan UU APBN dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
- c) tahap pelaksanaan, akuntansi dan pelaporan keuangan APBN;
- d) tahap pemeriksaan atas pelaksanaan APBN oleh instansi yang berwenang antara lain Badan Pemeriksa Keuangan; dan
- e) tahap pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yaitu pembahasan dan persetujuan DPR atas Perhitungan Anggaran Negara (PAN) dan penetapan UU PAN.

Siklus APBN akan berakhir pada saat Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) disahkan oleh DPR pada 6 bulan setelah berakhirnya tahun anggaran. Kemudian secara singkat, proses penyusunan APBN yang diatur dalam PP Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan RKA-KL adalah sebagai berikut :

Pertama, Kementerian Keuangan dan Bappenas melakukan penyusunan dan perencanaan besaran pagu indikatif untuk anggaran Kementerian/Lembaga (K/L) dan non-K/L yang sifatnya mengikat maupun tidak mengikat. Proses perencanaan penganggaran APBN dimulai dengan melakukan monitoring kegiatan tahun berjalan untuk digunakan sebagai *base line* bagi perencanaan tahun selanjutnya dan perencanaan jangka menengah. Menteri Negara PPN/Bappenas dan Menteri Keuangan menetapkan Surat Edaran Bersama (SEB) tentang pagu indikatif, yang merupakan indikasi pagu anggaran Kementerian Negara/Lembaga untuk setiap program sebagai acuan penyusunan rencana kerja K/L. Sementara itu,

¹⁹ Renstra Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan 2010-2014.

setiap K/L menyiapkan rancangan rencana kerja K/L untuk tahun berikutnya. Penyusunan rancangan rencana kerja K/L tersebut berpedoman pada rencana kerja pemerintah, rencana strategis K/L, dan pagu indikatif. Dengan keterbatasan sumber daya yang tersedia, K/L harus menyusun program dan kegiatan berdasarkan prioritas.

Kedua, Pemerintah menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya ke DPR selambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan. Kemudian berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, pemerintah bersama DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran, dan dengan hasil pembahasan kebijakan umum dan prioritas anggaran serta mempertimbangkan indikator kerangka ekonomi makro, Menteri Keuangan menerbitkan Surat Edaran tentang Pagu Sementara yang kemudian digunakan K/L untuk menyusun Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL) dengan pendekatan: (a) kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM); (b) penganggaran terpadu; dan (c) penganggaran berbasis kinerja. Rencana kerja dan anggaran yang disusun K/L disampaikan dan dibahas dengan DPR (komisi mitra kerja terkait), yaitu Komisi I s.d XI yang hasilnya disampaikan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Negara PPN/Bappenas selambat-lambatnya pada bulan Juli. Kemudian, Kementerian Negara PPN/Bappenas akan menelaah kesesuaian antara RKA-KL hasil pembahasan bersama DPR dengan RKP, sedangkan Kementerian Keuangan akan menelaah kesesuaian antara RKA-KL hasil pembahasan bersama DPR dengan Surat Edaran Menteri Keuangan tentang pagu sementara, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya dan standar biaya yang telah ditetapkan.

Selanjutnya, selambatnya pertengahan bulan Agustus, Pemerintah mengajukan Nota Keuangan dan RAPBN beserta RUU APBN dan himpunan RKA-K/L kepada DPR untuk dibahas bersama guna memperoleh persetujuan. Kemudian dilakukan pembahasan antara Menteri Keuangan dan Panitia Anggaran DPR, yang pengambilan keputusannya dilakukan

selambatnya 2 bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Hasil keputusan tersebut ditindaklanjuti dengan pembahasan antara komisi dengan K/L mitra kerja terkait. RKA-KL yang telah disepakati DPR ditetapkan dalam Keputusan Presiden tentang Rincian APBN selambat-lambatnya akhir bulan November untuk dijadikan dasar oleh K/L dalam menyusun konsep dokumen anggaran (DIPA). Konsep DIPA disampaikan kepada Menteri Keuangan (c.q. Ditjen Perbendaharaan) selaku Bendahara Umum Negara selambatnya minggu kedua bulan Desember sehingga dapat disahkan oleh Menteri Keuangan selambatnya tanggal 31 Desember. DIPA yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan tersebut merupakan dokumen anggaran yang berlaku sebagai otorisasi pengeluaran kegiatan pada K/L.

b. Penganggaran Hibah Luar Negeri

Program-program yang dibiayai dengan Hibah Luar Negeri harus selaras dengan program dan prioritas Pemerintah untuk menghindari terjadinya tumpang-tindih pengalokasian dana APBN/APBD. Ditegaskan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa seluruh penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban Negara dalam tahun anggaran bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN.

Kebijakan dalam penerimaan hibah tetap meneruskan kebijakan sebelumnya di mana semua penerimaan hibah wajib dicatat dalam APBN. Tujuannya, administrasi penerimaan hibah menjadi teratur dan memberikan jaminan akuntabilitas laporan penggunaan dana hibah.

Hibah dari luar negeri yang dicatat di APBN pada dasarnya diperoleh dari komitmen hibah yang sudah ditandatangani pada tahun anggaran sebelumnya, sehingga penggunaan atas hibah tersebut dapat dilaksanakan karena telah melalui persetujuan DPR pada saat pembahasan penyusunan APBN.

Kebijakan penganggaran Hibah Luar Negeri hanya mengatur untuk jenis Hibah yang Direncanakan berupa uang tunai. Setelah Hibah Direncanakan diregistrasi terlebih dahulu kemudian dilakukan proses

penganggaran dengan menampung Hibah tersebut dalam dokumen anggaran Kementerian/Lembaga terkait, proses ini dilaksanakan di Kementerian Keuangan.

Dana Hibah untuk kegiatan yang belum selesai dilaksanakan, ditampung dalam dokumen pelaksanaan anggaran tahun berikutnya. Proses penganggaran Hibah Luar Negeri diawali K/L menyusun RKA Hibah Luar Negeri (HLN) sebagai bagian dari RKAKL untuk dicantumkan dalam DIPA. Pengalokasian anggaran kegiatan yang dananya bersumber dari HLN secara umum mengacu pada PP Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah. Sedangkan secara khusus pengalokasiannya mengacu pada ketentuan yang tercantum dalam Naskah Perjanjian Hibah Luar Negeri (NPHLN) masing-masing.

Hibah dalam bentuk uang untuk membiayai kegiatan dapat dilaksanakan secara langsung oleh Kementerian/Lembaga dapat dilaksanakan mendahului penerbitan dokumen pelaksanaan anggaran. Dalam hal hibah diterima setelah pagu APBN ditetapkan, maka DIPA dapat diterbitkan setelah Kementerian/Lembaga menyampaikan usulan ke Menteri Keuangan, untuk dimasukkan dalam perubahan APBN. Pertanggungjawaban pelaksanaan Hibah dilakukan sesuai dengan mekanisme APBN.

Hibah Luar Negeri Langsung yang selanjutnya disebut HLNL adalah hibah dari donor/pemberi hibah yang diterima dan dibelanjakan secara langsung oleh Kementerian/Lembaga / *Executing Agency* dan pencairan dananya tanpa melalui KPPN/BUN. Untuk pencatatan Hibah Luar Negeri Langsung dilakukan dengan mekanisme pengesahan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 255/PMK.05/2010 tentang Tata Cara Pengesahan Realisasi Pendapatan dan Belanja yang Bersumber dari Hibah Luar Negeri/Dalam Negeri yang Diterima Langsung Oleh Kementerian Negara/Lembaga Dalam Bentuk Uang. Pencatatan di dalam DIPA dilakukan dengan mekanisme revisi atas DIPA bersangkutan mengikuti Peraturan

Menteri Keuangan Nomor 69/PMK.02/2010 tentang Mekanisme Revisi DIPA.

Selanjutnya pengesahan pendapatan dan belanja dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

a) Pengajuan permohonan nomor register;

Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala Kantor/Satuan Kerja selaku PA/ Kuasa PA mengajukan permohonan nomor register HLNL Uang kepada Direktur Jenderal Pengelolaan Utang c.q. Direktur Evaluasi Akuntansi dan Setelmen, dilampiri NPH atau dokumen lain yang dipersamakan dan ringkasan hibah dan rencana penarikan hibah.

b) Pengelolaan Rekening Hibah;

Menteri/Pimpinan Lembaga selaku PA mengajukan permohonan persetujuan pembukaan Rekening Hibah dalam rangka pengelolaan HLNL Uang kepada Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara. Permohonan persetujuan pembukaan rekening dilampiri surat pernyataan penggunaan rekening sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Keuangan mengenai pengelolaan rekening milik kementerian negara/ lembaga/kantor/satuan kerja. Atas dasar persetujuan pembukaan rekening dari Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara, Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala Kantor/Satuan Kerja selaku PA/Kuasa PA membuka Rekening HLNL Uang untuk mendanai kegiatan yang disepakati dalam NPH. Rekening Hibah yang sudah tidak digunakan sesuai dengan tujuan pembukaannya harus ditutup oleh Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala Kantor/Satuan Kerja dan saldonya disetor ke Rekening Kas Umum Negara, kecuali ditentukan lain dalam NPH atau dokumen yang dipersamakan.

c) Penyesuaian pagu hibah dalam DIPA;

PA/Kuasa PA pada Kementerian Negara/Lembaga melakukan penyesuaian pagu belanja yang bersumber dari pendapatan HLNL Uang pada DIPA kementerian negara/lembaga. Kemudian Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang sebagai Unit Akuntansi Pembantu Bendahara Umum Negara Bagian Anggaran 999.02, melakukan penyesuaian pagu pendapatan yang bersumber dari HLNL Uang dalam DIPA Bagian Anggaran 999.02. Penyesuaian pagu pendapatan dan belanja yang bersumber dari HLNL Uang dilakukan melalui revisi DIPA yang diajukan kepada Direktur Jenderal Perbendaharaan untuk disahkan. Revisi DIPA tersebut menambah pagu dana DIPA tahun anggaran berjalan.

- d) Pengesahan pendapatan dan belanja yang bersumber dari Hibah Luar Negeri Langsung berupa Uang.

PA/Kuasa PA mengajukan pengesahan atas seluruh pendapatan dan belanja yang bersumber dari HLNL Uang pada tahun anggaran berjalan kepada KPPN Khusus Jakarta VI paling sedikit 1 (satu) kali dalam setiap triwulan.

2.2.3 Penatausahaan Hibah Luar Negeri

Penatausahaan Hibah Luar Negeri dilaksanakan dibawah tanggungjawab Menteri Keuangan. Penatausahaan ini mencakup administrasi pengelolaan dan akuntansi Hibah. Kegiatan administrasi pengelolaan mencakup registrasi hibah, prosedur penarikan dana pertanggungjawaban dana. Sedangkan pengelolaan akuntansi hibah mencakup klasifikasi, pengakuan, dan pengukuran pendapatan hibah serta klasifikasi, pengakuan, dan pengukuran belanja hibah.

- a) Registrasi Hibah

Registrasi hibah merupakan proses pendaftaran dan pemberian kodefikasi atas hibah oleh Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan yang hibahnya berasal dari dalam/luar negeri berdasarkan Naskah Perjanjian Hibah/Dokumen yang dipersamakan untuk selanjutnya dapat

dijadikan bahan penyusunan Dokumen Anggaran. Syarat pemberian nomor registrasi hibah adalah:

1. Pengajuan Surat Permintaan Nomor Registrasi Hibah dari Pimpinan Kementerian/Lernbaga;
2. Salinan *GrantAgreement*;
3. *Grant Summary*;
4. *Disbursement plan*.

Sedangkan proses penerbitan nomor registrasi diawali saat Kementerian/Lernbaga mengajukan Permintaan Nomor Registrasi Pinjaman dan Hibah kepada Direktorat Pinjaman dan Hibah dan Direktorat Evaluasi, Akuntansi dan Setelmen Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan. Kemudian setelah nomor register pinjaman atau hibah diterbitkan, disampaikan kepada Kementerian/ Lernbaga bersangkutan dan Direktorat Jenderal Anggaran dan Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan.

b) Penarikan dana

Dalam PP nomor 10 tahun 2011 mengatur mekanisme penarikan hibah yaitu terdapat 5 (lima) cara penarikan Hibah Luar Negeri:

- 1) transfer ke rekening Kas Umum Negara;
- 2) pembayaran langsung, tata cara penarikan dana apabila PA/KPA melalui KPPN meminta kepada Pemberi HLN untuk melakukan pembayaran langsung kepada rekanan;
- 3) rekening khusus, setelah NPHLN ditandatangani, Direktur Jenderal Perbendaharaan membuka rekening khusus di Bank Indonesia atau Bank umum komersial agar dilakukan pengisian *initial deposit* kepada PHLN untuk kebutuhan pembiayaan selama periode tertentu atau sejumlah yang ditentukan dalam NPHLN. Tata cara penarikan dana diatur dengan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-59/2008;

- 4) *letter of credit* (L/C), biasanya dipakai untuk pembelian barang/peralatan/jasa dari luar negeri;
- 5) pembiayaan pendahuluan (*pre financing*), tata cara penarikan dana untuk pembayaran pendahuluan yang dilakukan oleh PA/KPA, kemudian pembayaran tersebut dimintakan penggantian kembali kepada Pemberi HLN.

Untuk mekanisme penarikan Hibah Direncanakan telah diatur secara khusus dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 143 Tahun 2006, dimana dalam peraturan tersebut dilakukan dengan 4 (empat) cara yaitu: 1) pembayaran langsung, 2) rekening khusus, 3) *letter of credit*, dan 4) pembayaran pendahuluan (*pre financing*).

c) Akuntansi Hibah

Akuntansi hibah diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 40 Tahun 2009 tentang Sistem Akuntansi Hibah. Peraturan ini secara khusus mengatur mengenai definisi hibah, klasifikasi hibah, perlakuan akuntansi hibah, dokumen sumber hibah, dan entitas akuntansi dan entitas pelaporan untuk hibah.

Selanjutnya secara rinci sistem akuntansi hibah meliputi: sistem dan prosedur akuntansi hibah, sistem dan prosedur hibah yang diterima secara langsung, dan sistem dan prosedur rekonsiliasi hibah; serta pelaporan hibah yang meliputi periode pelaporan, komponen laporan hibah, laporan realisasi anggaran dan catatan atas laporan keuangan.

Penarikan hibah luar negeri dicatat dalam Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Hibah oleh setiap Kementerian Negara/Lembaga yang menerima hibah. LRA ini harus dibuat setiap bulan sebagai monitoring Penyerapan hibah dengan pagu anggaran hibah, sebagai bahan laporan konsolidasi bagi Kementerian Negara/Lembaga dari seluruh satuan kerjanya yang melaksanakan belanja hibah serta sebagai bahan rekonsiliasi dengan KPPN selaku kuasa BUN di daerah maupun rekonsiliasi dengan BUN di

Pusat. Laporan Realisasi Penyerapan Hibah Luar Negeri dilakukan setiap triwulan oleh Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan Gubernur Bank Indonesia. Selain itu juga dibuat laporan Kinerja Pelaksanaan Kegiatan Hibah Luar Negeri per triwulan yang memuat perkembangan pelaksanaan kegiatan dan langkah tindak lanjut penyelesaian masalah yang dibuat oleh Menteri Perencanaan.

2.2.4 Pengadaan Barang/jasa yang dibiayai dari Hibah

Pengadaan barang/jasa kegiatan yang dibiayai Hibah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa. Pengadaan Barang/Jasa yang dibiayai dana Hibah terdiri dari kegiatan:

- a. perencanaan Pengadaan Barang/Jasa; dan
- b. pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa

Kebijakan perencanaan Pengadaan Barang/Jasa memperhatikan penggunaan spesifikasi teknis, kualifikasi, standar nasional dan kemampuan/potensi nasional, dan memaksimalkan penggunaan produksi dalam negeri sesuai dengan kemampuan/potensi nasional dan standar nasional. Dalam hal terdapat perbedaan antara ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa dengan ketentuan pengadaan barang/jasa yang berlaku Hibah, dapat dicari kesepakatan ketentuan pengadaan barang/jasa yang akan dipergunakan.

2.2.5 Pelaporan Hibah dan Evaluasi

Pelaksana kegiatan Hibah harus menyampaikan laporan triwulanan kepada Menteri dan Menteri Perencanaan paling sedikit mengenai:

- a. pelaksanaan pengadaan barang/jasa;
- b. kemajuan fisik kegiatan;
- c. realisasi penyerapan;
- d. permasalahan dalam pelaksanaan; dan

e. rencana tindak lanjut penyelesaian masalah.

Apabila terjadi Pemberi Hibah menetapkan pelaksanaan kegiatan tidak sesuai dengan Perjanjian Hibah dan dalam Perjanjian Hibah tersebut mewajibkan Pemerintah mengembalikan sebagian atau seluruh Hibah, Kementerian/ Lembaga, Pemerintah Daerah, atau BUMN pelaksana kegiatan harus menyediakan dana pengembalian.²⁰

Dari sisi Pemberi Hibah, mewajibkan pemerintah menyajikan Laporan Keuangan yang menggambarkan pertanggungjawaban keuangan proyek hibah setiap tahun anggaran. Laporan Keuangan yang diharuskan tersebut terdiri²¹:

1. Laporan Keuangan Proyek (*Project Accounts*)

Laporan keuangan ini disiapkan oleh *Executing Agency* yang mencakup:

- *Annual Plan and Actual Project Expenditures and Financing*
- *Cumulative Project Expenditures and Financing*

Kedua laporan tersebut menggambarkan realisasi penerimaan dan pengeluaran kegiatan selama tahun anggaran yang bersangkutan dikaitkan dengan anggarannya dan akumulasi pengeluaran sejak proyek mendapat Hibah Luar Negeri sampai dengan akhir tahun anggaran yang bersangkutan.

2. *Financial Statements of Special Account (FISSA)*

Laporan ini menggambarkan jumlah penarikan rekening khusus oleh proyek dan penggantian kembali (*replenishment*) oleh pemberi hibah selama tahun anggaran tertentu dan saldo rekening khusus pada awal dan akhir periode. Laporan ini juga menyajikan *Statements of Expenditures (SOE)* yang

²⁰ Dana yang harus disediakan oleh Kementerian Negara/Lembaga merupakan bagian dari pagu anggaran tahunan Kementerian Negara/Lembaga yang bersangkutan. Sedangkan dana yang harus disediakan oleh Pemerintah Daerah berasal dari APBD dan BUMN berasal dari anggaran BUMN yang bersangkutan.

²¹ Website BPKP, diakses 8 Agustus 2011.

menggambarkan jumlah pengeluaran/ pencairan dana melalui prosedur SOE.

3. PMR (*Project Management Report*) Laporan Keuangan ini disiapkan oleh *Executing Agency* yang mencakup:

- *Financial Statement*
- *Financial Statement of Special Account (FISSA)*

2.2. Konsepsi Efektivitas Pengelolaan Hibah

2.2.1 Konsepsi Umum *Aid Effectiveness*

Aid effectiveness merupakan penyediaan bantuan pembangunan internasional dengan upaya untuk memaksimalkan dampak bantuan pada pembangunan dan *value for money* dari bantuan tersebut. Peningkatan efektivitas membutuhkan akuntabilitas lebih tinggi baik dari Donor maupun Negara Penerima terhadap komitmen pembangunan.

Terkait efektivitas bantuan luar negeri, dalam beberapa studi justru mempertanyakan manfaat dan efektivitas bantuan luar negeri bagi Negara penerima terutama hubungannya dengan pertumbuhan ekonomi. Johannes M Metzler (2005)²² menyimpulkan bahwa kebijakan pemerintah sangat menentukan efektivitas bantuan (baik untuk pembiayaan proyek atau untuk dukungan anggaran). Dalam studi yang lain, Anis Chowdhury dan Iman Sugema (2005)²³ 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. Burnside dan Dollar (2000)²⁴ menyatakan bahwa bantuan luar negeri akan bermanfaat apabila Negara penerima bantuan menjalankan

²² Johannes M Metzler (2005). All Aid Is Not The Same: Different Purpose, Different Impact. Kiel Institute for World Economics.

²³ Anis Chowdhury dan Iman Sugema. (2005). How Significant and Effective Has Foreign Aid to Indonesia Been?. *ASEAN Economic Bulletin Vol. 22, No. 2 (2005)*, pp. 186–216

²⁴ Craig Burnside dan David Dollar, “Aid, Policies, and Growth”, *The American Economic Review*, September 2000.

kebijakan ekonomi dengan benar, baik, dan hati-hati. Selanjutnya, Dollar²⁵ mengungkapkan bahwa bantuan luar negeri akan membawa manfaat yang besar jika dikelola dalam lingkungan dengan kebijakan yang baik, manajemen yang baik, kebijakan dan lembaga juga baik.²⁶

Mengacu pada hasil penelitian di atas, mengindikasikan bahwa bantuan luar negeri akan memberikan kontribusi pada pembangunan nasional dan membawa manfaat jika kebijakan pengelolaannya tepat.

Pembahasan mengenai *aid effectiveness* dipelopori oleh OECD-DAC. Lebih dari 80 Negara Berkembang, LSM, Negara Donor OECD, tidak kurang dari 3000 organisasi dari seluruh dunia sebagai representasi ekonomi baru, United Nations, lembaga multilateral dan *global funds*, berpartisipasi dalam proses dan agenda *aid effectiveness*. Diskusi mengenai *aid effectiveness* telah berkembang sejak disepakatinya *Rome Declaration* pada Februari 2003 dalam *High Level Forum on Harmonisation*. Berikut perkembangan agenda *aid effectiveness*.

- Rome High-Level Forum on Harmonisation

Pada Februari 2003, dalam *High Level Forum on Harmonisation* yang diselenggarakan di Roma dan dihadiri oleh perwakilan lembaga kerjasama pembangunan bilateral dan multilateral, bank pembangunan internasional, serta donor dan Negara penerima menyepakati dan berkomitmen untuk mengambil langkah-langkah untuk memperbaiki manajemen dan efektivitas bantuan internasional. Forum tersebut menyimpulkan suatu kesepakatan sebagai *Rome Declaration*, yang mencakup program dan kegiatan meliputi:

- a) Memastikan upaya-upaya harmonisasi dapat diadaptasi dalam konteks Negara penerima, dan bantuan Donor disesuaikan dengan prioritas pembangunan Negara penerima.

²⁵ David Dollar & Lant Pritchett (1998): *World Bank Assessing Aid, What Works What Doesn't, and Why*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.

²⁶ 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).

- b) Memperluas upaya-upaya inisiatif Negara penerima untuk mensinkronkan prosedur-prosedur donor dan prakteknya.
- c) Mengidentifikasi dan meninjau upaya penyesuaian kelembagaan dan kebijakan Negara penerima, prosedur dan praktek-praktek fasilitasi harmonisasi.
- d) Mengimplementasikan prinsip-prinsip ‘*good practices*’ dan merumuskan standar bersama komunitas pembangunan sebagai dasar harmonisasi.

- Paris High-Level Forum (2005)

Paris High-Level Forum diselenggarakan oleh Pemerintah Perancis pada 28 Februari – 2 Maret 2005 dan dihadiri oleh para pejabat dan menteri dari negara berkembang, organisasi donor, perwakilan LSM dan *private sector*, merumuskan pernyataan bersama yang dikenal sebagai *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, para menteri dan bersama perwakilan lembaga donor berkomitmen untuk melakukan langkah signifikan untuk meningkatkan efektivitas bantuan dengan mempercepat pelaksanaan prinsip-prinsip efektivitas bantuan. *Paris Declaration* memberi penekanan pada:

- a) Mendorong kepemilikan nasional yang kuat terhadap pembangunan.
- b) Meningkatkan kesesuaian (*alignment*) antara bantuan donor dengan perencanaan nasional dan sistemnya.
- c) Menumbuhkan harmonisasi lebih luas diantara Donor
- d) Pengelolaan bantuan untuk mencapai hasil yang nyata dan terukur.
- e) Harmonisasi kerangka kerja untuk tanggung jawab bersama antara Donor dan Negara Mitra.

- Third High-Level Forum on Aid Effectiveness, Accra (2008)

Pada September 2008, *Third High-Level Forum* yang diselenggarakan di Accra – Ghana, telah mengambil kemajuan dalam pelaksanaan komitmen Paris Declarations, mengidentifikasi hambatan dan tantangan, dan

menentukan tindakan yang dibutuhkan untuk mempercepat kemajuan untuk meningkatkan efektivitas bantuan serta melakukan percepatan dan perluasan pelaksanaan Paris Declaration. Secara global berikut isu-isu kunci yang disepakati dalam *Third High-Level Forum* yang dikenal sebagai *Accra Agenda for Action (AAA)*:

- a) Kepemilikan merupakan kunci (*country ownership is key*). Pemerintah negara berkembang akan mengambil kepemimpinan terhadap kebijakan pembangunan, dan akan melibatkan parlemen dan warga negara dalam menyusun kebijakan-kebijakan tersebut. Donor akan mendukung dengan menghormati prioritas negara, berinvestasi dalam sumber daya manusia dan kelembagaan, mendorong *use of country system* secara lebih luas untuk pengelolaan bantuan, dan meningkatkan prediktabilitas aliran bantuan.
- b) Membangun kemitraan yang lebih efektif dan inklusif. Dalam beberapa tahun terakhir, pelaku pembangunan telah berkembang, antara lain: Negara berpendapatan menengah, global funds, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, telah meningkatkan kontribusi mereka dan membawa pengalaman berharga. Hal ini juga menciptakan tantangan manajemen dan koordinasi. Bersama-sama, semua pelaku pembangunan akan bekerja dalam kemitraan yang lebih inklusif sehingga semua upaya akan berdampak lebih besar pada pengurangan kemiskinan.
- c) Fokus untuk pembangunan dan mencapai hasilnya. Masyarakat dan pembayar pajak dari seluruh Negara mengharapkan untuk melihat hasil nyata dari upaya pembangunan.
- d) Mengurangi fragmentasi bantuan. Efektivitas bantuan berkurang ketika terdapat terlalu banyak inisiatif yang terduplikasi, terutama pada tingkat negara dan sektor.

Fragmentasi bantuan harus dikurangi dengan meningkatkan koordinasi antar donor dan pembagian kerja di antara para donor, termasuk melalui peningkatan alokasi sumber daya dalam sektor, dalam negara, dan lintas negara.

- e) Meningkatkan nilai bantuan uang.
- f) Bertanggungjawab terhadap Pembangunan dan hasilnya. Transparansi dan akuntabilitas terhadap penggunaan sumber daya pembangunan adalah alasan kuat untuk mencapai kemajuan.

Menurut Survey 2008 on Monitoring Paris Declaration yang diselenggarakan oleh OECD, dalam laporannya dikemukakan mengenai efektivitas bantuan luar negeri bahwa *'aid is effective only when it enables partner countries to achieve their own economic, social and environmental goals.*

Di dalam Paris Declaration juga diakui bahwa di negara-negara yang bergantung pada bantuan, penguatan kepemilikan (*ownership*) adalah suatu upaya bersama untuk menciptakan komitmen yang berbeda bagi negara-negara mitra dan untuk donor. Di satu sisi, negara-negara mitra harus memperkuat proses kebijakan mereka dan sistem untuk mengelola pengembangan sumber daya termasuk sumber daya eksternal. Pada saat yang sama, para donor dapat mendukung kepemilikan negara (*country ownership*) dengan mendukung pengembangan kebijakan negara dan menggunakan sistem negara (*use of country sistem*).

Paris Declaration pada 2005 yang ditandatangani oleh Negara-Negara Berkembang dan Negara-Negara Donor, Lembaga Keuangan Internasional, Lembaga Kerjasama Pembangunan Internasional, disepakati prinsip-prinsip untuk meningkatkan efektivitas bantuan luar negeri. Prinsip-prinsip efektivitas bantuan yang disepakati meliputi:

- *Ownership*; Negara Mitra mengembangkan kepemimpinan yang efektif terhadap kebijakan pembangunan, strategi dan tindakan-

tindakan pembangunan yang terkoordinasi. Strategi pembangunan tidak dapat dikendalikan oleh kepentingan eksternal. Semua proses yang atas inisitif dan dikendalikan Donor tanpa ada kepemilikan lokal tidak akan berkelanjutan. 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.

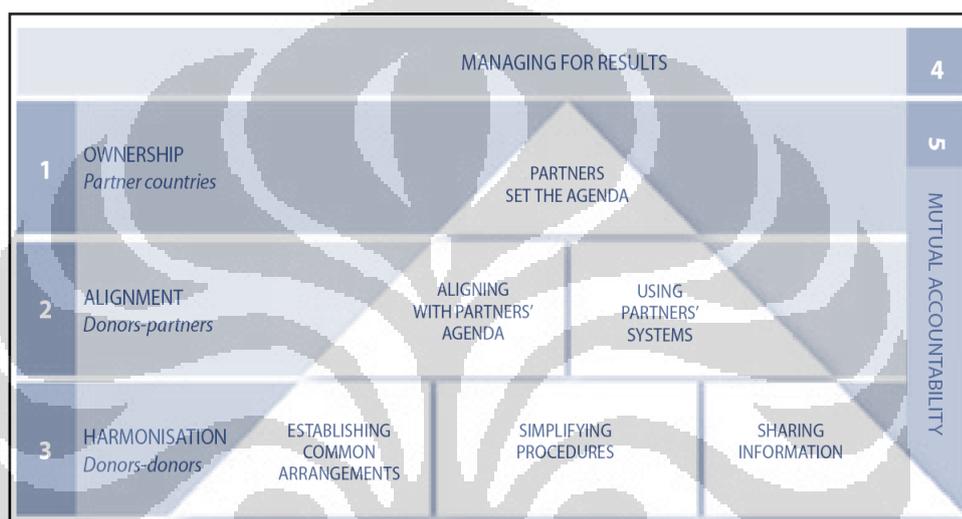
- *Alignment*; Donor mendasarkan dukungan mereka secara keseluruhan pada institusi, prosedur dan strategi pembangunan nasional negara mitra. Prinsip ini mencakup untuk menggunakan sistem dan institusi suatu negara mitra (*use of country systems*) untuk memberikan jaminan bahwa bantuan akan digunakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan, mengembangkan peningkatan efektifitas bantuan secara berkelanjutan melalui penguatan kapasitas. 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, monitoring dan evaluasi, dan aturan terkait lainnya. Target yang ditetapkan untuk dapat dicapai pada 2010 adalah sebesar 85% untuk pencatatan bantuan, 50% bantuan terkoordinasi dan konsisten dengan strategi nasional, dan 90% donor menggunakan sistem pengadaan barang dan jasa negara mitra. Kelemahan dalam *alignment*, hanya membawa outcome sementara dan tidak berkelanjutan, disamping itu juga melemahkan dan mengganggu proses dan kelembagaan nasional.
- *Harmonization*; Negara Donor bertindak lebih menekankan pada harmonisasi, transparansi dan tindakan kolektif secara

efektif. Harmonisasi akan mengurangi biaya transaksi secara drastis dan menghemat fasilitas terkait pelaksanaan pembangunan. Prinsip ini mencakup: 1) Komitmen untuk kerjasama dalam pengelolaan bantuan dan penyederhanaan prosedur meliputi pembiayaan, monitoring dan evaluasi, 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 system 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.

- *Managing for Results*; Pengelolaan sumber daya dan memperbaiki proses pengambilan keputusan. Fokus pada hasil menghindari hilangnya manfaat bantuan dalam prosesnya dan lebih menjamin tercapinya outcome.
- *Mutual Accountability*; Lembaga Donor dan Negara Mitra bertanggungjawab terhadap hasil-hasil pembangunan. Transparansi dan akuntabilitas merupakan syarat yang penting untuk memastikan pelaksanaan komitmen. 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.

Lebih dari sekedar pernyataan prinsip umum, *Paris Declaration* memaparkan tindakan praktis berorientasi pada *roadmap* yang dirancang untuk meningkatkan kualitas bantuan dan meningkatkan dampak terhadap

pembangunan. *Paris Declaration* juga menguraikan serangkaian langkah khusus implementatif, menetapkan indikator kinerja untuk menilai kemajuan, dan menetapkan target yang harus dicapai pada 2010. Deklarasi ini juga menciptakan sistem pemantauan internasional untuk menjamin Negara Donor dan Negara Penerima selalu memegang tanggungjawab masing-masing. Bagan dibawah ini menggambarkan prinsip-prinsip *aid effectiveness* dan langkah-langkah implementatif untuk mencapainya.



Gambar 5. Prinsip-prinsip dalam Paris Declaration on Aid Effectiveness

Sumber: Paris Declaration 2005 on Aid Effectiveness.

Prinsip alignment mengamanatkan untuk mendorong penggunaan sistem dan institusi Negara mitra (*use of country sistem*) dalam pengelolaan bantuan. Sistem dan prosedur Negara mitra/penerima bantuan mencakup pada area pengelolaan keuangan publik yaitu:

- a. *Penganggaran*. Dana bantuan dikelola sesuai dengan prosedur penganggaran nasional yang ditetapkan dalam undang-undang dan dilaksanakan oleh pemerintah; program-program yang didukung oleh donor dilaksanakan mengikuti prosedur yang berlaku meliputi otorisasi, persetujuan, dan pembayaran.
- b. *Laporan Keuangan*. Laporan keuangan untuk dana-dana bantuan mengikuti standard dan sistem akuntansi pemerintah dan tidak

perlu menyediakan bagan akun terpisah untuk mencatat penggunaan dana bantuan secara khusus.

- c. *Persyaratan Audit*. Lembaga donor mengikuti sistem dan prosedur audit pemerintah (kecuali untuk audit luar biasa) dan menggunakan opini dari Lembaga Audit Negara.

2.3.2. Konsepsi Penggunaan Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah (*use of country publik financial management sistem*)

Alasan untuk mendorong dan menggunakan sistem dan prosedur keuangan publik negara mitra dalam mengelola program bantuan selain memberikan kontribusi untuk memperkuat dan meningkatkan kapasitas pengelolaan keuangan publik, juga meningkatkan *ownership* terhadap pembangunan dan proses pencapaiannya. Menurut OECD (2004)²⁷, penggunaan sistem pengelolaan keuangan publik negara mitra akan memberikan beberapa manfaat, yaitu:

- Meningkatkan keselarasan (*increasing alignment*). Dengan menggunakan sistem pengelolaan keuangan publik negara mitra, Donor lebih mampu menyelaraskan program mereka dengan prioritas negara mitra, penyusunan kebijakan dan proses pelaksanaan kebijakan. Hal ini meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan jangka panjang terhadap inisiatif yang dibiayai Donor.
- Fokus pada tujuan bersama. Dengan menggunakan sistem pengelolaan keuangan publik Negara mitra, memungkinkan untuk menyelaraskan insentif donor dengan kondisi Negara penerima. Secara khusus, Donor tidak lagi mengedepankan perhatian yang berlebih pada prinsip kehati-hatian mengenai pengelolaan sumber daya dalam pelaksanaan proyek, tetapi dengan membantu memperkuat sistem pengelolaan keuangan publik Negara mitra.

²⁷ OECD (2004). Managing Development Result. The Use of Country Sistem in Publik Financial Management.

Sehingga baik Negara penerima maupun Donor mempunyai alasan yang sama untuk fokus pada kesesuaian implementasi pengelolaan keuangan publik, mensukseskan reformasi keuangan publik, meningkatkan kapasitas dan menyusun kebijakan yang efektif serta melaksanakannya.

- Dukungan kepada sistem penganggaran dan manajemen keuangan. Penganggaran dilaksanakan berdasarkan pada informasi terukur yang dilakukan secara menyeluruh dan transparan. Donor dan Negara mitra mempunyai kepentingan bersama untuk menggabungkan penganggaran bantuan dengan sumber daya domestik secara efektif.
- Meningkatkan keberlanjutan hasil-hasil (*enhancing the sustainability of results*). Dalam pelaksanaan proyek bantuan, dengan alasan efektivitas, tingkat kualitas dan ketepatan waktu, Donor sering membentuk Unit Pelaksanaan Proyek secara paralel (PIU), di luar koordinasi dan kontrol Pemerintah. Sehingga ketika proyek selesai dan PIU dibubarkan maka hasil yang telah dicapai oleh proyek tidak dapat dipertahankan dan tidak berlanjut. Dengan memperkuat sistem pengelolaan keuangan publik keberlanjutan hasil-hasil yang telah dicapai proyek terdahulu dapat dijamin.
- Mengurangi biaya-biaya. Negara mitra dan Donor dimungkinkan melakukan penghematan sumber daya dan teknologi bila Donor menggunakan sistem pengelolaan keuangan publik daripada membangun sistem tersendiri untuk memenuhi persyaratan Donor.
- Memfasilitasi harmonisasi. Adanya pemahaman bahwa keharusan menerapkan sistem yang berbeda dapat mengganggu dan berisiko terhadap kapasitas Negara-negara mitra. Penguatan sistem pengelolaan keuangan publik Negara mitra berkontribusi sebagai dasar harmonisasi.

