

TINJAUAN
KEMITRAAN AUSTRALIA INDONESIA
UNTUK REKONSTRUKSI DAN PEMBANGUNAN
(AIPRD)

Laporan Akhir
21 Agustus 2008

TINJAUAN AIPRD

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	3
SINGKATAN DAN AKRONIM.....	4
RINGKASAN EKSEKUTIF.....	8
A. PENDAHULUAN.....	18
B. TUJUAN DAN POKOK-POKOK PANDUAN AIPRD.....	19
C. ALOKASI DANA DAN RANCANGAN PROGRAM.....	23
D. KEMAJUAN PADA PELAKSANAAN DAN PENCAPAIAN SAMPAI SAAT INI.....	26
D.1 Kesiapan dan Tanggap Darurat.....	29
D.2 Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Berbasis Luas.....	33
E. DAMPAK PADA STAF AUSAID DAN SISTEM.....	39
F. PELAJARAN LEBIH LUAS UNTUK BANTUAN AUSTRALIA.....	43
Tabel:	
Tabel 1: Alokasi dan Pencairan Dana AIPRD.....	24
Table 2: Ringkasan Penilaian Kinerja AIPRD	28
Tabel 3: Pengangkatan Karyawan AusAID untuk Program Indonesia.....	41
Boks:	
1. Prinsip-prinsip Panduan untuk AIPRD.....	20
2. Pemerintah Daerah dan Infrastruktur Masyarakat pada Proyek Aceh (LOGICA)	30
3. Rehabilitasi Pendidikan pada Proyek Aceh (ERA)	31
4. Dana Kemitraan Pemerintah (GPF)	34
5. Program Pendidikan Dasar (BEP) Australia-Indonesia.....	36
6. Proyek Peningkatan Jalan Nasional Indonesia Bagian Timur (EINRIP)	37
7. Refleksi Staff AusAID.....	40

KATA PENGANTAR

Tinjauan ini telah dilakukan oleh tim bersama Indonesia dan Australia yang terdiri dari para pejabat yang menangani masalah pendanaan dan para ahli di bidang pembangunan. Anggota tim tinjauan adalah: Mark Baird, mantan Wakil Presiden dan Direktur Bank Dunia untuk Wilayah Indonesia; Lukita Dinarsyah Tuwo, Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan, BAPPENAS; Benny Setiawan, Direktur Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan, BAPPENAS; Thee Kian Wie, Ekonom, LIPI; dan Julian Gayfer, Direktur, International Organisation Development.

Penemuan-penemuan tim tinjauan ini didasarkan pada dokumen latar belakang dan diskusi di Canberra, Jakarta dan Banda Aceh selama jangka waktu dari 21 Mei sampai 6 Juni 2008. Tim Peninjau berterima kasih kepada kantor AusAID di Canberra dan Jakarta yang telah menyusun program tinjauan, dan kepada banyak orang di Indonesia dan Australia yang telah menyediakan waktu untuk memberikan pengarahan kepada tim mengenai AIPRD.

Penemuan-penemuan awal tim tinjauan dipresentasikan dalam suatu seminar di depan para pejabat Australia dan Indonesia pada 6 Juni 2008. Tinjauan ini terbantu dengan adanya umpan balik yang diberikan pada seminar tersebut serta komentar-komentar mengenai rencana laporan ini. Akan tetapi, pandangan-pandangan yang diungkapkan dalam laporan ini adalah pandangan-pandangan tim peninjau dan tidak mesti mencerminkan pandangan-pandangan Pemerintah Australia atau Pemerintah Indonesia.

SINGKATAN DAN AKRONIM

AARP	Aceh Aquaculture Rehabilitation Project (Proyek Rehabilitasi Budidaya Air Aceh)
ACIAR	Australian Center for International Agricultural Research (Pusat Penelitian Pertanian Internasional Australia)
ADB	Asian Development Bank (Bank Pembangunan Asia)
ADS	Australian Development Scholarship (Beasiswa Pembangunan Australia)
AIGRP	Australia Indonesia Governance Research Partnership (Kemitraan Penelitian Pemerintahan Australia Indonesia)
AIP	Kemitraan Indonesia Australia
AIPRD	Australia Indonesia Partnership for Reconstruction and Development (Kemitraan Indonesia Australia untuk Rekonstruksi dan Pembangunan)
ALA	Australian Leadership Award
ANAO	Australia National Audit Office (Badan Pengawas Keuangan Australia)
APRA	Australian Prudential Regulation Authority
APS	Australian Partnership Scholarship (Beasiswa Kemitraan Australia)
ARPIC	Aceh Rehabilitation Program – Infrastructure Component (Program Rehabilitasi Aceh – Komponen Infrastruktur)
ARTI	Aceh Research Training Institute (Lembaga Pelatihan Penelitian Aceh)
ASIC	Australian Securities and Investments Commission (Komisi Sekuritas dan Penanaman Modal Australia)
ATO	Australian Taxation Office (Kantor Perpajakan Australia)
AusAID	Australian Agency for International Development (Lembaga Bantuan Internasional Australia)
AWP	Annual Work Plan (Rencana Kerja Tahunan)
AWRAP	AIPRD Water Resources and Aquaculture Program (Program Sumber Daya Air dan Budidaya Air AIPRD)
BAKORNAS	Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi
BAPEPAM-LK	Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional)
BEP	Basic Education Program (Program Pendidikan Dasar)

BPK	Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia
BRR	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (Aceh-Nias)
CBDRM	Community Based Disaster Risk Management (Pengelolaan Resiko Bencana Berbasis Masyarakat)
CDASC	Child Disaster Awareness in Schools and Communities (Kesadaran Bencana Anak di Sekolah dan Masyarakat)
CEPA	Communities and Education Program in Aceh (Program Masyarakat dan Pendidikan di Aceh)
DCP	Development Cooperation Program (Program Kerjasama Pembangunan)
DESC	Development Effectiveness Steering Committee
DFAT	Department of Foreign Affairs and Trade (Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia)
DGH	Directorate General of Highways (Direktur Jenderal Perhubungan Darat)
DIFF	Development Import Finance Facility (Fasilitas Pembiayaan Impor Pembangunan)
ECP	Expanded Cooperation Program (Program Kerjasama Diperluas)
EINRIP	Eastern Indonesia National Roads Improvement Project (Proyek Peningkatan Jalan Nasional Indonesia Bagian Timur)
EMA	Emergency Management Australia (Badan Penanggulangan Keadaan Darurat Australia)
EOP	End of Program (Akhir Program)
EQAM	Educational Quality Assurance Model (Model Jaminan Mutu Pendidikan)
ERA	Education Rehabilitation in Aceh Project (Proyek Rehabilitasi Pendidikan Aceh)
GoI	Government of Indonesia (Pemerintah Indonesia)
GNI	Gross National Income (Pendapatan Kotor Nasional)
GPF	Government Partnerships Fund (Dana Kemitraan Pemerintah)
HARAP	Health Assistance Rehabilitation – Aceh Program (Program Rehabilitasi Bantuan Kesehatan Aceh)
ICB	International Competitive Bidding (Penawaran Kompetitif Internasional)
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IFI	<i>International Financial Institution</i> (Lembaga Keuangan Internasional)

ITB-CDM	Institute of Technology Bandung Center for Disaster Mitigation (Pusat Penanggulangan Bencana Institut Teknologi Bandung)
JSS	Junior Secondary School (Sekolah Menengah Pertama)
KDP	Kecamatan Development Program (Program Pembangunan Kecamatan)
LAN	State Administration Agency (Lembaga Administrasi Negara)
LAPIS	Learning Assistance Program for Islamic Schools (Program Bantuan Pembelajaran untuk Sekolah-sekolah Islam)
LIPI	Indonesian Institute of Sciences (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia)
LOGICA	Local Government and Infrastructure for Communities in Aceh Project (Pemerintah Daerah dan Infrastruktur untuk Masyarakat pada Proyek Aceh)
MDF	Multi Donor Fund (for Aceh and Nias) Dana Multi Donor (untuk Aceh dan Nias)
MenPAN	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara
MoF	Ministry of Finance (Departemen Keuangan)
MoNE	Ministry of National Education (Departemen Pendidikan Nasional)
MoRA	Ministry of Religious Affairs (Departemen Agama)
MTR	Mid-Term Report (Laporan Tengah Tahun)
NGO	Non-Governmental Organization (Lembaga Swadaya Masyarakat)
NHDM	Nabire Health and Disaster Management Project (Proyek Penanganan Kesehatan dan Bencana Nabire)
NTT	Nusa Tenggara Timur
NU	Nahdlatul Ulama
ODE	Office of Development Effectiveness
PARC	Performance Assessment Research Center (Pusat Penelitian Penilaian Kinerja)
PBDRM	Pesantren Based Disaster Management (Penanggulangan Bencana Berbasis Pesantren)
PEPAN	Private Enterprise Partnership Aceh and Nias (Kemitraan Usaha Swasta Aceh dan Nias)
PIP	Project Implementation Plan (Rencana Pelaksanaan Proyek)
PMSG	Program Monitoring and Support Group
PM&C	Department of Prime Minister and Cabinet (Departemen Perdana Menteri dan Kabinet)

PNPM	National Community Empowerment Program (Program Pemberdayaan Masyarakat Nasional)
PPC	Project Preparation Consultation (Konsultasi Persiapan Proyek)
QAI	Quality at Implementation (Mutu pada Pelaksanaan)
RAMSI	Regional Assistance Mission to Solomon Islands (Misi Bantuan Regional untuk Kepulauan Solomon)
RCT	Roving Construction Team
R&D	Research and Development (Penelitian dan Pengembangan/Litbang)
RENSTRA	Rencana Strategis
RSF	Aceh Research Support Facility (Fasilitas Dukungan Penelitian Aceh)
RSUZA	Rumah Sakit Umum Zainoel Abidin
SADI	<i>Smallholder Agribusiness Development Initiative</i>
KPS	Komite Pembangunan Sekolah
SetKab	Sekretariat Kabinet
SetNeg	Sekretariat Negara
SISWA	<i>System Improvement through Sector Wide Approaches</i>
UKM	Usaha Kecil dan Menengah
TA	Technical Assistance (Bantuan Teknis)
TAMF	Technical Assistance Management Facility (Fasilitas Pengelolaan Bantuan Teknis)
UNDP	United Nations Development Program
WFP	<i>World Food Program</i>
WINRIP	Western Indonesia National Roads Improvement Project (Proyek Perbaikan Jalan Nasional Indonesia Bagian Barat).