Terkait implementasi penggunaan sistem pengelolaan keuangan publik Negara mitra dalam pelaksanaan program-program bantuan/hibah, Lebih lanjut OECD mengungkapkan bahwa Hibah memenuhi prinsip *alignment* ketika terintegrasi ke dalam mekanisme perencanaan dan penganggaran nasional. Hibah sebagai bentuk dukungan anggaran (*budget support*) merupakan transfer dana kepada Negara mitra/penerima yang akan memungkinkan untuk mengelola dana tersebut sebagai sumber pembiayaan domestik.

Pencatatan dan integrasi hibah luar negeri ke dalam sistem penganggaran nasional menjadi sangat penting. Integrasi ini tidak hanya mendukung meningkatnya akuntabilitas pemerintahan, menumbuh kembangkan kapasitas lokal secara berkelanjutan, namun juga menumbuhkan kepemilikan Negara penerima terhadap program-program bantuan/hibah. Integrasi pendanaan luar negeri ke dalam anggaran pemerintah memastikan bahwa dana tersebut mendapat pengawasan baik oleh legislatif maupun lembaga pemeriksa keuangan Negara serta publik.

Transfer pengetahuan, program-program bantuan/hibah serta pengelolaannya kepada Negara penerima hanya dapat dilaksanakan dengan mengelola dan melaksanakan program-program tersebut secara langsung. Dengan menumbuhkan dan memberikan kepemilikan terhadap program-program bantuan (*ownership*), Donor akan makin fokus untuk memastikan bahwa institusi pemerintahan seperti legislatif, sistem pengelolaan keuangan publik, pelayanan publik, lembaga ombudsman dan lembaga penegak hukum berfungsi dengan baik.

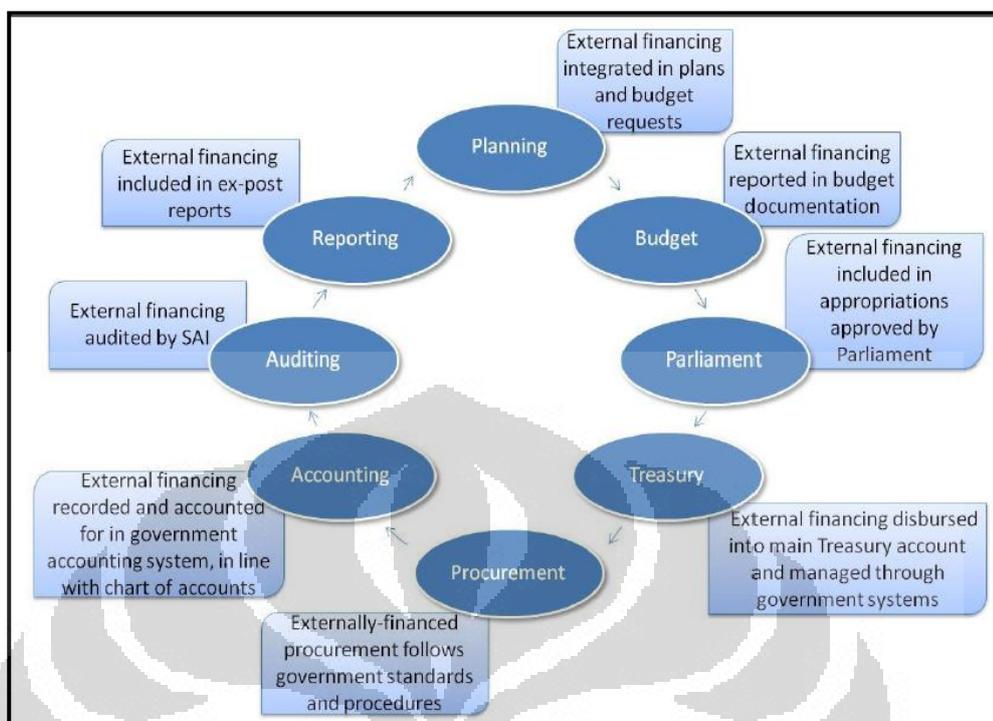
Hibah berupa dukungan anggaran (*budget support*) yang ditampung dalam anggaran Negara atau untuk sektor tertentu memungkinkan negara mitra untuk mengalokasikan dana secara fleksibel sesuai dengan kebutuhan dan prioritas serta membantu mengurangi biaya-biaya administratif.

Berdasarkan uraian diatas, batasan operasional untuk efektivitas pengelolaan hibah luar negeri berdasarkan prosedur perundangan negara

penerima hibah yang berlaku (*use of country publik financial management sistem*) menurut Mokoro(2008)²⁸ adalah:

1. *On plan*, program dan proyek bantuan luar negeri terintegrasi dalam Rencana Strategis Kementrian/Lembaga penerima hibah, dan didukung dokumen kebijakan untuk pengusulan anggarannya.
2. *On budget*, pembiayaan luar negeri untuk program dan proyek bantuan luar negeri terintegrasi dalam anggaran.
3. *On parliament*, pembiayaan luar negeri dan pembelanjannya mendapat persetujuan legislatif.
4. *On treasury*, pembiayaan luar negeri tercatat dalam pos penerimaan pemerintah dan dikelola dengan prosedur perundangan yang berlaku.
5. *On accounting*, pembiayaan luar negeri dicatat dalam sistem akuntansi pemerintah, sejalan dengan sistem klasifikasi belanja pemerintah.
6. *On audit*, pembiayaan luar negeri diperiksa/diaudit berdasarkan sistem pemeriksaan/audit pemerintah.
7. *On report*, pembiayaan luar negeri dilaporkan dalam laporan keuangan pemerintah.
8. *On procurement*, pembiayaan luar negeri untuk pengadaan barang dan jasa dilaksanakan mengikuti prosedur pengadaan barang dan jasa pemerintah.

²⁸ Mokoro Ltd. (2008), Putting aid on Budget: A Study for the Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) and the Strategic Partnership with Africa (SPA), 2 Vols., Mokoro, Oxford.



Gambar 6. Kriteria *using country system* dalam pengelolaan hibah.

Sumber: Task Force on PFM (2010). What Are Benefit of Using of Country System, Policy Brief 1.

2.3.3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Hibah

Pemerintah telah menyetujui untuk terlibat aktif dalam melaksanakan agenda reformasi peningkatan efektivitas bantuan. Agenda peningkatan efektivitas bantuan mendorong adanya rasionalisasi jumlah dan ragam intervensi donor, meningkatkan transparansi dan prediktabilitas bantuan, memperluas kepemilikan pemerintah melalui kebebasan membelanjakan bantuan yang diterima, dan meningkatkan akuntabilitas.

Menurut Stephen Howes (2011), faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas bantuan dapat di kelompokkan dalam 3 kategori²⁹, yaitu:

- 1) Efektivitas bantuan tergantung pada kualitas pemerintahan Negara Penerima. Suatu pemerintahan yang efektif akan

²⁹ Stephen Howes (2011) 'An Overview of Aid Effectiveness Determinants and Strategies', *Development Policy Centre Discussion Paper 1*, Crawford School of Economics and Government, The Australian National University, Canberra.

mampu mengelola bantuan sehingga dapat menutupi kelemahan lembaga donor, dan memastikan interaksi Donor-Penerima dapat terorganisasi dengan baik. Hal ini menyiratkan bahwa Lembaga Donor seharusnya mengarahkan lebih banyak bantuan kepada pemerintahan yang lebih efektif sehingga dapat meningkatkan standar tata kelola di Negara Penerima.

- 2) Efektivitas bantuan tergantung pada kualitas bantuan Donor. Beberapa studi berpendapat bahwa kinerja bantuan menjadi rendah karena bantuan Donor tidak tunduk pada standar akuntabilitas dan mekanisme umpan balik yang mengatur sektor publik beroperasi di negara-negara penerima (Easterly 2006; Svensson 2008). Pada tingkat kebijakan kinerja bantuan akan terganggu, karena donor tidak memiliki cukup pengetahuan lokal dan teknis yang diperlukan untuk beroperasi secara efektif.
- 3) Efektivitas bantuan tergantung pada bagaimana bisnis proses bantuan diorganisasikan. Donor menyadari bahwa berkembangnya jumlah lembaga bantuan internasional yang beroperasi tanpa koordinasi yang cukup akan meningkatkan biaya transaksi bagi Negara Penerima.

Lebih lanjut ketiga faktor diatas akan diuraikan dalam pembahasan berikut. Efektivitas bantuan akan dapat dicapai dengan adanya transisi kepada arsitektur bantuan berbasis kebutuhan yang dibangun dalam suatu kemitraan baru antara donor dan penerima dengan memperhatikan kesesuaian dengan strategi nasional. Arsitektur bantuan luar negeri dapat didefinisikan sebagai seluruh pelaku, instrumen dan strategi atau kerangka kebijakan yang mengatur bantuan pembangunan dan implementasinya.³⁰

³⁰ Corre, Gwenaëlle (ed),. 2008. 'Current Dilemmas in Aid Architecture; Actors & Instruments, Aid Orphans & Climate Change', Policy Management Report 16.

Menurut The Reality of Aid 2010 Report disampaikan bahwa arsitektur bantuan internasional semakin mengalami fragmentasi dan mempengaruhi efektivitas bantuan pembangunan. Negara-negara berkembang mempunyai persamaan dalam menghadapi permasalahan bantuan internasional, yaitu terlalu sedikit bantuan dengan terlalu banyak donor. Ketika bantuan datang dari banyak sumber dan tersebar di banyak program, maka terjadilah fragmentasi yang dapat menciptakan masalah serius.

Fragmentasi dan proliferasi merupakan elemen utama permasalahan arsitektur bantuan internasional yang membawa pengaruh negatif terhadap efisiensi dan efektivitas bantuan pembangunan.³¹ Dalam *Paris Declaration* diakui bahwa fragmentasi bantuan merupakan hambatan nyata untuk efektivitas bantuan. Proliferasi bantuan luar negeri³² (berkaitan arsitektur bantuan), fragmentasi donor dan kurangnya koordinasi telah diidentifikasi selama beberapa dekade sebagai masalah serius yang sangat mempengaruhi efektivitas bantuan luar negeri.³³

Dalam bahasan berikut akan diuraikan permasalahan serius yang mempengaruhi efektivitas bantuan.

a) Arsitektur bantuan luar negeri

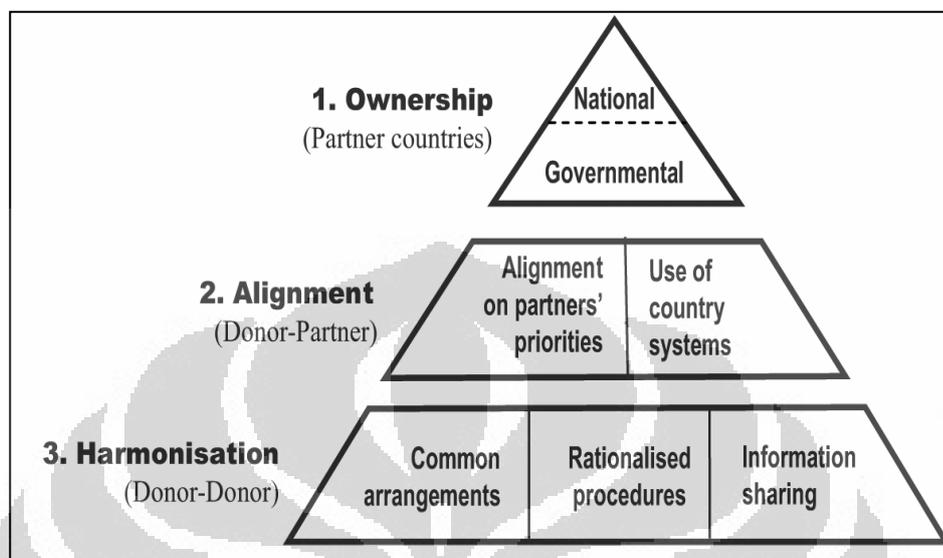
Negara/Lembaga Donor dan Negara Penerima sepakat bahwa system bantuan internasional sangat kompleks dan cenderung menimbulkan biaya transaksi yang tinggi bagi semua pihak. Permasalahan ini direspon dengan mengimplementasikan gagasan mengenai *alignment* dan harmonisasi, yaitu donor mengikuti perencanaan dan prioritas Negara penerima serta *use of country systems (alignment)* dan bekerja bersama dalam proses tersebut

³¹ Lau Schulpen, Sara Kinsbergen, Bart Loman 2010. *Worse Than Expected - Proliferation of Aid Donors*. Radboud University Nijmegen (CIDIN), Nijmegen, Netherlands

³² Proliferasi: perkembangan beragamnya skema dan kelembagaan penyaluran bantuan/hibah luar negeri.

³³ Kiel Working Paper No. 1516 April 2009. *Less Aid Proliferation and More Donor Coordination? The Wide Gap between Words and Deeds*. Iñaki Aldasoro, Peter Nunnenkamp and Rainer Thiele)

(harmonisasi). Gagasan tersebut dapat diilustrasikan dalam bagan dibawah ini.



Gambar 7. Prinsip *alignment* dan harmonisasi dalam arsitektur bantuan internasional.

Sumber: OECD

Kompleksitas sistem bantuan internasional antara lain disebabkan oleh banyaknya jumlah lembaga/Negara donor, proporsi bantuan bilateral yang relative tinggi, proporsi *technical assistance* yang tinggi, serta peran LSM dan sektor privat. Menurut Burall, Maxwell and Menocal (2006) dalam sistem bantuan internasional telah melibatkan lebih dari 150 lembaga multilateral, 33 lembaga bilateral anggota OECD-DAC, 10 negara non EOCOD DAC, dan *global funds*³⁴ yang terus tumbuh. Lembaga bilateral berkontribusi hampir 70% dan lembaga multilateral berkontribusi 30% dari total bantuan internasional. Disamping itu masih terdapat lembaga tingkat global baru yaitu *Millenium Challenge Corporation* (MCC) oleh Pemerintah Amerika Serikat, *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*

³⁴ Merupakan mekanisme pendanaan internasional yang bertujuan untuk meningkatkan ketersediaan dana dan mengarahkan pembiayaan untuk bidang-bidang sesuai kebutuhan terpenting.

(GFATM), dan *International Financing Facility for Immunisation* (IFFI) yang makin menambah kompleksitas sistem bantuan internasional.³⁵

Aid architecture di Indonesia sangat kompleks, terdapat banyak lembaga kerjasama pembangunan baik bilateral maupun multilateral, jumlah bantuan yang relatif besar dan banyaknya bantuan teknis dari lembaga-lembaga Donor sehingga sistem dan prosedur pengelolaannya pun beragam. Hibah kepada Pemerintah mempunyai proliferasi beragam dan penyalurannya melalui bermacam-macam lembaga, bentuk, mekanisme dan skema. Dengan kata lain terjadi proliferasi donor sehingga menimbulkan menyebabkan tingginya jumlah program/proyek berbantuan luar negeri, jumlah PIU dan stakeholder yang terlibat (NGO dan pihak lain) dalam proyek-proyek tersebut menjadi sangat beragam.

Laporan Perkembangan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Triwulan IV 2010 menunjukkan bahwa hibah berstatus *active* dan *fully disbursed* yang bersumber dari lembaga multilateral sebanyak 653 hibah dengan nilai USD 3.524,6 juta. Donor dari Negara-negara secara bilateral sebanyak 438 hibah dengan nilai USD 3.999,9 juta. Sementara itu terdapat 2 hibah multi donor dengan nilai USD 57,2 juta dan telah ada pemberi hibah dalam negeri tercatat sebanyak 180 hibah dengan nilai sebesar USD 44,6 juta. Untuk hibah yang telah dibatalkan sebanyak 19 perjanjian dengan nilai 66,7 juta. Dengan demikian sampai dengan akhir Desember 2010 telah dilakukan penandatanganan sebanyak 1.292 perjanjian hibah dengan nilai sebesar USD 7.693,0 juta. Sampai saat ini yang tercatat dalam Laporan DJPU terdapat 23 Lembaga/Negara Donor bilateral, 1 Lembaga Multi Donor dan 9 Lembaga Multilateral yang memberikan hibah di Indonesia, diluar itu masih terdapat banyak hibah yang dilaksanakan secara langsung oleh Pemberi Hibah (*Donors*) sehingga Kementerian Keuangan (dalam dal ini DJPU) tidak dapat melakukan pencatatan karena tidak ada informasi yang diterima oleh DJPU.

³⁵ Contoh kompleksitas sistem bantuan internasional: 1) jumlah NGO terdaftar di Banda Aceh meningkat dari 80 sebelum tsunami menjadi 180 pada Juni 2005, 2) di Vietnam 11 Organisasi UN diantara Donor memberikan hanya 2% dari total bantuan, 3) saat ini terdapat 90 *global funds* untuk kesehatan, 4) WHO mempunyai 4600 *agreement* terpisah dengan Donor dan harus memberikan 1400 laporan setiap tahunnya (Simon Burall, Simon Maxwell and Alina R Menocal. 2006. *Reforming the International Aid Architecture: Options and Ways Forward*. Working Paper 278 Overseas Development Institute).

b) Proliferasi bantuan luar negeri

Efektivitas bantuan internasional tergantung pada bagaimana pengorganisasian bantuan tersebut baik oleh Donor maupun Negara Penerima. Salah satu permasalahan utama adalah proliferasi donor dan bantuan. Proliferasi donor dapat didefinisikan³⁶ sebagai bertumbuhnya jumlah donor yang memberikan bantuan kepada Negara Penerima. Sedangkan proliferasi bantuan merupakan bertambahnya jumlah proyek/bantuan sebagai akibat bertambahnya jumlah donor atau bertambahnya proyek bantuan dari donor tunggal.

Menurut Bappenas (2009), terminologi proliferasi memiliki asosiasi dengan jumlah jalur donor yang menyediakan bantuan pembangunan dan fragmentasi yang terjadi diantara bantuan Negara-negara Donor. Bertambahnya jumlah donor dapat berarti bertambahnya pilihan bagi Negara Penerima, namun sekaligus member beban kepada pemerintah yaitu akan meningkatkan biaya transaksi dan kebutuhan sumberdaya dan waktu tidak sedikit. Proyek/bantuan donor mempunyai agenda spesifik dan jadwal yang spesifik, dan mungkin dapat mengganggu pengorganisasian di negara penerima.

Studi mengenai proliferasi donor dan bantuan yang dilakukan oleh Lienda Loebis dan Hubert Schmitz (2007) serta Jepri Edi dan Ayu Setianingtyas (2007) secara umum menyimpulkan bahwa telah terjadi proliferasi donor di Indonesia dengan bertambahnya jumlah proyek, donor, institusi mitra nasional kerja dan pelaksana proyek (*implementing agency*). Jumlah lembaga donor bertambah sampai 50% dan jumlah proyek bantuan meningkat sampai 263%. Proliferasi donor dan bantuan terjadi karena kurangnya koordinasi diantara Donor dan kurang jelasnya pembagian kewenangan diantara lembaga pemerintah tidak jelas seperti pada bidang pendidikan dasar yang melibatkan Bappenas, Kementerian Pendidikan Nasional, kementerian Agama, Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah

³⁶ Dorothy McCormick and Hubert Schmitz. 2009. *Donor proliferation and coordination: Experiences of Kenya and Indonesia. Working Paper No. 548*. Institute for Development Studies (IDS), University of Nairobi.

Daerah, dan beberapa lembaga lain. Kondisi ini menyebabkan Donor mempunyai pilihan untuk bekerja dengan institusi tertentu.

Menurut Acharya et.,al (2004) proliferasi donor maupun *channel* bantuan (jalur penyaluran bantuan) akan menyebabkan peningkatan biaya transaksi yaitu:

- biaya transaksi langsung; bantuan terbagi dalam beberapa paket proyek yang masing-masing memerlukan negosiasi terpisah, pengelolaan terpisah dan pelaporan yang juga terpisah. Sehingga akan menyerap sumber daya yang lebih.
- biaya transaksi tidak langsung; potensi terjadinya pegawai pemerintahan bekerja untuk donor sehingga pelayanan publik terganggu, kompetisi diantara donor, jumlah donor yang banyak juga menyebabkan rendahnya tanggungjawab donor terhadap outcome bantuan, dan menyebabkan koordinasi kurang baik.

Demikian pula dengan studi Jepri Edi dan Ayu Setianingtias (2007) yang menyimpulkan bahwa koordinasi antara donor dan pemerintah sangat penting untuk mengatasi efek negative proliferasi, khususnya dalam reformasi birokrasi.

c) Fragmentasi bantuan

Menurut Knack dan Rahman dalam '*Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipient*' (2004), fragmentasi bantuan luar negeri merupakan kondisi dimana terdapat banyak Donor namun *share* dari total bantuan yang disalurkan kepada negara penerima begitu kecil.

Frot dan Santiso (2010) mengungkapkan bahwa fragmentasi hibah terjadi karena banyaknya kerjasama/ *partnership* antara lembaga donor dan negara penerima namun nilai kerjasama ini sangat kecil. Negara penerima seriuang dibebani dengan biaya administrasi dari banyaknya kerjasama ini namun hanya menerima sedikit manfaat.

Acharya et.,al (2004) mengungkapkan bahawa proliferasi dan fragmentasi menyebabkan tingginya biaya transaksi yang ditanggung oleh

negara penerima terutama negara-negara miskin dengan banyak misi donor, beragam kondisi kebijakan dan persyaratan pelaporan yang sering tidak konsisten akan menghabiskan sumberdaya administratif yang terbatas.

Fragmentasi bantuan meliputi bermacam-macam bentuk, antara lain jumlah program dan kegiatan yang dibiayai oleh Donor, besaran finansial dari komitmen bantuan, sebaran bantuan dalam skala kecil dan instrumen penyaluran bantuan. Fragmentasi bantuan seperti demikian akan menyebabkan bantuan menjadi tidak efektif, khususnya bagi negara penerima yang kapasitas dan kualitas kelembagaannya masih rendah dan mengakibatkan meningkatkan biaya transaksi³⁷.

Jörg Nadoll and Noshin Hussain (2008) menyampaikan bahwa pada tingkat Negara fragmentasi dan proliferasi bantuan sering menyebabkan hambatan dalam koordinasi dan mengurangi efektivitas bantuan berupa: 1) menghambat hamonisasi dan *alignment* bantuan yang akan menyebabkan meningkatnya biaya transaksi pada donor dan Negara penerima; 2) berpotensi menimbulkan duplikasi dan tumpang tindih dalam penyaluran bantuan; 3) menyebabkan persaingan di Negara penerima; 4) mengganggu alokasi sektoral belanja publik dengan merefleksikan agenda global yang spesifik daripada prioritas kebutuhannya.

Pada tingkat sektoral, fragmentasi akan menyebabkan persaingan diantara donor yang dapat mempengaruhi mitra institusi nasional menjadi sangat fokus pada proyek dan kurang berorientasi pada program nasional yang lebih strategis. Dalam Deklarasi Paris dinyatakan bahwa fragmentasi bantuan yang berlebihan di tingkat global, negara atau di tingkat sektor akan menyebabkan bantuan menjadi tidak efektif. Fragmentasi bantuan dialami baik oleh negara penerima maupun negara donor. Bagi negara donor, fragmentasi didominasi oleh banyaknya program yang harus dikelola di

³⁷ Temuan Bank Dunia (2003) mengungkapkan bahwa fragmentasi bantuan menyebabkan peningkatan biaya transaksi di Vietnam, dimana dibutuhkan waktu 18 bulan dan melibatkan 150 pegawai pemerintah hanya untuk pengadaan 5 unit kendaraan yang dibiayai dengan bantuan luar negeri. Kondisi ini disebabkan adanya perbedaan kebijakan pengadaan barang/jasa diantara pemerintah dan antar lembaga/negara donor.

banyak negara penerima. Sebagai contoh: Amerika, Kanada, Perancis, Jerman, Jepang, Australia dan Inggris telah memberikan bantuan kepada lebih dari 100 negara.

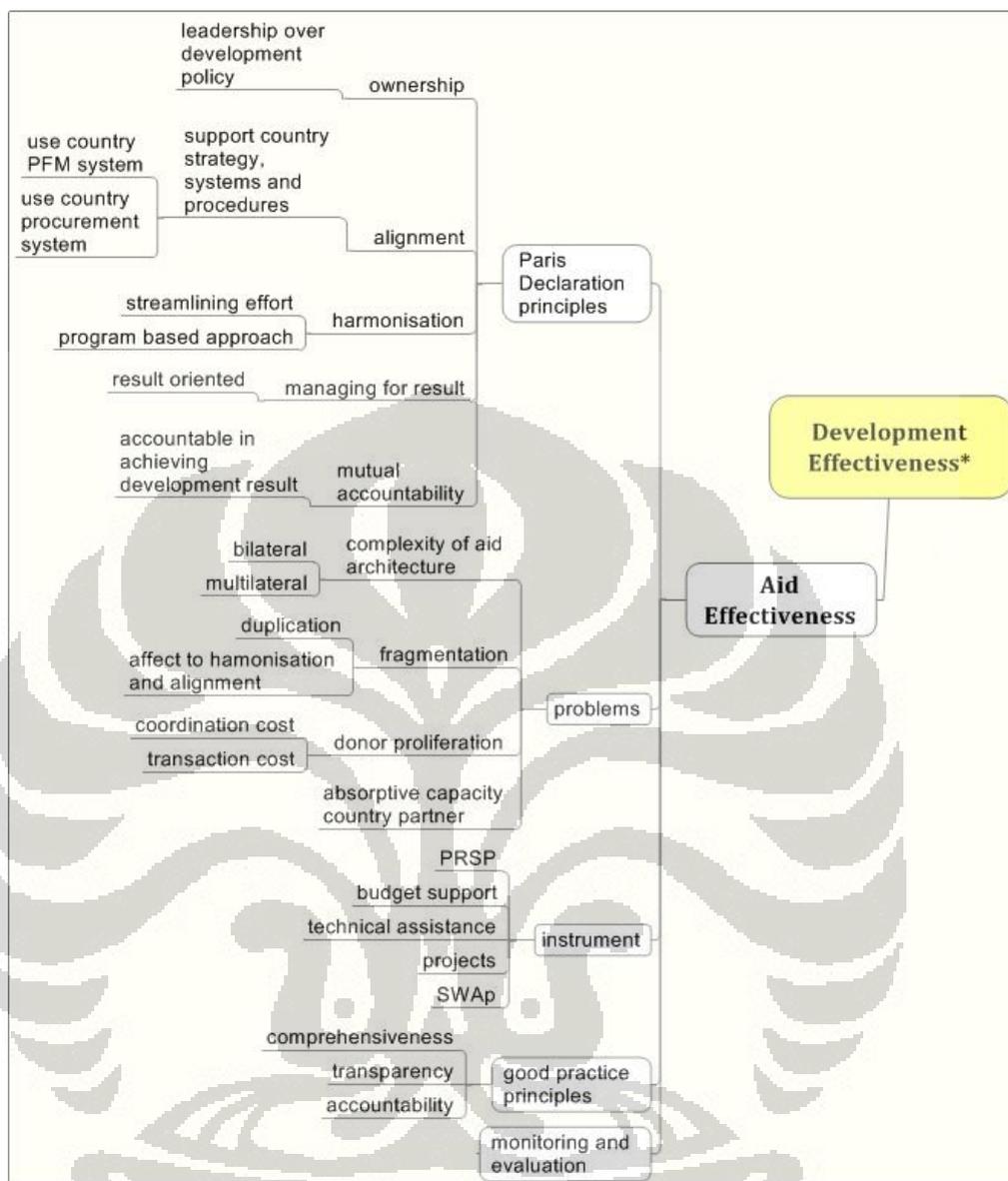
Indonesia juga mengalami permasalahan fragmentasi bantuan internasional. Berdasarkan laporan OECD (2008) Indonesia tercatat telah bekerja sama dengan 27 Negara/Lembaga Donor. Dalam laporan tersebut CPA³⁸ Indonesia tercatat sebesar USD 2002 juta dengan 27 Donor. Rata-rata CPA per Donor adalah sebesar USD 74 juta. Angka ini menunjukkan bahwa fragmentasi di Indonesia relative lebih rendah disbanding Negara lain di kawasan. Filipina dengan 27 Donor namun CPA yang disalurkan hanya USD 1107 juta, bahkan Kamboja dengan 27 Donor, CPA sebesar USD 494 juta. Berdasarkan analisis fragmentasi ODA Indonesia yang dilakukan oleh Bappenas (2009), indeks fragmentasi Indonesia sebesar 0,68. Skala indeks antara 0 – 1, indeks dinilai semakin membaik bila mendekati angka 1.

Terkait peningkatan efektivitas bantuan internasional dan permasalahan-permasalahan yang mempengaruhinya, *Overseas Development Insitute* (ODI) mengungkapkan perlunya melakukan perubahan penyaluran bantuan internasional ini dilaksanakan dengan:

- Mendesain ulang arsitektur bantuan internasional.
- Melakukan reformasi pengelolaan keuangan publik
- Memperkuat alokasi sumberdaya untuk tingkat sektoral dan lokal.
- Memperbaiki kebijakan nasional dan proses perencanaan.

Bagan dibawah ini menggambarkan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas bantuan internasional seperti diuraikan dalam pembahasan sebelumnya.

³⁸ *Country Programmable Aid*, merupakan proporsi dari ODA yang dapat secara bebas dialokasikan oleh Negara penerima bantuan sesuai program atau prioritas pembangunan Negara penerima tersebut. CPA dihitung dengan memisahkan beberapa komponen total *disbursement* ODA, yaitu: *debt forgiveness, humanitarian aid, food aid, administrative cost, funding to NGO, student cost, refugee in donor countries* dan *aid not from main agencies*.



Gambar 8. *Mapping* efektivitas bantuan internasional

*Efektivitas pembangunan melingkupi dimensi yang lebih luas dari hanya tentang bantuan dan masalah keuangan. Bagi Donor, berbagai inovasi kebijakan diperlukan untuk mengembangkan kebijakan ekonomi yang lebih mandiri yang dapat mengentaskan kemiskinan dan berkelanjutan. Kebijakan ini mencakup kebijakan tentang utang dan bantuan internasional, perdagangan, investasi, pajak, migrasi, pemerintahan, dan keamanan.

2.3.4. Strategi Peningkatan Efektivitas Bantuan/Hibah Luar Negeri Indonesia

Indonesia adalah salah satu negara yang paling parah terkena krisis Asia pada 1997. Selama periode ini, bantuan bilateral dan multilateral sangat mengalir ke negara itu. Pencairan dana bantuan dipengaruhi oleh apakah pemerintah telah menerapkan persyaratan yang ditentukan. Hubungan kerjasama bantuan luar negeri antara Indonesia dan Mitra Pembangunan cenderung memiliki karakteristik saling ketergantungan.

Pemerintah Indonesia bersama 26 Negara/lembaga Donor telah menandatangani *Jakarta Commitment* pada Januari 2009 sebagai komitmen untuk meningkatkan efektivitas penggunaan pinjaman dan hibah untuk pembangunan. Kesepahaman yang dituangkan dalam *Jakarta Commitment* ini disepakati sebagai peta jalan untuk membantu menerapkan prinsip-prinsip fundamental dari agenda *aid effectiveness* pada tingkat nasional. Melalui *Jakarta Commitment: Aid for Development Effectiveness-Indonesia's Road Map to 2014*, Pemerintah Indonesia berusaha mewujudkan komitmen bersama yang telah disepakati dalam *Paris Declaration on Aid Effectiveness*.

Indonesia, sebagai negara berpenghasilan menengah dengan porsi bantuan luar negeri sebesar lima persen dari total pengeluaran negara, seharusnya hubungan dengan Donor bergeser dari model bantuan menjadi model pengembangan kemitraan. *Jakarta Commitment* merupakan pengakuan resmi perubahan hubungan ini. Komitmen ini membawa konsekuensi bahwa Pemerintah Indonesia harus memaksimalkan efektivitas semua sumber daya termasuk bantuan luar negeri. Peta jalan dalam *Jakarta Commitment* mengarah kepada pelaksanaan *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, yang menyepakati untuk memenuhi prinsip-prinsip dan komitmen mengenai efektivitas bantuan luar negeri (OECD, 2005).

Secara garis besar, *Jakarta Commitment* mendorong dan menyepakati isu-isu pengelolaan kerjasama pembangunan untuk lebih:

- Memperkuat kepemilikan nasional (*strengthening local ownership*)

- Membangun kerjasama pembangunan secara lebih efektif dan inklusif (*building more effective and inclusive partnerships*)
- Mengutamakan penyampaian hasil-hasil kerjasama yang dapat lebih dipertanggungjawabkan (*delivering and accounting for results*)

Komitmen Jakarta merupakan standar baru dalam bantuan kerja sama pembangunan yang mensyaratkan³⁹:

- a) kepemilikan nasional yang lebih kuat dalam mendefinisikan arsitektur dan proses bantuan,
- b) pergeseran dari hubungan donor-penerima menjadi paradigma kemitraan yang sederajat dan inovatif;
- c) beranjak dari bantuan keuangan menuju bantuan yang lebih strategis dan berperan sebagai katalis;
- d) peralihan dari bantuan berdasarkan proyek menjadi bantuan dengan pendekatan program;
- e) lebih fokus pada pengembangan kapasitas dan berorientasi pada hasil yang melekat pada program-program nasional;
- f) peningkatan akuntabilitas dan keselarasan antara Pemerintah dan Mitra Pembangunan.

Dalam hal ini OECD DAC mendukung bahwa arsitektur, proses bantuan dan institusionalisasi pembangunan harus direformasi dan dilakukan penyederhanaan struktur organisasi, instrument dan prosedur. Arsitektur bantuan internasional harus direviu dan dibangun ulang untuk menuju efektivitas pembangunan (*development effectiveness*).⁴⁰

Pemerintah telah menetapkan kebijakan penerimaan hibah melalui peraturan yang secara khusus mengatur penerimaan hibah. Kebijakan ini membuka seluas-luasnya hibah untuk masuk ke Indonesia. Namun justru target penerimaan hibah dalam Nota Keuangan APBN 2012 hanya Rp 0,8

³⁹ A4DES (2009). Laporan Tahunan Komitmen Jakarta 2009.

⁴⁰ OECD DAC (2010), International Cooperation Report 2010, page 30.

triliun. Target tersebut lebih rendah Rp3,8 triliun atau 82,2 persen jika dibandingkan dengan target APBN-P 2011 sebesar Rp4,7 triliun. Besarnya penerimaan hibah tergantung dari komitmen Negara Donor dan kepatuhan Kementerian/Lembaga penerima hibah untuk melaporkan hibah yang diterimanya. Penetapan penerimaan hibah dalam Nota Keuangan APBN 2012 ini terlihat terbalik dengan strategi kebijakan pengelolaan hibah Pemerintah. Pemerintah telah menyusun *roadmap* agenda peningkatan efektivitas bantuan internasional untuk efektivitas pembangunan.

Pada tataran operasional, pemerintah telah mengambil langkah-langkah strategis. Khusus mengenai hibah luar negeri, menerbitkan peraturan dengan kebijakan yang membuka seluas-luasnya terhadap masuknya hibah dan menyederhanakan prosedur penerimaan hibah, kemudian pemerintah juga telah melakukan reformasi keuangan publik dengan menerapkan system penganggaran berbasis kinerja dan pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (MTEF), dan menerbitkan peraturan menteri mengenai akuntansi hibah.

Pada tataran koordinasi, pemerintah telah membentuk *Aid for Development Effectiveness Secretariat* (A4DES) sebagai pelaksanaan *Jakarta Commitment* dan melakukan sosialisasi dan diseminasi kebijakan terkait hibah luar negeri kepada seluruh pemangku kepentingan.

2.2.6 Kerangka konseptual pemecahan masalah

Sesuai dengan permasalahan yang diangkat yaitu kebijakan pengembangan mekanisme pengelolaan hibah luar negeri yang secara langsung terkait dengan pengelolaan keuangan Negara, dan berdasarkan uraian studi kepustakaan diatas, maka kerangka konseptual pemecahan masalah bersumber pada faktor kualitas pemerintah penerima hibah (*quality of government recipient*).

Dalam faktor kualitas pemerintah penerima ini terdapat dua prinsip efektivitas yang sangat relevan untuk menjawab permasalahan penelitian, yaitu prinsip *ownership* dan *alignment*. Prinsip *ownership* mensyaratkan

adanya kepemimpinan pemerintah dalam kebijakan pembangunan yang ditunjukkan dengan indikator terdapat strategi pembangunan operasional (yaitu program bantuan tertuang dalam RPJM dan RKP, Renstra Kementerian/Lembaga dan Renja Kementerian/Lembaga). Kemudian prinsip alignment mensyaratkan adanya keselarasan dengan system dan prosedur Negara penerima atau *use of country system and procedures*, yang ditunjukkan dengan indikator: *on plan, on budget, on parliament, on treasury, on procurement, on accounting, on auditing, dan on reporting*.



BAB 3 METODE PENELITIAN

3.1. Metode Penelitian

Metode penelitian digunakan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian dan metode penelitian yang digunakan harus tepat dan sesuai dengan masalah penelitian. Menurut Ascarya (2009) dijelaskan bahwa masalah ekonomi dan keuangan tidak hanya berkaitan dan dapat diukur dengan aspek kuantitatif yaitu sosial, politik, perilaku, hubungan antar pelaku ekonomi, dan sebagainya, aspek tersebut tidak dapat diabaikan dalam model; pendekatan kualitatif dapat menjembatani kekurangan pendekatan kuantitatif. Erlina (2010) menyatakan bahwa paradigma kualitatif merupakan paradigma penelitian yang menekankan pada pemahaman mengenai masalah-masalah dalam kehidupan sosial berdasarkan kondisi realitas atau *natural setting* yang holistik, kompleks, dan rinci.

Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, dimana peneliti adalah instrumen kunci, dengan teknik pengambilan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna daripada generalisasi. Hal ini sangat sesuai dengan tujuan telaahan yang mencoba menangkap berbagai kebijakan (dari strategi hingga operasional) pengelolaan hibah luar negeri lalu menganalisa dan memberikan rekomendasi perbaikan kebijakan.

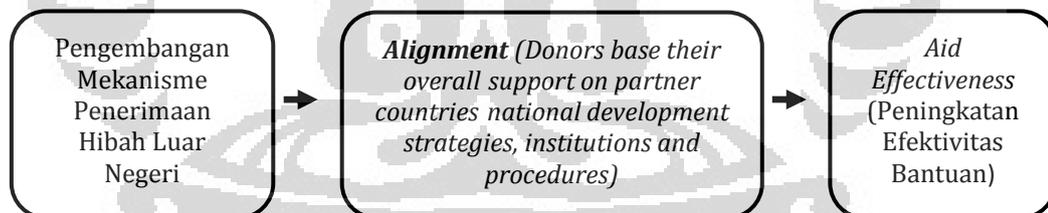
Penelitian ini menggunakan metodologi deskriptif dan kualitatif. Metode deskriptif berdasarkan studi literatur yang menggunakan data primer baik *online* maupun *offline* dari instansi terkait seperti Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan, Bappenas, dokumen *country strategy partnership* lembaga donor di Indonesia, Kementerian Pendidikan Nasional dan OECD serta data sekunder dari publikasi

akademis seperti buku, jurnal dan artikel. Data sekunder dari publikasi akademik menyediakan alat untuk analisis dalam penelitian ini, terutama untuk menganalisis pola pengembangan pengelolaan hibah luar negeri untuk meningkatkan efektivitas bantuan sesuai dengan tujuan penelitian.

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan dalam penilaian data:

- a) Pendekatan induktif, dengan alasan bahwa kebijakan pengembangan mekanisme hibah luar negeri merupakan salah satu agenda peningkatan efektivitas bantuan luar negeri seperti termuat dalam *road map* Jakarta Commitment, data dianalisis bukan diukur.
- b) Pendekatan partisipatif, mengumpulkan pendapat dari beberapa pemangku kepentingan di Indonesia (Pemerintah dan Lembaga Donor).

Untuk melakukan analisa terhadap kebijakan pengelolaah hibah luar negeri terkait peningkatan efektivitas pengelolaannya akan digunakan kerangka pikir analisis seperti dalam ilustrasi dibawah ini.



3.2. Prosedur Penelitian

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan dalam penilaian data:

- a) Pendekatan induktif, dengan alasan bahwa kebijakan pengembangan mekanisme hibah luar negeri merupakan salah satu agenda peningkatan efektivitas bantuan luar negeri seperti termuat dalam *road map* Komitmen Jakarta, data dianalisis bukan diukur.

- b) Pendekatan partisipatif, mengumpulkan pendapat dari beberapa pemangku kepentingan di Indonesia (Pemerintah dan Donor).

Langkah-langkah yang ditempuh untuk melakukan analisis dalam penelitian ini setidaknya mencakup langkah-langkah sebagai berikut:

1. Memilih dan menetapkan variabel efektivitas penerimaan hibah. Indikator efektivitas mengacu pada indikator *aid effectiveness Paris Declaration* dengan fokus pada indikator yang berkaitan dengan mekanisme penerimaan hibah.
2. Melakukan *assessment* terhadap kebijakan mekanisme pengelolaan hibah dan *assessment* pada implementasi mekanisme pengelolaan hibah tersebut pada program hibah luar negeri sektor pendidikan yang diterima Pemerintah dari tahun 2008 – 2011. *Assessment* dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis kebijakan, peraturan dan data-data tentang pengelolaan hibah, melakukan wawancara dengan pihak terkait.
3. Melakukan analisis terhadap implementasi kebijakan mekanisme pengelolaan hibah berdasarkan variable dan indikator efektivitas *use of country systems*. Kemudian melakukan pengkajian terhadap pengembangan kebijakan mencakup *roadmap* agenda peningkatan efektivitas bantuan luar negeri dan Komitmen Jakarta, serta menggunakan referensi pendukung berupa hasil studi *Aid Effectiveness Country Report* dari GRS II CIDA, hasil *survey on aid effectiveness* OECD dan tidak menutup kemungkinan referensi lain terkait.
4. Melakukan perbandingan secara terbatas untuk indikator *use of country system* antara hasil penelitian dan hasil analisis implementasi kebijakan pengelolaan hibah terhadap hasil *survey aid effectiveness* OECD terhadap agenda Indonesia dalam peningkatan efektivitas bantuan.
5. Merumuskan hasil penelitian.

3.3. Jenis dan sumber data

Dalam penelitian ini pengambilan data dilakukan melalui data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh secara langsung dengan menggunakan instrumen dalam bentuk wawancara mendalam dan kuesioner. Kuesioner yang digunakan dikembangkan sendiri oleh peneliti berdasarkan teori yang terkait serta praktek yang terjadi di lapangan.

Data sekunder untuk penelitian dan kebutuhan analisis, informasi tentang kebijakan dan praktek pengelolaan hibah luar negeri Indonesia yang menjadi rujukan adalah berupa dokumen-dokumen berupa Peraturan Pemerintah dan peraturan pelaksanaannya, laporan hibah luar negeri, laporan pelaksanaan proyek, laporan kerjasama pembangunan dari berbagai lembaga donor yang beroperasi di Indonesia, laporan/kajian pelaksanaan *Paris Declaration* yang diperoleh dari OECD serta laporan kemajuan pencapaian Komitmen Jakarta dari Bappenas. Adapun referensi tentang pengelolaan hibah luar negeri mengacu pada berbagai *paper* dan kajian tentang pengelolaan bantuan luar negeri, modul-modul internasional terkait efektivitas bantuan luar negeri serta berbagai peraturan dan buku pedoman pengelolaan hibah luar negeri.

3.4. Narasumber Penelitian

Narasumber dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan hibah luar negeri terutama untuk sektor pendidikan meliputi:

- Pejabat dan staf Direktorat Pendanaan Luar Negeri Bilateral Bappenas
- Pejabat dan staf Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan
- Pejabat dan Staf Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Pertama dan Pengelola Hibah BOS Trainin di Kementerian Pendidikan Nasional

- Program Manager sektor pendidikan AusAID Indonesia
- Program Manager bidang pendidikan USAID Indonesia
- World Bank Indonesia, Human Development Sector, Team Leader Education Division dan Operation Officer.

3.5. Teknik Pengumpulan Data dan Pengembangan Instrumen Penelitian

Data primer untuk pendekatan kualitatif diperoleh dengan melakukan wawancara mendalam (*in depth interview*). Sementara itu pengumpulan data primer dengan pendekatan kuantitatif dilakukan dengan teknik *survey* melalui kuesioner. Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan :

a. Wawancara

Teknik ini dilakukan karena memerlukan komunikasi atau hubungan langsung dengan responden, yaitu dengan wawancara tatap muka. Metode ini diaplikasikan untuk menggali data tentang mekanisme dan pelaksanaan pengelolaan hibah luar negeri, agenda peningkatan efektivitas hibah serta kebijakan pemerintah dalam peningkatan efektivitas hibah.

b. Teknik Pendekatan partisipatif

Teknik Pendekatan partisipatif, mengumpulkan pendapat dari beberapa pemangku kepentingan di Indonesia (Pemerintah dan Lembaga Donor).

Sedangkan data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan diperlukan untuk memperoleh gambaran tentang penelitian-penelitian lain yang berhubungan dengan penelitian dalam tesis ini, kemudian juga menghubungkan penelitian tesis dengan dialog yang lebih luas dan berkesinambungan tentang topik yang sama, dan memberi kerangka untuk melakukan analisis terhadap topik penelitian. Studi kepustakaan dilakukan dengan mempelajari sejumlah literatur, jurnal, paper, naskah akademis dan tesis yang dinilai mampu memberikan

kerangka teori bagi penelitian ini. Peneliti juga mempelajari berita-berita yang banyak terdapat di media massa, baik cetak maupun *online*, mengenai dinamika fenomena sosial yang diteliti. Selanjutnya peneliti juga mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan dalam berbagai tingkatan mengenai pengelolaan keuangan negara dan kelembagaan institusi pemerintah. Hal ini dilakukan untuk memahami konteks permasalahan sehingga dapat melakukan analisis secara tajam dan mendalam. Di samping itu, peneliti juga memanfaatkan data sekunder yang diperoleh baik dari Kementerian Keuangan, Kementerian Pendidikan Nasional, Bappenas, dan Lembaga Donor di Indonesia.

3.6. Operasionalisasi Variabel

Definisi operasional variabel adalah merupakan batasan terhadap variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian ini. Dengan kata lain definisi operasional adalah suatu petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Mengacu pada definisi pengelolaan keuangan publik menurut Mokoro (2008) dalam kerangka efektivitas bantuan internasional maka variabel yang menjadi ukuran efektivitas pengelolaan hibah yang digunakan dalam penelitian ini adalah apabila pengelolaan hibah menggunakan system dan prosedur Negara mitra (*use of country systems*), yaitu sebagai berikut :

Tabel 4. Definisi operasional variabel efektivitas hibah dan *using country PFM systems*

Prinsip <i>aid effectiveness</i>	Variabel operasional	Indikator	Pengukuran
<u>Alignment</u> ; <i>Use of strengthened country system:</i>	<i>On plan</i>	Program dan proyek hibah luar negeri terintegrasi dalam Rencana Strategis Kementrian /Lembaga penerima hibah,	Kegiatan hibah terdapat dalam rencana kerja tahunan dan ditampung dalam RKA-KL
	<i>On budget</i>	Pembiayaan program dan proyek hibah luar negeri terintegrasi dalam anggaran	Kegiatan hibah dianggarkan dalam DIP A K/L terkait

(lanjutan tabel 4)

Prinsip aid effectiveness	Variabel operasional	Indikator	Pengukuran
	<i>On parliament</i>	Pembiayaan hibah luar negeri dan pembelanjannya mendapat persetujuan legislatif.	Usulan kegiatan dan anggaran hibah dibahas dan disetujui oleh legislatif
	<i>On treasury</i>	Pembiayaan hibah luar negeri tercatat dalam pos penerimaan pemerintah dan dikelola dengan prosedur perundangan yang berlaku.	Telah dibuka rekening khusus dan disusun peraturan khusus sebagai dasar pengelolaan hibah dan mengatur prosedur penarikan hibah.
	<i>On accounting</i>	Pembiayaan hibah luar negeri dicatat dalam sistem akuntansi pemerintah, sejalan dengan sistem akuntansi hibah	Pencatatan keuangan berdasarkan sistem akuntansi hibah
	<i>On procurement</i>	Pembiayaan hibah luar negeri untuk pengadaan barang dan jasa dilaksanakan mengikuti sistem pengadaan pemerintah	Pengadaan barang/ jasa dilakukan dengan menggunakan prosedur pengadaan berdasar Keppres 80/2004 atau Perpres 54/2010
	<i>On auditing</i>	Pembiayaan hibah luar negeri diperiksa/diaudit berdasarkan sistem pemeriksaan/audit pemerintah.	Dilakukan pemeriksaan oleh lembaga pemerintah (BPKP) dan/atau audit oleh BPK
	<i>On reporting</i>	Pembiayaan hibah luar negeri dilaporkan dalam laporan keuangan pemerintah.	Disusun laporan pertanggungjawaban dan menjadi bagian dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat

3.7. Teknik Analisa Data

Pada hakikatnya analisis data adalah sebuah kegiatan untuk mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberi kode, dan mengkategorikannya sehingga diperoleh suatu temuan berdasarkan fokus atau masalah yang ingin dijawab. Analisis data kualitatif sebenarnya sudah dimulai saat peneliti mulai mengumpulkan data, dengan cara memilah mana data yang sesungguhnya penting atau tidak. Ukuran penting dan tidaknya mengacu pada kontribusi data tersebut pada upaya menjawab fokus penelitian.

Menurut Sugiyono (2005: 89) analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh melalui hasil wawancara, catatan lapangan, dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain. Adapun tujuan dari analisis data adalah sebagai berikut (Hasan, 2002: 98):

1. Data dapat diberi arti makna yang berguna dalam memecahkan masalah-masalah penelitian.
2. Memperlihatkan hubungan-hubungan antara fenomena yang terdapat dalam penelitian.
3. Untuk memberikan jawaban terhadap hipotesis yang diajukan dalam penelitian.
4. Bahan untuk membuat kesimpulan serta implikasi-implikasi dan saran-saran yang berguna untuk kebijakan penelitian selanjutnya.

Dalam melakukan penelitian terhadap pengembangan kebijakan mekanisme pengelolaan hibah luar negeri, pertama-tama peneliti menentukan pertanyaan penelitian yang relevan dengan fenomena permasalahan yang diteliti. Selanjutnya peneliti melakukan penggalan data pustaka untuk menyusun pedoman wawancara yang akan digunakan sebagai alat penggalan data kepada beberapa narasumber dari berbagai latar belakang, yang dipandang memiliki kompetensi dalam hal pengelolaan keuangan negara, khususnya pengelolaan hibah luar negeri.

Teknik analisa data yang digunakan untuk menganalisis dalam penelitian ini adalah analisa deskriptif yaitu metode yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data, menyusun, menginterpretasikan sehingga diperoleh gambaran yang jelas terhadap masalah yang diteliti. Teknik analisa data bersifat non statistik, karena data-data yang dikumpulkan bukan berupa angka. Teknik analisa data deskriptif dengan

pendekatan kualitatif, yakni menggunakan data dan informasi yang diperoleh langsung dari narasumber kemudian dianalisis menggunakan landasan teori yang ada dan memaparkan secara sistematis berdasarkan fakta yang ada.

Teknik pengolahan dan analisis data dilakukan melalui tiga jalur analisis data kualitatif yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Menurut Sitorus (1998), reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data pada penelitian ini diambil dari catatan harian penulis dan rekaman yang didapat dari hasil analisis wawancara mendalam dan pengamatan berpartisipatif. Reduksi dilakukan dengan menulis ulang catatan harian dan rekaman wawancara dengan mengelompokkannya sesuai dengan topik wawancara penelitian.

3.7. Keabsahan dan Keajegan Penelitian

Yin (2003) mengajukan empat kriteria keabsahan dan keajegan yang diperlukan dalam suatu penelitian pendekatan kualitatif. Empat hal tersebut adalah sebagai berikut :

1. Keabsahan konstruk (*Construct validity*)

Keabsahan bentuk batasan berkaitan dengan suatu kepastian bahwa yang diukur benar-benar merupakan variabel yang ingin diukur. Keabsahan ini juga dapat dicapai dengan proses pengumpulan data yang tepat. Salah satu caranya adalah dengan proses triangulasi, yaitu tehnik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau Sebagai pembanding terhadap data itu. Menurut Patton (1990) ada 4 macam triangulasi sebagai tehnik pemeriksaan untuk mencapai keabsahan, yaitu :

a. Triangulasi data

Menggunakan berbagai sumber data seperti dokumen, arsip, hasil wawancara, hasil observasi atau juga dengan mewawancarai lebih dari satu subjek yang dianggap memiliki sudut pandang yang berbeda.

b. Triangulasi Pengamat

Adanya pengamat di luar peneliti yang turut memeriksa hasil pengumpulan data. Dalam penelitian ini, dosen pembimbing studi kasus bertindak sebagai pengamat (*expert judgement*) yang memberikan masukan terhadap hasil pengumpulan data.

c. Triangulasi Teori

Penggunaan berbagai teori yang berlainan untuk memastikan bahwa data yang dikumpulkan sudah memasuki syarat. Berbagai teori telah dijelaskan pada Bab II untuk dipergunakan dan menguji data tersebut.

d. Triangulasi metode

Penggunaan berbagai metode untuk meneliti suatu hal, seperti metode wawancara dan observasi. Peneliti melakukan metode wawancara yang ditunjang dengan metode observasi pada saat wawancara dilakukan.

2. Keabsahan Internal (*Internal validity*)

Keabsahan internal merupakan konsep yang mengacu pada seberapa jauh kesimpulan hasil penelitian menggambarkan keadaan yang sesungguhnya. Keabsahan ini dapat dicapai melalui proses analisis dan interpretasi yang tepat. Aktivitas dalam melakukan penelitian kualitatif akan selalu berubah dan tentunya akan mempengaruhi hasil dari penelitian tersebut. Walaupun telah dilakukan uji keabsahan internal, tetap ada kemungkinan munculnya kesimpulan lain yang berbeda.

3. Keabsahan Eksternal (*Eksternal validity*)

Keabsahan eksternal mengacu pada seberapa jauh hasil penelitian dapat digeneralisasikan pada kasus lain. Walaupun dalam penelitian kualitatif memiliki sifat tidak ada kesimpulan yang pasti, penelitian kualitatif tetapi dapat dikatakan memiliki keabsahan eksternal terhadap kasus-kasus lain selama kasus tersebut memiliki konteks yang sama.

4. Keajegan (*Reabilitas*)

Keajegan merupakan konsep yang mengacu pada seberapa jauh penelitian berikutnya akan mencapai hasil yang sama apabila mengulang penelitian yang sama.

Dalam penelitian ini, keajegan mengacu pada kemungkinan peneliti selanjutnya memperoleh hasil yang sama apabila penelitian dilakukan sekali lagi dengan subjek yang sama. Hal ini menunjukkan bahwa konsep keajegan penelitian kualitatif selain menekankan pada desain penelitian, juga pada cara pengumpulan data dan pengolahan data.

3.8. Keterbatasan Penelitian

Penelitian mengenai kebijakan pengembangan mekanisme pengelolaan hibah luar negeri ini dihadapkan pada beberapa keterbatasan, yaitu kebijakan mekanisme pengelolaan hibah luar negeri adalah kebijakan yang dinamis dan multidimensi, berkaitan dengan banyak pihak dan melibatkan banyak faktor, sehingga senantiasa mengalami perkembangan seiring perubahan kondisi sosial, politik dan ekonomi bangsa. Penelitian mengenai efektivitas mekanisme pengelolaan hibah luar negeri sektor pendidikan ini tidak dapat memberikan gambaran utuh keseluruhan agenda peningkatan efektivitas hibah dimaksud, karena hanya difokuskan pada suatu tahap dalam keseluruhan dinamikanya.

BAB 4

ANALISIS MEKANISME PENERIMAAN HIBAH LANGSUNG

4.1. Analisis Kebijakan Mekanisme Penerimaan Hibah Luar Negeri

4.1.1. Analisis Situasi

Menilai tingkat efektivitas hibah tidak dapat dianalisis hanya berdasarkan prinsip *alignment – use of country system*, tetapi harus dikaji dengan seluruh prinsip *aid effectiveness* dan seluruh indikatornya seperti termuat dalam *Paris Declaration 2005* dan *Jakarta Commitment* (terlampir). Untuk analisis efektivitas mekanisme penerimaan hibah, akan dikaji dari disiplin pengelolaan keuangan negara yaitu berdasarkan sistem perencanaan, penganggaran, penatausahaan, akuntansi, pengadaan barang/jasa, pemeriksaan dan pelaporan.

Penerimaan hibah luar negeri secara langsung oleh Kementerian/Lembaga telah berlangsung sejak sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011 ini diberlakukan, dan sering tidak dilaporkan kepada Kementerian Keuangan. Sehingga hibah luar negeri yang merupakan penerimaan negara tidak tercatat dalam APBN. Menurut UU 17/2003 dan UU 1/2004 disebutkan bahwa seluruh penerimaan negara harus tercatat dalam APBN dan Pemerintah dapat menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan UU APBN. Pengaturan ini bermakna bahwa penerimaan hibah harus melalui proses perencanaan dan penganggaran. Sedangkan mekanisme penerimaan Hibah Langsung dilakukan tanpa melalui proses perencanaan dan penganggaran, karena sering hibah diterima ketika APBN sudah disetujui dan dalam tahun berjalan.

Mekanisme penerimaan Hibah Langsung seperti diatur dalam PP 10 Tahun 2011 ini bertujuan menyederhanakan proses penerimaan hibah, dengan memotong proses perencanaan dan penganggaran. Namun hibah yang diterima tetap dicatat dalam dokumen pelaksanaan anggaran dan

dilaporkan realisasinya. Sehingga terkesan melegalisasikan praktek penerimaan Hibah Langsung yang selama ini terjadi.

Beberapa peraturan setingkat perundang-undangan yang menjadi dasar pengaturan penerimaan hibah adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara:
 - a. Pasal 3 ayat 5: Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN. APBN merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR.
 - b. Pasal 23, ayat 1: Pemerintah Pusat dapat memberikan hibah/pinjaman kepada atau menerima hibah/pinjaman dari pemerintah/lembaga asing dengan persetujuan DPR.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara:
 - a. Pasal 12 ayat 2: Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui Rekening Kas Umum Negara.
 - b. Pasal 38 ayat 1: Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam UU APBN.
 - c. Pasal 38 ayat 4: Tata cara pengadaan utang dan/atau penerimaan hibah baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri serta penerusan utang atau hibah luar negeri kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD, diatur dengan peraturan pemerintah.

Ketentuan terkait pengaturan hibah dalam peraturan perundangan tersebut diatas merupakan ketentuan-ketentuan prinsip yang harus

dipenuhi dalam kebijakan pengembangan mekanisme penerimaan hibah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011.

Di dalam Laporan Perkembangan Pinjaman dan Hibah Triwulan II tahun 2011 disadari oleh Pemerintah bahwa pengelolaan hibah belum dilaksanakan secara efektif.¹ Sampai dengan saat ini, hibah yang diterima dan dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga masih banyak yang diadministrasikan secara *off-budget*, sedangkan menurut Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara, penerimaan hibah sebagai bagian dari penerimaan dan belanja negara harus dipertanggungjawabkan dalam APBN.

Peraturan mengenai hibah pemerintah yang ada belum efektif untuk mendorong Kementerian/Lembaga agar menatausahakan hibah yang diterima melalui mekanisme *on-budget*. Ketidaktertiban institusi penerima dan pelaksana hibah dalam mengelola hibah antara lain disebabkan karena aturan tentang hibah dinilai belum lengkap dan

¹ Antara lain disebabkan karena belum efektifnya Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang selaku Pengguna Anggaran /Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) dalam melakukan pengelolaan hibah. Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang baru terbentuk pada akhir tahun 2006 yaitu berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 466/PMK.01/2006 tanggal 12 Desember 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan, yang secara nyata baru efektif beroperasi pada awal tahun 2007. Laporan data hibah baru dilaporkan sejak laporan triwulan I tahun 2010. Informasi yang disampaikan masih memungkinkan untuk dilakukan penyempurnaan agar dapat memberikan penjelasan secara komprehensif terhadap evaluasi pelaksanaan hibah. Hal ini disebabkan karena berbagai kendala dalam menghimpun informasi terkait hibah, antara lain: (a) sampai saat ini masih banyak hibah yang ditandatangani langsung oleh Kementerian/Lembaga penerima hibah dan bukan oleh Kementerian Keuangan sebagaimana yang diatur dalam PP No 10 Tahun 2011, (b) adanya hibah yang tidak diajukan permintaan nomor register, (c) masih banyak Kementerian/Lembaga yang tidak melaporkan pelaksanaan hibahnya kepada Kementerian Keuangan secara triwulanan sesuai ketentuan PP No 10 tahun 2011, (d) masih banyaknya pemberi hibah (*donors*) yang tidak menyampaikan dokumen NoD (*Notice of Disbursement*) kepada Kementerian Keuangan (dalam hal ini Direktorat Evaluasi, Akuntansi, dan Setelmen – Ditjen Pengelolaan Utang) yang merupakan dokumen/bukti adanya aliran dana atau transfer dana dari pemberi hibah kepada Pemerintah Indonesia. Total perjanjian hibah yang telah ditandatangani sampai dengan 30 Juni 2011 tercatat sebanyak 1.588 hibah dengan nilai USD 8.388,1 juta. Berdasarkan dokumen *Notice of Disbursement* (NoD) penyerapan hibah pada tahun 2011 sampai dengan triwulan II adalah sebesar sebesar USD 81,3 juta.

belum mengakomodasi kebutuhan manajemen hibah yang disyaratkan oleh pemberi hibah.

Untuk menjamin terwujudnya penerimaan hibah yang transparan dan akuntabel, maka penerimaan hibah harus ditatausahakan dengan baik, diadministrasikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, dilakukan publikasi informasi, dilakukan monitoring, evaluasi, dan pengawasan secara terus-menerus. Disamping itu, agar dapat tercipta tertib administrasi, maka penerimaan hibah yang tidak dilaksanakan melalui mekanisme APBN (*off-budget*), dengan sendirinya tidak berhak memperoleh fasilitas perpajakan dan kepabeanan.² Dalam praktiknya, penerimaan hibah sangat beragam sehingga diperlukan pengaturan yang dapat menampung keinginan pemberi hibah dan sekaligus memenuhi prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang akuntabel.

Hibah Pemerintah memerlukan dasar hukum yang ditetapkan dengan suatu peraturan pemerintah untuk menjamin terlaksananya tertib administrasi dan pengelolaan Hibah. Dasar hukum pengelolaan hibah luar negeri telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah Luar Negeri serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri. Namun dalam perkembangannya, ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tersebut dipandang tidak lagi sesuai dengan

² Menurut PP No 42 tahun 1995, pasal 1: Bea Masuk dan Bea Masuk Tambahan yang terutang sejak 1 April 1995 atas impor dalam rangka pelaksanaan Proyek Pemerintah yang dibiayai dengan hibah atau dana pinjaman luar negeri, dibebaskan ; pasal 2: Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah yang terutang sejak tanggal 1 April 1995 atas impor serta penyerahan Barang dan Jasa dalam rangka pelaksanaan Proyek Pemerintah yang dibiayai dengan hibah atau dana pinjaman, tidak dipungut. Menurut PP. No 25 Tahun 2001 (Perubahan ketiga atas PP. No 42 Tahun 1995), pasal 1: Pajak Penghasilan yang terutang atas penghasilan yang diterima atau diperoleh kontraktor, konsultan, dan pemasok (supplier) utama dari pekerjaan yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan proyek-proyek Pemerintah yang dibiayai dengan dana hibah dan atau pinjaman luar negeri, ditanggung Pemerintah.

perkembangan serta tuntutan terhadap prinsip pengelolaan Hibah yang baik (*good governance*).

Dalam kenyataannya, banyak hibah yang diterima pemerintah tidak terkait dengan pinjaman, bentuk hibah yang sangat beragam (uang tunai, barang, jasa), serta beragamnya permasalahan kelembagaan, manajerial, dokumentasi, dan penatausahaan. Untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemanfaatan pinjaman luar negeri dan hibah dan untuk menyesuaikan perkembangan pengelolaan pinjaman luar negeri dan penerimaan hibah, perlu melakukan penyempurnaan pengaturan pinjaman luar negeri dan hibah. Dalam *road map Jakarta Commitment* disebutkan bahwa perbaikan/revisi Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 merupakan salah satu agenda peningkatan efektivitas bantuan untuk pembangunan.

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 direvisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah, yang dimaksudkan sebagai perangkat peraturan yang mengatur tata kelola pinjaman dan hibah secara komprehensif meliputi mekanisme/prosedur, manajerial, dokumentasi, dan kerangka kelembagaan. Secara mendasar perbaikan mengenai pengaturan hibah dalam peraturan tersebut meliputi:

1. Ruang Lingkup yang diatur dalam PP adalah hibah yang bersumber dari Dalam Negeri dan hibah yang bersumber dari Luar Negeri.
2. Tujuan penerimaan hibah diatur dengan lebih jelas, yaitu:
 - a) mendukung program prioritas pembangunan nasional
 - b) mendukung penanggulangan bencana alam dan bantuan kemanusiaan;
 - c) melaksanakan kegiatan lainnya yang mendukung program pemerintah
3. Pengaturan mengenai prinsip-prinsip dalam penerimaan hibah, meliputi:

- a) memberikan manfaat bagi bangsa Indonesia;
 - b) tidak disertai ikatan politik dan keuangan, tidak memiliki muatan yang dapat mengganggu keamanan Negara, tidak bernuansa suku, agama, ras, dan antar golongan, dan tidak berpotensi merugikan kepentingan Negara;
 - c) tidak memberatkan keuangan negara;
 - d) dilaksanakan secara tertib, transparan dan akuntabel
 - e) hanya digunakan sesuai kesepakatan dalam Perjanjian Hibah.
4. Pengaturan kembali mengenai bentuk hibah, meliputi:
- a) Uang tunai,
 - b) Uang untuk membiayai kegiatan
 - c) Barang
 - d) Jasa, dan
 - e) Surat berharga
5. Pengaturan mengenai jenis hibah, meliputi:
- a) hibah yang direncanakan, yaitu hibah yang melalui mekanisme perencanaan di Bappenas, antara lain untuk kegiatan yang terkait dengan persiapan dan/atau pelaksanaan suatu pinjaman, dan kegiatan-kegiatan dalam kerangka ODA;
 - b) Hibah Langsung, yaitu hibah yang tidak melalui proses perencanaan di Bappenas, antara lain untuk kegiatan seminar, workshop, training, bantuan bencana alam, dan kegiatan yang dilaksanakan sendiri oleh Pemberi Hibah;
 - c) memberikan kewenangan penandatanganan Hibah Langsung kepada Kementerian/Lembaga, namun tetap menerapkan kewajiban untuk mencatatkan setiap penerimaan hibah di Kementerian Keuangan.
6. Pengaturan mengenai Dana Perwalian (*Trust Funds*), meliputi:

- a) Menteri Keuangan dapat membentuk Dana Perwalian (*Trust Fund*) untuk menampung penerimaan Hibah dalam bentuk uang sesuai dengan tujuan yang ditentukan oleh Pemerintah dan Pemberi hibah.
 - b) Dana Perwalian (*Trust Fund*) adalah dana hibah yang diberikan oleh satu atau beberapa Pemberi Hibah yang dikelola dalam suatu rekening yang tujuan penggunaannya secara khusus telah ditentukan.
 - c) Ketentuan mengenai tata cara pembentukan dan mekanisme penarikan Dana Perwalian diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan.
7. Mempertegas pengaturan mengenai monitoring, evaluasi hibah:
- a) Kementerian Negara/Lembaga/ Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD/ dan lembaga lain yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan pelaksana kegiatan menyampaikan laporan kepada Menteri dan Menteri Perencanaan secara triwulanan mengenai proses pengadaan barang/jasa, realisasi penyerapan hibah, dan kemajuan fisik kegiatan;
 - b) Menteri Keuangan, Menteri Perencanaan, dan Menteri/Pimpinan Lembaga pelaksana kegiatan melakukan monitoring dan evaluasi triwulanan;
8. Mempertegas pengaturan kembali mengenai Pelaporan:
- a) Menteri Perencanaan mengeluarkan laporan kinerja pelaksanaan kegiatan yang dibiayai hibah yang memuat perkembangan pelaksanaan kegiatan dan langkah tindak lanjut yang diperlukan untuk penyelesaian masalah yang dihadapi
 - b) Menteri Keuangan menerbitkan laporan triwulanan realisasi penyerapan hibah atas pelaksanaan kegiatan hibah

- c) Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan melakukan koordinasi dalam melaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kegiatan yang dibiayai hibah.

Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 ini, pengaturan mengenai penerimaan Hibah diarahkan untuk seluas-luasnya membuka masuknya Hibah kepada Pemerintah baik yang bersumber dari dalam negeri maupun yang bersumber dari luar negeri, namun dengan tetap menjaga kehati-hatian, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses penerimaannya. Oleh karena itu, Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengusahakan penerimaan Hibah secara lebih luas dalam koridor prinsip-prinsip penerimaan Hibah yang baik.

Mekanisme penerimaan Hibah dipermudah dan disederhanakan sehingga tidak menimbulkan proses birokrasi yang rumit yang dapat menimbulkan disinsentif bagi calon pemberi Hibah karena terkesan dipersulit. Terdapat terdapat dua alternatif dalam proses penerimaan hibah, yaitu hibah yang dilaksanakan melalui mekanisme Perencanaan³ dan Hibah Langsung, yaitu hibah yang pengelolaannya tidak melalui mekanisme Perencanaan namun tetap diregistrasikan dan ditatausahakan.

Kedua alternatif penerimaan hibah tersebut, diharapkan dapat menjembatani perbedaan kepentingan dari calon Pemberi Hibah yang menghendaki kemudahan dalam pemberian hibah dan *accountability requirement* yang dapat diterima, serta kepentingan

³ Penerimaan Hibah melalui mekanisme Perencanaan diawali dari Menteri Perencanaan menyusun rencana kegiatan jangka menengah dan tahunan yang bersumber dari Hibah dengan berpedoman pada RPJM. Rencana kegiatan jangka menengah dan tahunan mencakup: a) rencana pemanfaatan Hibah; dan b) DRKH (Daftar Rencana Kegiatan Hibah). Kemudian Menteri/Pimpinan Lembaga mengusulkan kegiatan yang akan dibiayai dengan Hibah kepada Menteri Perencanaan untuk dilakukan penilaian terhadap usulan kegiatan tersebut. Hasil penilaian dituangkan dalam DRKH dan disampaikan kepada Menteri Keuangan. Berdasarkan DRKH tersebut Menteri Keuangan mengusulkan kegiatan yang dibiayai dengan Hibah kepada calon Pemberi Hibah.