TINJAUAN AIPRD

RINGKASAN EKSEKUTIF

Tujuan AIPRD dan Kaidah-kaidah Panduan

i. Pada awal January 2005, Australia mengumumkan bahwa negara ini akan menyediakan dana lebih dari \$1 milyar selama lima tahun untuk membantu membangun kembali daerah-daerah yang terkena bencana tsunami, dan untuk mendukung reformasi dan pembangunan di seluruh Indonesia. Walau kedua tujuan AIPRD ini banyak masuk akal, banyak orang awalnya mengira jumlah keseluruhan tersebut adalah untuk rekonstruksi tsunami. Kebingungan tersebut berasal dari tujuan mulia AIPRD. Dengan persepsi setelah adanya fakta, dua inisiatif terpisah – satu untuk rekonstruksi Aceh dan satu peningkatan untuk program bantuan yang sudah ada untuk jangka waktu kemitraan yang lebih lama – mungkin lebih mudah untuk dijelaskan. Untuk memperbaiki komunikasi, suatu fungsi hubungan masyarakat yang berdedikasi dan dengan sumber daya yang baik segera dibentuk, yang telah memberikan laporan-laporan rutin mengenai kemajuan AIPRD dan sekarang melayani program bantuan keseluruhan di Indonesia.

ii. AIPRD diatur oleh suatu Komisi Gabungan yang terdiri dari para menteri senior dari kedua negara, yang diawasi oleh Perdana Menteri Australia dan Presiden Indonesia. Hal ini membantu memperkuat sifat kemitraan dari program, dan pentingnya program ini bagi kedua pihak. Koordinasi yang baik di tingkat awal juga sudah terjalin. Akan tetapi, masih ada sebagian pekerjaan yang harus dikerjakan untuk memperkuat koordinasi di antara departemen di pihak Indonesia. Sebuah panitia pengarah yang lebih kuat, yang dikoordinir oleh BAPPENAS, akan memungkinkan para pejabat Pemerintahan Indonesia untuk memainkan peranan yang lebih efektif dalam diskusi bersama mengenai strategi negara, prioritas program dan modalitas bantuan, serta dalam pengidentifikasian isu-isu substantif untuk dibicarakan pada Komisi Gabungan. Rencana-rencana bilateral dengan Australia akan dilaksanakan sesuai dengan rencana yang lebih luas dari BAPPENAS untuk meningkatkan koordinasi donor.

iii. Di pihak Australia, sebuah struktur pemerintah keseluruhan sudah dibentuk, yang bertanggung jawab kepada Komite Sekretariat, untuk menekankan bahwa AIPRD bukanlah “urusan biasa”. Hal ini memaksa AusAID untuk berpikir secara kreatif dan bertindak secara tepat. Akan tetapi, pada prakteknya, tugas utama memajukan AIPRD semakin dibebankan kepada staf AusAID. Karena arah program kini telah ditentukan dan fokus utama terletak pada pelaksanaan, Komite Sekretariat sepertinya tidak akan bertemu lagi. Sebagian besar mitra pemerintah keseluruhan berpendapat bahwa keputusan ini semestinya bisa dibuat lebih awal, dengan tanggung jawab formal dipindahkan kembali ke AusAID (sesuai dengan kewajiban anggarannya atas sumber daya dan hasil AIPRD). Masalah strategi bantuan yang lebih luas dan kinerja sekarang dibawa ke Development Effectiveness Steering Committee (DESC), yang dapat mengambil alih peran Komite Sekretariat di masa yang akan datang.

iv. AIPRD dikelola secara terpisah dari Program Kerjasama Pembangunan (DPC) yang sudah berjalan di Indonesia. Hal ini mungkin masuk akal bagi upaya rekonstruksi Aceh/Nias, yang perlu bergerak dengan cepat dengan staf yang berdedikasi dan prosedur yang selaras. Akan

tetapi untuk kemitraan pembangunan yang lebih lama, hal ini telah menimbulkan pengulangan usaha yang tidak perlu, dan memperumit tugas untuk menjelaskan program (program-program) bantuan Australia kepada masyarakat Indonesia. Untuk mengatasinya, segera dibentuk tim-tim program yang terintegrasi di Jakarta. Pada pertengahan 2006, kedua program kemudian disebut sebagai Kemitraan Australia Indonesia (AIP) dan secara resmi kini sudah digabungkan ke dalam Strategi Kerjasama Pembangunan Australia Indonesia yang baru untuk tahun 2008-2013. Untuk inisiatif pembangunan di masa yang akan datang, akan lebih baik apabila integrasi ke dalam program bantuan yang sedang berjalan dilakukan sejak awal.

v. Aspek paling kontroversial dari AIPRD adalah keputusan untuk memberikan setengah dari dana tersebut dalam bentuk pinjaman konsesional. Ini merupakan satu-satunya aspek AIPRD yang ditentang oleh Partai Oposisi di Australia saat itu, dan hal tersebut juga memunculkan pertanyaan di Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia. Akan tetapi, BAPPENAS mampu menjelaskan bahwa ini adalah kasus khusus, disesuaikan dengan prioritas Pemerintah RI, dan dengan syarat-syarat pinjaman yang sangat lunak. Dalam prakteknya, membutuhkan waktu yang lebih lama untuk membuat kesepakatan pinjaman dari yang diperkirakan. Pada Agustus 2005, Sekretariat mengusulkan mengkonversi pinjaman menjadi hibah, tetapi hal ini ditolak oleh Komite Sekretariat. Sisi baiknya, pinjaman ini menambah pengalaman AusAID dalam bekerja melalui anggaran dan sistem Pemerintah Indonesia. Pengalaman yang lebih dalam ini akan sangat berharga bagi semua program masa yang akan datang – baik untuk pinjaman maupun hibah.

vi. Proses pengadaan dibawah AIPRD saat itu hanya terbatas untuk perusahaan-perusahaan asal Australia, Selandia Baru dan Indonesia. Keputusan untuk melibatkan perusahaan-perusahaan Indonesia sesuai dengan kebijakan pengadaan AusAID yang baru (Desember 2004). Akan tetapi, pengecualian dari Menteri diperlukan untuk mengabaikan kewajiban AusAID untuk menggunakan standar Penawaran Kompetitif Internasional untuk kontrak-kontrak konstruksi. Tidak tersedia bukti yang menyatakan batasan-batasan pengadaan ini menyebabkan kenaikan biaya bantuan Australia. Akan tetapi, sesuai dengan keputusan selanjutnya semua pengadaan di bawah semua bantuan Australia harus bebas dari keterbatasan itu (April 2006), di masa yang akan datang pengadaan dibawah program AIP harus bisa diikuti oleh siapa pun. Untuk sementara, kedua belah pihak sebaiknya menggunakan fleksibilitas yang terdapat dalam perjanjian-perjanjian proyek individu (misalnya untuk jasa konsultasi) untuk membuat proses tender sekompetitif mungkin.

Alokasi Dana dan Rancangan Program

vii. Di akhir 2005, dana-dana AIPRD telah sepenuhnya dialokasikan. Proses ini terjadi dikarenakan oleh keputusan awal yang mengidentifikasi beberapa inisiatif besar, dan bukan membagikan dana tersebut kepada sejumlah besar proyek kecil. Secara khusus, semua pinjaman (\$500 juta) dan \$128 juta hibah dialokasikan ke dua program infrastruktur besar untuk pendidikan dasar (BEP) dan Perbaikan Jalan Nasional di Indonesia Bagian Timur (EINRIP). Karena alokasi-alokasi awal yang luas, maka ada fleksibilitas untuk memindahkan dana di antara proyek (misalnya di dalam program rekonstruksi Aceh). Sementara mungkin masuk akal membiarkan sebagian dana tidak dialokasikan, bagi inisiatif-inisiatif baru yang akan diidentifikasi nanti, opsi ini diantisipasi secara efektif oleh kerangka pencairan dana untuk lima tahun pertama.

viii. AIPRD menggunakan proses pembuatan keputusan yang efisien. Catatan-catatan konsep singkat dikirim kepada Komite Sekretariat untuk disetujui – dan banyak kegiatan di Aceh dan Nias menggunakan rancangan bergulir. Pendekatan ini sangat efektif dalam situasi-situasi darurat, baik dalam menanggapi bencana kemanusiaan dan memfasilitasi transisi yang lancar melalui fase tanggap darurat, rekonstruksi dan pembangunan. Akan tetapi, kedua program infrastruktur besar tersebut jelas memakan waktu lebih lama untuk mempersiapkannya, dengan investasi awal yang cukup besar dalam kesepakatan-kesepakatan pinjaman, pekerjaan rancangan teknis dan rencana anti korupsi. Walaupun demikian, sebagian besar staf yang bekerja pada AIPRD percaya bahwa ada kemungkinan untuk menyesuaikan proses-proses AusAID, tanpa mengorbankan kualitas proyek, dan dengan hasil pembangunan yang lebih cepat dan lebih maju.

ix. Satu masalah tekanan untuk merespon secara cepat adalah kurangnya perhatian awal pada pembentukan sistem monitoring dan evaluasi kinerja yang sehat dan kuat. Nampaknya sudah ada sinyal-sinyal campuran dan akibatnya usaha-usaha parsial itu memerlukan kerangka kinerja pada “tingkatan program”. Sebagai akibatnya, sebagian besar monitoring memfokuskan pada informasi di tingkat kegiatan (yang kebanyakan sangat menyeluruh). Baru-baru ini, suatu kerangka kinerja telah dikembangkan untuk Aceh dan Nias – walaupun masih terdapat kekurangan data dasar yang baik. Masa persiapan yang lebih lama untuk kedua proyek infrastruktur tersebut membantu mereka untuk membuat kerangka monitoring dan evaluasi yang substansial. Ini lebih sulit untuk program-program seperti Dana Kemitraan Pemerintah (GPF) dan Beasiswa Kemitraan Australia (APS), dimana hasil akhirnya lebih sulit didefinisikan. Di masa yang akan datang, perhatian yang lebih banyak harus diberikan pada penguatan dan penggunaan sistem-sistem monitoring Indonesia, khususnya untuk menelusuri kemajuan menuju hasil pembangunan.