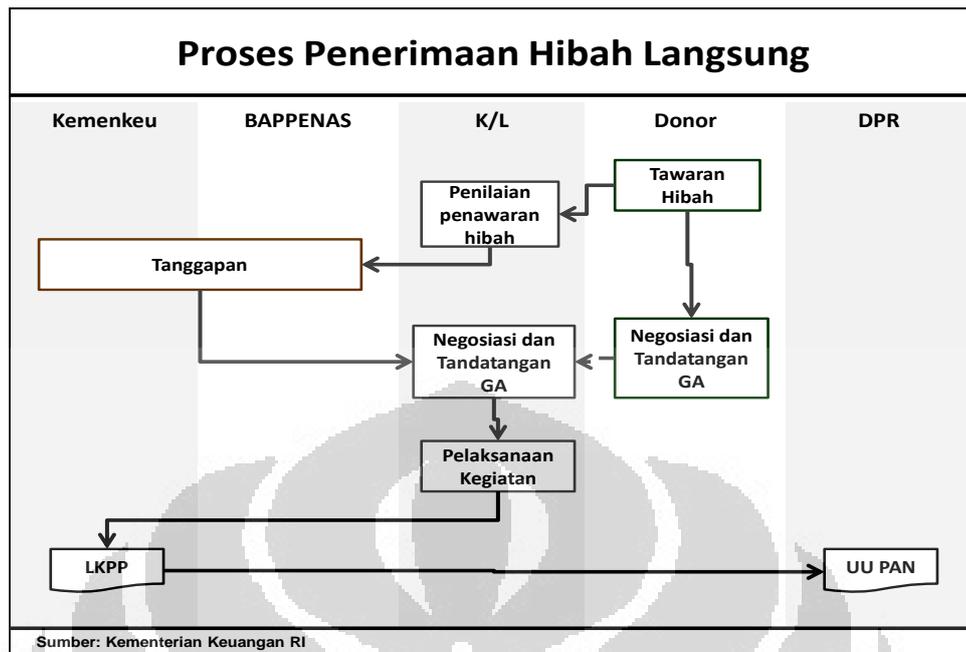
Pemerintah sebagai penerima hibah yang menghendaki penerimaan Hibah harus mengikuti ketentuan APBN dengan proses yang dianggap kurang memberi kemudahan, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada seluruh pemangku kepentingan.

4.1.2. Analisis Kebijakan Berdasarkan Indikator Efektivitas Hibah

Mekanisme penerimaan hibah yang dikembangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011 adalah mekanisme penerimaan Hibah Langsung. Seperti telah dibahas pada Bab II, indikator efektivitas hibah mengacu pada prinsip efektivitas bantuan *Paris Declaration* 2005 yaitu prinsip *alignment* yang mensyaratkan diterapkannya sistem pengelolaan keuangan publik (*use of country systems*) dalam pengelolaan hibah. Indikator efektivitas pengelolaan hibah yang digunakan mengacu pada Mokoro (2008) yaitu: *on plan, on budget, on parliament, on treasury, on procurement, on accounting, on audit, dan on reporting.*

Mekanisme penerimaan Hibah Langsung secara umum meliputi prosedur penerimaan, panganggaran dan pelaksanaan hibah, penatausahaan, pengadaan barang/jasa, prosedur pemantauan, evaluasi, pelaporan dan pengawasan, publikasi, serta pertanggungjawaban. Terdapat perbedaan mekanisme penerimaan Hibah Langsung berupa uang dan Hibah Langsung berupa barang dan jasa terutama dalam mekanisme penganggarannya.

Mekanisme penerimaan Hibah Langsung tergambar dalam gambar dibawah ini.



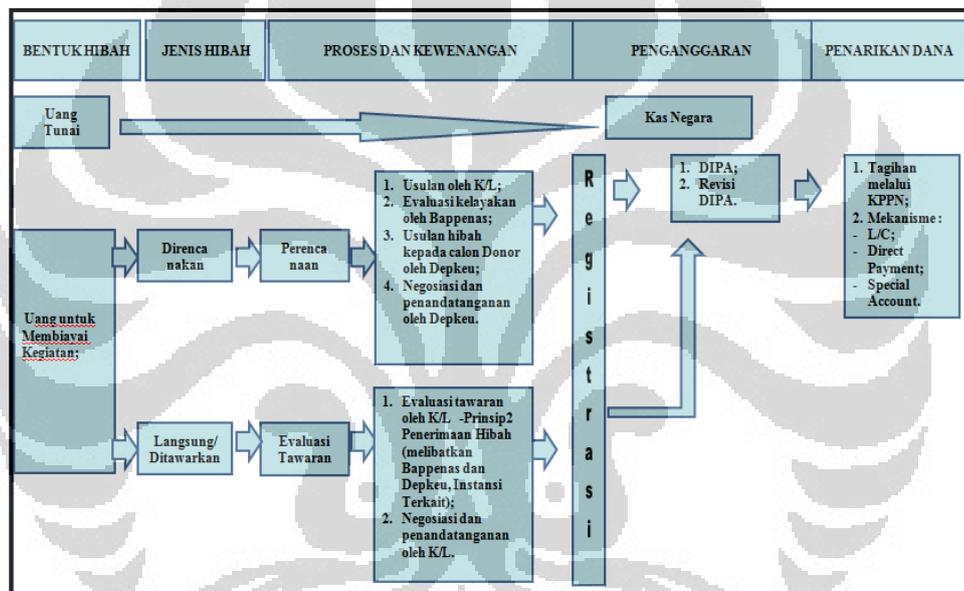
Gambar 9. Mekanisme Penerimaan Hibah Langsung

Secara terinci prosedur penerimaan Hibah Langsung dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Menteri/Pimpinan Lembaga dapat menerima tawaran Hibah dari Calon Pemberi Hibah dengan memperhatikan prinsip-prinsip dalam penerimaan Hibah.
2. Menteri/Pimpinan Lembaga memberitahukan rencana penerimaan Hibah pada tahun berjalan kepada Menteri Perencanaan, Menteri, dan pimpinan instansi terkait lainnya sebelum dilakukan penandatanganan Perjanjian Hibah.
3. Menteri /Pimpinan Lembaga menilai apakah penerimaan hibah telah memenuhi kriteria prinsip-prinsip penerimaan hibah (koordinasi dengan instansi terkait)
4. Menteri/Pimpinan Lembaga menandatangani Perjanjian Hibah dan menyampaikan salinan Perjanjian Hibah kepada Menteri, Badan Pemeriksa Keuangan dan instansi terkait lainnya.
5. Kementerian Keuangan melakukan registrasi dan pencatatan Penerimaan Hibah dalam APBN.
6. Kegiatan hibah dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga.

7. Kementerian/Lembaga beserta Kementerian Keuangan dan Bappenas melakukan Monitoring dan Evaluasi. Pelaporan dilakukan oleh Kementerian/Lembaga penerima hibah disampaikan kepada Kementerian Keuangan.

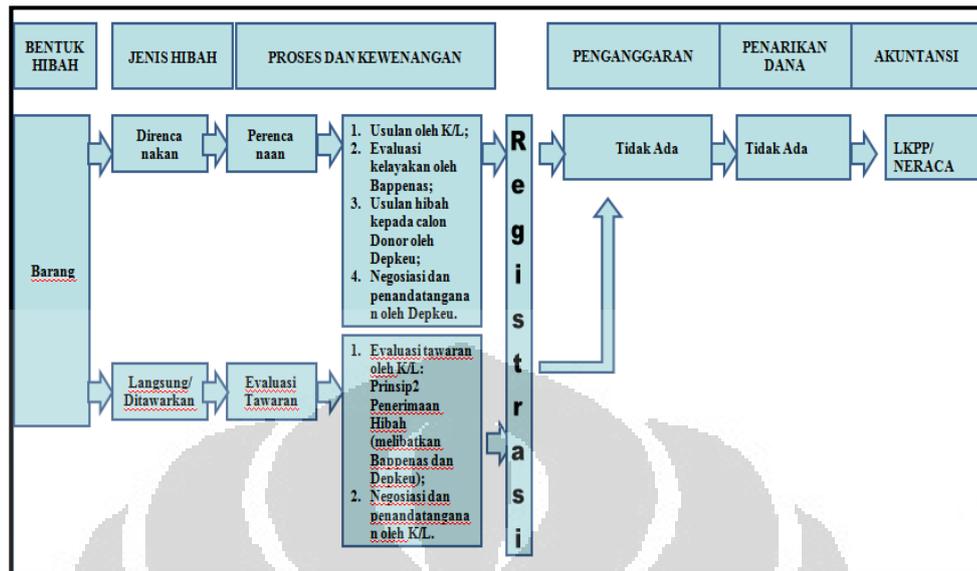
Kemudian untuk Hibah Langsung berupa uang yang dilaksanakan oleh Kementerian/ Lembaga, mekanisme penerimaan digambarkan dalam gambar berikut.



Gambar 10. Mekanisme Penerimaan Hibah Langsung Berupa Uang

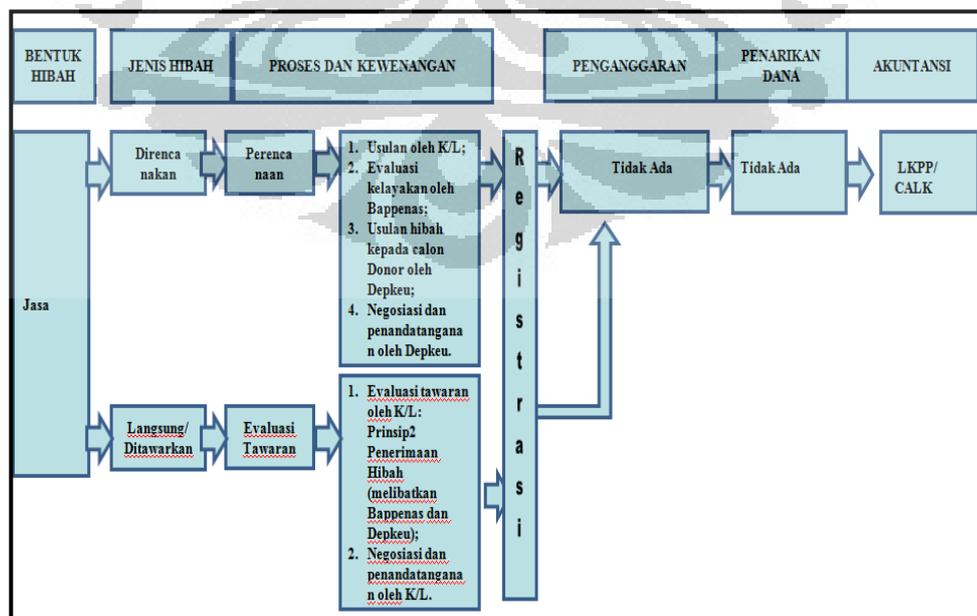
Untuk penerimaan Hibah Langsung berupa uang tunai yang peruntukannya tidak dibatasi diterima masuk ke kas negara. Sedangkan untuk Hibah Langsung berupa uang tunai yang peruntukannya telah disepakati dalam grant agreement diterima oleh Kementerian/ Lembaga, kemudian diberitahukan kepada Kementerian Keuangan dan Bappenas, dilakukan registrasi hibah, baru kemudian dilakukan pencatatan dalam DIPA melalui mekanisme revisi di Kementerian Keuangan.

Kemudian untuk Hibah Langsung berupa barang, mekanisme penerimaannya digambarkan dalam gambar berikut.



Gambar 11. Mekanisme Penerimaan Hibah Berupa Barang

Hibah yang diterima Pemerintah dalam bentuk barang dinilai dengan mata uang rupiah pada saat serah terima barang untuk dicatat dalam Neraca Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan Nomor : Per-29/PB/2010 Tentang Tata Cara Revisi DIPA Tahun Anggaran 2010). Selanjutnya untuk Hibah Langsung berupa jasa, mekanisme penerimaannya digambarkan dalam gambar berikut.



Gambar 12. Mekanisme Penerimaan Hibah Berupa Jasa

Hibah yang diterima Pemerintah dalam bentuk jasa dinilai dengan mata uang rupiah pada saat serah terima jasa untuk dicatat dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat dan dijelaskan dalam Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK).

Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011, mekanisme Hibah Langsung terutama dimaksudkan untuk sepenuhnya membuka masuknya hibah dan penyesuaian terhadap perkembangan pengelolaan hibah. Penyusunan mekanisme Hibah Langsung dan pemberlakuan kebijakan pemerintah ini merupakan salah satu upaya pelaksanaan agenda peningkatan efektivitas bantuan.

Terkait dengan upaya peningkatan efektivitas hibah, perlu dikaji bagaimana mekanisme Hibah Langsung telah mengadopsi prinsip-prinsip efektivitas bantuan terutama prinsip *alignment* yang mensyaratkan *use of country system*. Matriks berikut menyajikan analisis indikator efektivitas hibah dalam mekanisme Hibah Langsung yang diterima pemerintah.

Tabel 5. Analisis Efektivitas Mekanisme Penerimaan Hibah Langsung

Indikator	Kriteria pemenuhan menurut <i>use of country system</i>	Mekanisme Penerimaan Hibah Langsung		Penilaian terhadap mekanisme penerimaan Hibah Langsung dalam PP 10 Tahun 2011	Penilaian terhadap pelaksanaan dalam proyek hibah sektor pendidikan
		Dalam PP 10/ 2011	Penerapan		
<i>On plan:</i>	Kegiatan hibah terdapat dalam rencana strategis, rencana kerja tahunan Kementerian/ Lembaga	Tidak melalui mekanisme perencanaan.	Proses penerimaan hibah lebih dominan dilakukan oleh Kementerian/ Lembaga. Seluruh proses evaluasi terhadap prinsip-prinsip penerimaan hibah dan perundingan, dilaksanakan oleh KL dan Donor. Penandatanganan <i>agreement</i> dilakukan oleh Menteri Keuangan atau dapat didelegasikan kepada pejabat di KL yang berwenang.	Penerimaan hibah tidak dilaksanakan melalui mekanisme perencanaan, sehingga tidak termuat dalam proses dan dokumen perencanaan strategis (Renstra KL, DRPPHLN – Daftar Rencana Prioritas Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri) dan Daftar Rencana Kegiatan Hibah (DRKH), serta seluruh proses perencanaan di Bappenas. Kriteria on plan, diterapkan untuk menjamin adanya kesesuaian kegiatan hibah dengan program/ kegiatan pelayanan publik yang menjadi prioritas Pemerintah. Disamping itu juga untuk menghindari terjadinya duplikasi pelaksanaan proyek hibah oleh Donor untuk program, kegiatan, lokasi, dan waktu yang sama.	<p>a. Proyek Basic Education Trust Fund (BEC-TF) Proyek hibah BEC-TF dilakukan secara on plan, yaitu mendukung program/kegiatan pelayanan publik prioritas yang termuat dalam Renstra dan Renja KL. Dilaporkan bahwa pelaksanaan program/ kegiatan tersebut mendapat dukungan dari segenap institusi Kemdiknas, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kota/Kabupaten terkait. Dukungan Pemerintah berupa penyediaan fasilitas (data, anggaran, ruangan, tenaga, dsb).⁴</p> <p>b. Decentralized Basic Education (DBE) Beberapa proyek hibah USAID yang tidak terkait dengan pencapaian rencana strategis bidang pendidikan Pemerintah Indonesia (proyek DBE1, DBE2 dan DBE3), belum dapat dipastikan adanya kesesuaian program tersebut dengan program Pemerintah. Di sisi lain pelaksanaan proyek lebih fleksibel karena terlepas dari birokrasi dan proses perencanaan yang cukup panjang. Hal yang menarik adalah Donor</p>

⁴Disarikan dari informasi dalam situs online BEC-TF yaitu <http://wapikweb.org/bec/>

(lanjutan tabel 5)

					berkomitmen membantu Pemerintah, tetapi bantuan tersebut tidak disinergikan dengan prioritas program Pemerintah.
<i>On budget:</i>	Kegiatan hibah dianggarkan dalam usulan anggaran K/L terkait (RKAKL)	Pasal 66: Kementerian/ Lembaga menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Hibah sebagai bagian dari Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ Lembaga untuk dicantumkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44.	Walaupun dilakukan penyusunan RKAKL tetapi RKAKL tersebut disusun secara khusus sebagai persyaratan untuk dicantumkan dalam DIPA, dan tidak terintegrasi dalam proses penganggaran APBN. Dalam pasal 44 disebutkan bahwa hibah yang diterima Pemerintah dalam bentuk uang untuk membiayai kegiatan dicantumkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA).	Ketentuan ini lebih mengatur untuk hibah dengan mekanisme Perencanaan. Ukuran indikator <i>on budget</i> mensyaratkan kegiatan hibah telah ditampung dalam RKAKL dan melalui proses penganggaran APBN. Karena kegiatan Hibah Langsung tidak tertampung dalam RKAKL maka untuk pencatatan dilakukan dengan mekanisme revisi DIPA. DIPA merupakan dokumen pelaksanaan anggaran, sehingga pencatatan dalam DIPA lebih merupakan administrasi penatausahaan hibah. Dalam mekanisme ini, Hibah Langsung dikelola secara <i>off budget</i> , tetapi dilakukan pencatatan dan penatausahaan. Pengelolaan secara <i>off budget</i> berarti tidak tercatat dalam pos penerimaan maupun pos pengeluaran Pemerintah, hal ini tidak sesuai dengan UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara dan UU APBN. Pengelolaan <i>on budget</i>	a. Proyek BEC-TF Proyek BEC-TF (Basic Education Trust Fund) untuk pembiayaan pendidikan dasar dikelola secara <i>on budget</i> , dianggarkan bersama rupiah pendamping sehingga pengalokasian sumber daya dan anggaran baik dari hibah maupun rupiah dapat dilakukan secara lebih terukur meliputi belanja-belanja yang dibiayai hibah dan belanja yang dibiayai rupiah. Anggaran Proyek BEC-TF ditampung dalam RKAKL Direktorat Pembinaan SMP Kemendiknas. b. DBE Proyek DBE dilaksanakan sendiri oleh Donor, DBE menganggarkan sendiri seluruh pengeluaran mulai pada level nasional sampai kepada lokasi proyek di Daerah meliputi fasilitas kantor, tenaga ahli, daya jasa, komunikasi dan sebagainya, sehingga terjadi <i>transactional cost</i> yang relatif mahal. Meskipun di beberapa Kota/Kabupaten terdapat dukungan fasilitas Pemerintah Daerah, namun kegiatan-kegiatan DBE tidak mendapat dukungan pada tingkat pengambil kebijakan sektor pendidikan nasional. Di lapangan sangat mungkin terjadi penganggaran ganda yaitu kegiatan yang sudah dianggarkan oleh Pemerintah, pada saat yang sama

(lanjutan tabel 5)

				bertujuan untuk menjamin bahwa pengalokasian sumber daya dilakukan secara efektif dan efisien menghindari <i>double budgeting</i> dengan mempertimbangkan prioritas Pemerintah.	dianggarkan juga oleh DBE karena program DBE tidak terintegrasi dalam sistem penganggaran (tidak tercantum dalam RKA). Disisi lain, dengan pengelolaan <i>off budget</i> , proyek hibah terhindar dari proses penganggaran yang rumit dan panjang baik di Pusat maupun di Daerah, juga permasalahan yang timbul akibat perbedaan tahun anggaran antara Pemerintah dan Donor.
<i>On parliament:</i>	Usulan kegiatan dan anggaran hibah dibahas dan disetujui oleh legislatif	Tidak ada	Tidak ada	Karena hibah diterima langsung oleh K/L, dan hanya disampaikan pemberitahuan kepada Kementerian Keuangan dan Bappenas untuk dilakukan <i>follow up</i> , sehingga tidak terdapat proses pembahasan bersama legislatif. Peran legislatif tidak diatur dalam mekanisme Hibah Langsung.	<p>a. BEC-TF Proyek BEC-TF diusulkan dalam usulan anggaran Kemdiknas dan menjadi bagian dari RAPBN, selanjutnya dicatat sebagai penerimaan negara dalam Nota Keuangan dan pada proses selanjutnya mendapat review dan persetujuan DPR. Persetujuan DPR ini terkait pada program dan apropriasi anggaran. Pembahasan di DPR merupakan proses APBN seperti diatur dalam konstitusi. Keuntungan Donor adalah tercantum dalam Nota Keuangan dan tercantum dalam UU APBN sehingga mendukung program nasional dan mendapat simpati baik dari DPR, Pemerintah maupun rakyat</p> <p>b. DBE Proyek DBE tidak dikelola secara <i>on budget</i> sehingga tidak diusulkan dalam usulan anggaran dan tidak melalui proses pembahasan di DPR (<i>off parliament</i>). Di beberapa Daerah, proyek hibah yang dilaksanakan langsung oleh Donor mendapat</p>

(lanjutan tabel 5)

					resistensi dari kalangan DPRD. Bahkan ada anggota DPRD yang curiga bahwa proyek hibah ini membawa agenda tersembunyi. Resistensi ini mempengaruhi tingkat kerjasama dari Pemerintah Daerah.
<i>On treasury:</i>	Pembiayaan hibah terintegrasi dalam pos penerimaan Pemerintah, dilakukan registrasi, penatausahaan hibah dengan menampung hibah dalam DIPA KL terkait, serta tata cara penarikan dana.	Pasal 74: Penatausahaan Pinjaman Luar Negeri dan Hibah mencakup kegiatan: a.administrasi pengelolaan; dan b.akuntansi pengelolaan Setiap Perjanjian Pinjaman Luar Negeri dan Perjanjian Hibah wajib diregistrasi oleh Kementerian Keuangan	Dilakukan dengan: pembukaan rekening, registrasi hibah, revisi DIPA, dan tata cara penarikan hibah. untuk hibah yang telah dilakukan transaksi belanja, pengesahan pendapatan dan belanja hibah dilaksanakan berdasar PMK 191 tahun 2011 tentang Pengelolaan Hibah.	Penerimaan hibah seharusnya masuk dalam rekening umum Bendahara Negara. Menurut temuan penulis, banyak penerimaan hibah yang diterima dalam rekening khusus. Hibah harus diregister untuk alasan <i>tracking expenditure</i> dan administratif. Selanjutnya dilakukan revisi DIPA terkait dan disusun ketentuan lebih lanjut mengenai penatausahaan setiap kegiatan hibah dimana mengatur ketentuan penarikan dana hibah, karena setiap kegiatan hibah mempunyai persyaratan dan ketentuan yang berbeda termasuk ketika hibah akan diteruskan kepada Pemerintah Daerah.	a. BEC-TF Proyek BEC-TF ditampung dalam DIPA Kemdiknas (untuk hibah Pusat), dan DIPA Ditjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan (untuk diteruskan ke Pemda) serta dicatat sebagai Lain-lain Penerimaan yang Sah dalam APBD. Keuntungan Donor adalah hibah dapat disampaikan ke Pemda yang dituju tanpa langsung datang ke lokasi. DJPK yang melakukan perjanjian hibah dengan Daerah dan melakukan transfer dana. Risiko yang mungkin timbul adalah potensi keterlambatan pencairan dana karena proses pelaksanaan anggaran yang butuh waktu. b. DBE Proyek DBE karena dilaksanakan langsung oleh Donor, kontrol pengelolaan keuangan sepenuhnya berada dalam kewenangan proyek, terhindar dari potensi keterlambatan pencairan, dan pelaksanaan anggaran dikelola dengan sistem Donor yang sudah ada. Dengan demikian proyek DBE tidak tercatat dalam penerimaan negara dan tidak termasuk hibah kepada Pemerintah Indonesia.

(lanjutan tabel 5)

<i>On accounting:</i>	Pencatatan keuangan berdasarkan sistem akuntansi hibah	Pasal 74: Penatausahaan Pinjaman Luar Negeri dan Hibah mencakup kegiatan: a.administrasi pengelolaan; dan b.akuntansi pengelolaan	Penerapan dilakukan berdasarkan PMK 40 tahun 2009 tentang Sistem Akuntansi Hibah	Pencatatan keuangan telah diatur dalam PMK No 40 Tahun 2009 tentang Sistem Akuntansi Hibah. Sistem Akuntansi Hibah merupakan subsistem Sistem Akuntansi Bendahara Umum Negara sebagai bagian dari Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat.	a. BEC-TF Pengelolaan pencatatan akuntansi proyek BEC-TF dilakukan berdasarkan sistem akuntansi hibah. Laporan keuangan dihasilkan dari sistem yang ada sehingga Donor tidak perlu menyiapkan sistem paralel untuk menyusun laporan keuangan, dan pelaporan dikerjakan oleh instansi penerima hibah. b. DBE Keuntungan lain nya adalah standar dan sistem akuntansi Pemerinah sudah sesuai dengan standar akuntansi yang berterima umum secara internasional. Proyek DBE menyusun laporan keuangan sendiri, berdasarkan sistem akuntansi negara Donor, artinya proyek harus menyediakan tenaga pengelola keuangan sendiri untuk setiap lokasi proyek. Seluruh kebutuhan pelaporan harus dilakukan dengan <i>resources</i> sendiri.
<i>On procurement:</i>	Pengadaan barang/jasa dilakukan dengan menggunakan prosedur pengadaan barang/jasa pemerintah	Pasal 75: Pengadaan barang/jasa kegiatan yang dibiayai Pinjaman Luar Negeri atau Hibah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa.	Pengadaan barang/ jasa dilakukan dengan menggunakan prosedur pengadaan berdasar Perpres 54/2010 (untuk hibah yang efektif setelah 2011) atau Keppres 80/2003 (untuk hibah lama yang masih aktif dan pada penandatanganan grant agreement masih berlaku Keppres	Pengaturan untuk pengadaan barang/jasa telah memenuhi indikator <i>on procurement</i> , meski demikian dalam hal terjadi perbedaan ketentuan dengan prosedur Pemberi Hibah, seharusnya ketentuan yang digunakan tetap peraturan pengadaan barang/jasa pemerintah. Saat ini Perpres 54/2010 merupakan satu-satunya ketentuan mengenai	a. BEC-TF Untuk pengadaan barang dan jasa pada proyek BEC-TF, walaupun dilakukan sesudah dengan prosedur pengadaan Pemerintah tetapi Donor (seperti diatur dalam agreement) mewajibkan pengelola proyek untuk menyusun procurement plan dan persetujuan Donor untuk setiap tahapan pengadaan (NoL – no objective letter). Pengaturan ini pada prakteknya cukup menghambat tingkat penyerapan anggaran dan penundaan pencairan dana. Bagi proyek

(lanjutan tabel 5)

		Dalam hal terdapat perbedaan antara keten tuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa dengan ketentuan pengadaan barang/jasa yang berlaku bagi Pemberi Pinjaman Luar Negeri atau Hibah, para pihak dapat menyepakati ketentuan pengadaan barang/jasa yang akan dipergunakan.	80/2003)	pengadaan barang/jasa pemerintah. Indonesia belum mempunyai peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa.	dan Donor, biaya-biaya dalam rangka pengadaan relatif lebih hemat karena dilakukan oleh unit pengadaan Pemerintah di instansi penerima hibah. b. DBE Proyek DBE melakukan pengadaan barang/jasa secara langsung menggunakan prosedur pengadaan negara Donor, termasuk preferensi barang/jasa yang akan dibeli. Proyek harus mempekerjakan tenaga khusus untuk melakukan pengadaan. Apabila preferensi barang/jasa hanya tersedia di negara Donor, maka <i>transactional cost</i> nya menjadi lebih mahal dan melalui prosedur impor karena lokasi proyek berada di Indonesia.
<i>On auditing:</i>	Dilakukan pemeriksaan oleh lembaga pemerintah (Inspektorat) dan audit eksternal oleh BPK	Pasal 81: Pengawasan terhadap pelaksanaan dan penggunaan Pinjaman Luar Negeri atau Hibah dilakukan oleh Instansi pengawas internal dan eksternal sesuai dengan keten-tuan peraturan perundang-undangan.	Pengendalian internal dilaksanakan berdasar PP 60 tahun 2008, dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian terkait. Sedangkan untuk audit eksternal dilakukan berdasar UU 15 tahun 2004 oleh BPK.	Pelaksanaan prosedur pengawasan kegiatan hibah ini telah sepenuhnya memenuhi indikator <i>on auditing</i> , yaitu dilaksanakan pengawasan internal oleh Inspektorat dan pemeriksaan oleh lembaga berwenang (BPK) untuk berdasar UU Periksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.	a. BEC TF Proyek BEC TF dalam kaitan pemeriksaan, dilakukan pemeriksaan oleh Inspektorat untuk fungsi internal audit dan audit external dilakukan oleh BPK. Pengawasan dan pemeriksaan periodik menjadi adanya fungsi internal control dan <i>quality assurance</i> telah bekerja. Padi proyek dan Donor, menyandarkan pada hasil pemeriksaan atau dapat meminta pihak lain untuk melakukan pemeriksaan (BPKP). b. DBE Pemeriksaan pelaksanaan proyek DBE menjadi tanggung jawab Donor. karena tidak terintegrasi dalam sistem Pemerintah, maka Donor akan meminta lembaga audit independen untuk melakukan pemeriksaan. Sehingga akan

(lanjutan tabel 5)

					menambah beban pembayaran bagi proyek dan mengurangi nilai nyata nominal hibahnya.
<i>On reporting:</i>	Disusun laporan pertanggungjawaban dan menjadi bagian dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat	Pasal 83: Menteri menyusun pertanggung jawaban atas pengelolaan Pinjaman Luar Negeri dan Hibah sebagai bagian dari Pertanggung-jawaban pelaksanaan APBN.	Penerimaan hibah dilaporkan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, dan laporan pengelolaan hibah menjadi bagian dari LKPP.	Pelaksanaan prosedur pelaporan kegiatan hibah ini telah sepenuhnya memenuhi indikator <i>on reporting</i> , yaitu dilaksanakan berdasar UU Keuangan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instransi Pemerintah.	<p>a. BEC TF Laporan kinerja dan keuangan proyek BEC-TF trintegrasi dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat. Donor tidak perlu menyusun laporan sendiri atau laporan tambahan erhadap pelaksanaan proyek. Hal ini berarti pelaksanaan proyek hibah menjadi bagian tanggungjawab Pemerintah sebagai penerima hibah.</p> <p>b. DBE Proyek DBE harus menyusun laporan berkala (mingguan, bulanan, triwulan, semester atau tahunan). Proyek harus menyediakan tenaga ahli monitoring dan evaluasi untuk bertanggungjawab atas laporan kinerja proyek dan tenaga pengelolaan keuangan untuk bertanggungjawab pada pelaporan keuangan. Pengelolaan hibah hanya dipertanggungjawabkan kepada Donor.</p>

Penarikan hibah luar negeri dicatat dalam Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Hibah dilakukan oleh setiap Kementerian Negara/Lembaga yang menerima hibah. LRA ini harus dibuat setiap bulan sebagai monitoring Penyerapan hibah dengan pagu anggaran hibah, sebagai bahan laporan konsolidasi bagi Kementerian Negara/Lembaga dari seluruh satuan kerjanya yang melaksanakan belanja hibah serta sebagai bahan rekonsiliasi dengan KPPN selaku kuasa BUN di daerah maupun rekonsiliasi dengan BUN di Pusat. Laporan Realisasi Penyerapan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri dilakukan setiap triwulan oleh Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan Gubernur Bank Indonesia. Selain itu juga disusun laporan Kinerja Pelaksanaan Kegiatan Pinjaman/Hibah Luar Negeri per triwulan yang memuat perkembangan pelaksanaan kegiatan dan langkah tindak lanjut penyelesaian masalah yang dibuat oleh Menteri Perencanaan.

Agar Hibah Langsung yang diterima dapat ditatausahakan dan dicatat dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, maka perlu dilakukan pengesahan pendapatan dan belanja atas Hibah Langsung berupa uang tersebut. Dasar peraturan mekanisme pengesahan adalah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 255/PMK.05/2010 tentang Pengesahan Pendapatan dan Belanja yang Bersumber dari Hibah Luar Negeri/Hibah Dalam Negeri yang Diterima Langsung oleh Kementerian/Lembaga Dalam Bentuk Uang.

Berdasarkan pembahasan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa mekanisme penerimaan Hibah Langsung belum memenuhi indikator *on plan*, *on budget* dan *on parliament*. Indikator *on plan*, *on budget* dan *on parliament* ini mempunyai sifat yang lebih strategis, karena indikator-indikator tersebut merepresentasikan inisiatif pemerintah dalam menentukan arah, sektor, strategi, program serta target pelaksanaan kegiatan hibah. Sedangkan untuk indikator *on procurement*, masih disediakan ruang untuk perundingan mengenai ketentuan pengadaan yang digunakan dalam hal terjadi perbedaan prosedur pengadaan barang/jasa. Seharusnya ketentuan pengadaan barang/jasa pemerintah digunakan sepenuhnya karena *beneficiary* hibah tersebut adalah pemerintah Indonesia. Revisi Peraturan

Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 yang membawa alternatif penerimaan hibah secara langsung, dimana mekanisme Hibah Langsung dikembangkan lebih untuk seluas-luasnya membuka masuknya hibah daripada untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan hibah luar negeri.

Walaupun alasan peningkatan efektivitas dan efisiensi pemanfaatan pinjaman luar negeri dan penerimaan hibah menjadi pertimbangan utama perbaikan kebijakan pengelolaan pinjaman dan hibah, namun upaya peningkatan efektivitas yang bertumpu pada indikator efektivitas bantuan belum terlihat dalam mekanisme Hibah Langsung sebagai alternatif penerimaan hibah.

Pemerintah masih terfokus pada besaran hibah yang dapat diterima, tetapi belum menyiapkan tata kelola yang mampu menjawab *accountability requirement* yang berterima umum. Pemerintah disarankan untuk lebih selektif dalam penerimaan hibah luar negeri, hanya hibah yang benar-benar dibutuhkan dan membawa manfaat nyata sesuai dengan prioritas Pemerintah. Karena pemerintah harus mengalokasikan sumberdaya dan fasilitas untuk melaksanakan komitmen hibah yang telah ditandatangani. Kriteria lain penerimaan hibah yang dapat dipertimbangkan adalah modalitas hibah, bahwa hibah berupa *budget support* lebih memberi keleluasaan dalam penyusunan program/kegiatan, pemanfaatan dan pengalokasiannya.⁵

Peraturan mengenai penerimaan hibah ini lebih banyak mengatur kebijakan teknis, beberapa hal yang bersifat lebih strategis terkait upaya peningkatan efektivitas hibah tidak diatur. Perlu dipikirkan untuk memuat hal-hal yang bersifat strategis dalam penerimaan hibah seperti penyusunan program/kegiatan, integrasi program/kegiatan tersebut dalam rencana kerja Kementerian/Lembaga.

⁵ Saat ini masih banyak kegiatan hibah berupa *technical assistance* yang dilaksanakan sendiri oleh Donor dan bentuk *consultancy service* lainnya. Beberapa proyek hibah dari USAID berupa bantuan teknis dilaksanakan sendiri sehingga tidak terkait dengan strategi pembangunan pemerintah.

Pada beberapa studi dan praktik pengelolaan hibah telah diperkenalkan pendekatan yang berbasis program⁶ dan berbasis sektor⁷ dalam penyusunan program/kegiatan hibah beserta target-targetnya. Disamping itu hal yang lebih mendasar adalah kriteria yang terukur dan jelas pada kondisi bagaimana suatu kegiatan hibah dapat menggunakan mekanisme penerimaan Hibah Langsung dan mekanisme hibah terencana.

Permasalahan utama hibah di Indonesia bukanlah pada besaran nominal dan jumlah tetapi lebih pada kualitas, yaitu bagaimana mentransformasi hibah agar memberikan kontribusi penting dalam mewujudkan *outcome* pembangunan yang lebih baik. Pada akhirnya peningkatan efektivitas pengelolaan hibah bertujuan untuk memberi kontribusi dalam peningkatan efektivitas pembangunan.

4.2. Penerapan kebijakan mekanisme penerimaan hibah luar negeri

4.2.1. Profil hibah luar negeri sektor pendidikan 2006 – 2011

Selama periode 2006 – 2011, terdapat 16 program dukungan untuk sektor pendidikan dari berbagai Lembaga Donor yang seluruh atau sebagian (kombinasi pinjaman dan hibah) pembiayaannya berupa hibah. Hibah tersebut ditujukan tidak hanya untuk pembiayaan sub sektor pendidikan dasar, tetapi juga mencakup pendidikan usia dini, pendidikan tinggi, dan pendidikan luar sekolah.

Terdapat berbagai Lembaga Donor yang memberikan hibah baik secara langsung dalam kerangka kerjasama bilateral maupun melalui lembaga lain dalam kerangka kerjasama multilateral kepada Pemerintah

⁶ Pendekatan berbasis program (*Program Based Approach/PBA*) merupakan pendekatan untuk mendorong keterlibatan Pemerintah, Mitra Pembangunan dan pemangku kepentingan yang lain dalam suatu kerjasama pembangunan berdasarkan prinsip dukungan yang terkoordinasi untuk pelaksanaan program pembangunan, seperti strategi penanggulangan kemiskinan nasional, program-program sektoral atau program-program tematik suatu Kementrian/Lembaga. PBA mendorong perluasan *national ownership* atas kebijakan sektor publik dan alokasi sumberdayanya, meningkatkan keterpaduan antar kebijakan yang terkait dengan belanja pengeluaran dan *outcome* pembangunan.