x. AIPRD adalah bentuk kemitraan bilateral yang kuat antara Australia dan Indonesia. Sebagai akibatnya, Australia memutuskan untuk tidak bekerja melalui Dana Multi Donor (MDF) untuk Aceh dan Nias. Akan tetapi, dalam prakteknya, Australia telah memastikan suatu pendekatan yang terkoordinir dengan para donor lain melalui peran sertanya dalam Steering Committee MDF (sebagai pengamat yang tidak memiliki hak suara). Ada apresiasi luas mengenai cara fleksibel dan efektif di mana bantuan rekonstruksi Australia diberikan. Untuk kedua program infrastruktur tersebut, AusAID bekerja sangat dekat dengan Bank Dunia, dengan menggunakan pengalaman mereka dalam sistem pembiayaan pinjaman dan sistem pemerintahan. Kedua pihak mengakui bahwa mereka sangat terbantu dengan kemitraan ini. Di masa yang akan datang, Pemerintah Indonesia diharapkan mengambil kepemimpinan yang lebih kuat dalam koordinasi donor, melalui mekanisme-mekanisme baru yang sedang diusulkan oleh BAPPENAS.

xi. Prinsip-prinsip penduan untuk AIPRD tidak secara eksplisit merujuk pada isu-isu persamaan jender, walaupun kini ada peningkatan isu-isu jender dalam kebijakan bantuan Australia. Sebagai akibatnya, perhatian yang diberikan pada isu-isu jender dalam rancangan program-program AIPRD tidak merata. Di mana mereka mengembangkan program-program yang sudah ada, seperti APS, kriteria jender sudah didukung. Program Pendidikan Dasar (BEP) menambahkan fokus jender pada 2006 – untuk membantu pelaksanaan kebijakan pengarus-utamaan jender Pemerintah Indonesia di sektor pendidikan. Dan ada komponen-komponen jender pada sebagian program Aceh (misalnya LOGICA), yang sudah secara signifikan

memberikan fokus pada jender yang tertera dalam Strategi Kemitraan Australia Indonesia untuk Aceh yang baru.

Kemajuan pada Pelaksanaan dan Pencapaian Sampai Saat Ini

xii. Hingga akhir Juni 2008, sekitar separuh dari dana AIPRD diharapkan telah cair, termasuk sebagian besar dana yang dialokasikan untuk rekonstruksi Aceh. Sekitar 55% dari dana yang tidak dibelanjakan berhubungan dengan proyek EINRIP. Untuk memberikan waktu agar semua program dapat sepenuhnya terlaksana, jangka waktu pembayaran untuk AIPRD telah diperpanjang dua tahun hingga 30 Juni 2011. Penilaian berikut ini terhadap kemajuan sampai saat ini adalah hasil dari kedua tema luas dan tujuh wilayah utama kerjasama yang diidentifikasi dalam Kerangka Kerja Kemitraan.

xiii. **Kesiapan dan Tanggap Darurat.** Struktur program AIPRD dipelopori oleh **rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh dan Nias.** Sejak awal, AIPRD mengambil pendekatan pembangunan yang luas, termasuk benang penguatan kapasitas yang kuat di tingkat provinsi, kabupaten dan masyarakat. Secara keseluruhan kesannya adalah mengenai sebuah upaya penyusunan program yang besar dan cepat yang telah memberikan beberapa hasil awal yang mengesankan. Pengalaman ini menghasilkan sejumlah pelajaran bagi peran masa depan Australia di Aceh, dan pada usaha-usaha rekonstruksi lain:

- Dengan persepsi, adalah masuk akal membuat setidaknya sumbangan minimal (US\$ 10 juta) kepada Dana Multi Donor (MDF) – untuk menaikkan profil dan pengaruh Australia di keseluruhan upaya rekonstruksi. Semua pihak yang diwawancarai mengakui peran berharga Australia sebagai ‘pengisi kesenjangan’ dan cara Australia merespon kebutuhan di Aceh secara yang cepat dan fleksibel.
- Pengalaman di Aceh membuktikan bahwa setelah upaya penanggulangan darurat selesai, kemajuan pada rehabilitasi infrastruktur dan rekonstruksi biasanya jauh lebih lambat dan lebih mahal daripada yang direncanakan. Kontribusi Australia yang lebih berarti hampir dipastikan adalah dalam pembangunan kapasitas lokal – di dalam pemerintah, masyarakat dan tim-tim konstruksi.
- Pendekatan yang diambil untuk desain proyek ditambah dengan kondisi-kondisi khusus Aceh (layanan publik yang hancur, sumbangan perdamaian) menghasilkan karakter yang berbeda – bagi sejumlah inisiatif AIPRD – ada rasa memiliki dan momentum yang lebih kuat. Investasi masa depan dalam hal monitoring dan evaluasi di atas tingkat kegiatan dan hasil dapat membantu mengkonfirmasi bagaimana ini memberikan hasil-hasil pembangunan yang maju.
- Karena BRR mulai mengurangi perannya, fokus perhatian di Aceh berpindah kembali ke pemerintah daerah – yang kuat dalam sumber daya tetapi lemah dalam kapasitas. Australia sekarang sedang memimpin pengaturan dana multi donor (MDF) kedua yang jauh lebih kecil, untuk mendukung “perdamaian dan pembangunan” di seluruh Aceh. Semoga Australia juga akan terus mendukung unsur-unsur pengembangan kapasitas dalam inisiatif-inisiatif AIPRD yang sudah ada.

xiv. Selain merespon kepada kebutuhan darurat rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh, AIPRD juga telah memberikan dukungan jangka panjang bagi **pembangunan kapasitas untuk kesiapan darurat**. Se jauh ini upaya tersebut telah menghasilkan hasil-hasil yang terbatas di pusat, dan terlalu dini untuk menilai dampak kerangka legislatif baru Indonesia bagi pengelolaan bencana. Prospek kemajuan nampak lebih cerah di tingkat pemerintah daerah dan masyarakat, termasuk pekerjaan dengan kelompok Islam berbasis massa. Keuntungan melanjutkan berbagai upaya ini harus ditinjau secara cermat dalam konteks rencana pengelolaan bencana pemerintah keseluruhan yang sedang disiapkan dibawah Strategi Kerjasama Pembangunan Australia Indonesia yang baru.

xv. Akhirnya, AIPRD telah memberikan pembiayaan untuk **merespon bencana-bencana lain** di Indonesia selama tiga tahun terakhir, termasuk pekerjaan penanggulangan dan rekonstruksi menyusul terjadinya gempa bumi di Yogyakarta, Nias dan Papua. Masing-masing dari pekerjaan ini memiliki karakter yang berbeda-beda, tergantung pada kapasitas pemerintah daerah dan peran yang dimainkan oleh Australia. Di Yogyakarta, misalnya, pemerintah daerah tidak terkena dampak parah seperti halnya di Aceh, dan dengan cepat mengambil kepemimpinan dalam upaya rekonstruksi. Akan tetapi, biaya lain-lain untuk biaya bantuan Australia nampaknya tinggi. Saat tiba waktunya untuk evaluasi, ada gunanya membandingkan biaya lain-lain di semua portofolio tanggap darurat, dan membandingkan dengan donor lain, apakah ada kemungkinan untuk mengurangnya. Juga menarik melihat sampai sejauh mana Yogyakarta dan tanggap-tanggap bencana lain telah membangun pengalaman Aceh, khususnya mengenai keseimbangan antara kegiatan rekonstruksi segera dengan kegiatan pembangunan jangka lebih panjang.

xvi. Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi yang Berbasis Luas. Dana Kemitraan Pemerintah (GPF) merupakan kendaraan utama untuk berkontribusi terhadap **peningkatan pemerintahan** di daerah-daerah manajemen ekonomi, keuangan dan sektor publik. Ini telah berjalan dengan sangat baik dalam beberapa kasus, dan kurang baik dalam kasus yang lain. Keberhasilan jelas tergantung pada komitmen yang kuat dari para kepala dinas di kedua negara, permintaan yang jelas dari para pejabat Indonesia, dan kapasitas untuk merespon secara efektif dari luar Australia. Kemitraan dengan Departemen Keuangan Indonesia (Departemen Keuangan, Perbendaharaan dan APRA) serta Kantor Audit Nasional Australia (ANAO) jelas dalam hal ini, walaupun masih terlalu dini untuk menilai apakah hal-hal ini akan meningkatkan kapasitas secara signifikan dan berkelanjutan. Ke depan, tiga isu terkait GPF memerlukan pemikiran lebih jauh:

- Ada permintaan dari kedua pihak atas pengawasan GPF yang lebih strategis. Secara khusus, harus ada penilaian rutin mengenai kemitraan mana yang harus dilanjutkan, diperluas, diubah atau dikurangi. Sementara peran ini telah dimainkan di masa lalu oleh Komite Sekretariat di Australia, hal ini tidak melibatkan mitra Indonesia. Oleh karena itu, mekanisme pengawasan bersama harus dipertimbangkan untuk GPF (dan mungkin juga TAMF).
- GPF hanyalah salah satu dari beberapa saluran untuk membangun dan melengkapi kapasitas di lembaga-lembaga Indonesia. Diperlukan kepemimpinan yang kuat dari pihak Indonesia untuk mencocokkan berbagai sumber bantuan ini menjadi suatu program yang layak dan efektif. Ini bisa menjadi suatu wilayah lain yang berpotensi konflik, paling tidak

di dalam program Australia, yang dapat diselesaikan dengan suatu mekanisme pengawasan bersama.