⁷ Dikenal sebagai SWAp (*Sector Wide Approach*), merupakan PBA yang beroperasi pada tingkat sektoral pembangunan.

Indonesia. Hibah untuk pendidikan dasar merupakan proporsi terbesar hibah luar negeri sektor pendidikan yang diterima pemerintah. Pengelolaan hibah sektor pendidikan dasar melibatkan Kementerian Pendidikan Nasional untuk program-program hibah pendidikan umum, Kementerian Agama untuk program-program pendidikan keagamaan, Bappenas sebagai koordinator perencanaan, Kementerian Keuangan sebagai pengelola keuangan negara, serta Pemerintah Daerah sebagai penerima manfaat dimana dilaksanakan sekolah dan murid berada.

Beberapa contoh proyek yang berhasil yang dibiayai hibah dari mitra pembangunan, meliputi:

- Pemerintah Australia, melalui AIBEP, telah mendanai pembangunan 2075 sekolah menengah pertama, dan diperkirakan menyediakan sekitar 330.000 bangku sekolah baru di kabupaten tertinggal yang sebelumnya memiliki akses terbatas pada usia 7 – 9 tahun. Ini memberikan kontribusi terhadap Indonesia meningkatkan angka partisipasi sekolah bersih dari 63 persen pada tahun 2003 menjadi 73 persen pada tahun 2008.
- Bank Dunia dan Pemerintah Belanda telah mendukung Indonesia dalam mengimplementasikan BOS, yang mencapai sekitar 8,3 persen dari pengeluaran untuk pendidikan total. BOS telah meningkatkan akses terhadap pendidikan dasar oleh keluarga miskin dengan mengurangi biaya sekolah;
- Pemerintah Amerika Serikat, melalui Program Decentralised Basic Education, bekerja dengan sekitar 50 kabupaten dan 1.200 sekolah untuk mempromosikan penggunaan manajemen berbasis sekolah. Kerjasama ini didorong bersama komite sekolah untuk meningkatkan pengawasan perencanaan, penganggaran dan pemantauan hasil sekolah.
- Uni Eropa, melalui program ADB yaitu Inisiatif Standar Pelayanan Minimum, telah membantu Pemerintah untuk mengembangkan seperangkat standar. SPM bertujuan untuk mengurangi

kesenjangan dengan memastikan standar dasar di seluruh negeri dalam proses belajar mengajar, infrastruktur dan peralatan, dan

- *Australia's Learning Assistance Program for Islamic Schools (LAPIS)* telah bekerja sama dengan Kementerian Agama dalam mengembangkan model pelatihan guru. Model pelatihan ini adalah praktek terbaik yang direkomendasikan oleh Kementerian Agama untuk digunakan oleh Lembaga Pelatihan Guru. Model ini telah didistribusikan ke lebih dari 60 lembaga.

Berikut profil beberapa lembaga donor besar yang menyalurkan hibah untuk sektor pendidikan di Indonesia.

1. Pemerintah Australia - Australian Agency for International Development (AusAID)

Program bantuan luar negeri Pemerintah Australia merupakan program yang didanai Pemerintah Federal untuk mengurangi kemiskinan di negara-negara berkembang. Program ini dikelola melalui Australian Agency for International Development (AusAID) yang melaporkan langsung kepada Menteri Luar Negeri. Tujuan keseluruhan dari program bantuan Australia untuk Indonesia adalah untuk melayani kepentingan nasional Australia dengan membantu Indonesia mengurangi tingkat kemiskinan dan mencapai pembangunan berkelanjutan.

Australia memiliki catatan prestasi yang kuat di sektor pendidikan, termasuk dengan membangun lebih dari 2000 sekolah di bawah Program Pendidikan Dasar senilai sekitar AUD378 juta. Bantuan Australia dinilai oleh Pemerintah Indonesia bukan hanya untuk tambahan sumber daya keuangan tetapi juga bagaimana bantuan Australia bekerja. Dengan kerangka kerja kebijakan dan anggaran yang besar, merupakan kondisi yang tepat untuk efektifnya sebuah program dukungan donor. Australia telah bekerja sama dengan Uni Eropa, Bank Pembangunan Asia dan Pemerintah Indonesia untuk merancang sebuah

program bantuan pendidikan selama lima-tahun ke depan. Program baru ini akan terdiri dukungan anggaran bernilai sampai EUR345 juta (sekitar AUD486 juta) dari Uni Eropa dan paket bantuan senilai AUD500 juta dari Australia.

Dukungan Pemerintah Australia difokuskan pada 4 (empat) area, yaitu: pembangunan sekolah, pelatihan kepala sekolah dan staf pendidikan kabupaten/kota, perbaikan sekolah Islam, dan penguatan *policy research*.

Pemerintah Australia adalah salah satu mitra bilateral terpercaya dalam mengimplementasikan program yang sukses dalam kemitraan dengan Indonesia selama lima tahun terakhir. Program tersebut termasuk Australia-Indonesia Basic Education Program (AIBEP) dan Learning Assistance Program for Islamic Schools (LAPIS). Sehingga, bantuan Pemerintah Australia sangat dipertimbangkan untuk membantu Indonesia dalam melaksanakan perubahan kebijakan. Pemerintah Australia juga memberikan pembiayaan berupa dana hibah untuk mendukung pendidikan. Dana hibah tersebut melengkapi program pinjaman yang diberikan oleh bank-bank pembangunan multilateral dan Pemerintah Jepang. Sebagai contoh, Bank Dunia telah memberikan pinjaman sekitar USD1 miliar untuk membantu Indonesia membiayai program BOS. Pinjaman ini dilengkapi dengan hibah donor yang membantu pelatihan kepala sekolah dan komite sekolah mengenai penggunaan dana BOS secara efektif, bagaimana memantau dan menilai pencapaian program BOS.

Berikut daftar beberapa kegiatan/proyek yang dibiayai dengan hibah AusAID:

- a) Australia's Education Partnership with Indonesia
Durasi: 2011–2016
Tujuan: peningkatan akses, kualitas dan manajemen layanan pendidikan di Indonesia.
- b) Australia Indonesia Basic Education Program

Durasi: 2006–2011

Tujuan: peningkatan akses dan kualitas layanan pendidikan dasar.

c) Learning Assistance Program for Islamic Schools

Durasi: 2004–2011

Tujuan: meningkatkan kualitas kegiatan belajar mengajar pada sekolah Islam/Madrasah.

d) Support for Education Development in Aceh

Durasi: 2009–2012

Tujuan: membantu Indonesia menyediakan kases dan kesempatan pada pendidikan yang berkualitas untuk anak-anak di Aceh.

e) Australia–UNICEF Education Assistance to Papua

Durasi: 2010–2012

Tujuan: akselerasi pencapaian pendidikan dasar.

f) School reconstruction in West Java and West Sumatra

Durasi: 2010–2011

Tujuan: membangun kembali sekolah akibat bencana alam tahun 2009 di Jawa Barat dan Sumatera Barat.

g) Kang Guru Indonesia

Durasi: 2004–June 2011

Tujuan: Radio berbahasa Inggris membantu pemirsa pendengar terhadap program pendidikan meliputi siswa, guru dan komunitas pendidikan untuk belajar bahasa Inggris

2. United States Agency for International Development (USAID)

Sejak tahun 1950, USAID telah bekerja dengan Pemerintah dan rakyat Indonesia untuk menstimulasi pembangunan ekonomi. Bantuan USAID untuk sektor pendidikan Indonesia telah berhasil dalam perbaikan manajemen sekolah, kinerja guru dan prestasi siswa, melalui program hibah Decentralised Basic Education (DBE). Meskipun bantuan USAID telah disalurkan sejak lama, namun program yang

didanai oleh USAID hanya menjangkau persentase kecil dari seluruh sekolah negeri dan Kota/Kabupaten.

Hibah USAID mencapai sekitar 11% dari bantuan donor di sektor pendidikan dan telah dikoordinasikan dengan donor lain dan pemerintah. Program hibah USAID, disalurkan baik di tingkat nasional maupun di tingkat Kota/kabupaten, dengan tujuan utama:

- Akan membantu lebih banyak anak-anak Indonesia, termasuk anak-anak dengan kebutuhan khusus, untuk menyelesaikan pendidikan dasar;
- Mendukung tata kelola sekolah dan akan memungkinkan lebih manajemen desentralisasi sekolah yang efektif
- memperkuat manajemen dan kinerja pendidikan tingkat universitas, termasuk fokus khusus pada penerapan reformasi dalam pendidikan tinggi untuk perguruan tinggi pelatihan guru dan universitas.

Sejalan dengan semangat Paris Declaration, USAID membuka partisipasi secara luas kepada Pemerintah Indonesia untuk berperan dalam mengembangkan strategi pembangunan USAID. Namun sampai saat ini hibah USAID di Indonesia didistribusikan melalui proyek-proyek yang dikelola oleh kontraktor yang dipilih secara kompetitif menggunakan prosedur pengadaan Pemerintah AS.

Berikut daftar kegiatan/proyek yang dibiayai dengan hibah USAID:

Tabel 6. Daftar Proyek Hibah USAID di Indonesia Tahun 2011

Project	Implementing Partner(s)
Basic Education	
Decentralized Basic Education 1	Research Triangle Institute
Decentralized Basic Education 2	Education Development Center, Research Triangle Institute
Decentralized Basic Education 3	International Relief & Development Save the Children
New Opportunities for Vulnerable Children (N-OVC)	Helen Keller International
SERASI - Education	International Relief & Development

(lanjutan tabel 6)

Project	Implementing Partner(s)
Sesame Street Indonesia	Sesame Workshop
Striding Together for Equity in Papua - STEP	UNICEF
Pendidikan Tinggi	
Higher Education Network Ring Initiative (HENRI)	Harvard University's School of Public Health
Syiah Kuala - Aceh Teacher Training Support	Education Development Center, Inc.
The Aceh Polytechnic Program - TAPP	Swisscontact
The Center on Child Protection at the University of Indonesia (UI)	Columbia University
University Partnerships	<ul style="list-style-type: none"> • Andalas University • Columbia University • Harvard University's School of Public Health • Helen Keller International • IPB (Institut Pertanian Bogor) • Texas A&M's (Borlaug) • UCLA (University of California) • Universitas Indonesia • Universitas Mataram • Universitas Sam Ratulangi • Universitas Udayana University of Indonesia's SEAMEO Regional Center for Community Nutrition

3. European Union

Strategi kerjasama Internasional European Union (2007-2013) memberikan prioritas untuk pendidikan (dasar, tinggi dan kejuruan), perdagangan dan investasi, dan penegakan hukum dan keadilan. Anggaran European Union untuk Indonesia selama periode strategi lima-tahun mencapai sekitar 500 juta Euro, dimana sektor pendidikan akan menerima alokasi 80%.

Berikut daftar kegiatan/proyek yang dibiayai dengan hibah EU:

- Basic Education Capacity Trust Fund

- Basic Education Sector Capacity Support Program in Indonesia (BE-SCSP) - Component 2
- Basic Education Sector Capacity Support Programme Component 1: Central, Provincial and District capacity development for decentrallisation
- Connecting People, Transferring Knowledge - Promotion of Quality Education in Lembata, Indonesia
- Contribution Agreement with Asian Development Bank (ADB)
- Education Sector Support Programme (ESSP) Phase I
- Education for Children with Disabilities: A Local Authority Framework for Inclusion
- Promoting the effectiveness in managing the basic education budget in Papua through stakeholders capacity building in planning and monitoring
- Support to the development of a quality inclusive education system in Nusa Tenggara Barat (NTB)

4. Japan International Cooperation Agency (JICA)

Sejak tahun 1998, JICA telah membantu dalam pengembangan model partisipatif untuk administrasi sekolah dan penelitian kelas serta mengembangkannya pada tingkat Kabupaten. Fokus dari model adalah meningkatkan kapasitas sekolah sehingga mereka mandiri dapat mengatasi permasalahan yang dihadapi. Model ini dilakukan dengan meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan yang terlibat di sekolah, Dinas Pendidikan dan orang tua dan wali, anggota masyarakat, pendidik dalam menentukan cara untuk meningkatkan mutu kegiatan pendidikan. Upaya ini menghasilkan peningkatan kualitas administrasi sekolah dan pendidikan secara umum di tingkat kabupaten. Prioritas bantuan hibah JICA untuk sektor pendidikan

adalah fokus pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.

Proyek hibah JICA di Indonesia merupakan program kerjasama teknis yaitu Program for Enhancing Quality of Junior Secondary Education (Pelita SMP/MTs)

5. Pemerintah Kerajaan Belanda

Pemerintah Belanda mendukung Indonesia dalam usahanya memperbaiki akses dan kualitas pendidikan, dengan demikian membantu dalam pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium (MDGs) dan Pendidikan bagi Semua (EFA) di Indonesia. Dari RENSTRA tampak jelas bahwa dana tambahan luar negeri yang signifikan diharapkan untuk mencapai tujuan-tujuan itu. Oleh karena itu, sejak tahun 2006, bantuan pemerintah Belanda untuk pendidikan dasar meningkat dan meluas jangkauannya. Saat ini, pemerintah Belanda mendukung program-program pendidikan di Indonesia sebagai berikut:

Decentralized Basic Education Project, melalui Bank Pembangunan Asia di mulai pada tahun 2006. Dana Belanda untuk program ini adalah 23 juta Euro yang memungkinkan program ini memperluas pada enam kabupaten di provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Berikut beberapa kerjasama pembangunan dengan Indonesia:

- a) Dengan sumbangan sebesar 21 juta Euro, yang disalurkan melalui Bank Dunia, pemerintah Belanda mendukung Program Pendidikan dan Perkembangan Usia Dini, yang bermaksud untuk memperbaiki perkembangan anak-anak dari keluarga tidak mampu dan kesiapannya untuk memasuki pendidikan yang lebih lanjut.
- b) Sejak akhir tahun 2006, Program Dana Perwalian Pendidikan Dasar dari pemerintah Belanda sebesar 24 juta Euro, yang dilaksanakan melalui Bank Dunia, mendukung kegiatan-kegiatan persiapan kebijakan (melalui kajian, percontohan dan tinjauan) di bidang manajemen guru, pemberian sertifikasi, ITK,

pendidikan umum dan kejuruan, monitoring dan evaluasi program-program pemerintah, termasuk program BOS untuk bantuan keuangan langsung kepada sekolah-sekolah.

- c) Program Dana Perwalian Kapasitas Pendidikan Dasar didanai bersama-sama oleh Komisi Eropa dan pemerintah Belanda, dengan dana masing-masing sebesar 22 juta Euro, dan dijalankan oleh Bank Dunia. Program ini bermaksud memperkuat kapasitas pemerintah (Daerah) di bidang perbaikan pemerintahan yang transparan dan bertanggungjawab, dan di bidang informasi sektor pendidikan.
- d) sumbangan dana sebesar 42 juta Euro, pemerintah Belanda bersama dengan Bank Dunia, mendukung program nasional untuk memperbaiki kualitas dan kinerja keseluruhan dari para guru di Indonesia melalui peningkatan pengetahuan guru dan mata pelajaran serta ketrampilan pedagogis di ruang kelas.
- e) Melalui UNICEF, Pemerintah Belanda mendukung program Pendidikan Pencegahan dan Perawatan HIV/ AIDS , yang bermaksud meningkatkan kesadaran kaum muda dan remaja di Papua. Bantuan pemerintah Belanda untuk program ini adalah sebesar 3.8 juta Euro.

Kerjasama di bidang pendidikan tinggi dan ilmu pengetahuan dibangun diatas hubungan kerjasama yang sangat mengakar antara Belanda dan Indonesia. Ada banyak hubungan kelembagaan di antara perguruan tinggi Belanda dan Indonesia, dan ada juga sejumlah program yang memfasilitasi hubungan ini. Program Ilmu Pengetahuan Indonesia Belanda (*Scientific Programme Indonesia – The Netherlands*, SPIN) dikelola oleh *Royal Netherlands Academy of Arts and Science* (KNAW) di Belanda, tugas Kedutaan Besar adalah untuk memfasilitasinya. Selain itu, ada kegiatan-kegiatan penelitian akademis yang sedang berjalan, yang mana dipihak Belanda dikoordinasi oleh WOTRO/NWO. Netherlands Education Support Office (NESO) berfungsi sebagai pusat

informasi tentang pendidikan tinggi di Belanda dan Indonesia; memfasilitasi pertukaran program-program dan mengkoordinasi program-program beasiswa dari pemerintah Belanda. Program beasiswa StuNed dimulai pada tahun 2000. Program ini, dimana sejumlah dana sebesar 30.8 Euro disediakan untuk periode 2006-2011, bertujuan menawarkan beasiswa untuk para profesional yaitu: pejabat pemerintah, staf universitas-universitas dan organisasi-organisasi swasta, termasuk LSM, untuk mengikuti program Master, short courses atau pelatihan-pelatihan di Negeri Belanda yang diberikan dalam bahasa Inggris. NESO juga mengorganisir acara tahunan *Netherlands Higher Education Fair* (HEF) di mana perguruan tinggi Belanda mempresentasikan program-program mereka.

Selanjutnya, Kedutaan Besar Belanda memberikan bantuan untuk program pelatihan multi-tahun bagi para intelektual Islam untuk belajar di Negeri Belanda dengan program: “*Training Indonesia’s Young Leaders: Cendekiawan Muslim sebagai Agen Perubahan*” dengan dana sumbangan sebesar 2.9 juta Euro. Program ini dijalankan atas kerjasama yang erat antara Kementerian Agama Republik Indonesia dan Universitas Leiden di Belanda. Program ini menawarkan beasiswa untuk program Master, PhD dan pendidikan Pasca-Doc. Di bidang pendidikan tinggi, pemerintah Belanda juga mendukung program Kerjasama antara Lembaga Internasional untuk Kerjasama Selatan-Selatan (South-South Cooperation). Program ini dikelola oleh Direktorat Kerjasama Kebudayaan, Pendidikan dan Penelitian Kementerian Luar Negeri Belanda di *Den Haag*. http://www.mfa.nl/jak-id/urusan_kerjasama

Berikut data mengenai profil hibah luar negeri untuk sektor pendidikan periode 2006 – 2011 (sampai Agustus 2011).

Tabel 7. Hibah Luar Negeri Sektor Pendidikan Periode 2006 – 2011 (sampai dengan Agustus 2011)

Donor	Nama Program	Nilai komitmen	Periode	Keterangan
AusAID	Australia-Indonesia Basic Education Program (AIBEP)	A\$200.000.000 Pinjaman A\$187.000.000 Hibah	2006- 2010	AIBEP merupakan program yang direncanakan dan dilaksanakan berdasar pada PP Nomor 2 Tahun 2006. <i>Loan agreement</i> dan <i>Grant agreement</i> ditandatangani pada 12 Juli 2006 dan efektif pada 1 September 2006. Program AIBEP terutama ditujukan untuk penyediaan infrastruktur sekolah. AIBEP terdiri dari Pinjaman dan Hibah, yang disalurkan dan dikelola melalui sistem keuangan pemerintah. <i>Implementing agency</i> AIBEP adalah Kementerian Pendidikan Nasional dan Kementerian Agama karena peruntukan pinjaman dan hibah kepada pendidikan dasar yang meliputi sekolah umum dan sekolah agama. Program AIBEP secara konsisten mendukung prioritas pemerintah seperti termuat dalam RPJM dan Renstra Kementerian Pendidikan Nasional. Hasil evaluasi ⁸ pelaksanaan program AIBEP menyebutkan bahwa pengelolaan program dengan menggunakan sistem pemerintah (perencanaan, pengelolaan keuangan, pengadaan, dan pelaporan) dinilai sangat berhasil dan menjadi model bagi program lain yang sejenis.
	BOS Training	A\$26.000.000 Hibah	2011	Merupakan bagian dari Education Partnership untuk mendukung komponen 2 program kerjasama tersebut. AusAID menyediakan hibah untuk pelaksanaan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) <i>Training</i> tahun 2011, dengan <i>Executing Agency</i> Kementerian Pendidikan Nasional. <i>Grant agreement</i> ditandatangani pada Februari 2011 dan efektif pada 14 Mei 2011. Pengelolaan hibah dilakukan berdasarkan mekanisme Hibah Langsung dengan pelaksana kegiatan hibah adalah Kementerian Pendidikan Nasional. Hibah BOS Training tercatat dalam DIPA Direktorat SMP Ditjen Mandikdasmen Kementerian Pendidikan Nasional, pencatatan dilakukan melalui mekanisme revisi DIPA. Untuk pencairan dana hibah telah diatur dalam Peraturan Dirjen Perbendaharaan No: PER-34/PB/2011.

⁸ AusAID. AIBEP Independent Completion Report, May 2010.

(lanjutan tabel 7)

Donor	Nama Program	Nilai komitmen	Periode	Keterangan
	Education Partnership	EC: A\$486.000.000 Australia: A\$500.000.000	2011- 2016	<p>Program hibah ini terbagi dalam 4 komponen, meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Komponen 1 – <i>School Infrastructure</i> sebesar AUD222 juta • Komponen 2 – <i>School and District Management</i> sebesar AUD182 juta • Komponen 3 – <i>Islamic School Accreditation</i> sebesar AUD47 juta • Komponen 4 – <i>Analytical and Capacity Development Partnership</i> sebesar AUD25 juta • Serta <i>Performance Oversight and Monitoring</i> sebesar AUD24 juta <p>Komponen 1-3 merupakan program hibah kepada Pemerintah untuk sektor pendidikan. Untuk komponen 1 dan komponen 3 dilaksanakan oleh AUSAID sendiri melalui <i>Managing Contractor</i>. Sedangkan untuk komponen 2 saat ini sedang dalam proses penilaian dan analisis direncanakan untuk disalurkan melalui sistem pengelolaan keuangan pemerintah.</p>
European Union	Basic Education - Sector Capacity Support (including Minimum Services Standards Program and Mainstreaming Good Practices in Basic Education Program)	EUR20,000,000	2006- 2010	<p>Program hibah ini ditujukan untuk memperkuat kapasitas perencanaan dan penganggaran pendidikan baik di tingkat Kota/Kabupaten maupun Propinsi serta peningkatan kapasitas manajerial pencapaian Standar Pelayanan Minimum bidang pendidikan. Perkuatan pencapaian Standar Pelayanan Minimum dilaksanakan oleh ADB, dan perkuatan kapasitas bidang pendidikan dilaksanakan oleh UNICEF melalui Mainstreaming Good Practices in Basic Education Program.</p>
Netherlands Government	Education and Skills Training for Youth Employment (EAST)	USD22,675,772	2006- 2011	<p>Dukungan kepada Rencana Aksi Nasional Pencegahan Perlakuan Tidak Baik kepada Buruh Anak dan dukungan pada penguatan pendidikan pemuda agar lebih siap menghadapi dunia kerja melalui entrepreneurship. Hibah dilaksanakan oleh World Bank.</p>

(lanjutan tabel 7)

Donor	Nama Program	Nilai komitmen	Periode	Keterangan
	Dutch Basic Education Trust Fund (through World Bank)	EUR23,149,004	2006-2014	Hibah untuk membiayai studi analisis kebijakan: mengenai pencapaian Renstra. Hasil analisis digunakan untuk memformulasikan <i>Sector Wide Approaches</i> yang akan didukung oleh beberapa Lembaga Donor yang berkomitmen. Hibah ini juga memberi dukungan pada monitoring dan evaluasi BOS. Dilaksanakan oleh World Bank.
JICA	Enhancing Quality of Junior Secondary Education PELITA	YEN 610,000,000	2009-2013	Hibah untuk pendidikan dasar untuk peningkatan kualitas pendidikan dasar menengah (SMP) melalui <i>participatory school-based management</i> (PSBM). Dilaksanakan secara langsung oleh JICA.
UNICEF	Creating Learning Communities for Children (CLCC)	Mencapai USD8,000,000	2006-2010	Hibah pendidikan dasar: CLCC bertujuan untuk meningkatkan kualitas pendidikan dasar melalui pengembangan transparansi dan akuntabilitas manajemen berbasis sekolah, menumbuhkan dukungan masyarakat dan mendorong pembelajaran aktif. Dilaksanakan oleh UNICEF.
	Early Childhood Development (ECD)	USD4,500,000	2006-2010	Hibah pendidikan dasar: bertujuan mengembangkan dan mengkonsolidasikan model-model pendidikan usia dini dan melakukan koordinasi intens dengan instansi Pemerintah terkait dan LSM. Dilaksanakan oleh UNICEF.
USAID	Decentralised Basic Education	USD134,300,000	2005-2010	Hibah pendidikan dasar, menengah dan non formal: bertujuan meningkatkan pengelolaan pendidikan terdesentralisasi yang efektif, tata kelola pendidikan di daerah termasuk dDinas Pendidikan dan sekolah, penyatuan kualitas guru dan proses belajar (melalui pelatihan guru, teknologi informasi dan komunikasi, pengembangan materi) serta penguatan kualitas dan keterkaitan pendidikan formal dan non formal (termasuk sekolah Islam). Dilaksanakan sendiri oleh USAID melalui Managing Contractor.

(lanjutan tabel 7)

Donor	Nama Program	Nilai komitmen	Periode	Keterangan
	Sesame Street Indonesia - Jalan Sesama	USD8,500,000	2006-2010	Hibah pendidikan dasar: berkerjasama dengan Sesame Workshop, USAID memberi dukungan program pendidikan anak usia dini di televisi. Dilaksanakan sendiri oleh USAID melalui Managing Contractor.
	Opportunity for Vulnerable Children (OVC)	USD4,300,000	2006-2009	Hibah pendidikan dasar: bertujuan mempromosikan pendidikan inklusif dengan membantu mempersiapkan anak dengan kebutuhan pendidikan khusus di sekolah negeri. Dilaksanakan sendiri oleh USAID melalui Managing Contractor.
Joint Programs	Basic Education capacity Trust Fund (BEC-TF)	EC: EUR17,000,000 Netherlands: EUR22,000,000	2007-2012	Hibah pendidikan dasar: memberikan pelatihan, bimbingan teknis dan hibah kepada Pemerintah Daerah untuk penguatan proses penyusunan kebijakan, penguatan tata kelola dan pengelolaan keuangan pemerintah daerah, manajemen informasi dan penilaian kinerja. Kegiatan hibah ini dikelola melalui mekanisme hibah terencana. Kegiatan hibah dilaksanakan oleh Kementerian Pendidikan Nasional. Hibah dikelola berdasarkan sistem pengelolaan keuangan negara. Sebagian hibah BEC-TF diperuntukkan kepada daerah dan disalurkan melalui mekanisme penerusan hibah. Walaupun <i>grant agreement</i> ditandatangani pada 2007, namun pencairan hibah untuk diteruskan kepada Daerah penerima hibah, baru dapat dilakukan pada 2010 dikarenakan ketidakjelasan prosedur penerusan hibah dan beberapa hal lain terkait mekanisme keuangan Daerah.
	Early Childhood and Education Development	World Bank: USD67,500,000 Pinjaman Netherlands: USD23,500,000 Hibah	2006-2013	Hibah pendidikan dasar: bertujuan meningkatkan kesiapan anak-anak miskin untuk kelanjutan pendidikan dalam suatu sistem ECED yang berkualitas dan berkelanjutan melalui perencanaan partisipatif, dukungan anggaran pemerintah daerah dan peningkatan kapasitas. Hibah berupa <i>technical assistance</i> dan dilaksanakan oleh Bank Dunia. Sedangkan untuk pinjaman dikelola berdasar PP 2 tahun 2006.

(lanjutan tabel 7)

Donor	Nama Program	Nilai komitmen	Periode	Keterangan
	Better Education Through Reformed Management and Universal Teacher Upgrading (BERMUTU)	World Bank: USD86,000,000 Pinjaman Netherlands: USD52,000,000 Hibah	2008- 2013	Hibah untuk peningkatan kualitas guru, melalui peningkatan pengetahuan terhadap materi ajar, dan kemampuan mengajar di kelas. Kegiatan ini dibiayai dari pinjaman dan hibah. Kegiatan hibah dikelola mengikuti pengelolaan pinjaman dan ditatausahakan sesuai dengan sistem pengelolaan keuangan negara.
	Decentralised Basic Education (DBEP)	ADB: USD100,000,000 Pinjaman Netherlands: USD28,000,000 Hibah	2001- 2011	Hibah kepada 4.000 sekolah untuk meningkatkan kualitas kegiatan belajar mengajar melalui pendekatan manajemen berbasis sekolah. Kegiatan ini dibiayai dari pinjaman dan hibah. Kegiatan hibah dikelola mengikuti pengelolaan pinjaman dan ditatausahakan sesuai dengan sistem pengelolaan keuangan negara.

Sumber : diolah dari Australia's Education Partnership with Indonesia, a Contribution to the Government of Indonesia's Education Sector Support Program. October 2010. Proyek-proyek hibah dalam tabel diatas merupakan beberapa proyek yang cukup besar berdasarkan nilai komitmen hibah, tidak seluruh proyek hibah pendidikan tercakup dalam tabel ini. Beberapa proyek hibah lain tidak tersedia data jumlah komitmen atau merupakan support kepada program lain yang disalurkan secara langsung tanpa melalui koordinasi dengan Pemerintah Indonesia, juga tidak termasuk dalam tabel ini.

Dari tabel diatas dapat disampaikan rekap hibah berdasarkan pencatatannya sebagai berikut.

Tabel 8. Rekap data hibah sektor pendidikan periode 2006 - 2011 (dalam jutaan Rupiah)

Hibah	Periode 2006 - 2010		Berdasarkan PP 10 tahun 2011	
Tercatat	2	2.151.000	2	657.000
Tidak Tercatat	16	3.099.715	4 (komponen proyek)	4.077.000
Jumlah	18	5.250.715	2	4.734.000

Sumber : diolah dari Australia's Education Partnership with Indonesia, a Contribution to the Government of Indonesia's Education Sector Support Program. October 2010

Diluar hibah untuk sektor pendidikan, ditemukan pula program-program hibah yang ditujukan untuk tata kelola di daerah (*governance*) dalam pelaksanaannya mengambil sektor pendidikan sebagai fokus area penguatan pelayanan publik. Program hibah tersebut adalah:

- AIPD (Australia Indonesia Partnership on Decentralisation) yang dikelola secara langsung oleh AusAID melalui Managing Contractor, mengambil sektor pendidikan dan kesehatan sebagai fokus area *technical assistance*.
- KINERJA, merupakan program hibah yang dibiayai oleh USAID dan dilaksanakan secara langsung melalui Managing Contractor. KINERJA memilih sektor pendidikan, kesehatan dan penguatan ekonomi lokal sebagai fokus area *technical assistance*.

Meski kedua proyek tersebut juga berkontribusi untuk penguatan pendidikan dasar, namun substansi utama penguatan proyek tersebut adalah tata kelola pendidikan yang meliputi kapasitas perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pelaporan serta *service delivery*.

4.2.2. Penerapan Mekanisme Penerimaan Hibah Luar Negeri

a. Kondisi penerapan kebijakan saat ini

Kebijakan penerimaan hibah luar negeri selain ditujukan untuk membuka masuknya hibah secara luas, Pemerintah berkomitmen untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan dana hibah dengan meningkatkan efektivitas sistem administrasi dan pencatatan penerimaan hibah dalam APBN.

Dalam laporan Public Expenditure and Financial Analysis (PEFA)⁹ 2011 Indonesia, yang menyajikan informasi perbandingan pencapaian terhadap indikator kinerja tertentu pada tahun 2007 dan 2010 dilakukan penilaian terhadap upaya peningkatan *aid effectiveness* terkait penggunaan sistem pengelolaan keuangan negara. Secara umum perbandingan hasil penilaian PEFA untuk beberapa indikator informasi keuangan dan proporsi penggunaan sistem nasional sebagai berikut.

Tabel 9. Hasil PEFA 2011 untuk indikator *donor practice*

Indikator	Rating 2007	Rating 2010	Perubahan
Informasi keuangan yang disediakan oleh donor untuk penganggaran dan pelaporan pada proyek dan program bantuan	C+	D+	↓
Proporsi bantuan yang dikelola dengan menggunakan prosedur nasional	C	C	—

Sumber: PFM MultiDonor Trust Fund for Indonesia. Indonesia: Repeat Public Expenditure & Financial Analysis Report. September 2011 (draft).

Seluruh pinjaman dan hibah yang dilaksanakan Pemerintah harus masuk dalam pelaporan keuangan, namun pada tahun 2009, kebijakan ini baru menjangkau sebagian proyek hibah yang dieksekusi sendiri oleh Donor. Seperti diilustrasikan dalam tabel di bawah, pada tahun 2009 jumlah

⁹ PEFA merupakan assessment terhadap sistem belanja publik dan analisis finansial dengan fokus pada kapasitas sistem pengelolaan keuangan negara. PEFA untuk Indonesia dilakukan pada 2007 dan pada 2011. PEFA dilakukan oleh tim World Bank bersama dukungan AusAID, USAID, EU, Pemerintah Belanda, dan Pemerintah Swiss. Laporan PEFA 2011 belum dipublikasikan secara luas, beredar untuk tujuan terbatas.

pendapatan hibah mencapai sebesar Rp3,3 triliun. Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang memperkirakan bahwa pada tahun 2009 lebih Rp924 miliar (28%) dari pendapatan yang tidak dilaporkan karena donor tidak konsisten menggunakan prosedur pencatatan dan pelaporan yang sesuai.

Tabel 10. Rencana dan realisasi pendapatan hibah luar negeri

<i>Million Rupiah</i>	2007	2008	2009
Rencana pendapatan hibah luar negeri (APBN)	3,823,318	2,948,636	1,006,536
Hibah luar negeri yang dilaporkan dalam LKPP	1,697,748	2,304,013	1,666,644
Total hibah luar negeri tercatat dalam sistem <i>Laporan Keuangan</i>			3,341,684

Sumber: PFM MultiDonor Trust Fund for Indonesia. Indonesia: Repeat Public Expenditure & Financial Analysis Report. September 2011 (draft).

Realisasi Penerimaan Hibah Tahun Anggaran (TA) 2010 adalah sebesar Rp3.022.986.560.763 atau 159,40 persen dari jumlah yang dianggarkan dalam APBN-P sebesar Rp1.896.516.000.000. Hal ini berarti Penerimaan Hibah TA 2010 lebih besar Rp1.356.343.056.365 atau naik 81,38 persen dibandingkan dengan realisasi TA 2009.

Penerimaan Hibah TA 2010, tidak termasuk penerimaan hibah dalam bentuk barang/jasa sebesar Rp138.496.730.860. Selain itu, terjadi perbedaan realisasi penerimaan hibah antara data Ditjen Perbendaharaan (DJPBN) selaku Kuasa BUN dengan data Ditjen Pengelolaan Utang (DJPU) selaku Kuasa Pengguna Anggaran sebesar Rp978.354.081.926, lebih tinggi data DJPU. Hal tersebut disebabkan adanya selisih kurs atas penerimaan hibah luar negeri dan perbedaan waktu pengakuan atas penerimaan hibah melalui mekanisme rekening khusus.

Pengaturan pelaporan terhadap alokasi anggaran dan realisasi hibah untuk *donor executed program* harus diperbaiki, masih terjadi kurangnya

konsensus mengenai metode pelaporan. Hal ini terbukti dengan masih besarnya kesenjangan anatar jumlah penerimaan hibah yang dieksekusi donor dan target pendapatan dalam APBN dan realisasi pendapatan. Untuk laporan realisasi anggaran hibah dapat menggunakan NoD, sementara dalam LKPP menyandingkan pendapatan dengan catatan pengeluaran.

Berikut hasil penilaian mengenai informasi keuangan dari Donor

Tabel 11. Hasil PEFA 2011 untuk indikator informasi keuangan

<i>Indicator</i>	<i>Score 2007</i>	<i>Score 2010</i>	<i>Performance Change</i>
(ii) informasi pendapatan / pengeluaran tentang proyek yang dibiayai donor yang termasuk dalam laporan fiskal	C	B	Data lengkap pendapatan / pengeluaran untuk semua pinjaman dan hibah dilaporkan dalam laporan fiskal. Sejak 2009, sebagian besar hibah yang dilaksanakan langsung oleh Donor dicatat dalam laporan realisasi anggaran hibah. Direktorat Jendral Pengelolaan Utang memperkirakan bahwa lebih dari 28% pendapatan yang tidak dilaporkan. Pengeluaran/belanja yang dibiayai oleh hibah yang dieksekusi langsung oleh donor dilaporkan dalam LKPP. Pelaporan mungkin tidak lengkap, tetapi jumlah pengeluaran tidak dilaporkan kurang dari 50%.