- Sudah banyak perdebatan tentang cara mengukur hasil kegiatan-kegiatan GPF. Semua pihak akan diuntungkan dari kerangka yang lebih jelas untuk memantau perkembangan pada GPF, yang tidak secara berlebihan melihat bagaimana kemitraan akan berkembang, tetapi masih memungkinkan mengukur kontribusinya terhadap pembangunan kapasitas dan (akhirnya) dampak pembangunannya setelah kegiatan selesai.

xvii. Sebagian besar pembiayaan di bawah AIPRD dialokasikan untuk **infrastruktur ekonomi dan sosial**. BAPPENAS telah mengkonfirmasi bahwa kedua program infrastruktur besar untuk pendidikan dasar (BEP) dan Perbaikan Jalan Nasional Indonesia Bagian Timur (EINRIP) mencerminkan prioritas pembangunan Pemerintah Indonesia. Kedua program tersebut telah memakan waktu lebih lama daripada yang diperkirakan, karena AusAID tidak begitu mengenal konsep pembiayaan pinjaman, kerumitan bekerja melalui anggaran dan sistem pemerintah, dan perlunya pembentukan pengamanan anti korupsi yang kuat. Kemajuan pada konstruksi berjalan lebih cepat untuk BEP, dikarenakan pengalaman Australia yang sebelumnya di sektor pendidikan, komitmen yang jelas dari Pemerintah Indonesia untuk memberikan akses universal ke pendidikan dasar, dan ketersediaan model yang relatif sederhana untuk pembayaran dana secara langsung dari Departemen Keuangan RI ke komite-komite pembangunan sekolah. Sebaliknya, pembangunan jalan masih baru akan dimulai. Tetapi EINRIP telah melakukan investasi besar dalam pengembangan kapasitas untuk pekerjaan teknis dan pengawasan proyek, yang juga sedang digunakan oleh Bank Dunia. Pengalaman ini memberikan pelajaran sebagai berikut sekaligus mengangkat beberapa isu:

- Sangat tidak realistis mengharapkan hasil yang cepat dari program-program infrastruktur sebesar ini. Menyalurkan pinjaman-pinjaman besar melalui anggaran dan sistem pemerintah memerlukan pendekatan yang metodis dan hati-hati. Akan tetapi, belajar dari pengalaman, AusAID mungkin juga dapat merancang dan melaksanakan program-program serupa secara lebih cepat untuk masa yang akan datang. Pengalaman ini juga menunjukkan dalam keadaan seperti apa perlindungan fidusia tambahan yang diwajibkan oleh AusAID dapat dibenarkan, dan kapan dapat menjadi fleksibel disebabkan kepastian dalam sistem pemerintah sendiri untuk pencairan dana, memeriksa penggunaan dana, dan menelusuri kinerja program.
- Strategi Kerjasama Pembangunan Australia Indonesia yang baru meramalkan “pengurangan dalam penggunaan pendekatan dan bantuan proyek tradisional ditargetkan untuk membantu Indonesia menggunakan sistem dan sumber dayanya sendiri secara lebih efektif dan efisien”. Karena itu, pengalaman yang diperoleh dari pinjaman AIPRD dengan bekerja melalui anggaran dan sistem pemerintah akan sangat berharga – sekalipun untuk program-program hibah di masa yang akan datang. Dari tahun ini, AusAID menempatkan semua bantuan hibahnya ke Cetak Biru BAPPENAS dan akan terdaftar dalam anggaran Pemerintah Indonesia dari tahun 2009. Hal ini akan menjadi satu langkah penting ke depan – dengan ketentuan dapat dilakukan dengan cara yang tidak mengurangi kecepatan dan fleksibilitas bantuan Australia.

- Baik BEP maupun EINRIP mempunyai komponen-komponen hibah yang signifikan. Hal-hal ini memungkinkan Australia untuk merespon secara fleksibel terhadap permintaan dari Pemerintah Indonesia atas pekerjaan teknis dan kebijakan, untuk membangun kapasitas di dalam dinas-dinas pelaksana, dan untuk membentuk perlindungan fidusia yang memuaskan. IFI tidak mempunyai akses ke dana hibah besar, dan Pemerintah Indonesia enggan meminjam untuk jenis bantuan teknis ini. Oleh karena itu hibah Australia dapat memberikan kontribusi berharga bagi peningkatan kinerja dari program-program di seluruh sektor, termasuk program yang dibiayai oleh IFI. Ini perlu dipertimbangkan dalam menilai dampak dari program-program AIPRD ini.

xviii. Dana AIPRD untuk **pembangunan sektor swasta dan produktifitas pedesaan** disalurkan melalui Smallholder Agribusiness Development Initiative(SADI). SADI telah membangun dan mengintegrasikan tiga program yang ada untuk meningkatkan akses untuk para petani kecil (dengan Bank Dunia), perusahaan agribisnis skala kecil dan menengah (dengan IFC) dan penelitian pertanian adaptif (dengan ACIAR) di empat propinsi di Indonesia bagian Timur. Walau sebagian dari kegiatan percontohan sudah memberikan hasil, namun terlalu dini untuk menilai apakah kegiatan tersebut akan menghasilkan keuntungan yang memadai terkait dengan pertumbuhan pedesaan dan pendapatan rumah tangga untuk menyesuaikan biaya. Banyak yang akan tergantung pada seberapa SADI bisa efektif dalam mengulangi kegiatan-kegiatan percontohan, dan mempengaruhi kebijakan dan program pemerintah daerah. Potensi dampak ini harus dinilai sebelum memperpanjang program SADI atau mempertimbangkan untuk fase kedua dari kegiatan-kegiatannya.

xix. Di luar pendidikan dasar, AIPRD mendukung **pengembangan sumber daya manusia** melalui Beasiswa Kemitraan Australia (APS). APS secara efektif menggandakan jumlah beasiswa Australia dalam jangka waktu dua tahun hingga mencapai 600 orang per tahun. Pemerintah Australia dan Indonesia sekarang harus memutuskan skala yang cocok untuk program-program beasiswa di waktu yang akan datang. Mungkin ada baiknya melihat secara lebih luas cara: (1) menghubungkan program GPF, asistensi teknis dan beasiswa untuk menguatkan lembaga-lembaga ekonomi penting; dan (2) menguatkan universitas-universitas di Indonesia – termasuk melalui dukungan keuangan dan program-program pertukaran atau persahabatan dengan universitas-universitas Australia – sehingga mereka dapat lebih baik memberikan layanan pendidikan tinggi kepada para mahasiswa Indonesia.

xx. Secara keseluruhan penilaian kami menunjukkan bahwa kinerja AIPRD terkait dengan ‘pencapaian hasil-hasil pembangunan’ sudah positif. Sementara dalam banyak hal laju perkembangan adalah lebih lambat daripada yang ditargetkan, hal ini banyak mencerminkan harapan-harapan awal yang tidak realistis atas AIPRD tentang apa yang dapat dicapai, khususnya pada dua program infrastruktur besar. Dimensi ‘kemitraan’ AIPRD telah diperkuat di atas, melalui peran Komisi Gabungan, dan di bawah, di mana tim-tim gabungan telah mengerjakan desain dan pelaksanaan inisiatif-inisiatif individual. Akan tetapi, inti dari kemitraan tersebut, termasuk koordinasi antar departemen di pihak Indonesia, tetap relatif lemah. Proses ini sekarang telah berpindah ke tingkatan lain, dengan persiapan baru-baru ini mengenai Strategi Kerjasama Pembangunan Australia Indonesia yang baru. Akan tetapi, masih ada beberapa hal yang harus dilakukan untuk bergerak di luar konsultasi mengenai proposal-proposal Australia untuk suatu

kemitraan yang nyata. Ketiadaan suatu pendekatan yang dikembangkan sepenuhnya terhadap monitoring dan evaluasi kinerja telah menghambat pematangan dimensi kemitraan ini.

Dampak pada karyawan Ausaid dan sistem

xxi. Sementara AIPRD merupakan suatu program pemerintah yang menyeluruh, AusAID yang melakukan rancangan dan implementasi program. Pengalaman AIPRD memberikan beberapa pelajaran penting untuk pendekatan AusAID terhadap sumber daya manusia (SDM) ke depan:

- Karena AusAID mendapat profil yang lebih tinggi di Indonesia, karyawannya harus memiliki ‘pengetahuan yang dalam’ tentang Indonesia. Pengetahuan tentang Indonesia harus dipertimbangkan dalam keputusan-keputusan penerimaan karyawan baru, yang dikembangkan melalui penugasan-penugasan yang lebih lama, dan diteruskan oleh karyawan yang dirotasi. Kefasihan berbahasa Indonesia juga menjadi asset yang penting, khususnya untuk karyawan yang bekerja dengan pemerintah-pemerintah daerah dan kelompok-kelompok masyarakat. Di bawah AIPRD, AusAID dapat terjun ke dalam sebuah kolam besar para konsultan dan penasihat Indonesia. Sumber daya yang berharga ini perlu dijaga – dan diperluas ke dalam wilayah-wilayah lain.
- Tim peninjau terkesan dengan komitmen dan pengalaman karyawan yang telah bekerja pada program-program AIPRD. Namun ada kekhawatiran bahwa banyak dari karyawan ini yang akan pindah atau diserap kembali ke jabatan-jabatan administratif. Kejelasan yang lebih tegas akan diperlukan dalam alokasi tanggung jawab antara Canberra, Jakarta dan kantor-kantor regional, serta antara karyawan berbasis A dan karyawan berbasis O di Indonesia. Pemerintah dan para mitra donor menyambut pelimpahan tanggung jawab AusAID ke Jakarta baru-baru ini, dan ingin melihat ini diperluas ke kantor-kantor regional (seperti Banda Aceh) di masa yang akan datang.
- AIPRD juga berevolusi dalam hal ‘kontraktor pelaksana’. Di masa lalu, AusAID banyak menggunakan kontraktor pelaksana untuk melaksanakan proyek-proyek yang didefinisikan dengan baik. Akan tetapi, di bawah AIPRD, para kontraktor pelaksana digunakan baik untuk merancang maupun melaksanakan program-program dalam model rancangan bergulir. Pemanfaatan yang lebih besar juga sedang dilakukan pada para kontraktor untuk melengkapi kapasitas baik pada AusAID maupun pada dinas-dinas pelaksana untuk program-program yang dibiayai oleh AusAID. Akan tetapi, ada satu resiko bahwa hal ini akan menciptakan lapisan-lapisan manajemen ganda dan kadang-kadang membingungkan. Diperlukan kejelasan yang lebih tegas dalam peran para manajer program AusAID, para penasihat kontrak dan para ketua tim.

xxii. AIPRD juga melebarkan sistem-sistem AusAID yang ada untuk mengelola kontrak, mengawasi pengadaan, dan memantau kinerja. Banyak dari kapasitas ini dibangun pada tingkatan kegiatan. Ke depan, AusAID harus memutuskan mana dari fungsi-fungsi ini yang paling baik ditangani dengan cara ini, dan mana yang dapat mengambil manfaat dari pendekatan yang lebih terpusat dan terkoordinasi. Hal yang sama, sebagian dari fungsi ini dapat dikontrakkan ke dalam maupun keluar. Seperti dalam hal SDM, sebagian dari isu ini memerlukan keputusan dari

Eksekutif AusAID. Akan tetapi, pada awalnya, para manajer AIP harus memutuskan bagaimana mereka ingin melanjutkan, bertindak dalam kewenangannya, dan membuat proposal-proposal untuk perubahan-perubahan sistemik untuk dipertimbangkan pada tingkatan yang lebih tinggi.

xxiii. Tim peninjau menemukan bahwa catatan-catatan tentang kegiatan-kegiatan AIPRD tidak dapat diakses sebagaimana yang semestinya. Sementara banyak dokumen sudah disediakan untuk tim tersebut, nampaknya dokumen-dokumen tersebut tidak terorganisir dalam arsip-arsip proyek yang tersusun dengan baik. Mengenai pengungkapan kepada publik, AIPRD tidak memiliki situs web yang lengkap sampai akhir 2007. Akan tetapi, semua dokumen pendukung sekarang sudah dibuang – sekalipun AIPRD masih akan berjalan beberapa tahun lagi. Dan sangat sulit bagi publik untuk mengakses dokumen-dokumen AIPRD melalui Kantor-kantor AusAID di Jakarta atau Canberra. Hal ini menghambat fungsi hubungan masyarakat yang seharusnya pro-aktif dan efektif.

Mungkin sebaiknya AusAID melihat secara lebih luas penyusunan arsip dan kebijakan informasi publiknya untuk mendukung program bantuan yang diperluas di masa yang akan datang.

Pelajaran Lebih Luas untuk Bantuan Australia

xxiv. Pemerintah Australia berkomitmen untuk meningkatkan bantuan sampai 0,5% dari GNI selambat-lambatnya pada tahun 2015-16. Ini mencerminkan aliran dana bantuan selama kurang lebih satu dekade sampai sekitar \$8 miliar per tahun. Termasuk juga AIPRD, program di Indonesia telah meluas sampai jumlah yang sama selama lima tahun terakhir. Oleh karena itu pengalaman ini memberikan pelajaran yang penting untuk program bantuan Australia sebagai satu keseluruhan, sementara program ditingkatkan:

1. Walau mungkin ada kasus khusus untuk tanggap bencana, inisiatif-inisiatif pembangunan jangka panjang harus selalu bekerja dalam strategi dan program negara yang terintegrasi. Sangat tidak efisien sekaligus membingungkan menjalankan program-program bantuan yang paralel di dalam satu negara.
2. Laju kenaikan harus mencerminkan realitas kondisi negara dan program. Anggaran tahun ganda secara jelas memfasilitasi proses ini – sementara juga menyediakan pembiayaan yang lebih mudah diprediksi bagi pemerintah penerima.
3. Ada nilai dalam memikirkan tentang alokasi negara yang luas, yang diselaraskan dengan prioritas pemerintah penerima bantuan, sebelum memperkenalkan inisiatif-inisiatif Australia sendiri untuk program negara tersebut.
4. Komisi Gabungan tingkat tinggi dapat memainkan peran penting dalam membimbing arah strategis dan meningkatkan profil program-program bantuan besar. Tetapi program-program tersebut harus sesuai dengan mekanisme koordinasi donor pemerintah penerima sendiri, dan didukung oleh mekanisme koordinasi antar departemen yang efektif di tingkat pejabat.
5. Struktur pemerintahan yang menyeluruh di Australia dapat memberlakukan disiplin mengenai AusAID dan membawa perspektif baru dalam kemitraan bantuan. Akan

tetapi, penting juga mengenali peran utama AusAID dalam merancang, melaksanakan dan mengevaluasi program-program bantuan.

6. Tidak ada satu model tentang cara bekerja dengan para donor lain, termasuk IFI dan dana multi donor (MDF). Pada akhirnya, banyak hal akan tergantung pada pilihan pemerintah penerima dan penilaian Australia sendiri mengenai apa yang terbaik untuk efektifitas bantuan.
7. Menaikkan bantuan dapat meningkatkan profil Australia dan menguatkan hubungan bilateral. Akan tetapi dapat juga memaparkan bantuan Australia ke resiko politik dan ketidak-pastian baru. Penting bagi Australia untuk menjaga reputasinya sebagai mitra jangka panjang yang fleksibel, pragmatik dan handal.
8. Program bantuan Australia paling efektif diberikan melalui dana hibah, bukan pinjaman. Pengadaan harus tidak terikat untuk mendapatkan manfaat kompetisi penuh.
9. Pada prinsipnya, bermanfaat untuk bekerja melalui anggaran dan sistem pemerintah, tetapi rumit dalam prakteknya. Pengalaman Indonesia harus dibagikan secara luas di semua program negara dalam AusAID dan dengan mitra pemerintah keseluruhan lainnya.
10. Informasi yang baik diperlukan bagi manajemen program yang segera dan bagi penilaian dampak selama jangka waktu yang lebih lama. Penting dibuat kerangka monitoring dan evaluasi yang cocok di awal untuk program-program yang baru, sehingga data pokok dapat dikumpulkan dengan baik.
11. Peningkatan substansial bantuan Australia akan menuntut peran-peran dan keterampilan baru dari karyawan AusAID. 'Pengetahuan yang dalam' mengenai kondisi negara akan semakin penting, sebagaimana akses to sumber-sumber informasi terbaik di negara penerima dan Australia.
12. Pertimbangan harus diberikan ke pengembangan kapasitas yang lebih tersentralisasi untuk mengelola kontrak-kontrak, mengawasi pengadaan dan memantau kinerja. Penyimpanan arsip AusAID dan kebijakan informasi publik harus ditinjau ulang.

TINJAUAN KEMITRAAN AUSTRALIA INDONESIA UNTUK REKONSTRUKSI DAN PEMBANGUNAN (AIPRD)

Laporan Akhir
21 Agustus 2008

A. PENDAHULUAN

1. Pada 26 Desember 2004, gempa bumi di Samudera Hindia memicu serangkaian tsunami, menyebabkan salah satu bencana terbesar dalam sejarah modern. Propinsi sebelah timur Indonesia, yaitu Aceh dan Sumatera Utara (termasuk pulau Nias) termasuk daerah-daerah yang terkena dampak paling parah. Sekitar 168.000 orang tewas dan lebih dari 500.000 kehilangan rumah. Garis pantai sepanjang 800 km hancur. Tanggapan internasional juga luar biasa cepat dan besar, didukung oleh simpati publik dan bantuan yang melimpah ruah dari seluruh dunia. Australia adalah di antara yang pertama datang ke lapangan untuk memberikan bantuan. Pemerintah Australia menyediakan dana sebesar \$ 72 juta dalam bantuan darurat kemanusiaan untuk Indonesia, dan sumbangan-sumbangan pribadi yang menunjukkan simpati mencapai jumlah yang mencengangkan, \$ 380 juta.¹

2. Kurang dari dua minggu setelah bencana tersebut, pada 6 Januari 2005, Perdana Menteri Howard menghadiri pertemuan puncak tsunami ASEAN di Jakarta. Satu hari sebelum pertemuan puncak tersebut ia bertemu dengan Presiden Indonesia dan mengumumkan bahwa Australia akan menyediakan dana sebesar \$1 miliar selama lima tahun untuk membantu membangun kembali daerah-daerah yang terkena tsunami, dan untuk mendukung reformasi dan pembangunan di seluruh Indonesia. Kemitraan Indonesia Australia untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (AIPRD) yang baru ini di atas bantuan darurat kemanusiaan dan program bantuan saat itu (\$170 juta pada 2005/06), dengan separuh dari dana tersebut diberikan sebagai hibah dan separuhnya sebagai pinjaman lunak (bunga nol sampai selama 40 tahun, dengan masa tenggang 10 tahun). Menunjukkan dukungan tingkat tinggi untuk kemitraan, AIPRD diatur oleh Komisi Gabungan para menteri senior dari kedua negara, yang diawasi oleh Perdana Menteri Australia dan Presiden Indonesia.

3. Tinjauan ini memeriksa apa yang telah dicapai oleh AIPRD selama lebih dari tiga tahun. Menurut *Terms of Reference* (lihat Lampiran 4), tujuan dari tinjauan adalah untuk:

- menilai apakah AIPRD mencapai tujuan utamanya dan beroperasi menurut kaidah-kaidah panduannya, dengan menguji proses, moda pemberian bantuan dan hasilnya;
- mengidentifikasi dan membawa pelajaran yang didapat AIPRD; dan
- merekomendasikan perubahan pada proses dan mode pemberian bantuan ini untuk meningkatkan kinerja AIPRD dan program-program pembangunan Australia yang akan datang di Indonesia dan negara-negara lain.

Fase tinjauan ini sebagian ditentukan oleh keputusan untuk menyatukan AIPRD dan Program Kerjasama Pembangunan (DCP) menjadi satu Strategi Kerjasama Pembangunan yang tunggal untuk Kemitraan Australia Indonesia (AIP) dari tahun 2008. Hal ini tentu merupakan tinjauan sementara, karena banyak program AIPRD yang masih dilaksanakan dan

¹ Sumbangan swasta adalah untuk semua negara yang terkena tsunami, walaupun sebagian besar untuk Indonesia. Australia juga memberikan bantuan teknis untuk negara-negara lain yang terkena tsunami, termasuk Sri Lanka dan Maldiva. Semua mata uang dalam laporan ini adalah Dollar Australia, kecuali jika ditulis lain.

hanya separuh dari dana tersebut telah dihabiskan sampai saat ini. Walau masih terlalu dini untuk mengevaluasi dampak program-program AIPRD pada tahap ini, masih perlu diadakan penilaian apakah program-program tersebut masih berada pada jalur atau keluar jalur untuk memberikan hasil-hasil yang diharapkan.

4. Tinjauan telah dilaksanakan oleh tim bersama pejabat bantuan ahli pembangunan Australia-Indonesia.² Penemuan-penemuan tim didasarkan pada tinjauan dokumen latar belakang dan pembicaraan di Canberra, Jakarta dan Banda Aceh selama jangka waktu dari 21 Mei sampai 6 Juni 2008. Penilaian singkat dari masing-masing inisiatif AIPRD utama, yang menunjukkan kemajuan terhadap tujuan, juga diberikan. Akan tetapi, fokus utama dari tinjauan adalah pada isu-isu dan pelajaran yang mendesak. Sisa dari laporan ini diatur menjadi lima bagian yang melihat:

- Tujuan dan Kaidah-kaidah Panduan AIPRD
- Alokasi Dana dan Rancangan Program
- Kemajuan pada Pelaksanaan dan Pencapaian sampai Saat ini
- Dampak pada Karyawan dan Sistem AusAID
- Pelajaran lebih luas untuk Bantuan Australia

B. TUJUAN DAN POKOK-POKOK PANDUAN AIPRD

5. Kerangka Kemitraan untuk AIPRD diselesaikan dan disetujui oleh Komisi Gabungan pada Desember 2005.³ Hal ini memastikan bahwa tujuan utama AIPRD adalah untuk “mendukung usaha rekonstruksi dan pembangunan Indonesia, baik di dalam maupun di luar daerah-daerah yang terkena tsunami, melalui kerjasama berkelanjutan yang difokuskan pada program-program reformasi Pemerintah Indonesia, dengan suatu penekanan pada pembangunan ekonomi dan sosial.” Kemitraan mengidentifikasi tujuh wilayah utama kerjasama, yang diselaraskan dengan Strategi Pembangunan Jangka Menengah Pemerintah Indonesia untuk tahun 2004-2009, dan dikelompokkan ke dalam dua tema utama: (1) kesiapan dan tanggap darurat; dan (2) peningkatan pertumbuhan ekonomi berbasis luas. Ini juga memberikan ringkasan Prinsip-prinsip Panduan untuk AIPRD (lihat Box 1), yang menekankan bahwa Australia dan Indonesia akan “bekerja bersama dalam semangat kemitraan yang nyata”; (2) mendukung usaha pembangunan Indonesia sendiri, membangun hubungan di antara lembaga-lembaga dan masyarakat di kedua negara, dan bekerja secara dekat dengan para mitra pembangunan internasional lain.