Sumber: PFM MultiDonor Trust Fund for Indonesia. Indonesia: Repeat Public Expenditure & Financial Analysis Report. September 2011 (draft).

Kemudian rating untuk informasi finansial yang disajikan oleh Donor untuk penganggaran dan pelaporan dan rating untuk bantuan luar negeri yang dikelola menggunakan prosedur nasional sebagai berikut.

Tabel 12. Hasil PEFA 2011 untuk indikator bantuan luar negeri yang dikelola menggunakan prosedur nasional

<i>Rating 2007</i>	<i>Rating 2010</i>	<i>Performance change</i>
Rating untuk informasi finansial yang disajikan oleh Donor untuk penganggaran dan pelaporan		
C+	D+	Laporan rencana kerja tahunan Donor kepada Pemerintah mengalami penurunan.
Rating untuk bantuan luar negeri yang dikelola menggunakan prosedur nasional		
C	C	Dibandingkan dengan kondisi 2007, tidak ada perubahan dalam skor. Proporsi keseluruhan dana bantuan yang menggunakan sistem nasional untuk masing-masing dari empat bidang pengadaan, otorisasi akuntansi, audit dan pelaporan diperkirakan berada antara 65 dan 70%.

Sumber: PFM MultiDonor Trust Fund for Indonesia. Indonesia: Repeat Public Expenditure & Financial Analysis Report. September 2011 (draft).

Untuk tahun fiskal 2010, beberapa Donor utama, menyampaikan rencana kerja tahunan yang konsisten dengan klasifikasi anggaran dan sesuai dengan kalender anggaran kepada Pemerintah berisi mengenai perkiraan anggaran untuk aliran disbursement dana proyek tahun sebelumnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 mewajibkan semua proyek Donor, termasuk proyek yang dilaksanakan Donor secara langsung, untuk dilaporkan dalam sistem akuntansi Pemerintah. Pelaksanaan kebijakan ini diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 171 tahun 2007 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah. Dalam tahun 2010, 81% dari bantuan yang disalurkan untuk Indonesia secara akurat dicatat oleh Pemerintah telah dilaporkan dalam Survei 2011 Deklarasi Paris. Namun demikian, masih terdapat beberapa donor yang tidak melaporkan status *disbursement* kepada Pemerintah. Untuk kegiatan/proyek hibah yang dilaksanakan secara langsung oleh Donor dan

tidak menggunakan prosedur nasional, frekuensi dan cakupan laporan donor terus bervariasi, meskipun sebagian besar dari Donor memberikan laporan secara *real-time*, umumnya dalam waktu 30 hari setelah transaksi pencairan dan dalam bentuk *notice of disbursement*. Pengaturan standar pelaporan masih perlu dibenahi untuk memastikan bahwa laporan konsisten juga dengan klasifikasi anggaran Pemerintah.

Menurut data yang dikumpulkan di BAPPENAS untuk Paris Declaration Survei 2011, pada tahun 2010 proporsi total bantuan yang disalurkan kepada sektor pemerintah yang dikelola menggunakan sistem nasional (penganggaran, pelaporan keuangan, dan prosedur audit) mencapai sebesar 75,1%. Sedangkan volume bantuan yang menggunakan sistem pengadaan nasional tercatat sebesar 69,7%. Berikut hasil penilaian PEFA mengenai rating penggunaan prosedur nasional.

Berdasarkan data AusAID¹⁰, nilai komitmen seluruh program pinjaman dan hibah sektor pendidikan mencapai Rp 4,5 triliun per tahun atau sekitar 2% dari total pengeluaran pendidikan Indonesia. Sedangkan bila dibandingkan dengan Belanja Pemerintah Pusat dalam APBN 2011 mencapai Rp 1.202 triliun, dengan alokasi anggaran untuk sektor pendidikan mencapai sebesar Rp 81, 988 triliun (belum termasuk alokasi anggaran untuk sektor pendidikan dalam APBD). Bila dibandingkan dengan alokasi anggaran pendidikan, nilai komitmen hibah luar negeri sektor pendidikan sekitar 5,5%. Dengan kontribusi yang hanya mencapai 5,5%, sudah seharusnya seluruh hibah luar negeri untuk sektor pendidikan dikelola berdasarkan sistem pengelolaan keuangan negara.

Tetapi pada prakteknya, tidak banyak program hibah murni yang dikelola menggunakan sistem pengelolaan keuangan pemerintah. Saat ini

¹⁰ *The EU/Australia feasibility study calculated that total donor grants and loans to the education sector are estimated to be around AUD600 million a year (averaging IDR 4.5 trillion). This makes up around two per cent of Indonesia's total education expenditures, and close to seven per cent of development (discretionary) expenditures. Australia Education Partnership with Indonesia, A Contribution to The Government of Indonesia Education Sector Support Program, October 2010.*

baru tercatat 2 (dua) program hibah luar negeri untuk sektor pendidikan yang dikelola berdasarkan sistem pemerintah, yaitu:

1. Basic Education Capacity – Trust Fund (BEC-TF) 2007 – 2012

Dengan komitmen sebesar EUR 39 juta yang berasal dari Uni Eropa dan Pemerintah Belanda yang dikelola oleh World Bank sebagai *trustee*. Program BEC-TF ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah agar dapat menemukan suatu cara untuk meningkatkan pendidikan serta berusaha menempatkan peran dan tanggung jawabnya dalam konteks desentralisasi. Dalam hal ini, program dan kegiatan yang dikembangkan termasuk memperkuat, perencanaan, manajemen keuangan, manajemen sumber daya manusia dan sistem monitoring dan evaluasi. Beberapa area yang akan dikembangkan melalui BEC-TF mencakup: (i) dialog dan analisis kebijakan, (ii) pengelolaan akuntabilitas dan manajemen keuangan, serta (iii) manajemen informasi. Dalam program dan kegiatan Kapasitas Pendidikan Dasar (BEC-TF) yang dibiayai dari hibah luar negeri maka penyusunan anggaran mengacu pada: *minute of negotiation*, *financing/grant agreements* (TF 091895-IND), *Grant Appraisal Document (GAD)*, *Aide Memoire*, *Cost Table*, progress kegiatan, dan *Annual Work Plan*. Hal ini agar anggaran memang diperuntukkan bagi pengeluaran – pengeluaran yang telah disetujui oleh World Bank. Program hibah ini dikelola melalui mekanisme hibah terencana. Kegiatan hibah dilaksanakan oleh Kementerian Pendidikan Nasional. Hibah dikelola berdasarkan sistem pengelolaan keuangan negara. Sebagian hibah BEC-TF diperuntukkan kepada daerah dan disalurkan melalui mekanisme penerusan hibah. BEC-TF merupakan Hibah Langsung yang dilaksanakan sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011 disusun dan diberlakukan. Pencatatan dan penatausahaan hibah dilakukan dengan mekanisme pengesahan, yaitu dilakukan pencatatan dan pengakuan setelah

terjadi realisasi berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 255/PMK.05/2010 tentang Tata Cara Pengesahan Realisasi Pendapatan dan Belanja yang Bersumber dari Hibah Luar Negeri/Dalam Negeri yang Diterima Langsung Oleh Kementerian Negara/Lembaga Dalam Bentuk Uang. Tata cara penarikan pinjaman/hibah yang akan digunakan dalam program kapasitas pendidikan dasar (BEC-TF) yaitu dengan menggunakan :

- a. Pembiayaan pendahuluan (*reimbursement*), untuk hibah yang diteruskan kepada Kota/Kebupaten
- b. Rekening khusus, untuk kegiatan yang dieksekusi oleh Kementerian Pendidikan Nasional

2. Hibah BOS Training 2011 dari AusAID

Dengan nilai komitmen sebesar AUD 26 juta. Grant agreement ditandatangani pada Februari 2011 dan efektif pada 14 Mei 2011. Pengelolaan hibah dilakukan berdasarkan mekanisme Hibah Langsung dengan pelaksana kegiatan hibah adalah Kementerian Pendidikan Nasional. Hibah BOS Training bersifat *budget support* yaitu mendukung dan membiayai pelaksanaan pelatihan program BOS dimana program utama dibiayai dari APBN. Hibah diberikan berupa uang dan disalurkan melalui DIPA Kementerian Pendidikan Nasional. Dana hibah BOS Training seluruhnya disalurkan melalui prosedur rekening khusus yang dibuka di Bank Indonesia dan bersifat *revolving fund*. Pelaksanaan pembayaran dana hibah BOS Training No. EP-58059 dengan Nomor Registrasi 71464001 dapat dilakukan setelah rekening khusus yang ada di BI telah diisi initial deposit oleh Donor. Pembayaran dapat dilaksanakan apabila Surat Perintah Membayar (SPM) dilengkapi dengan dokumen-dokumen yang dipersyaratkan dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-11/PB/2011 tanggal 18 Pebruari 2011.

Tata cara pencairan dana pelatihan hibah Australia ini diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan No PER-34/PB/2011 tertanggal 16 Juni 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pencairan dana Hibah AusAID No EP-58059.

Realisasi penerimaan hibah selama tahun 2006-2010 mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 13,3%. Dalam APBN-P 2011, penerimaan hibah ditargetkan sebesar Rp. 4,7 triliun. Dibandingkan dengan realisasi tahun 2010 meningkat sebesar Rp. 3,0 triliun atau 54,2%. Faktor utama penerimaan hibah adalah komitmen Pemberi Hibah. Kebijakan pemerintah yang mewajibkan seluruh penerimaan hibah dicatat dalam APBN dan kebijakan mekanisme Hibah Langsung dimana Kementerian/Lembaga diperbolehkan menerima hibah secara langsung, akan membantu meningkatkan realisasi penerimaan hibah.

Pemerintah berkomitmen untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan hibah dengan memperbaiki sistem administrasi dan pencatatan penerimaan hibah. Namun untuk tahun anggaran 2012, target penerimaan hibah direncanakan sebesar Rp. 0,8 triliun. Dibanding dengan target APBN-P 2011, target ini lebih rendah Rp. 3,8 triliun atau negatif 82,2%. Seperti dijelaskan diatas bahwa faktor yang paling utama dalam penerimaan hibah adalah komitmen Pemberi Hibah dan komitmen Kementerian/Lembaga penerima hibah dalam melaporkan hibah yang diterimanya. Penurunan target penerimaan ini menimbulkan pertanyaan yaitu apakah Kementerian/Lembaga masih tidak melaporkan hibah yang diterimanya walaupun Pemerintah telah menerbitkan PP 10 tahun 2011, dan apakah sistem administrasi dan tata kelola hibah yang dibangun pemerintah tidak cukup menyakinkan Donor untuk memberikan komitmen atau Donor lebih memilih untuk melaksanakan sendiri hibahnya.

b. Pendapat dan sikap Donor

Menurut Survey 2008 on Monitoring Paris Declaration oleh OECD, dikemukakan mengenai efektivitas bantuan luar negeri yaitu *'Aid is effective only when it enables partner countries to achieve their own economic, social and environmental goals*. Lebih lanjut dalam High Level Forum 2005, diungkapkan bahwa:

using a country's 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.

Peningkatan efektivitas bantuan/hibah bukanlah merupakan tujuan akhir, tetapi merupakan sarana untuk mencapai tujuan pembangunan yang efektif, yaitu prospek masa depan yang lebih baik dan lebih adil bagi warga negara-negara mitra. Agenda aid effectiveness menyebutkan bahwa jika bantuan dikelola secara lebih efektif (mengacu pada Paris Declaration) maka akan memberikan kontribusi yang lebih signifikan untuk pembangunan yang efektif. Bantuan/hibah harus disesuaikan dengan prioritas kebijakan negara-negara mitra dan sistem pengelolaannya diharapkan akan lebih efektif. Sehingga lebih menjamin keterjangkauan dan keberlanjutan hasil pembangunan melalui tumbuhnya ownership yang lebih besar, dan fokus pada penguatan sistem nasional.

Dari wawancara yang penulis lakukan terhadap beberapa representasi Lembaga Donor (AusAID, World Bank dan USAID) terungkap bahwa kalangan Donor mempunyai pemahaman yang kurang menyeluruh terhadap sistem pengelolaan keuangan pemerintah dan pengelolaan hibah. kalangan Donor mendapatkan informasi yang tidak seimbang mengenai praktek pengelolaan keuangan Pemerintah. Beberapa kasus mengenai keterlambatan pencairan dana, tersendatnya pencairan dana BOS untuk sekolah, kualitas belanja, penyimpangan pada proses pengadaan barang/jasa, serta pemberitaan media mengenai korupsi di sektor Pemerintahan. Kondisi ini

membuat Donor mempertimbangkan risiko dan keuntungan dari penyaluran hibah melalui sistem pengelolaan keuangan Pemerintah, serta merumuskan mitigasi dari risiko yang tidak bisa dihindari. Sementara berdasarkan alasan kompatibilitas sistem pengelolaan keuangan Pemerintah dan perbedaan tahun anggaran, membuat USAID memutuskan untuk menyalurkan hibah dengan melaksanakan kegiatan secara langsung atau melalui Managing Contractor. Berikut rangkuman dari beberapa wawancara yang telah penulis olah sesuai dengan metode penelitian.

Berdasarkan wawancara dengan Program Manager Pendidikan AusAID Indonesia, menggunakan sistem keuangan Pemerintah dalam menyalurkan hibah bukan berarti tanpa risiko. Dalam melaksanakan bantuan luar negeri, Lembaga Donor menghadapi tiga risiko utama, yaitu:

- *Fiduciary risk*. Mengacu pada kemungkinan bahwa uang bantuan tidak dapat digunakan sebagaimana dimaksud, atau tidak dapat digunakan secara efisien dan efektif. Pemahaman Negara Donor terhadap risiko ini tergantung pada apa yang menjadi lingkup tujuan penggunaan dana/ peruntukan dana.
- *Development risk*. Mengacu pada kemungkinan hilangnya atau penyimpangan terhadap tujuan utama dari intervensi yang dilakukan dengan bantuan luar negeri. Risiko ini dipengaruhi oleh lingkungan makroekonomi yang tidak stabil, desain pelaksanaan kebijakan yang buruk, kurangnya pemantauan, pemerintahan yang lemah, kurangnya koordinasi antara Pemerintah dan Donor, dan kegagalan pencairan dana.
- *Reputational risk*. Mengacu pada kemungkinan terjadinya beberapa hal baik yang terkait langsung maupun tidak terkait langsung dengan intervensi bantuan luar negeri saat ini dapat mengganggu kemampuan Donor untuk tetap memberikan kontribusi di masa depan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa pengelola program kerjasama pembangunan dengan Indonesia, berikut disampaikan kebijakan Donor terkait penggunaan sistem pengelolaan keuangan pemerintah.

1. Australia (AusAID)

Menurut pengelola program Australia Indonesia Education Partnership, terungkap bahwa Donor menyadari bahwa untuk menyalurkan hibah yang dapat menjamin adanya keberlanjutan program dan menumbuhkan *ownership* pada pemerintah adalah melalui sistem pengelolaan keuangan pemerintah. Namun masih terdapat keraguan terhadap sistem pengelolaan keuangan pemerintah. Sebelum AusAID memutuskan untuk menggunakan sistem pengelolaan keuangan negara dan menggunakan prosedur pengadaan barang/jasa pemerintah, AusAID melakukan kajian terhadap sistem pengelolaan keuangan negara dan mempelajari mekanisme penyaluran hibah melalui sistem tersebut serta menilai bagaimana mekanisme tersebut menjawab *accountability requirement* nya. AusAID menyebut penyaluran hibah dengan menggunakan sistem pengelolaan keuangan negara ini sebagai *walking in partner systems* (WiPS). WiPS mencoba mengidentifikasi kelebihan dan kelemahan sistem pengelolaan keuangan negara yang akan digunakan untuk menyalurkan hibah serta bagaimana menempatkan prinsip kehati-hatian (*fiduciary risk*). Bagi AusAID, menyalurkan hibah melalui WiPS, bukan berarti keharusan untuk memberikan kontrol hibah kepada pemerintah. Hibah akan disalurkan melalui sistem pengelolaan keuangan pemerintah jika kontrol tetap dalam tangan Donor. Sistem Pengelolaan Keuangan Publik (*Public Financial Management* – PFM) meliputi banyak sub sistem yaitu dari perencanaan dan penganggaran, proses persetujuan, pengadaan, akuntansi, pelaporan dan audit). Sebagian besar hibah dan bantuan keuangan AusAID untuk sektor pendidikan disalurkan

menggunakan sistem pengelolaan keuangan pemerintah tetapi tidak mencakup semua komponen tersebut. Biasanya AusAID menggunakan bantuan keuangan dengan peruntukkan tertentu, yang dikelola secara *on plan*, *on budget* pada tingkat tertentu tetapi *off parliament* karena lembaga legislatif tidak mempunyai otoritas untuk mengalokasikan hibah tersebut. Donor sering memilih untuk menempatkan hibah pada skema *on treasury* dan *on procurement* dan kondisi ini pada gilirannya diharapkan memberikan implikasi untuk menempatkan hibah pada skema *on* sistem pengelolaan keuangan pemerintah. Demikian pula dengan hibah AusAID, skema panyaluran hibah tidak sepenuhnya menggunakan sistem pengelolaan keuangan pemerintah tetapi hanya pada sub-sistem pengelolaan keuangan lain yang dapat diterima.

AusAID sendiri belum mendefinisikan risiko penyaluran hibah dengan menggunakan sistem pengelolaan keuangan pemerintah.

2. Canada (CIDA)

Canadian International Development Agency (CIDA) berpendapat bahwa bantuan/hibah harus mempunyai pencapaian yang berarti dan hasil-hasil yang berkelanjutan. Dalam menyalurkan hibah, CIDA memberi dukungan terhadap tumbuhnya *ownership* and *leadership* terhadap strategi dan kebijakan pembangunan, berdasarkan identifikasi kebutuhan dan prioritas setempat. Proyek-proyek dan program-program CIDA akan disesuaikan (*alignment*) terhadap prioritas negara mitra, partnership dengan pemerintah dan berkoordinasi dengan Donor lain, serta berkomitmen dalam menerapkan *program based approach*.

3. Asian Development Bank (ADB)

Asian Development Bank (ADB) mengedepankan prinsip-prinsip aid effectiveness dalam Paris Declaration and komitmen

AAA ke dalam operasionalisasi penyaluran bantuan pada tingkat negara dan institusional. Pada praktek penyaluran bantuan ke Indonesia, ADB melaksanakan melalui sistem pengelolaan keuangan pemerintah, namun untuk prosedur pengadaan ADB menggunakan prosedur ADB sendiri.

4. Amerika (USAID)

USAID lebih memilih untuk menyalurkan hibah dengan menggunakan sistem Pemerintah Amerika sendiri, karena lebih memudahkan mengelola kegiatan hibah dibanding bila hibah dikelola menggunakan sistem nasional. Namun, dengan semangat Paris Declaration, USAID menawarkan peran yang lebih partisipatif dalam pengembangan strategi pembangunan USAID.

5. European Union (EU/EC)

EC berkomitmen untuk melaksanakan prinsip-prinsip efektivitas bantuan dalam Paris Declaration. Untuk itu EC menganggarkan 50% bantuan kepada pemerintah disalurkan melalui sistem pengelolaan keuangan pemerintah. Kebijakan EC memberikan budget support untuk sektoral maupun secara general bila kondisi pelaksanaan mendukung. *Budget support* hanya diberikan untuk: (i) strategi pengentasan kemiskinan; (ii) kebijakan yang berorientasi pada stabilitas makroekonomi; (iii) perbaikan pengelolaan keuangan publik yang kredibel.

6. World Bank

World Bank hanya akan menggunakan sistem pengelolaan keuangan pemerintah setelah terlebih dahulu melakukan penilaian terhadap sistem tersebut dengan hasil yang memenuhi standar World Bank.

Kesulitan dalam menggunakan sistem keuangan dan pengadaan juga terjadi dan menjadi masalah yang dihadapi diantara Donor yang telah

saling bekerja dengan sistem mereka masing-masing. Dalam konteks pelaksanaan *Decentralization Support Facility* (DSF), Bank Dunia dan UNDP untuk pertama kalinya menandatangani perjanjian *agency fiscal*. Perjanjian ini memfasilitasi UNDP untuk menggunakan dana dari DSF, tetapi World Bank meragukan sistem pengawasan UNDP. World Bank menguatirkan bahwa DFID sebagai penyumbang dana DSF, akan menimpakan seluruh tanggungjawab kepada World Bank untuk kesalahan manajerial dana oleh UNDP. Donor bilateral yang lain mengeluhkan bahwa kebijakan proses procurement World Bank dilaksanakan di kantor pusat di Washington dan manajemen keuangan UNDP dilakukan melalui kantor pusat di New York telah memperlambat operasional proyek DSF ini. Fakta ini menunjukkan bahwa prosedur keuangan dan procurement lembaga Donor juga menjadi hambatan dalam agenda peningkatan efektivitas bantuan.

Dalam *Jakarta Commitment*, ditegaskan pentingnya dilakukan harmonisasi dan penyesuaian (*alignment*) kepada pada Donor untuk menyesuaikan kontribusi/bantuan dengan program pemerintah dan melalui sistem pemerintah dengan malakukan sinkronisasi dalam siklus program dan penganggaran, pelaporan dalam format yang disediakan pemerintah, serta menggunakan sistem pengelolaan keuangan dan pengadaan barang/jasa pemerintah.

Penyaluran bantuan/hibah oleh para Donor, didasari oleh kepentingan nasional serta beragam kebijakan lembaga/Negara Donor tersebut. Penggunaan prosedur pengadaan barang/jasa pemerintah menjadi hambatan bagi banyak donor bilateral. USAID mempunyai prosedur pengadaan tersendiri yang mengharuskan adanya pengadaan dengan preferensi domestik (Amerika) yang signifikan. Demikian pula dengan AusAID dan JICA dibatasi oleh kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah mereka. Menggunakan sistem pengelolaan keuangan pemerintah Indonesia merupakan suatu lompatan penting dan hal tersebut terkait dengan beragam kebijakan Lembaga/Negara atau Parlemen Nasional yang membatasinya.

Beberapa Donor melakukan penilaian terhadap sistem keuangan pemerintah, yaitu AusAID melakukan Sector Analytical Review (SAR), EU melakukan Sector Support Program review, World Bank dengan dukungan PFM Multi Donor Trust Fund melakukan Public Expenditure and Financial Analysis (PEFA). Penilaian (*assessment*) terhadap kapasitas pengelolaan keuangan pemerintah yang dilakukan oleh Donor baik secara bilateral maupun multilateral selain bertujuan untuk mengidentifikasi risiko juga mengetahui benefit bagi Donor, antara lain: mengurangi biaya-biaya transaksi, keberlanjutan program-program Donor (*sustainability*), dan bertujuan meningkatkan kapasitas penyerapan program dan anggaran.

Secara umum, Donor mendukung upaya peningkatan efektivitas pengelolaan hibah dengan menyalurkan hibah melalui sistem pengelolaan keuangan Pemerintah. Dukungan ini tergantung pada bagaimana Pemerintah melakukan proses perencanaan yang berkualitas dan terukur, melakukan proses penganggaran yang transparan dan komprehensif, melakukan proses penatausahaan, pengadaan barang/jasa, akuntansi, pelaporan dan pemeriksaan yang akuntabel. Mekanisme penerimaan hibah seyogyanya menjadi sistem penghubung antara rangkaian sistem pengelolaan keuangan Pemerintah dengan sistem Donor. Donor juga mengharapkan adanya informasi yang utuh mengenai pengelolaan keuangan Pemerintah dan keuntungan menyalurkan hibah melalui sistem Pemerintah, serta Pemerintah dapat membantu Donor mengurangi risikonya.

4.3. Analisis Kebijakan Mekanisme Penerimaan Hibah Langsung Terhadap Peningkatan Efektivitas Penngelolaan Pibah

Mekanisme Hibah Langsung disusun dengan salah satu tujuan untuk menyederhanakan prosedur penerimaan hibah sehingga hibah dapat diproses dengan cepat dan tercatat dalam sistem pengelolaan keuangan, maka ukuran kontribusi mekanisme Hibah Langsung terhadap peningkatan efektivitas hibah adalah peningkatan hibah yang tercatat dalam sistem pengelolaan

keuangan pemerintah. Tingkat pencatatan hibah tidak hanya tergantung dari mekanisme penerimaan hibah, tetapi juga dipengaruhi oleh komitmen Donor dalam menyalurkan hibah menggunakan sistem pengelolaan keuangan negara dan tingkat kepatuhan Kementerian/Lembaga untuk melaporkannya.

Beberapa Donor mempunyai kebijakan untuk menyalurkan hibah dengan melaksanakannya sendiri melalui *managing contractor* atau menyelurkannya sebagai budget support untuk dikelola lembaga lain.

Mengenai tingkat kepatuhan Kementerian/Lembaga, tidak ditemukan data tentang kepatuhan melaporkan hibah yang diterimanya. Disadari oleh Pemerintah bahwa pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011 belum efektif. Berdasarkan keterangan petugas DJPU, hal ini dapat ditunjukkan, antara lain:

1. Sampai saat ini masih banyak hibah yang ditandatangani langsung oleh Kementerian/Lembaga dengan Pemberi Hibah yang belum dilaporkan kepada Kementerian Keuangan
2. Adanya hibah yang diterima oleh Kementerian/Lembaga selaku *Executing Agency* yang tidak diajukan permintaan penerbitan Nomor Register kepada DJPU,
3. Masih terdapat beberapa Kementerian/Lembaga penerima hibah yang belum menyampaikan laporan triwulanan sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 kepada Kementerian Keuangan.
4. Banyaknya hibah yang dilaksanakan secara langsung oleh Pemberi Hibah dan tidak dilaporkan kepada Kementerian Keuangan sehingga tidak dapat dilakukan pencatatan oleh DJPU
5. Masih banyaknya Pemberi Hibah yang tidak menyampaikan dokumen *Notice of Disbursement* (NoD) kepada Kementerian Keuangan. *Notice of Disbursement* ini merupakan dokumen yang dijadikan data sumber pencatatan

aliran atau transfer dana dari Pemberi Hibah kepada Pemerintah Indonesia.

Kebijakan mekanisme Hibah Langsung dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011 baru disahkan pada bulan Pebruari 2011. Hanya terdapat 1 (satu) komitmen hibah untuk sektor pendidikan setelah pemberlakuan peraturan ini, yaitu hibah BOS Training dari Pemerintah Australia. Secara umum sampai dengan akhir tahun 2006 telah ditandatangani sebanyak 725 perjanjian hibah dan diikuti masing-masing tahun 2007 sebanyak 88 hibah, tahun 2008 sebanyak 109 hibah, tahun 2009 sebanyak 225 hibah, dan tahun 2010 sebanyak 380 hibah, dan tahun 2011 sebanyak 61 hibah. Sehingga sampai dengan 30 Juni 2011 tercatat 1.588 hibah dengan nilai USD 8.388,1 juta.

Berikut data mengenai perkembangan penandatanganan hibah periode 2006 – 2011, dan data realisasi hibah luar negeri periode 2006 – 2010 dan target penerimaan hibah dalam APBN-P tahun 2011 dan usulan tahun 2012 yang tercatat di DJPU Kementerian Keuangan.

Tabel 13. Realisasi Penerimaan Hibah Luar Negeri Pemerintah Periode 2006 – 2010 dan target penerimaan hibah 2011 – 2012 (dalam rupiah)

Kementerian/ Lembaga	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi	APBN-P	Himpunan RKA-KL
001 MPR	-	-	-	-	-	-	-
002 DPR	-	100.500.000	420.936.800	1.236.051.700	2.179.735.850	741.145.000	1.196.000.000
004 BPK	3.835.609.713	6.459.448.624	5.346.741.853	9.903.584.835	5.166.407.847	16.019.846.000	2.852.000.000
005 MAHKAMAH AGUNG	-	-	-	-	-	-	-
006 KEJAKSAAN AGUNG	-	-	-	-	-	-	-
007 SEKRETARIAT NEGARA	-	-	-	-	-	-	-
008 WAKIL PRESIDEN	-	-	-	-	-	-	-
010 KEMENTERIAN DALAM NEGERI	4.383.857.983	49.300.704.311	89.540.251.437	196.384.313.982	185.341.517.124	391.553.548.000	140.528.680.000
011 KEMENTERIAN LUAR NEGERI	17.190.000	664.615.000	315.795.000	-	-	-	-
012 KEMENTERIAN PERTAHANAN	-	-	-	-	-	-	-
013 KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI	-	-	-	-	-	-	-
015 KEMENTERIAN KEUANGAN	25.927.426.744	10.569.761.271	21.659.382.710	25.804.292.398	21.763.125.282	43.621.532.000	379.000.000
018 KEMENTERIAN PERTANIAN	60.069.809.971	1.957.320.397	7.572.078.633	31.981.829.130	15.696.861.408	79.747.403.000	5.018.200.000

(lanjutan tabel 13)

Kementerian/ Lembaga	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi	APBN-P	Himpunan RKA-KL
019 KEMENTERIAN PERINDUSTRIAN	1.494.891.234	1.758.265.314	842.398.025	-	-	-	1.840.000.000
020 KEMENTERIAN ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL	-	-	-	10.333.946.806	10.804.267.829	19.241.896.000	15.640.000.000
022 KEMENTERIAN PERHUBUNGAN	-	-	-	21.265.598.430	21.729.719.600	(57.912.982.000)	45.326.681.000
023 KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL	83.417.481.351	80.823.411.549	72.714.716.360	191.105.222.178	312.155.024.056	709.172.478.000	137.101.261.000
024 KEMENTERIAN KESEHATAN	5.366.637.919	95.786.758.494	29.274.316.589	34.539.546.987	750.438.982.023	37.944.724.000	-
025 KEMENTERIAN AGAMA	-	-	59.517.446.100	59.126.044.001	-	29.760.000.000	29.759.000.000
026 KEMENTERIAN TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI	-	-	29.389.305.390	-	-	-	-
027 KEMENTERIAN SOSIAL	158.825.100	865.340.410	2.933.956.249	1.541.193.122	1.108.211.150	-	-
029 KEMENTERIAN KEHUTANAN	515.161.650	808.793.884	2.254.939.158	18.588.532.597	23.915.073.746	94.262.014.000	21.347.700.000
032 KEMENTERIAN KELAUTAN DAN PERIKANAN	54.013.247.108	4.041.935.450	43.622.410.786	6.594.233.184	13.375.138.982	83.777.448.000	29.658.000.000
033 KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM	47.344.278.256	97.990.295.969	95.773.794.579	589.622.761.918	508.155.294.142	526.910.758.000	156.851.019.000
034 KEMENKO POLITIK, HUKUM DAN KEAMANAN	-	-	-	-	-	3.900.000.000	9.200.000.000

(lanjutan tabel 13)

Kementerian/ Lembaga	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi	APBN-P	Himpunan RKA-KL
035 KEMENTERIAN KOORDINATOR BIDANG PEREKONOMIAN	-	11.857.200	-	-	63.737.700	15.502.500.000	2.668.000.000
036 KEMENTERIAN KOORDINATOR BIDANG KESEJAHTERAAN RAKYAT	-	-	244.451.250	5.746.157.171	-	-	-
040 KEMENTERIAN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA	-	-	-	-	-	-	-
041 KEMENTERIAN BADAN USAHA MILIK NEGARA	-	-	-	-	-	-	-
042 KEMENTERIAN RISET DAN TEKNOLOGI	-	-	-	814.396.542	399.489.925	400.000.000	-
043 KEMENTERIAN LINGKUNGAN HIDUP	22.789.038.134	7.266.332.198	11.605.806.178	3.673.286.060	6.762.978.049	-	-
044 KEMENTERIAN KOPERASI DAN PENGUSAHA KECIL DAN MENENGAH	-	-	-	-	-	-	19.390.100.000
047 KEMENTERIAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLIND. ANAK	-	-	-	-	-	-	10.488.000.000
048 KEMENTERIAN PAN DAN REFORMASI BIROKRASI	-	-	-	-	-	7.312.500.000	-

(lanjutan tabel 13)

Kementerian/ Lembaga	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi	APBN-P	Himpunan RKA-KL
050 BADAN INTELIJEN NEGARA	-	-	-	-	-	-	-
051 LEMBAGA SANDI NEGARA	-	-	-	-	-	-	-
052 DEWAN KETAHANAN NASIONAL	-	-	-	-	-	-	-
054 BADAN PUSAT STATISTIK	1.675.224.602	-	367.142.191	2.701.079.657	20.449.142.817	7.334.346.000	-
055 KEMENTERIAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL	569.452.400	2.361.505.701	10.828.582.526	13.775.641.151	50.291.591.939	62.151.504.000	39.908.972.000
056 BADAN PERTANAHAN NASIONAL	6.475.772.576	-	13.299.930	48.244.610.766	-	-	-
057 PERPUSTAKAAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA	-	-	-	-	-	-	-
059 KEMENTERIAN KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA	-	-	14.464.920.000	-	1.369.357.800	13.500.000.000	3.128.000.000
060 KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA	-	-	-	-	-	-	-
063 BADAN PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN	-	-	-	-	784.404.000	-	-
064 LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL	-	-	-	-	-	-	-

(lanjutan tabel 13)

Kementerian/ Lembaga	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi	APBN-P	Himpunan RKA-KL
065 BADAN KOORDINASI PENANAMAN MODAL	-	-	-	-	-	-	-
066 BADAN NARKOTIKA NASIONAL	-	-	-	-	-	-	-
067 KEMENTERIAN PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL	-	1.701.600.000	-	40.676.677.605	178.778.581.824	339.227.650.000	71.024.000.000
068 BKKBN	-	-	-	-	1.255.755.200	-	5.309.973.000
074 KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA	-	-	-	-	-	-	-
075 BADAN METEOROLOGI, KLIMATOLOGI DAN GEOFISIKA	-	-	-	-	979.416.100	-	-
076 KOMISI PEMILIHAN UMUM	-	-	-	-	-	-	-
077 MAHKAMAH KONSTITUSI RI	-	-	-	-	-	-	-
078 PPAK	-	-	-	-	-	-	-
079 LIPI	-	62.572.354.062	-	-	-	-	-
080 BADAN TENAGA NUKLIR NASIONAL	-	-	-	-	-	-	-
081 BADAN PENGAJIAN DAN PENERAPAN TEKNOLOGI	-	-	-	11.065.475.479	12.255.700.162	-	-

(lanjutan tabel 13)

Kementerian/ Lembaga	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi	APBN-P	Himpunan RKA-KL
082 LAPAN	-	-	-	-	-	-	-
083 BAKOSURTANAL	-	-	-	-	-	-	-
084 BADAN STANDARISASI NASIONAL	82.875.000	1.323.362.230	18.594.077.280	-	-	-	-
085 BADAN PENGAWAS TENAGA NUKLIR	-	-	-	-	-	-	-
086 LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA	-	-	-	-	-	-	-
087 ARSIP NASIONAL REPUBLIK INDONESIA	-	-	-	-	-	-	-
088 BADAN KEPEGAWAIAN NEGARA	-	-	-	-	-	-	-
089 BPKP	-	-	-	-	-	2.312.500.000	-
090 KEMENTERIAN PERDAGANGAN	1.092.381.480	1.471.332.134	-	-	1.084.355.750	8.315.644.000	4.048.000.000
091 KEMENTERIAN PERUMAHAN RAKYAT	-	-	-	-	-	-	-
092 KEMENTERIAN PEMUDA DAN OLAH RAGA	-	-	-	-	-	-	-
093 KPK	11.403.640.714	6.559.027.030	275.012.039	7.589.154.928	3.241.341.535	35.743.000.000	30.869.000.000
094 BADAN REHABILITASI DAN	937.591.303.803	1.298.844.473.744	1.784.908.237.767				

(lanjutan tabel 13)

Kementerian/ Lembaga	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi	APBN-P	Himpunan RKA-KL
REKONSTRUKSI NAD - NIAS							
095 DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)	-	-	-	-	-	-	-
100 KOMISI YUDISIAL RI	-	-	-	-	-	-	-
103 BNPB		-	13.226.005.085	2.123.440.687	27.045.000.000	17.550.000.000	6.900.000.000
104 BNP2TKI					-	-	-
105 BPLS		-	-	-	-	-	-
106 LEMBAGA KEBIJAKAN PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH					-	-	-
107 BADAN SAR NASIONAL					-	-	-
108 KPPU					-	-	-
Grand Total	1.268.224.105.738	1.733.238.994.972	2.315.706.003.915	1.334.437.071.314	2.176.590.211.840	2.488.089.454.000	790.431.586.000

Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan

Secara umum selama semester I tahun 2011, Pemerintah Indonesia menerima hibah dari lembaga multilateral total sebesar USD 68.275.000 dengan rincian hibah dari World Bank untuk membiayai 6 proyek dengan total sebesar USD 61.500.000. Sedangkan Asian Development Bank (ADB) juga memberikan 4 hibah (3 diantaranya berbentuk bantuan teknis) dengan total sebesar USD 6.325.000. Sebagai komponen pembiayaan dalam proyek The IDB PNPM Integrated Community Driven Development (ICDD) phase II, Islamic Development Bank (IDB) juga memberikan hibah dalam bentuk bantuan teknis sebesar USD 450.000.