² Anggota-anggota tim peninjauan adalah: Mark Baird, mantan Wakil Presiden dan Direktur untuk Wilayah Indonesia, Bank Dunia; Lukita Dinarsyah Tuwo, Deputy Menteri untuk Urusan Pembiayaan Pembangunan, BAPPENAS; Benny Setiawan, Direktur, Penggunaan untuk Pembiayaan Pembangunan, BAPPENAS; Thee Kian Wie, Ekonom, LIPI; dan Julian Gayfer, Direktur, Pengembangan Organisasi Internasional.

³ Tujuan dan pokok-pokok panduan untuk AIPRD sebetulnya diumumkan lebih awal dalam pernyataan Komisi Gabungan pada 17 Maret 2005.

Box 1. Prinsip-prinsip Panduan untuk AIPRD

Australia dan Indonesia akan bekerja bersama dalam semangat kemitraan nyata yang akan:

- menunjukkan kepentingan bersama Australia dan Indonesia dalam ekonomi dan masyarakat Indonesia yang kuat, stabil dan sejahtera;
- mengenali tanggung jawab Pemerintah Indonesia untuk mengatur prioritas pembangunan dan reformasi sosial dan ekonomi;
- mempertimbangkan karakteristik dan kebutuhan khusus dari daerah-daerah yang terkena tsunami dan kebutuhan daerah lain di Indonesia;
- mendukung usaha pembangunan Indonesia;
- memfokuskan pada daerah-daerah di mana Australia memiliki keuntungan komparatif dalam keahlian dan metode bantuan rekonstruksi dan pembangunan, dengan penekanan khusus pada pengembangan hubungan antara dinas dan lembaga Pemerintah Australia dengan lembaga dan mitra Indonesia serta penguatan hubungan masyarakat ke masyarakat;
- mengidentifikasi kegiatan-kegiatan untuk pembiayaan berdasarkan manfaat menurut kontribusi relatifnya terhadap pemulihan dan rekonstruksi serta pembangunan ekonomi dan sosial jangka panjang, dengan penekanan khusus pada pengembangan sumber daya manusia dan pemerintahan yang baik, baik di daerah yang terkena tsunami ataupun daerah lain di Indonesia;
- melaksanakan suatu pendekatan kemitraan dalam identifikasi kegiatan bersama untuk pelaksanaan, dan pemilihan bersama badan-badan pelaksana dengan pembuatan keputusan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas, tender terbuka dan kompetitif, dan sistem pemantauan dan evaluasi kinerja yang kuat; dan
- berkoordinasi dengan mitra pembangunan internasional yang lain mengenai kegiatan dan perencanaan, di mana efektif dan sesuai dengan tujuan kemitraan, menggunakan serangkaian mekanisme penyampaian bantuan dalam negeri dan internasional, termasuk dinas multilateral dan lembaga swadaya masyarakat.

Sumber: Kerangka Kerja Kemitraan AIPRD.

6. Pembicaraan dengan para pejabat senior yang kenal dengan asal-usul AIPRD menetapkan bahwa Australia telah dan sedang mencari peluang untuk meletakkan hubungan dengan Indonesia pada landasan yang lebih kuat dan lebih stabil, menyusul masa kekacauan seputar Kemerdekaan Timor Timur. AIPRD membangun baik dukungan resmi di Australia bagi reformasi politik dan ekonomi yang sedang dilaksanakan oleh Presiden Yudhoyono yang baru terpilih dan kepedulian publik bagi para korban tsunami. Ia juga menggunakan kepentingan yang diperbaharui di Canberra dalam suatu pendekatan pemerintahan secara keseluruhan terhadap bantuan, menyusul meningkatnya bantuan Australia yang diumumkan pada September 2005.⁴ Akan tetapi, meskipun kemungkinan kemajuan program bantuan

⁴ Misi Bantuan Regional untuk Kepulauan Solomon (RAMSI) ditempatkan pada bulan Juli 2003 dan Program Kerjasama Diperluas (ECP) dengan PNG disetujui pada Desember 2003. Keduanya merupakan program pemerintah menyeluruh (RAMSI yang melibatkan beberapa negara regional) untuk meningkatkan pemerintahan dan membangun kapasitas. Perdana Menteri Howard mengumumkan pelipatduaan dalam bantuan Australia sampai \$4 miliar sampai 2010 pada Pertemuan Puncak Dunia PBB pada September 2005. Hal

Indonesia bagaimanapun terjadi, secara umum diterima bahwa bantuan tersebut tidak akan cepat atau besar tanpa dipicu oleh tsunami.

7. Gabungan rekonstruksi di daerah-daerah terdampak tsunami dan dukungan yang lebih luas untuk Indonesia sangat masuk akal, memberikan tujuan kemitraan AIPRD dan pentingnya meneruskan reformasi dan momentum pembangunan di seluruh negeri (pada suatu saat ketika banyak sumber daya sedang dikonsentrasikan ke Aceh). Tidaklah realistis mengharapkan \$1 miliar untuk dibelanjakan hanya pada rekonstruksi tsunami. Akan tetapi, itulah yang dipercaya banyak orang pada awalnya.⁵ Kesalahpahaman ini mungkin timbul karena pengumuman tersebut dikaitkan dengan pertemuan puncak tsunami di Jakarta – dan tidak ada jumlah khusus yang diidentifikasi untuk rekonstruksi tsunami. Akan tetapi, kebingungan yang diakibatkan pada awalnya timbul dari tujuan mulia AIPRD. Dengan pengamatan, dua inisiatif terpisah – satu untuk rekonstruksi Aceh dan satu untuk peningkatan program bantuan yang ada untuk kemitraan jangka panjang – mungkin lebih mudah dijelaskan. Untuk meningkatkan komunikasi, fungsi hubungan masyarakat yang berdedikasi, dengan sumber daya yang baik segera dibentuk, yang telah memberikan laporan-laporan reguler mengenai kemajuan AIPRD dan sekarang melayani program bantuan keseluruhan di Indonesia.⁶

8. Komisi Gabungan mengadakan pertemuan tiga kali pada 2005 dan sekitar sekali setahun sejak saat itu – biasanya pada saat Forum Kementerian Australia-Indonesia.⁷ Tujuannya adalah untuk membuat arahan strategis yang luas bagi Kemitraan dan menyetujui kegiatan-kegiatan utama untuk pembiayaan menurut AIPRD. Ini membantu memperkuat sifat kebersamaan dari program tersebut, dan pentingnya bagi para pejabat kedua pihak. Pemerintah Indonesia puas bahwa AIPRD mengikuti prioritas pembangunan nasionalnya, termasuk untuk rekonstruksi Aceh dan dua program infrastruktur besar. Juga sudah ada koordinasi yang baik di tingkat ‘inisiatif’. Akan tetapi, rencana-rencana awal untuk membentuk sekretariat bersama di BAPPENAS segera terbukti tidak dapat dilaksanakan. Masih banyak pekerjaan yang harus dilakukan untuk memperkuat koordinasi antara kementerian di tingkat pejabat di pihak Indonesia. Suatu panitia pengarah antar kementerian yang lebih kuat, yang dikoordinir oleh BAPPENAS akan memungkinkan para pejabat Pemerintah Indonesia untuk memainkan peran yang lebih efektif dalam pembicaraan bersama mengenai strategi negara, prioritas program dan modalitas bantuan, serta dalam mengidentifikasi isu-isu substantif untuk pembicaraan pada Komisi Gabungan.⁸ Solusi struktural harus memberikan ruang bagi pembicaraan-pembicaraan informal dengan

ini diikuti oleh fakus yang diperbaharui pada efektifitas bantuan dalam White Paper pada Bantuan Australia 2006.

⁵ Sebagai contoh, suatu pasal oleh situs web Aid/Watch on the Reality of Aid menyatakan: “Persepsi umum di antara masyarakat Australia, yang banyak disebarkan oleh media, adalah bahwa paket \$1 miliar semuanya untuk penanggulangan tsunami.” Pandangan-pandangan yang sama dinyatakan oleh beberapa pejabat Indonesia di Jakarta dan Banda Aceh, dan sejumlah karyawan AusAID yang mengerjakan AIPRD pada awal 2005.

⁶ Skala AIPRD dan hubungannya dengan penanggulangan tsunami dan usaha penanggulangan menghasilkan banyak minat publik di Australia. Dengan demikian keputusan untuk menggabungkan fungsi urusan publik yang kuat ke dalam rancangan program AIPRD, dengan menggunakan pemberian pesan dan pendekatan-pendekatan inovatif untuk mengelola hubungan media. Pada Mei 2005, suatu Strategi Diplomasi Publik disetujui sebagai dasar bagi hubungan media AIPRD dan diplomasi publik di Australia dan Indonesia. Melalui hal ini, Australia berhasil dalam memberikan penjelasan yang jelas mengenai factor-faktor yang mempengaruhi angka pembayaran, termasuk kompleksitas situasi di lapangan dan kebutuhan untuk mencapai suatu pendekatan kemitraan.

⁷ Anggota-anggota Komisi Gabungan adalah Menteri Luar Negeri dan Bendahara dari Australia, dan Menteri Luar Negeri, Menteri Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional untuk Indonesia.

⁸ Sebagai contoh, BAPPENAS telah menyarankan bahwa berguna bagi Pemerintah Australia dan Indonesia untuk berbagi perspektif mengenai bantuan yang efektif, khususnya mengenai bagaimana mereka menafsirkan dan menerapkan lima pilar Deklarasi Paris: kepemilikan, keselarasan, harmonisasi, pengelolaan untuk hasil-hasil dan akuntabilitas bersama.

AusAID, untuk membangun kesalingpercayaan dan kesalingpahaman, dan sesuai dengan rencana luas BAPPENAS untuk memperbaiki koordinasi donor.⁹

9. Di pihak Australia, suatu pendekatan pemerintahan keseluruhan dibuat, dengan Sekretariat AIPRD menggunakan Kelompok Inti para pejabat dari departemen-departemen kunci, dan mengirim proposal-proposal ke Komite Sekretariat untuk disetujui.¹⁰ Pada awalnya Sekretariat bermarkas di Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia (DFAT), untuk menekankan bahwa AIPRD bukanlah 'urusan biasa'. Tidak ada keraguan bahwa hal ini memaksa AusAID untuk berpikir kreatif dan bertindak kritis. Akan tetapi, dalam prakteknya, tugas utama mengedepankan AIPRD semakin jatuh ke karyawan AusAID dan Sekretariat berpindah kembali ke AusAID pada Maret 2006. Komite Sekretariat terus mengadakan pertemuan rutin hingga Maret 2008, walaupun tidak mungkin bertemu lagi, sekarang arah program sudah ditetapkan, dan fokus utama adalah pada pelaksanaan. Sebagian besar mitra pemerintah keseluruhan percaya bahwa keputusan ini bisa dibuat lebih awal, dengan tanggung jawab formal beralih kembali ke AusAID (sesuai dengan kewajiban anggaran untuk sumber daya dan akuntabilitas AIPRD untuk hasilnya). Isu strategi dan kinerja bantuan luas sekarang dibawa ke Development Effectiveness Steering Committee (DESC), yang dapat menggunakan peran Komite Sekretariat di waktu yang akan datang.

10. Mengelola AIPRD terpisah dari Program Kerjasama Pembangunan (DCP) yang sudah berjalan juga bermaksud menunjukkan bahwa Kemitraan tersebut bukanlah 'urusan sebagaimana biasanya' – bahwa ia akan menyampaikan secara cepat, dengan skala dan mencapai hasil-hasil substantif. Ini mungkin masuk akal bagi upaya rekonstruksi Aceh/Nias, yang perlu bergerak cepat dengan karyawan yang berdedikasi dan prosedur yang selaras. Tetapi untuk kemitraan pembangunan jangka panjang, hal tersebut menyebabkan duplikasi kerja yang tidak perlu, dan merumitkan penjelasan program (program-program) bantuan Australia kepada publik Indonesia. Sebagai jawabannya, tim-tim program terpadu (misalnya untuk pemerintahan dan pendidikan) segera dibentuk di Jakarta. Pada pertengahan 2006, kedua program telah diubah namanya menjadi sebagai Kemitraan Australia Indonesia (AIP) dan laporan tahunan pertama (2005-06) kepada Komisi Gabungan memaparkan kemajuan dan pencapaian di bawah program bantuan Australia secara keseluruhan, termasuk AIPRD. Proses ini baru-baru ini mencapai penyelesaian logisnya, dengan keputusan resmi untuk menggabungkan kedua program di dalam Strategi Kerjasama Pembangunan Australia Indonesia 2008-2013. Untuk inisiatif pembangunan di masa yang akan datang, lebih disukai apabila sejak awal menyatukannya dengan program bantuan yang sudah berjalan.

11. Aspek paling kontroversial dari AIPRD adalah keputusan untuk memberikan separuh dari dana bantuan sebagai pinjaman lunak. Hal ini dianggap cocok untuk membiayai investasi infrastruktur jangka panjang di negara berpenghasilan rendah hingga sedang dan memang adalah praktek yang lazim bagi Lembaga-lembaga Keuangan Internasional (IFI) dan sebagian program bilateral, seperti dari Jepang. Pinjaman juga dipahami memberlakukan lebih banyak disiplin fiskal pada Pemerintah Indonesia, sementara mengalihkan beban anggaran di bawah batas di Australia. Akan tetapi, pinjaman menjadi sebuah pendekatan

⁹ BAPPENAS sedang mengusulkan proses koordinasi bantuan yang dipimpin oleh Pemerintah Indonesia untuk mengganti *Consultative Group for Indonesia (CGI)*, yang dibubarkan pada awal 2007. Ini pada awalnya akan diorganisir seputar wilayah-wilayah tematik kunci, seperti kemiskinan, pendidikan, desentralisasi dan perubahan iklim. Sejauh mungkin, Australia harus cocok dengan struktur ini, bukan mempromosikan pengaturan bilateral terpisah.

¹⁰ Komite Sekretariat dipimpin oleh Sekretaris DFAT dan mencakup para Sekretaris dari Departemen PM&C, Perbendaharaan dan Keuangan, serta Direktur Jenderal AusAID. Sekretariat pada awalnya diketuai oleh manajer senior yang didukung dari AusAID, dan memiliki karyawan dari DFAT, Perbendaharaan dan AusAID. Kelompok Inti terutama menyediakan teman dekat untuk gagasan-gagasan sebelum mereka dikirim ke Komite Sekretariat.

berbeda dari kebijakan 'semua hibah' Australia selama beberapa tahun belakangan ini.¹¹ Ini merupakan satu-satunya aspek AIPRD yang ditentang oleh Oposisi pada saat itu di Australia, dan hal itu juga menimbulkan pertanyaan di Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia. Akan tetapi, BAPPENAS mampu menjelaskan bahwa ini adalah kasus khusus, yang diselaraskan dengan prioritas Pemerintah Indonesia, dan dengan persyaratan pinjaman yang sangat lunak. Dalam prakteknya, memakan waktu jauh lebih lama untuk membuat perjanjian-perjanjian pinjaman dari yang diperkirakan.¹² Pada Agustus 2005, Sekretariat mengusulkan mengkonversi pinjaman-pinjaman tersebut menjadi hibah, tetapi ditolak oleh Komite Sekretariat. Sisi baiknya, pinjaman ini menambah pengalaman AusAID dalam bekerja melalui anggaran dan sistem Pemerintah Indonesia. Pengalaman ini akan sangat berharga bagi semua program di masa mendatang – baik pinjaman maupun hibah.

12. Proses pengadaan menurut AIPRD saat itu hanya terbatas untuk perusahaan-perusahaan asal Australia, Selandia Baru dan Indonesia.¹³ Keputusan untuk melibatkan perusahaan-perusahaan Indonesia sesuai dengan kebijakan pengadaan AusAID yang baru (Desember 2004). Akan tetapi, pengecualian dari Menteri diperlukan untuk mengabaikan kewajiban AusAID untuk menggunakan standar Penawaran Kompetitif Internasional untuk kontrak-kontrak konstruksi. Tidak tersedia bukti yang menyatakan batasan-batasan pengadaan ini menyebabkan kenaikan biaya bantuan Australia. Akan tetapi, sesuai dengan keputusan selanjutnya semua pengadaan di bawah semua bantuan Australia harus bebas dari keterbatasan itu (April 2006), di masa yang akan datang pengadaan dibawah program AIP harus bisa diikuti oleh siapa pun. Untuk sementara, kedua belah pihak sebaiknya menggunakan fleksibilitas yang terdapat dalam perjanjian-perjanjian proyek individu (misalnya untuk jasa konsultasi) untuk membuat proses tender sekompetitif mungkin.

C. ALOKASI DANA DAN RANCANGAN PROGRAM

13. Keputusan untuk mengumumkan program \$1 miliar selama lima tahun, memberikan ruang fleksibilitas yang luas dalam pengalokasiannya (begitu juga dengan kemungkinan meramalkan tingkatan-tingkatan pembiayaan untuk Pemerintah Indonesia). Akan tetapi, ada juga tekanan besar untuk mengalokasikan dana tersebut secara cepat, untuk memulai pelaksanaan program, dan segera menunjukkan hasil-hasil. Terutama untuk kasus program rekonstruksi Aceh dan Nias. Tekanan-tekanan itu juga memberikan dampak kepada tujuan dan proses pembuatan keputusan untuk semua program-program AIPRD.

14. Hingga akhir 2005, dana AIPRD telah sepenuhnya dialokasikan (lihat Tabel 1). Proses ini disebabkan oleh keputusan awal untuk mengidentifikasi beberapa inisiatif besar, dan bukan menyebarkan dana tersebut kepada sejumlah besar proyek kecil. Secara khusus, semua pinjaman (\$500 juta) dan \$128 juta dari hibah dialokasikan ke dua program infrastruktur besar untuk pendidikan dasar (BEP) dan perbaikan jalan nasional wilayah Indonesia bagian Timur (EINRIP). Sebagian besar lain dari dana dialokasikan untuk program rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh dan Nias (\$ 181 juta), Beasiswa Kemitraan Australia - APS (\$ 78 juta)

¹¹ Fasilitas Pembiayaan Impor Pembangunan (DIFF) awal dihentikan pada 1996. Pemerintah Australia baru-baru ini telah mengumumkan bahwa semua bantuan yang akan datang adalah dalam bentuk hibah.

¹² Perjanjian Pinjaman Kemitraan ditandatangani pada 27 Juni 2006, disusul oleh Perjanjian Pinjaman untuk BEP (12 Juli 2006) dan EINRIP (7 September 2007).

¹³ Perusahaan Australia atau Selandia Baru didefinisikan sebagai suatu badan yang melaksanakan bisnis di Australia atau Selandia Baru. Perusahaan Indonesia didefinisikan sebagai suatu badan yang melaksanakan bisnis di Indonesia, didirikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan Indonesia, yang, dalam hal perusahaan terbuka, mempunyai kepemilikan / pemegang saham lokal Indonesia mayoritas. Pengecualian diperbolehkan untuk kontrak-kontrak konsultasi jangka pendek dan untuk badan-badan yang "didirikan dengan cara yang mencerminkan semangat kemitraan" antara Australia, Indonesia dan Selandia Baru.

dan Dana Kemitraan Pemerintah - GPF (\$ 50 juta). Kelima inisiatif ini memakan 94% dari dana AIPRD. Karena alokasi awal yang luas, maka ada fleksibilitas untuk memindahkan dana antar proyek (misalnya di lingkungan program rekonstruksi Aceh). Meskipun mungkin bijaksana menyisakan sebagian dana tidak dialokasikan, bagi inisiatif-inisiatif baru yang akan diidentifikasi nanti, opsi ini diantisipasi secara efektif oleh kerangka pencairan dana untuk lima tahun pertama.