Adapun hibah dari negara lain yang diterima Pemerintah Indonesia terdiri dari: Hibah Pemerintah Jerman sebesar EUR7.000.000 untuk proyek Seulawah Agam Geothermal, Pemerintah Jepang sebesar JPY74.000.000 untuk The Project for Urgent Reconstruction of East Pump Station of Pluit in Jakarta, Pemerintah Australia total sebesar AUD 32.000.000 untuk proyek The Implementation of 2011 BOS Training sebesar AUD 26.000.000 dan Implementation Agreement Infrastructure Enhancement Grants (IEGs)-Indonesia Infrastructure Initiative Facility (IndII) sebesar AUD 6.000.000. Sedangkan dalam rangka mengurangi beban Pemerintah Indonesia dalam pembiayaan kontrak sebesar USD 17.499.804 untuk proyek pinjaman Indonesia Ship Reporting System, Pemerintah Denmark memberikan hibah sebesar USD 1.636.370.

Untuk mengetahui tingkat tercatatnya hibah luar negeri, akan dibandingkan jumlah hibah luar negeri yang tercatat pada data DJPU dan hibah yang dilaksanakan secara langsung oleh Donor (mengambil sampel hibah berasal dari USAID, AusAID, Pemerintah Jerman, European Union, dan CIDA. Data diperoleh secara online dari website Donor) untuk periode setelah Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011 diberlakukan.

Tabel 14. Data Proyek Hibah Luar Negeri Efektif Setelah Pebruari 2011*

Donor	Nama Hibah	Nilai komitmen	Executing agency
AusAID	1. The Implementation of 2011 BOS Training	A\$ 26,000,000	Kementerian Pendidikan Nasional
	2. Implementation Agreement Hibah Infrastructure Enhancement Grants (IEGs) - Indonesia Infrastructure Initiative Facility (IndII)	A\$ 6,000,000	Ditjen Sumber Cipta Karya, Kementerian Pekerjaan Umum
	3. Australia Indonesia Partnership for Justice	-	Managing Contractor
	4. Institute for Peace and Democracy	-	Managing Contractor
	5. Australia Indonesia Government Partnerships Fund (GPF)	-	Dilaksanakan sendiri
	6. Nusa Tenggara Timur Agro-forestry community development project	A\$ 2,500,000	Managing Contractor, NGO, Yayasan Mitra TaniMandiri (YMTM)
	7. IFC advisory services in Indonesia	A\$19,000,000	IFC
	8. Australia's Education Partnership with Indonesia:		
	Komponen 1 – School Infrastructure	A\$222,000,000	Managing Contractor
	Komponen 2 – School and District Management	A\$182,000,000	Direncanakan disalurkan melalui sistem pengelolaan keuangan pemerintah dengan Kementerian Pendidikan Nasional sebagai <i>executing agency</i>
	Komponen 3 – Islamic School Accreditation	A\$47,000,000	Disalurkan melalui sistem pengelolaan keuangan pemerintah dengan EA Kemenag
	Komponen 4 – Analytical and Capacity Development Partnership	A\$25,000,000	ADB
	Performance Oversight and Monitoring	A\$24,000,000	Managing Contractor

(lanjutan tabel 14)

Donor	Nama Hibah	Nilai komitmen	Executing agency
CIDA	1. Canada Fund for Local Initiatives (CFLI) - Indonesia	USD 215,000	Embassy of Canada
	2. Agroforestry and Forestry in Sulawesi: Linking Knowledge to Action	USD9,608,000	World Agroforestry Centre
DFID (UKAID)	Promoting Low Carbon Development in Indonesia	£5,000,000	Dilaksanakan sendiri
European Union/ Commission	1. Building coastal resilience to reduce climate change impact in Thailand and Indonesia	€ 1,740,403	Care Deutschland-Luxemburg Ev
	2. Capacity building on Monitoring, Reporting and Verification of Green House Gas emissions and actions in developing countries	€ 2,000,000	GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Germany)
	3. Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA	€ 1,689,653	Kemitraan Bagi Tata Pembaruan Pemerintahan Partnership
	4. Capacity Building for Local CSOs to Enhance Democratic Participation and Representation in Aceh and Papua	€ 98,000	Konrad-Adenauer-Stiftung Ev
	5. Promoting the effectiveness in managing the basic education budget in Papua through stakeholders capacity building in planning and monitoring	€ 199,550	Perkumpulan Lembaga Penguatan Masyarakat Sipil Papua
	6. Support to the development of a quality inclusive education system in Nusa Tenggara Barat (NTB)	€ 154,725	Association Federation Handicap International
	7. Advocacy for improved SRH services in Papua	€ 689,232	Stichting Rutgers Wpf

(lanjutan tabel 14)

Donor	Nama Hibah	Nilai komitmen	Executing agency
USAID	1. Capacity for Indonesian Reduction of Carbon in Land Use and Energy (CIRCLE)	\$1,462,744	Winrock International Institute
	2. Cross Sectoral Strategies for Climate Change and Disaster Risk Reduction in Indonesia (CADRE)	\$1,500,000	Project Concern International
	3. Expanding Newborn and Maternal Survival (EMAS)	\$55,000,000	Jhpiego
	4. Program Representasi (PROREP)	\$11,544,929	Chemonics International Inc.
	5. Strategies Against Flu Emergence (SAFE)”	\$21,016,379	Development Alternative Inc. (DAI)
	6. Support for Economic Analysis Development – Indonesia (SEADI)	\$15,757,893	DAI/Nathan Group LLC (DNG)
	7. Educating and Equipping Tomorrow’s Justice Reformers – E2J	\$9,813,573	The Asia Foundation
	8. Indonesia Clean Energy Development (ICED)”	-	Tetra Tech ES Inc.
	9. Indonesia's Urban Water Sanitation and Hygiene (IUWASH).	\$33,7000,000	Development Alternative Inc. (DAI)
	10. Save the Borobudur World Heritage Site	\$100,000	UNESCO
	11. Indonesian Partnership Fund for HIV and AIDS (IPF)	\$1,000,000	UNDP
	12. Strengthening Integrity and Accountability Program 1	-	Management Systems International, Inc
	13. Strengthening Southeast Asian Media Partnerships to Promote Human Rights and Good Governance	IDR7,484,170,163 and \$2,138,630	PERHIMPUNAN PENGEMBANGAN MEDIA NUSANTARA
	14. Effectiveness of Regional Partnerships on Advancing Democracy, Good Governance, and Human Rights	IDR6,921,889,230	KEMITRAAN
	15. Building Sustainable Partnerships to	IDR12,668,172,821	KEMITRAAN, National Democratic

(lanjutan tabel 14)

Donor	Nama Hibah	Nilai komitmen	Executing agency
	promote Women's Political Representation in Southeast Asia	and \$1,516,975	Institute (NDI), Indonesian Women's Coalition (KPI), Persatuan Kesedaran Komuniti Selangor (EMPOWER) Malaysia, the Women's Caucus Timor-Leste, the Cambodian Center for Human Rights (CCHR), and the Center for Popular Empowerment Philippines.
JICA	The Project for Urgent Reconstruction of East Pump Station of Pluit in Jakarta	JPY 74.000.000	Ditjen Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum
Pemerintah Denmark	Indonesia Ship Reporting System	USD 1.636.370	Tercatat di DJPU
Pemerintah Jerman (KfW)	Seulawah Agam Geothermal	EUR 7.000.000	Pemerintah Provinsi Aceh
World Bank	1. Third National Program for Community Empowerment in Rural Areas-Disaster Management Support Project	USD 14.100.000	Ditjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kemendagri
	2. Third National Program for Community Empowerment in Urban Areas-Disaster Management Support Project	USD 1.400.000	Ditjen Cipta Karya, Kementerian PU
	3. Community-Based Settlement Rehabilitation and Reconstruction Project (REKOMPAK)	USD 11.500.000	Ditjen Cipta Karya, Kementerian PU
	4. PFM-MDTF Advisory and Analytical Activities to Support Public Procurement Reform	USD 750.000	Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa (LKPP)
	5. EITI MDTF Support for the Implementation of the	USD 1.050.000	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian

(lanjutan tabel 14)

Donor	Nama Hibah	Nilai komitmen	Executing agency
	Extractive Industries Transparency Initiatives (EITI) in Indonesia		
	6. Third National Program for Community Empowerment in Rural Areas Project-PSF Financing	USD 32.700.000	Kementerian Dalam Negeri
ADB	1. Asia Pasific Disaster Response Fund (APDRF) Mount Merapi Disaster Response Project	USD 3.000.000	Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)
	2. Technical Assistance for Supporting Water Operators' Partnerships	USD 825.000	Ditjen Cipta Karya, Kementerian PU
	3. Policy Advisory Technical Assistance (PATA) 7768-INO: Institutional Strengthening for the Water Resources	USD 500.000	Ditjen Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum
	4. Developing Disaster Risk Financing Capability Financed by the Japan Fund for Poverty Reduction (JFPR)	USD 2.000.000	Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)
Islamic Development Bank (IDB)	PNPM Integrated Community Driven Development (ICDD) phase II	USD 450.000	Ditjen Cipta Karya, Kementerian Pekerjaan Umum

Sumber: Laporan Pengelolaan Pinjaman dan Hibah Pemerintah Semester I 2011, website USAID: http://indonesia.usaid.gov/en/newsroom/award_announcements, website EU: http://eeas.europa.eu/delegations/indonesia/projects/list_of_projects/projects_en.htm, website AusAID: <http://www.ausaid.gov.au/country/indonesia/aid-activities.cfm>, website DFID: <http://projects.dfid.gov.uk/project.aspx?Project=202376>, dan website CIDA: <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/fWebCSAZEn?ReadForm&idx=01&CC=ID>
 *diluar data ini mungkin masih terdapat proyek hibah untuk Indonesia yang dilaksanakan diterima langsung oleh Kementerian/Lembaga tetapi belum dilaporkan kepada Kementerian Keuangan sehingga tidak tercatat dalam data DJPU.

Berdasarkan data hibah pada tabel diatas dapat dijelaskan bahwa sampai September 2011 terdapat sebanyak 37 proyek hibah untuk Indonesia. Dari keseluruhan proyek tersebut sebanyak 17 proyek hibah dengan nilai USD69.911.370, AUD79.000.000, JPY74.000.000 dan EUR7.000.000 yang tercatat dalam APBN. Sedangkan 20 proyek hibah

lainnya senilai USD154.551.123, AUD484.323.000, GBP5.000.000, EUR6.571.590 dan IDR 27.094.232.214 tidak tercatat dalam APBN, bila dirupiahkan bernilai ekuivalen mencapai lebih dari Rp. 5,7 triliun. Hibah yang berasal dari USAID dan European Union cenderung dilaksanakan sendiri oleh Donor.

Tabel 15. Rekap Data Hibah Tercatat Berdasarkan Sektor (nilai hibah ekuivalen dalam jutaan rupiah).

Sektor	Hibah tercatat		Hibah tidak tercatat		Total nilai hibah sektoral		Nilai hibah tercatat terhadap total	Belanja Pemerintah Pusat*	% hibah terhadap belanja pemerintah
	Σ	Nilai	Σ	Nilai	Σ	Nilai			
Pendidikan dasar	2	657.000	2	4.078.856	4	4.735.856	13,87	17.461.700	27,12
Non Pendidikan	15	707.360	18	1.816.053	33	2.523.413	28,03	838.578.200	0,30
Total nilai hibah	17	1.364.360	20	5.894.909	37	7.259.269	18,79	821.116.500	0,88

*merupakan belanja pemerintah untuk pendidikan dasar, menengah dan keagamaan (madrasah) dalam APBN 2011

Berdasarkan analisis hibah dalam tabel diatas dapat disampaikan bahwa selama tahun 2011 sampai bulan September, kontribusi penerimaan hibah secara total bernilai ekuivalen sebesar Rp.7,2 triliun atau kurang dari 1% bila dibandingkan dengan belanja Pemerintah Pusat yang mencapai Rp. 821 triliun. Namun bila kontribusi hibah sektor pendidikan dasar bernilai ekuivalen sebesar Rp.4,7 triliun, dibandingkan terhadap belanja sektor pendidikan Pemerintah (meliputi belanja pendidikan dasar, menengah dan madrasah) yang sebesar Rp. 16,139 triliun, maka mencapai 27,12%. Angka ini merupakan jumlah yang cukup berarti untuk pembiayaan pendidikan. Hanya terdapat 2 proyek hibah sektor pendidikan dasar yaitu Hibah BOS Training dan Proyek Akreditasi Madrasah yang tercatat dalam DIPA Kementerian/Lembaga dengan nilai mencapai Rp. 657 miliar yaitu sekitar 13,87% bila dibandingkan dengan nilai total hibah sebesar Rp. 4,7 triliun. Hal ini berarti hanya sebesar 13,87% dari total

hibah pendidikan dasar yang dapat dikelola berdasarkan sistem pengelolaan keuangan pemerintah.

Dari pembahasan diatas, diketahui bahwa dari sisi pencatatan hibah ternyata masih banyak hibah yang tidak tercatat, meliputi: hibah yang dilaksanakan secara langsung oleh Donor, dan hibah yang diterima oleh Kementerian/Lembaga tetapi tidak dilaporkan kepada DJPU Kementerian Keuangan. Mengacu pada data hibah luar negeri yang pada 2011, dari 37 hibah untuk Indonesia terdapat 20 hibah yang tidak tercatat dengan nilai mencapai lebih dari Rp. 5,8 triliun. Sementara data realisasi dari seluruh hibah yang diterima dan dilaporkan pada tahun 2011 sebesar Rp. 1,3 triliun. Fakta ini menunjukkan bahwa mekanisme Hibah Langsung tidak cukup menarik bagi Donor untuk menyalurkan hibah melalui mekanisme tersebut.

Keputusan Donor untuk menggunakan sistem pengelolaan keuangan pemerintah tergantung pada penilaian (*assessment*) terhadap kapasitas pengelolaan keuangan pemerintah yang dilakukan oleh Donor. Penilaian (*assessment*) ini bertujuan untuk mengidentifikasi risiko dan mengetahui benefit bagi Donor. Risiko yang dihadapi Donor, antara lain: (i) dana hibah digunakan untuk belanja yang tidak sesuai dengan peruntukannya, (ii) dana hibah tidak dapat dipertanggungjawabkan, (iii) dana hibah tidak dikelola secara *value for money*. Sedangkan benefit diidentifikasi yaitu: (i) mengurangi biaya-biaya transaksi baik bagi Donor maupun Pemerintah, (ii) menjamin keberlanjutan program-program Donor (*sustainability*) dan, (iii) bertujuan meningkatkan kapasitas penyerapan program dan anggaran.

Pada bagian terdahulu, telah diketahui bahwa mekanisme Hibah Langsung ini tidak sepenuhnya mendorong penerapan skema *use country public financial system (on plan, on budget, on parliament, on treasury, on accounting, on procurement, on audit dan on reporting)*. Namun mekanisme Hibah Langsung ini tetap menekankan adanya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan hibah.

Kemudian untuk melengkapi informasi mengenai bagaimana mekanisme Hibah Langsung mampu mendorong peningkatan efektivitas hibah, beberapa pertimbangan indikator efektivitas hibah dari DFID (Department for International Development) dapat digunakan sebagai indikator efektivitas mekanisme Hibah Langsung.

Tabel 16. Analisis Efektivitas Penerimaan Hibah Langsung Berdasarkan Kriteria DFID

Indikator	Analisis efektivitas mekanisme penerimaan Hibah Langsung
Hibah disalurkan untuk sektor pembangunan pemerintah	
Hibah disalurkan pada sektor pemerintah (pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan sebagainya)	<p>Tujuan penerimaan hibah adalah untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> mendukung program pembangunan nasional, dan/atau mendukung penanggulangan bencana alam dan bantuan kemanusiaan. <p>Pada prakteknya hibah luar negeri yang diterima secara langsung cenderung digunakan untuk mendukung sektor-sektor tertentu yang disepakati dengan donor.</p>
Menggunakan sistem pengelolaan keuangan pemerintah	
Menggunakan sistem penganggaran pemerintah (<i>Are partner country budget systems used?</i>)	Mekanisme penerimaan Hibah Langsung dikelola secara <i>off budget</i> , tetapi dilakukan pencatatan dan penatausahaan.
Menggunakan sistem pelaporan keuangan pemerintah (<i>Are partner country financial reporting systems used?</i>)	Pelaporan keuangan dalam mekanisme Hibah Langsung diarahkan menggunakan sistem akuntansi hibah (PMK 40 tahun 2009), meski demikian tetap dibutuhkan komitmen Donor untuk menyampaikan <i>note of disbursement (NoD)</i> kepada Pemerintah karena NoD ini merupakan dokumen yang dijadikan data sumber pencatatan aliran atau transfer dana dari Pemberi Hibah kepada Pemerintah

(lanjutan tabel 16)

Indikator	Analisis efektivitas mekanisme penerimaan Hibah Langsung
	Indonesia.
Menggunakan sistem pengawasan/audit pemerintah (<i>Are partner country audit systems used?</i>)	Mekanisme Hibah Langsung mengarahkan pengawasan terhadap pelaksanaan dan penggunaan Hibah Luar Negeri dilakukan oleh Instansi pengawas internal (Inspektorat, BPKP) dan eksternal (BPK) berdasarkan peraturan perundang-undangan
Apakah ketiga komponen sistem pengelolaan keuangan pemerintah digunakan? (<i>Are all 3 partner country public financial management systems used?</i>)	Mekanisme Hibah Langsung hanya mengatur penggunaan prosedur pengawasan dan prosedur pelaporan berdasarkan peraturan yang berlaku. Untuk prosedur penganggaran tidak dilakukan karena hibah diterima secara langsung kepada Kementerian/Lembaga, sehingga proses perencanaan dan penganggaran telah dilaksanakan oleh pihak Donor.
<i>Menggunakan program based approach</i>	
Apakah hibah sesuai dengan kerangka program/anggaran pemerintah? (<i>Does the contribution fit within a single programme/budget framework?</i>)	<p>Kerangka program pembangunan jangka menengah termuat dalam Renstra KL, sedangkan kerangka program/anggaran tahunan tercakup dalam rencana kerja tahunan. Mekanisme Hibah Langsung tidak mengatur secara khusus mengenai proses penyusunan program, sehingga masih perlu dipastikan apakah Hibah Langsung yang diterima telah sesuai/mendukung kerangka program strategis Pemerintah. Dalam mekanisme Hibah Langsung hanya diatur mengenai prinsip-prinsip penerimaan hibah.</p> <p>Kebijakan penerimaan hibah luar negeri diarahkan untuk mendukung program pembangunan nasional dan bantuan</p>

(lanjutan tabel 16)

Indikator	Analisis efektivitas mekanisme penerimaan Hibah Langsung
	<p>kemanusiaan. Dukungan pada program pembangunan (termasuk hibah yang diteruskan kepada Pemerintah Daerah) meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • meningkatkan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia; • menunjang peningkatan fungsi pemerintahan; • menunjang penyediaan pelayanan dasar umum; • meningkatkan transfer pengetahuan dan teknologi; • mendukung sumber daya alam, lingkungan hidup, dan budaya; dan • mendukung kegiatan antisipasi dampak <i>climate change</i>. <p>Sedangkan hibah bantuan kemanusiaan digunakan untuk mendukung penanggulangan bencana alam termasuk penanggulangan pada saat bencana dan setelah kejadian bencana (pasca bencana) untuk pemulihan (<i>recovery</i>).</p>
<p>Apakah program hibah dipimpin oleh Kementerian/Lembaga mitra? (<i>Is the contribution led by the host country/organisation?</i>)</p>	<p>Dalam PP 10 tahun 2011 tidak diatur mengenai <i>country driven</i>, yaitu inisiatif dan <i>leadership</i> Kementerian/ Lembaga penerima hibah. Dalam mekanisme Hibah Langsung, inisiatif cenderung datang dari Donor karena hibah datang dari tawaran Donor. Seringkali tawaran hibah datang dari Donor berupa <i>project document</i> lengkap dengan rincian kegiatan beserta targetnya, prosedur pengelolaan, prosedur pemantauan dan tata cara pelaporan. Bahkan beberapa terdapat ketentuan yang mengikat seperti persyaratan <i>no objective letter</i> dan tata cara pengadaan barang, sehingga hibah merupakan <i>donor driven</i>.</p>
<p>Apakah dilakukan proses untuk mengkoordinasikan para donor? (<i>Is there a process for co-ordinating donors?</i>)</p>	<p>Inisiatif untuk mengkoordinasi para Donor mitra seharusnya dipimpin oleh Kementerian/Lembaga namun dalam</p>

(lanjutan tabel 16)

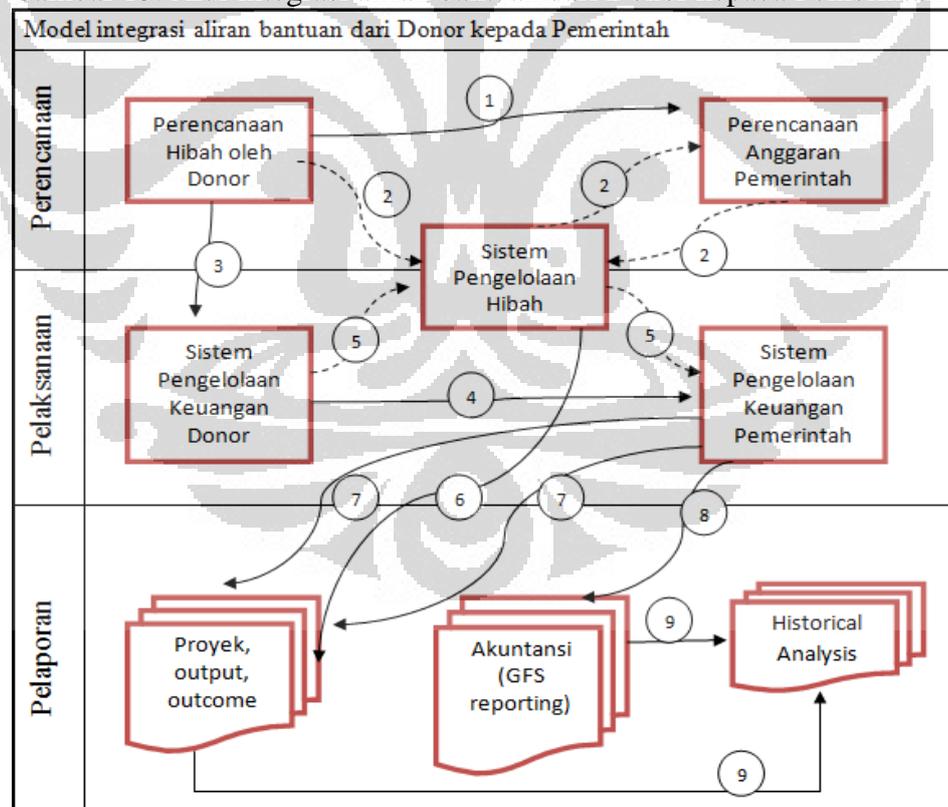
Indikator	Analisis efektivitas mekanisme penerimaan Hibah Langsung
	pelaksanaannya inisiatif koordinasi cenderung datang dari pihak Donor karena kurangnya <i>ownership</i> dari Kementerian/Lembaga. Dalam perkembangannya, Bappenas dan Kementerian Keuangan berhasil mengkoordinasi 26 Lembaga/Negara Donor untuk menandatangani Jakarta Commitment .
Sedikitnya menggunakan 2 komponen sistem pengelolaan keuangan pemerintah. (<i>Are at least 2 partner country systems being used?</i>)	Dalam mekanisme Hibah Langsung terdapat pengaturan mengenai pengelolaan hibah dengan menggunakan sistem pengelolaan keuangan negara dan menggunakan prosedur pengadaan barang/jasa pemerintah.
Program hibah merupakan sebuah program based approach. (<i>Is this a Programme Based Approach?</i>)	Dalam mekanisme Hibah Langsung tidak terdapat pengaturan mengenai penyusunan program hibah dengan menggunakan <i>program based approach</i> (PBA). Sampai saat ini hibah luar negeri yang diterima Kementerian/Lembaga masih cenderung bersifat <i>project based approach</i> . Salah satu rencana aksi agenda aid effectiveness Pemerintah melalui Aid for Development Effectiveness adalah mendorong penerapan PBA. Skor penerapan PBA di Indonesia dalam suvey Paris Declaration 2008 adalah 47%.

Dari sisi *use of country systems*, mekanisme Hibah Langsung hanya menekankan penggunaan sebagian komponen sistem pengelolaan keuangan negara, yaitu pada sisi pencatatan dan pelaporan, pengadaan barang/jasa, monitoring dan evaluasi, pengawasan, dan publikasi. Untuk pengadaan barang/jasa masih terdapat ketentuan lain yaitu apabila terjadi perbedaan pengaturan pengadaan antara prosedur nasional dengan prosedur Donor, maka para pihak dapat menyepakati ketentuan pengadaan barang/jasa yang akan dipergunakan.

Hal mendasar mengenai kebijakan mekanisme Hibah Langsung ini adalah bagaimana mekanisme ini bisa berperan menjembatani atau mengintegrasikan prosedur penyaluran hibah Negara/Lembaga Donor dengan sistem pengelolaan keuangan pemerintah. Dalam beberapa tulisan mengenai *aid effectiveness*, dibahas bagaimana mengintegrasikan sistem/prosedur Donor dengan sistem pengelolaan keuangan pemerintah. Pada tataran ini Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011 penting sebagai *interface* sistem pengelolaan keuangan pemerintah.

Integrasi sistem/prosedur Donor dengan sistem pengelolaan keuangan pemerintah dalam persiapan proyek hibah/pinjaman, mencakup tahapan perencanaan (*preparation*), pelaksanaan (*execution*) dan pelaporan (*reporting*), dapat dicermati dalam bagan berikut.

Gambar 13. Alur integrasi aliran bantuan dari Donor kepada Pemerintah



Sumber: Freebalance.2011. The Integration of Donor and Recipient Government Financial Systems, Enabling Aid Transparency and Aid Effectiveness.

Penjelasan:

1. Pada tahap perencanaan anggaran, Donor menentukan alokasi anggaran untuk proyek-proyek yang akan didanai. Pada tahap ini telah dapat dilakukan integrasi secara langsung dengan tahapan perencanaan anggaran pemerintah, sehingga hibah dikelola dalam skema on budget sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹¹
2. Selanjutnya (sebagai alternatif) apabila telah dibentuk suatu sistem pengelolaan PHLN (*aid management system*), maka tahapan perencanaan anggaran Donor dapat terhubung sistem pengelolaan PHLN tersebut. Sistem manajemen PHLN ini memungkinkan Donor dan Pemerintah untuk bekerjasama menyepakati tujuan, ketentuan, pembiayaan, dan pengelolaan program/proyek hibah. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 semestinya berperan sebagai dasar sistem pengelolaan PHLN yang mengatur mulai dari dasar hukum, prosedur, kelembagaan sampai pada tata kelola.
3. Alokasi anggaran yang dihasilkan dalam sistem perencanaan anggaran donor ditetapkan dalam manajemen keuangan Donor untuk keperluan *disbursement* selama tahun fiskal berjalan.
4. *Note of disbursement* dari sistem keuangan donor diteruskan/terintegrasi dengan sistem keuangan pemerintah. Pemerintah menerima dana sesuai dengan item anggaran dan berwenang melakukan otorisasi pengeluaran belanja.
5. Alternatif lain adalah manajemen keuangan Donor menyediakan informasi *disbursement* kepada sistem pengelolaan PHLN yang telah terintegrasi dengan sistem manajemen keuangan pemerintah. Dengan demikian informasi *note of disbursement* dapat diketahui

¹¹ Yaitu: pasal 3 ayat 5 UU 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang berbunyi 'Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN', dan Pasal 38 ayat 1 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang berbunyi 'Pemerintah dapat menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan UU APBN'.

oleh seluruh pemangku kepentingan untuk meningkatkan harmonisasi bantuan.

6. Seluruh outcome dan laporan proyek hibah dihasilkan dari sistem pengelolaan PHLN.
7. Laporan proyek baik berasal dari sistem keuangan Donor maupun sistem keuangan Pemerintah menyajikan informasi mengenai output dan outcome proyek.
8. Sistem pengelolaan keuangan pemerintah menghasilkan data statistik dengan menggunakan standar Government Financial Statistic (GFS).
9. Output serta outcome proyek dapat dibandingkan dengan data statistik untuk mendukung analisis historis.

Berdasarkan pembahasan dan analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa penerapan mekanisme Hibah Langsung, tidak efektif berkontribusi dalam peningkatan efektivitas hibah. Dibutuhkan komitmen kuat baik dari Kementerian/Lembaga untuk melaporkan hibah yang diterimanya, dan komitmen Donor untuk beralih menggunakan sistem pengelolaan keuangan pemerintah dalam menyalurkan hibah. Kebijakan mekanisme penerimaan hibah masih perlu ditinjau ulang agar menjadi bagian dari sistem pengelolaan PHLN yang komprehensif, sehingga peningkatan efektivitas hibah dapat lebih terukur.

4.4. Konsekuensi penerimaan hibah secara langsung (*off budget - on treasury*)

Penerimaan hibah secara langsung secara *off budget – on treasury*, membawa beberapa konsekuensi bagi Pemerintah. Konsekuensi penerapan mekanisme Hibah Langsung bagi Pemerintah dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- Karena hibah diterima tidak melalui prosedur perencanaan dan penganggaran, maka Hibah Langsung dikelola terpisah dari proses

penyusunan APBN. Dengan demikian penyusunan program, penetapan target dan pengukuran kinerja, pengalokasian dana untuk hibah dilakukan terpisah. Karena itu Pemerintah perlu menyiapkan sumber daya penunjang untuk pelaksanaannya berupa dana pendamping atau fasilitas lainnya (ruangan kerja, staf pendukung, dan sebagainya). Hal ini berarti semakin banyak dan besar Hibah Langsung yang diterima, maka semakin banyak pula sumber daya yang harus dialokasikan untuk pendukung pelaksanaannya.

- Penerimaan hibah secara langsung berarti membuka potensi ketidaksesuaian program hibah terhadap prioritas pembangunan yang tercantum dalam RPJMN atau Rencana Strategis Kementerian/Lembaga. Hibah berupa uang untuk membiayai kegiatan diterima dalam suatu paket program lengkap dengan indikator-indikator kinerja dan jadwal pelaksanaannya, untuk dilaksanakan oleh Kementerian/ Lembaga. Sehingga apabila Hibah Langsung yang diterima tersebut tidak terkait dengan pencapaian program Pemerintah maka akan menjadi suatu tambahan program dan menjadi tambahan pekerjaan bagi Kementerian/Lembaga penerima hibah.
- Penguatan kapasitas sumber daya Kementerian/Lembaga mutlak harus dilakukan. Penerapan mekanisme Hibah Langsung mengharuskan Kementerian/Lembaga berhadapan langsung dengan Donor, peningkatan kapasitas dalam pengelolaan penerimaan hibah luar negeri untuk Kementerian/Lembaga antara lain meliputi: penyusunan program dan kegiatan yang dibiayai hibah agar mendukung pencapaian prioritas program Pemerintah, keterkaitan dengan hukum perjanjian internasional, hubungan diplomatik, kemampuan negosiasi terhadap Donor, pajak dan bea masuk,

penatausahaan dan akuntansi, serta peningkatan kapasitas penyerapan hibah.

- Diperlukan koordinasi yang intensif dengan Donor, karena skema pencairan Hibah Langsung yang memberikan otorisasi lebih kuat kepada Donor membuat lemahnya kontrol pemerintah terhadap kegiatan/program yang dibiayai hibah. Pembiayaan kegiatan hibah berupa uang untuk membiayai kegiatan dilakukan dengan membuka *initial deposit* dalam rekening yang disediakan, kemudian penarikan hibah dilakukan secara bertahap sesuai dengan perjanjian dan kemajuan pekerjaan. Pencairan tahap selanjutnya dilakukan setelah pencairan tahap sebelumnya menyampaikan pertanggungjawaban dan disetujui Donor. Realisasi penyerapan dana tergantung pada catatan dalam *note of disbursement* dari Donor. Karena dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tidak diatur mengenai kewajiban atau komitmen Donor dalam pelaporan hibah maka koordinasi intensif dari tahap persiapan, pelaksanaan dan pelaporan harus dilakukan, sehingga Donor menyampaikan *note of disbursement* kepada Pemerintah.
- Pelaksanaan mekanisme penerimaan Hibah Langsung dan prosedur penarikan dana yang bersifat *donor heavy* sehingga prediktabilitas penerimaan hibah luar negeri akan menjadi rendah, menyebabkan terjadi ketidaksesuaian antara *disbursement rate* dengan nilai komitmen. Rendahnya prediktabilitas hibah menyebabkan permasalahan pengalokasian pendanaan program hibah dan rendahnya daya serap.

BAB 5

KESIMPULAN DAN SARAN

1.1. Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan pada bab sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pengembangan mekanisme penerimaan hibah melalui Penerimaan Hibah Langsung bertujuan untuk menyederhanakan proses penerimaan dengan mengurangi proses birokrasi yang rumit yang dapat menimbulkan disinsentif bagi calon Donor. Penyederhanaan mekanisme penerimaan hibah dilakukan dengan memotong proses perencanaan dan penganggaran sehingga hibah yang diterima dikelola tidak melalui proses perencanaan dan penganggaran dan terpisah dari proses penyusunan APBN. Bila merujuk pada peraturan perundangan keuangan negara (UU 17 tahun 2003, UU No 1 tahun 2004, dan UU 11 tahun 2011 tentang APBN 2011) yang secara substansi menyatakan bahwa semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN yang merupakan rencana keuangan tahunan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Mekanisme penerimaan Hibah Langsung ini tidak memenuhi amanat peraturan penundangan di atas.
2. Kebijakan mekanisme penerimaan Hibah Langsung seperti diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 telah mengadopsi 5 dari 8 prinsip *use country public financial management systems*, yaitu *on treasury*, *on procurement*, *on accounting*, *on auditing* dan *on reporting*. Terpenuhinya

indikator-indikator tersebut untuk menjawab masalah pencatatan hibah, mengurasi risiko penyimpangan keuangan dan menjamin bahwa hibah akan dibelanjakan sesuai dengan peruntukan, diadministrasikan dengan baik dan dilaporkan sesuai standar pelaporan. Indikator yang belum terpenuhi adalah *on plan*, *on budget* dan *on parliament*. Dalam mekanisme penerimaan Hibah Langsung, pengelolaannya dilakukan terpisah dari proses perencanaan dan penganggaran APBN. Tidak terpenuhinya indikator-indikator ini potensial menimbulkan permasalahan terkait sinkronisasi dengan prioritas program Pemerintah pada proses penyusunan program serta pengalokasian sumber daya dan anggaran. Meski demikian, mekanisme penerimaan hibah yang memenuhi seluruh indikator *on plan*, *on budget*, *on parliament*, *on treasury*, *on procurement*, *on auditing*, dan *on reporting* tidak secara langsung akan meningkatkan jumlah penerimaan hibah Pemerintah. Secara umum tingkat penerimaan hibah terkait pada reliabilitas sistem pengelolaan keuangan Pemerintah, komitmen Donor untuk memberikan hibah, komitmen Donor untuk menyalurkan hibah menggunakan sistem pengelolaan keuangan negara, dan kebijakan diplomatik Negara Donor.

3. Penerapan mekanisme penerimaan Hibah Langsung ini memberikan peran lebih dominan kepada Kementerian/Lembaga, dan menekankan pada sisi pencatatan hibah. Hibah yang diterima oleh Kementerian/Lembaga harus diregistrasi dan dicatat dalam DIPA. Hibah diterima tidak melalui proses perencanaan, penganggaran dan pembahasan bersama DPR, tetapi dilakukan registrasi dan pencatatan melalui proses revisi DIPA, pembukaan rekening, dan selanjutnya diproses berdasarkan prosedur akuntansi dan pelaporan serta

diaudit berdasarkan sistem pengelolaan keuangan Pemerintah. Dalam Peraturan Pemerintah No 10 tahun 2011 disebutkan bahwa peningkatan efektivitas dan efisiensi bantuan sebagai salah satu pertimbangan utama dilakukan penyederhanaan mekanisme penerimaan hibah, namun pada pelaksanaannya lebih menekankan pada pencatatan hibah dan bertujuan untuk membuka masuknya hibah secara lebih luas.

4. Penerapan mekanisme penerimaan Hibah Langsung belum mampu meningkatkan efektivitas penerimaan hibah. Selama tahun 2011 (sampai September) masih terdapat hibah yang tidak dilaporkan atau dilaksanakan sendiri oleh Donor, sebanyak 20 hibah senilai Rp5,98 triliun atau 81,21% dari total 37 hibah senilai Rp 7,2 triliun yang diterima Pemerintah. Meskipun mekanisme penerimaan Hibah Langsung telah mengadopsi indikator on treasury, on accounting, on procurement, on auditing, dan on reporting dimana kesemua indikator tersebut lebih menekankan pada masalah pencatatan hibah, namun pada pelaksanaannya ditemukan jumlah hibah yang tidak tercatat lebih banyak dari hibah yang dicatat.
5. Permasalahan utama pengelolaan hibah bukan pada jumlah nominal hibah yang diterima, tetapi pada efektivitas pengelolaan hibah dan kualitas hibah itu sendiri. Berdasarkan analisis, penerimaan hibah luar negeri selama tahun 2011 sampai bulan September bernilai ekuivalen sebesar Rp7,2 triliun atau kurang dari 1% bila dibandingkan dengan belanja Pemerintah Pusat. Sementara Pemerintah banyak menerima hibah dari berbagai Donor untuk sektor pendidikan dengan program dan lokasi yang hampir sama. Hal ini membuktikan kondisi pengelolaan dan kualitas hibah selama ini. Hibah tidak terbatas hanya pada masalah pembiayaan, tetapi juga terdapat transfer pengetahuan

dan teknologi maka kualitas hibah menjadi penting yaitu bagaimana menterjemahkan hibah untuk memberikan kontribusi yang lebih baik pada pembangunan.

1.2. Keterbatasan

Penelitian ini telah dirancang dan dilaksanakan sebaik-baiknya namun masih terdapat keterbatasan, yaitu terbatasnya data hibah yang tersedia. Data yang tersedia berupa komitmen dan realisasi berdasarkan Kementerian/Lembaga penerima hibah, tidak tersedia data program/proyek hibah secara lengkap. Keterbatasan data membuat analisis dan pembahasan tidak mungkin dilakukan secara lebih mendalam dan komprehensif lagi. Selain itu, walaupun Kementerian/lembaga telah menerima hibah secara langsung dari Donor, tetapi mekanisme penerimaan hibah langsung dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011 baru diberlakukan pada Pebruari 2011, sehingga untuk melihat secara lebih terukur efektivitas pemberlakuannya masih membutuhkan waktu lebih lama.

1.3. Saran

Berdasarkan hasil penelitian, pembahasan dan kesimpulan yang telah diambil, maka dapat dikemukakan saran sebagai berikut:

1. Untuk penelitian selanjutnya, agar fokus sektoral hibah dapat diperluas menjadi seluruh sektor dan seluruh hibah yang diterima pemerintah sehingga lebih dapat diketahui tingkat efektivitas kebijakan mekanisme penerimaan hibah langsung secara menyeluruh dan efektivitas hibah.
2. Pemerintah perlu melakukan review terhadap penerapan mekanisme penerimaan hibah, dengan menetapkan satu mekanisme standar yaitu harus dikelola menggunakan sistem

pengelolaan keuangan negara. Review tersebut juga sebaiknya fokus pada membangun *aid management system* sebagai *interface government system* yang mampu menjembatani prosedur Donor dengan sistem pengelolaan keuangan Pemerintah.

3. Pemerintah harus menyampaikan benefit bagi Donor bila menyalurkan hibah melalui sistem pengelolaan keuangan negara, dan membantu Donor mengurangi risiko *use contry systems* yang dihadapi.
4. Pemerintah perlu terus meningkatkan kapasitas sistem pengelolaan keuangan dan sistem pengadaan barang/jasa sehubungan dengan semakin kompleksnya reformasi keuangan negara dan perkembangan kerjasama pembangunan internasional dimana senantiasa memunculkan skema pembiayaan baru dan Lembaga Donor baru.
5. Pemerintah perlu lebih sering menginformasikan mengenai reformasi pengelolaan keuangan negara dan pencapaiannya kepada para Donor. Sehingga Donor mendapat informasi yang akurat dan memberikan kepercayaan untuk menggunakan sistem pengelolaan keuangan pemerintah dalam menyalurkan hibah.
6. Pemerintah perlu lebih selektif dalam penerimaan hibah dengan menetapkan kriteria penerimaan hibah yang lebih terukur, dan memberlakukan ketentuan bahwa seluruh hibah dan/atau kerjasama pembangunan untuk Indonesia harus dikelola berdasarkan sistem pengelolaan keuangan pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal dan Paper:

- Acharya, Arnab, Ana Fuzzo De Lima, and Mick Moore (2006), "Proliferation and Fragmentation: Transactions Costs and the Value of Aid." *Journal of Development Studies* 42.
- Ascarya (2009); Konsep Dasar Analytic Network Process (ANP): Pendekatan Baru dalam Penelitian Kualitatif, Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia, IPB 21 November 2009.
- AusAID. 2010. Australia's Education Partnership with Indonesia.
- BAPPENAS (2006); Petunjuk Teknis, Pengajuan Kegiatan yang Dibiayai dari Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri.
- BAPPENAS (2009). Analisis Prospek Pendanaan Luar Negeri Bilateral Pemerintah Indonesia, Proyeksi Jangka Menengah 2010 – 2014.
- BAPPENAS A4DES (2009). Laporan Tahunan Komitmen Jakarta 2009.
- BAPPENAS. Laporan Penyiapan Program PHLN Bidang Penataan Ruang, Bappenas.
- Brannen, Julia, (1997). Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Burnside, Craig and Dollar, David (2000); "Aid, Policies, and Growth." *American Economic Review* 90:4 (September), pp. 847–68.
- Cant, Jeremy., Carter, Rebecca & Lister, Stephen. (2008). Stocktake on Donor Approaches to Managing When Using Country Systems. Report. Mokoro – CIPFA.
- Carol Lancaster. (2007). Foreign Aid; Diplomacy, Development, Domestic Politics. The University Chicago Press.
- Chowdhury, Anis dan Sugema, Iman (2005); How Significant and Effective Has Foreign Aid to Indonesia Been? *ASEAN Economic Bulletin* Vol. 22, No. 2 (2005), pp. 186–216.
- Corre, Gwenaelle (ed), (2008). Current Dilemmas in Aid Architecture; Actors & Instruments, Aid Orphans & Climate Change, ECDPM Policy Management Report 16.
- Direktorat Jenderal Anggaran (2010); Renstra Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan 2010-2014.
- Direktorat EAS, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan. Laporan Perkembangan Pinjaman dan Hibah Triwulan II Tahun 2011.

- Direktorat Pinjaman dan Hibah. Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan. Laporan Pengelolaan Pinjaman dan Hibah Pemerintah Semester I Tahun 2011.
- Direktorat Pembinaan SMP, Ditjen Pendidikan Dasar, Kementerian Pendidikan Nasional. (2011). Petunjuk Pengelolaan Keuangan Pelatihan BOS Tingkat Sekolah/Madrasah Hibah Pemerintah Australia (Grant No EP-58059).
- Dollar, David & Pritchett, Lant. (1998): World Bank Assessing Aid, What Works What Doesn't, and Why, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.
- Edi, Jepri and Setianingtias, Ayu (2007); Donor Proliferation and Donor Coordination in Indonesia: The Case of Governance Reform, Paper prepared for Centre for the Future State, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Erlina (2011). Metode Penelitian. USU Press.
- Freebalance. (2011). The Integration of Donor and Recipient Government Financial Systems, Enabling Aid Transparency and Aid Effectiveness.
- Frot, Emmanuel and Santiso, Javier (2010); Crushed aid: Why is Fragmentation a Problem for International Aid?. OECD.
- Governance Reform Support Phase II Project (2008); Mapping of Bilateral Foreign Cooperation Assistance. CIDA.
- Hasan, Iqbal (2002). Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Howes, Stephen. (2011) An Overview of Aid Effectiveness Determinants and Strategies', *Development Policy Centre Discussion Paper 1*, Crawford School of Economics and Government, The Australian National University, Canberra.
- Kementerian Keuangan. (2011). Nota Keuangan RAPBN 2012.
- Kementerian Keuangan (2011). Laporan Keuangan Pemerintah Pusat 2010.
- Kiel Working Paper No. 1516 April 2009. Less Aid Proliferation and More Donor Coordination? The Wide Gap between Words and Deeds. Iñaki Aldasoro, Peter Nunnenkamp and Rainer Thiele).
- Knack, Stephen., Halsey, Rogers., and Eubank, Nicholas. (2010); Aid Quality and Donor Rankings, Policy Research Working Paper, The World Bank Development Research Group, Human Development and Publik Services Team.
- Knack, Stephen (2008); Donor Fragmentation and Aid Effectiveness, <http://econ.worldbank.org/research>

- Knack, Stephen and Rahman, Aminur (2004); Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients. World Bank Policy Research Working Paper 3186.
- Knack, Stephen and Eubank, Nicholas (2009); Aid and Trust in Country Systems., Policy Research Working Paper, The World Bank Development Research Group Human Development and Public Services Team.
- Loebis, Linda and Schmitz, Hubert (2009); Donor Proliferation and Coordination in Indonesia: the Case of SME Promotion. Centre for the Future State Institute of Development Studies.
- McCormick, Dorothy and Schmitz, Hubert (2009); Donor proliferation and coordination: Experiences of Kenya and Indonesia. Working Paper No. 548. Institute for Development Studies (IDS).
- McGillivray, Mark and Morrissey, Oliver (1999); Paper, Aid Illusion and Public Sector Fiscal Behaviour, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.
- Megantara, Iskandar, Slamet (2007). Manajemen Perbendaharaan Pemerintahan, Aplikasi di Indonesia. BPPK Kementerian Keuangan.
- Metzler, Johannes M (2005). All Aid Is Not The Same: Different Purpose, Different Impact. Kiel Institute for World Economics.
- Mokoro Ltd. (2008), Putting aid on Budget: A Study for the Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) and the Strategic Partnership with Africa (SPA), 2 Vols., Mokoro, Oxford.
- Moleong, Lexy J. (2007). Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Remadja Karya
- Nadoll, Jörg and Noshin, Hussain (2008); Fragmentation & Proliferation in the Delivery of Foreign Assistance to Pakistan. Discussion paper.
- OECD (2008); Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability.
- OECD (2009a); Better Aid, 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Making Aid More Effective by 2010.
- OECD (2009b); Better Aid, Managing Development Resources, the Use of Country System in Public Financial Management.
- Patton, M. (1990). Qualitative Evaluation and Research Method. California: Sage Publication.
- PFM MDTF. (2011). Indonesia: Repeat Public Expenditure and Financial Analysis Report & Performance Indicators (draft).
- RANTF – BRR NAD-Nias. (2009). Info Memo, Trust Fund yang Dibentuk Untuk Mendukung Proses Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh & Nias Pasca Bencana Tsunami.

- Schulpen, Kinsbergen, & Loman (2010). *Worse Than Expected - Proliferation of Aid Donors*. Radboud University Nijmegen (CIDIN), Nijmegen, Netherlands
- Sitorus, FMT. (1998). *Penelitian Kualitatif: Suatu Perkenalan Kelompok Dokumentasi Ilmu Sosial*. Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor.
- Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofian. (1998). *Metode Penelitian Survei*. PT Pustaka LP3ES Indonesia. Jakarta.
- Sugiyono (2007). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*. Bandung:
- Supardi. (2005). *Metodologi Penelitian Ekonomi dan Bisnis*. UII Press. Yogyakarta.
- S. Bachri, Bachtiar. *Meyakinkan Kualitas Data Melalui Triangulasi Pada Penelitian Kualitatif*. *Jurnal Teknologi Pendidikan*, Vol.10 No. 1, April 2010 (46-62).
- Warsito, H. (1992). *Pengantar Metodologi Penelitian*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Williamson, Claudia R. (2009). *Exploring the Failure of Foreign Aid: The Role of Incentives and Information*. Springer Science + Business Media, LLC 2009.
- World Bank (1998); *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*. Published for The World Bank by University of Oxford.
- World Bank (2005); *Aceh and Nias: One Year After the Tsunami and Recovery Effort, The Way Forward*. Washington, DC: World Bank.

Peraturan:

- Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang Undang Nomor 10 Tahun 2011 tentang APBN Tahun 2011.
- Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2006 tentang Tatacara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri.
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.
- Peraturan Menteri Keuangan No. 40 Tahun 2009 tentang Sistem Akuntansi Hibah.
- Kementrian Keuangan. *Nota Keuangan dan RAPBN 2012*.

Keputusan Direktur Jenderal Anggaran No : KEP-67/AG/2010 tentang Rencana Strategis Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan 2010-2014.
Peraturan Menteri Keuangan Nomor 151/PMK.05/2011 tentang Tata Cara Penarikan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri

Sumber Online:

www.bpkp.go.id diakses 8 Agustus 2011.
<http://www.oecd.org/dataoecd/32/40/43540882.pdf>
<http://www.oecd.org/document/32/#Grant>
<http://www.igh.org/triangulation/methodology.pdf>
<http://www.ecbam.org/>
<http://www.a4des.org/>
<http://www.dmo.or.id/content.php?section=46>
<http://m.jpnn.com/news>
http://www.mfa.nl/jak-id/urusan_kerjasama
<http://www.freebalance.com/blog/?tag=aid-effectiveness>
http://indonesia.usaid.gov/en/newsroom/award_announcements,
http://eeas.europa.eu/delegations/indonesia/projects/projects_en.htm
<http://www.usaid.gov.au/country/indonesia/aid-activities.cfm>,
<http://projects.dfid.gov.uk/project.aspx?Project=202376>
<http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/fWeb&idx=01&CC=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 December 26, 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 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 before the UNGA Summit in September 2005, and to adopt targets against the remaining indicators as shown in Section III; 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. 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, including how frequently to assess progress. 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

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

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

- Adopt harmonised performance assessment frameworks for country systems so as to avoid presenting partner countries with an excessive number of potentially conflicting targets.

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 Donor 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 processes 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.
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 states

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.

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

Indicator		Target for 2010	
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.	

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 to efforts aimed 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 the global financial crises, Indonesia and development partners have no option but utilizing 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 For 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, 12 January 2009

for the Government of Indonesia



Mr. Mahendra Siregar
Deputy Minister
for International Economic
and Financial Cooperation,
Coordinating Ministry
for Economic Affairs

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

Dr. Rahmat Walujanto
Director General
of Debt Management
Ministry of Finance

Pedoman wawancara
Pengelolaan Hibah Luar Negeri

Berikut kuesioner sebagai pedoman untuk menggali informasi pengelolaan hibah luar negeri apakah pengelolaannya telah mengarah berdasarkan prinsip *use country systems* berikut dengan indikatornya.

Responden: (Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah dan Biro Perencanaan dan Kerjasama Luar Negeri Kemendiknas)

Wawancara tanggal:

No	Pertanyaan	Ya	Tidak
<i>Indikator on plan</i>			
1	Kegiatan BOS Training telah direncanakan dan dibahas secara internal di Kemendiknas		
2	Kegiatan BOS Training diusulkan untuk dibiayai dengan hibah luar negeri dan diajukan ke Bappenas dan Kementerian Keuangan untuk dicarikan calon Donor		
3	Kegiatan BOS Training tercantum dalam dokumen perencanaan strategis Kementerian Pendidikan Nasional (Renstra)		
4	Kegiatan BOS Training tercantum dalam Rencana Kerja Tahunan Kemendiknas		
5	Perundingan dengan pihak donor telah dilakukan dan sedikitnya melibatkan Bappenas dan Kementerian Keuangan		
6	<i>Grant Agreement</i> ditandatangani oleh pejabat berwenang (sebutkan)		
7	Dalam <i>grant agreement</i> disebutkan persyaratan, besar nominal hibah, peruntukan dan tatacata penarikannya.		
8	Penyusunan <i>grant agreement</i> dan penerimaan hibah dilakukan dengan mengacu pada PP 10 Tahun 2011		

No	Pertanyaan	Ya	Tidak
<i>Indikator on budget</i>			
1	Hibah BOS Training telah mendapat nomor registrasi dari DJPU Kementerian Keuangan		

2	Kegiatan hibah BOS Training disetujui dicantumkan dalam usulan anggaran (RKAKL Kemendiknas)		
3	Terdapat alokasi dana pendamping (dan atau fasilitas pendamping yang dapat dirupiahkan) dalam usulan anggaran untuk kegiatan BOS Training (apabila disyaratkan dalam grant agreement)		
4	Alokasi pembiayaan kegiatan BOS Training baik dana hibahnya maupun rupiah murni pendamping dibahas bersama-sama Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan		
5	Kegiatan BOS Training tercantum dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Kemendiknas		

No	Pertanyaan	Ya	Tidak
<i>Indikator on parliament</i>			
1	Hibah BOS Training tercantum sebagai penerimaan negara dan tercatat dalam RAPBN yang diajukan ke DPR		
2	DPR menyetujui alokasi belanja pada dokumen anggaran Kemendiknas yang menampung kegiatan Hibah BOS Training.		

No	Pertanyaan	Ya	Tidak
<i>Indikator on treasury</i>			
1	Tatacara penarikan Hibah BOS Training diatur dalam peraturan tersendiri oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan.		
2	Satuan Kerja membuka rekening untuk menampung hibah		

No	Pertanyaan	Ya	Tidak
<i>Indikator on accounting</i>			
1	Tatacara penatausahaan dan pencatatan keuangan Hibah BOS Training diatur berdasarkan sistem akuntansi hibah		

No	Pertanyaan	Ya	Tidak
<i>Indikator on procurement</i>			
1	Dalam grant agreement disebutkan bahwa untuk pengadaan barang dan jasa dalam rangka Hibah BOS Training dilakukan mengikuti prosedur pengadaan barang/jasa pemerintah (Perpres 54 Tahun 2010)		

No	Pertanyaan	Ya	Tidak
<i>Indikator on audit</i>			
1	Terdapat rencana untuk melakukan audit kegiatan Hibah BOS Training secara berkala		
2	Dalam grant agreement disebutkan bahwa untuk pemeriksaan kegiatan Hibah BOS Training dilakukan mengikuti prosedur audit pemerintah		

No	Pertanyaan	Ya	Tidak
<i>Indikator on reporting</i>			
1	Pengelola kegiatan Hibah BOS Training menyusun laporan keuangan secara berkala		
2	Laporan keuangan Hibah BOS Training menjadi bagian dari Laporan Keuangan Kementerian Pendidikan Nasional		

Pedoman wawancara
Pengelolaan Hibah Luar Negeri

Berikut kuesioner sebagai pedoman untuk menggali informasi pengelolaan hibah luar negeri apakah pengelolaannya telah mengarah berdasarkan prinsip *use country systems* berikut dengan indikatornya.

Responden: (Donor:)

Wawancara tanggal:

No	Pertanyaan	Jawaban
Indikator <i>on plan</i>		
1	Jumlah hibah yang disalurkan selama 2011 (jumlah proyek dan nominal)	
2	Apakah kegiatan hibah berasal/sinergi/melengkapi program kegiatan dalam rencana strategis Kementerian Lembaga.	
3	Jumlah kegiatan hibah dan nominal hibah yang tercantum dalam <i>blue book</i> dan <i>green book</i>	
4	Program/kegiatan hibah tercantum dalam perencanaan tahunan Kementerian/Lembaga	
5	Melakukan perundingan dengan Kementerian Teknis terkait dan sedikitnya melibatkan Bappenas dan Kementerian Keuangan	
6	<i>Grant Agreement</i> ditandatangani bersama pejabat berwenang (sebutkan)	
7	Dalam <i>grant agreement</i> disebutkan persyaratan, besar nominal hibah, peruntukan dan tatacara penarikannya.	
8	Penyusunan <i>grant agreement</i> dan penerimaan hibah dilakukan dengan mengacu pada PP 10 Tahun 2011	
9	Kebijakan pengelolaan program/kegiatan hibah terhadap indikator <i>on plan</i> ?	

No	Pertanyaan	Jawaban
Indikator <i>on budget</i>		

1	Program/kegiatan hibah tercantum dalam usulan anggaran Kementerian/Lembaga terkait (RKA-KL)	
2	Jumlah kegiatan hibah yang tercantum dalam RKA-KL.	
3	Terdapat alokasi dana pendamping (dan atau fasilitas pendamping yang dapat dirupiahkan) dalam usulan anggaran untuk kegiatan hibah tersebut (apabila disyaratkan dalam grant agreement)	
4	Alokasi pembiayaan kegiatan hibah dibahas bersama-sama Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan sesuai dengan kelengkapan dan ketentuan dalam agreement	
5	Kebijakan pengelolaan program/kegiatan hibah terhadap indikator <i>on budget</i> ?	

No	Pertanyaan	Jawaban
<i>Indikator on parliament</i>		
1	Program/kegiatan hibah menjadi bagian dari usulan anggaran Pemerintah tercantum sebagai penerimaan negara dan tercatat dalam RAPBN yang diajukan ke DPR	
2	Adanya persetujuan DPR mengenai alokasi belanja pada dokumen anggaran Kementerian/Lembaga terkait yang menampung kegiatan Hibah.	
3	Kebijakan pengelolaan program/kegiatan hibah terhadap indikator <i>on parliament</i> ?	

No	Pertanyaan	Jawaban
<i>Indikator on treasury</i>		
1	Program/kegiatan hibah telah mendapat registrasi oleh Kementerian Keuangan	
2	Jumlah kegiatan hibah yang mendapat	

	registrasi dari Kementerian Keuangan	
3	Program/kegiatan hibah ditampung dalam DIPA Kementerian/Lembaga	
4	Jumlah kegiatan hibah yang tercantum dalam DIPA Kementerian/Lembaga	
5	Telah diatur tata cara penarikan dana (tata cara penyaluran ke Daerah, bila diperuntukkan kepada Daerah)	
6	Kebijakan pengelolaan kegiatan hibah terhadap indikator <i>on treasury</i> ?	

No	Pertanyaan	Jawaban
<i>Indikator on accounting</i>		
1	Tatacara penatausahaan dan pencatatan keuangan kegiatan hibah dilakukan berdasarkan sistem akuntansi hibah Pemerintah	
2	Apakah dalam agreement terdapat pengaturan mengenai ketentuan pelaporan keuangan tambahan diluar sistem akuntansi Pemerintah?	
3	Donor mensyaratkan pencatatan transaksi dan pelaporan keuangan dilakukan dengan sistem akuntansi dari Negara Donor?	
4	Kebijakan pengelolaan kegiatan hibah terhadap indikator <i>on accounting</i> ?	

No	Pertanyaan	Jawaban
<i>Indikator on procurement</i>		
1	Dalam grant agreement disebutkan bahwa untuk pengadaan barang dan jasa dilakukan mengikuti prosedur pengadaan barang/jasa pemerintah.	
2	Jumlah kegiatan hibah yang menggunakan prosedur pengadaan Pemerintah untuk pengadaan barang/jasa?	
3	Kebijakan pengelolaan kegiatan hibah terhadap indikator <i>on procurement</i> ?	

No	Pertanyaan	Jawaban
<i>Indikator on audit</i>		
1	Terdapat rencana untuk melakukan audit kegiatan Hibah secara berkala	
2	Audit berkala dilaksanakan oleh Inspektorat	
3	Audit eksternal dilakukan oleh BPK	
4	Apakah Donor melakukan audit secara terpisah melalui lembaga audit yang ditunjuk khusus.	
5	Kebijakan pengelolaan kegiatan hibah terhadap indikator <i>on auditing</i> ?	

No	Pertanyaan	Jawaban
<i>Indikator on reporting</i>		
1	Program/kegiatan hibah mensyaratkan adanya laporan tambahan diluar laporan kegiatan dan keuangan Pemerintah	
2	Kebijakan pengelolaan kegiatan hibah terhadap indikator <i>on reporting</i> ?	

Pedoman wawancara Pengelolaan Hibah Luar Negeri

Berikut kuesioner sebagai pedoman untuk menggali informasi pengelolaan hibah luar negeri apakah pengelolaannya telah mengarah berdasarkan prinsip *use country systems* berikut dengan indikatornya.

Responden: (Pemerintah: Bappenas, DJPU Kementerian Keuangan)

Wawancara tanggal:

1. Berapa banyak jumlah hibah yang diterima dan dilaporkan kepada Kementerian Keuangan selama 2011? (sektor, lembaga Donor, jumlah kegiatan dan nominal hibah)
2. Berapa banyak jumlah hibah yang diterima dan dilaporkan kepada Kementerian Keuangan selama periode 2006-2010? (sektor, lembaga Donor, jumlah kegiatan dan nominal hibah)
3. Permasalahan mengenai pengelolaan hibah yang selama ini sering dihadapi oleh Donor, Kementerian/Lembaga, atau Kementerian Keuangan?
4. Bagaimana penerapan Jakarta Commitment dalam pengelolaan hibah Pemerintah?
5. Bagaimana maksud dan tujuan penyusunan mekanisme penerimaan hibah langsung?
6. Bagaimanakan penerapan pengelolaan/penerimaan hibah secara on plan?
7. Bagaimanakan penerapan pengelolaan/penerimaan hibah secara on budget?
8. Bagaimanakan penerapan pengelolaan/penerimaan hibah secara on treasury?
9. Bagaimanakan penerapan pengelolaan/penerimaan hibah secara on parliament?
10. Bagaimanakan penerapan pengelolaan/penerimaan hibah secara on treasury?
11. Bagaimanakan penerapan pengelolaan/penerimaan hibah secara on accounting?
12. Bagaimanakan penerapan pengelolaan/penerimaan hibah secara on procurement?
13. Bagaimanakan penerapan pengelolaan/penerimaan hibah secara on auditing?
14. Bagaimanakan penerapan pengelolaan/penerimaan hibah secara on reporting?

Rangkuman Transkrip Wawancara

Nara sumber	Rangkuman wawancara
Ayu Sukorini dan Hendi Mufti Setiawan (DJPU):	<p>Mekanisme penerimaan hibah langsung untuk menjawab keluhan dan tuntutan Donor agar mekanisme penerimaan hibah dipermudah. Di sisi lain juga untuk memudahkan Kementerian/Lembaga mengelola hibah yang diterimanya. Mekanisme ini disusun dengan telah mempertimbangkan prinsip aid effectiveness dalam Paris Declaration dan Jakarta Commitment. Terkait pengelolaannya telah dirancang secara <i>on budget</i> dan <i>on treasury</i>, yaitu tercantum dalam DIPA KL. Proses penganggaran sendiri dimulai dari penyusunan RKA sampai DIPA, jadi menjadi <i>on budget</i> dan <i>on treasury</i>. Kelemahan dalam pengelolaan hibah adalah masih banyaknya hibah yang tidak dilaporkan sehingga tidak tercatat di DJPU, sedangkan pada penyusunan laporan keuangan, seluruh realisasi penerimaan dan belanja pemerintah harus dilaporkan. Bila tiba-tiba muncul penerimaan hibah tanpa ada registrasi tentu akan menjadi temuan BPK.</p>
Maliki, Riza Hamzah dan Lusiana Murty (Bappenas)	<p>Selama ini belum ada peraturan yang khusus yang mengatur mengenai hibah. PP 2 Tahun 2006 itu lebih mengatur pada hibah yang diikuti dengan pinjaman, mengenai hibah murni belum ada mekanismenya. Bahkan belum ada peraturan yang mengatur pinjaman dan hibah luar negeri secara komprehensif. Peraturan mengenai penerimaan hibah ini juga akan mencakup hibah dalam negeri. Dalam peraturan Pemerintah ini terdapat 2 mekanisme penerimaan hibah, yaitu Hibah Direncanakan dan Hibah Langsung. Untuk Hibah Langsung, dilakukan penyederhanaan dengan tidak melalui proses <i>bluebook</i> dan <i>greenbook</i> khususnya untuk hibah jangka tahunan, KL diizinkan menandatangani agreement atas nama Menteri Keuangan, serta boleh melakukan belanja sebelum dilakukan revisi DIPA untuk menampung hibah tersebut. Pelaporannya akan dilakukan dengan mekanisme pengesahan di KPPN/Ditjen Perbendaharaan. Penyederhanaan ini juga untuk memenuhi kebutuhan manajemen hibah yang dikehendaki oleh Pemberi Hibah. Dibutuhkan</p>

		<p>kemudahan birokrasi dan administrasi pengelolaan hibah, tetapi tetap dikelola dengan akuntabel. Pada saat terjadi tsunami di Aceh, banyak sekali hibah masuk baik dari lembaga, negara sahabat maupun dari perorangan. Tidak semuanya dapat dikelola dengan baik. Kemudian melalui mekanisme ini akan di kaji bagaimana integrasi hibah dalam APBN namun tetap dapat dilacak status dan progressnya sehingga akan terlihat output dari hibah tersebut, dan secara lebih luas dapat terlihat kontribusi hibah terhadap pembangunan lebih terukur.</p>
Taufik Ananto (Kemendiknas)	Hanafi, Kusuma	<p>Sektor pendidikan merupakan sektor yang banyak menerima bantuan luar negeri baik pinjaman maupun hibah. Beberapa proyek hibah dikelola oleh Kementerian berdasarkan peraturan yang berlaku, namun banyak kendala yang di temui dilapangan. Misalnya persyaratan adanya NOL (no objection letter) terutama dari Bank Dunia, yang sering membuat pelaksanaan pekerjaan tertunda hanya karena menunggu NOL. Setiap tahapan pelaksanaan proyek terutama pengadaan, baru bisa dilaksanakan setelah adanya NOL. Kemudian hampir semua donor menuntut laporan khusus di luar laporan kegiatan dan keuangan. Laporan tersebut karena adanya perbedaan prosedur antara donor dana Pemerintah. Kemendiknas telah bekerjasama dengan berbagai lembaga donor selama bertahun-tahun, kekurangan yang sering terjadi adalah kurangnya interaksi antara donor dan Pemerintah pada saat penyusunan perencanaan program hibah. kebanyakan hibah datang sudah lengkap dengan program, kegiatan dan angka anggarannya. Sehingga Kementerian menjadi implementator saja.</p>
Budi Susetyo (Pengelola Training Kemendiknas)	Joko BOS	<p>Hibah BOS Training ditandatangani pada Februari 2011 dan closing pada Desember 2011, dengan nilai sampai AUD26 juta. Hibah ini untuk membiayai pelaksanaan pelatihan pengelola BOS bagi tenaga kependidikan, kepala sekolah di seluruh Indonesia. Target peserta mencapai 600.000 orang. Pelatihan dilaksanakan dengan melatih 1500 trainer nasional yang selanjutnya akan memberikan pelatihan ke seluruh Indonesia. Hibah BOS Training dikelola secara on budget</p>

	<p>dan on treasury karena tercatat dalam DIPA Kemendiknas, kemudian diteruskan ke propinsi menggunakan mekanisme dekonsentrasi. Propinsi yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan pelatihan di Daerah.</p>
<p>Zoe Woodle, Jennifer Donohoe, Meliana Istanto (Education Div. AusAID)</p>	<p>AusAID mendukung Pemerintah dan rakyat Indonesia melalui program-program bantuan dengan skala yang mekin meningkat. Untuk bidang pendidikan, AusAID memberikan hibah untuk periode 2011-2014 senilai AUD500 juta, yang sebagian direncanakan untuk disalurkan melalui sistem pengelolaan keuangan Pemerintah atau <i>working in partner systems</i> (WiPS). WiPS ini tidak berarti memberikan seluruh dana pada sistem Pemerintah, tetapi bekerja menyalurkan hibah dengan menggunakan sistem yang sudah ada dan tidak menciptakan sistem paralel. Dari sisi AusAID, rencana ini membutuhkan persiapan yang baik, karena banyak terdapat perbedaan prosedur. Jika ingin menggunakan sistem Pemerintah, maka rely pada sisten tersebut. AusAID akan melakukan kajian mengenai sistem pengelolaan keuangan negara mitra dan terkait pada risk dan benefit dalam menggunakan sistem tersebut.</p>
<p>Sheila Town, Farman (World Bank)</p>	<p>Proyek BEC-TF merupakan proyek hibah pertama yang disalurkan melalui mekanisme on granting untuk 50 kota/kabupaten dan Kementerian Pendidikan Nasional yang pendanaannya bersumber dari Belanda dan Uni Eropa. Meskipun di awalnya sempat tertunda beberapa bulan tetapi saat ini sudah mendekati closing. Bank Dunia berkomitmen untuk bekerja membantu Indonesia dan menyalurkan bantuan melalui sistem pengelolaan keuangan Pemerintah. Bank Dunia juga melakukan kajian kinerja pengelolaan keuangan Pemerintah, serta kajian kinerja sektoral lainnya. Untuk Kajian sistem pengelolaan keuangan pemerintah (PEFA: Public Expenditure and Financial Analysis) dilakukan bersama-sama dukungan Donor lain (AusAID, Pemerintah Belanda, Uni Eropa, Pemerintah Swiss, dan USAID).</p>
<p>Margareth Sancho, Celia Sun (USAID)</p>	<p>Pemerintah Amerika mendukung upaya pembangunan Indonesia dan berkomitmen untuk tetap membantu melalui penyaluran hibah dan</p>

	<p>bentuk kerjasama lain. Namun saat ini bagi USAID lebih mudah menyalurkan hibah secara langsung karena lebih mudah terhadap prosedur Pemerintah AS. Di masa mendatang mungkin USAID akan menggunakan sistem pengelolaan keuangan Pemerintah untuk menyalurkan hibah.</p>
<p>Sarah Sadiqa (LKPP)</p>	<p>Untuk pengadaan barang dan jasa dalam kegiatan yang dibiayai dari pinjaman dan hibah telah diatur prosedurnya dalam Perpres 54/2010. Dalam perpres tersebut diatur mengenai: proses pengadaan, standard bidding document, domestic preference. Secara umum mengutamakan produksi dalam negeri. Dan terdapat pengaturan untuk apabila terjadi perbedaan prosedur maka pihak KL dan Donor dapat menyepakati prosedur mana yang akan digunakan.</p> <p>Kebijakan pengadaan barang/jasa Pemerintah sebenarnya telah comply dengan prosedur pengadaan yang berlaku internasional, tetapi untuk hibah bilateral menjadi agak repot karena setiap lembaga/negara Donor mempunyai prosedur sendiri.</p>
<p>Carole Pretorius, Public Finance Expert untuk Aid Effectiveness AusAID</p>	<p>Sistem pengelolaan keuangan di Indonesia sangat rumit. Terlalu banyak sumber pendapatan dan penerimaan baik di tingkat Pusat maupun di Daerah. Terlalu banyak prosedur dan aktor yang terlibat dari proses perencanaan sampai pelaporan. Terkait aid effectiveness, hibah harus dikelola secara <i>on plan, on budget, on parliament, on treasury, on procurement, on accounting, on auditing</i> dan <i>on reporting</i>. Namun hal ini tergantung pada reliabilitas sistem pengelolaan keuangan Pemerintah sehingga yang akuntabel sehingga mampu menjawab accountability requirement dari Donor. Bila penggunaan sistem Pemerintah tidak memberikan benefit, maka Donor tidak akan menggunakannya. Sebenarnya dilihat dari kontribusi hibah, terlihat Donor lebih membutuhkan Indonesia daripada sebaliknya.</p>