15. AIPRD menggunakan proses pembuatan keputusan yang sudah diselaraskan. Catatan-catatan konsep singkat (biasanya satu halaman) dikirim ke Komite Sekretariat untuk disetujui. Banyak kegiatan di Aceh dan Nias juga menggunakan rancangan bergulir: tim-tim sementara mengembangkan proyek-proyek percontohan, yang dapat memberikan rancangan lengkap sebuah proyek dalam 6-12 bulan kemudian. Pendekatan ini sangat efektif dalam situasi-situasi darurat, baik terkait dengan tanggap bencana darurat kemanusiaan maupun fasilitasi transisi yang lancar melalui fase bantuan, rekonstruksi dan pembangunan. Akan tetapi, kedua program infrastruktur besar tersebut tentu membutuhkan waktu lebih lama untuk mempersiapkannya, dengan investasi awal yang substansial dalam kesepakatan-kesepakatan pinjaman, pekerjaan rancangan teknis dan rencana anti korupsi. Tetap perlu dilihat apakah pengalaman ini akan memungkinkan Australia untuk bergerak lebih cepat pada program-program tersebut di masa yang akan datang. Sekalipun demikian, sebagian besar karyawan yang bekerja pada AIPRD percaya bahwa masih mungkin untuk menyelaraskan proses-proses AusAID, tanpa harus mengorbankan kualitas proyek, dan dengan hasil-hasil pembangunan yang lebih cepat dan tepat.

Tabel 1: Alokasi dan Pembayaran Dana AIPRD

(\$ juta)

Inisiatif	Jumlah yang dialokasikan/a			Jumlah Dibelanjakan/b
	Hibah	Pinjaman	Total	
<u>Kesiapan dan Tanggap Darurat</u>	<u>226</u>	<u>0</u>	<u>226</u>	<u>188</u>
Program Rehabilitasi & Rekonstruksi Aceh/Nias	181		181	156
Program Rekonstruksi Yogyakarta	30		30	21
Program Pengelolaan Bencana	15		15	11
<u>Peningkatan Pertumbuhan Ekonomi Berbasis Luas</u>	<u>294</u>	<u>500</u>	<u>794</u>	<u>251</u>
Proyek Peningkatan Jalan Nasional Indonesia Timur	28	300	328	25
Program Pendidikan Dasar / c	100	200	300	142
Inisiatif Pembangunan Agribisnis Skala Kecil (SADI)	38		38	19
Beasiswa Kemitraan Australia (APS)	78		78	44
Dana Kemitraan Pemerintah (GPF)	50		50	22
<u>Total</u>	<u>520</u>	<u>500</u>	<u>1,020</u>	<u>439</u>

/a Alokasi maksimum di dalam total komitmen AIPRD sebesar \$1 miliar. Pemrograman berlebih akan diambil menurut DCP Indonesia yang rutin. Angka tidak termasuk biaya manajemen (\$10 juta).

/b Pada akhir April 2008.

/c BEP juga menerima \$55 juta dalam hibah dari DCP Indonesia reguler.

Sumber: AusAID

16. Satu kekurangan tekanan untuk merespon dengan cepat adalah kurangnya perhatian di awal pembuatan sistem monitoring dan evaluasi kinerja yang baik (suatu prinsip panduan untuk Keimitraan).¹⁴ Nampaknya telah ada indikasi campuran dan akibatnya diperlukan usaha parsial pada kerangka kinerja “tingkat program”. AIPRD memiliki struktur program yang dibentuk sekitar klaster inisiatif yang dengan cepat muncul dari pengaturan prioritas oleh Komisi Gabungan — ia tidak dikembangkan sebagai sebuah ‘program’. Dengan sendirinya, rancangan monitoring kinerja (pengaturan pernyataan dan indikator target) sebagian besar telah dibatasi pada tingkatan insiatif individu. Hal ini memperkuat praktek pelaporan menggunakan utamanya informasi tingkat kegiatan (yang kebanyakan sangat menyeluruh) bukan ‘hasil program’. Suatu kerangka kinerja untuk Aceh dan Nias (dengan hasil akhir-program) dikembangkan selama 2006-07 oleh Kelompok Monitoring dan Dukungan Program (PMSG). Proses ini bermanfaat bagi inisiatif-inisiatif dengan wawasan pembangunan jangka panjang, walaupun kelangkaan terus-menerus data baseline yang baik akan menghambat evaluasi akhir dari hasil dan kontribusi Australia.¹⁵ Besarnya program dan lamanya jangka waktu persiapan untuk kedua proyek infrastruktur besar tersebut memberikan mereka kesempatan untuk membentuk kerangka monitoring dan evaluasi. Hal ini lebih sulit bagi program-program seperti Dana Kemitraan Pemerintah (GPF) dan Beasiswa Kemitraan Australia (APS), di mana dampak akhir pada hasil-hasil pembangunan mereka lebih sulit untuk didefinisikan. Untuk yang akan datang, lebih banyak perhatian harus diberikan pada penguatan dan penggunaan sistem-sistem pengawasan di Indonesia (pada berbagai tingkatan pemerintah), khususnya untuk penelusuran — sebagai suatu kemitraan — perkembangan menuju hasil jangka menengah dan jangka panjang.

17. AIPRD merupakan kemitraan bilateral yang sangat kuat antara Australia dengan Indonesia. Oleh karena itu, Australia memutuskan untuk tidak bekerja melalui Dana Multi Donor (MDF) untuk Aceh dan Nias. Dalam prakteknya, Australia telah memastikan suatu melakukan koordinasi dengan para donor lain melalui keikutsertaannya dalam Steering Committee MDF (sebagai pengamatan yang tidak memiliki hak suara). Ada apresiasi yang luas mengenai cara yang fleksibel dan efektif di mana bantuan rekonstruksi Australia disediakan. Untuk dua program infrastruktur, AusAID bekerja sangat erat dengan Bank Dunia, dengan menggunakan pengalaman mereka dengan sistem pembiayaan pinjaman dan sistem pemerintah. Kedua pihak mengakui bahwa mereka banyak memperoleh manfaat dari kemitraan ini. Di masa yang akan datang, Pemerintah Indonesia diharapkan bisa mengambil kepemimpinan yang kuat pada koordinasi donor, melalui mekanisme-mekanisme baru yang sedang diusulkan oleh BAPPENAS.

¹⁴ Memang, AusAID tidak memiliki kerangka penilaian kinerja yang kuat pada saat AIPRD dimulai pada 2005. Ini sudah berubah sejak saat itu, dengan didirikannya Kantor Efektifitas Pembangunan (ODE) dan pengenalan laporan dan pemeringkatan Mutu Pelaksanaan (QAI) untuk semua kegiatan AusAID. Pembaharuan Kinerja Program Tahunan pertama untuk program AIP keseluruhan dibuat pada 2007 dan kerangka penilaian kinerja telah dibuat untuk Strategi Kerjasama Pembangunan Australia - Indonesia 2008-2013

¹⁵ Laporan ANAO (2006) mengantisipasi tanggung jawab audit atas kegiatan-kegiatan dan hasil-hasil yang dicapai pada saat dana AIPRD sudah dibelanjakan. ODE mungkin juga ingin melaksanakan evaluasi akhir program AIPRD, mungkin sebagai bagian dari penilaian yang lebih luas atas AIP Country Strategy 2008-2013, dengan ketentuan bahwa: (a) semua kegiatan AIPRD, termasuk yang diselesaikan sebelum 2008, dimasukkan; dan (b) Kerangka Penilaian Kinerja untuk *Country Strategy* diperbaiki dengan mencakupkan semua tujuan utama AIPRD dan indikator hasil. Evaluasi ini dapat dilaksanakan paling awal 2010, pada saat sebagian besar dana AIPRD dibelanjakan, walaupun akan diperlukan waktu lebih banyak untuk mengevaluasi hasil-hasil AIPRD secara penuh.

18. Terakhir, perlu dicatat bahwa Prinsip-prinsip Panduan untuk AIPRD tidak membuat rujukan tersurat untuk isu-isu persamaan jender, walaupun isu jender semakin tercermin dalam kebijakan bantuan Australia pada saat ini.¹⁶ Sebagai akibatnya, perhatian yang diberikan kepada isu-isu jender dalam rancangan program ini tidak sama di semua inisiatif AIPRD. Di mana mereka menggunakan program-program yang ada, seperti APS, maka kriteria jender (paling tidak 50% dari siswa adalah perempuan) sudah dibuat. Program Pendidikan Dasar (BEP) memberikan fokus lebih terhadap jender pada 2006 yang membantu Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama melaksanakan kebijakan pengarus-utamaan jender Pemerintah Indonesia dalam pendidikan. Dan ada komponen-komponen jender di sebagian dari program Aceh (misalnya LOGICA). Berdasarkan pengalaman ini, Strategi Kemitraan Australia Indonesia untuk Aceh yang baru mengidentifikasi peran kunci yang dimainkan oleh wanita dalam usaha rekonstruksi, tantangan-tantangan baru yang diberikan oleh otonomi daerah, dan pentingnya membantu wanita memainkan peran yang lebih aktif dalam kehidupan politik, ekonomi dan sosial dalam bermasyarakat. Hal ini dilihat sebagai isu efektifitas bantuan, serta keterbukaan dan keadilan.

D. KEMAJUAN PADA PELAKSANAAN DAN PENCAPAIAN HINGGA SAAT INI

19. Paling lambat akhir April 2008, sejumlah \$439 juta dari dana AIPRD sudah dibelanjakan (lihat Tabel 1). Jumlah ini diharapkan mendekati angka \$500 juta pada akhir Juni 2008, termasuk sebagian besar dana yang diberikan untuk rekonstruksi Aceh. Sekitar 55% dari dana yang belum dibelanjakan berhubungan dengan proyek EINRIP. Untuk memberikan waktu agar semua program dilaksanakan secara penuh, jangka waktu pembayaran untuk AIPRD sudah diperpanjang sampai dua tahun menjadi 30 Juni 2011.

20. Tiga tahun sudah berlalu, dan dengan sekitar separuh dari dana AIPRD sudah dibelanjakan, apakah yang telah dicapai sesuai dengan tujuan awal AIPRD dan tujuh wilayah kerjasama utamanya sebagaimana seperti yang teridentifikasi dalam Kerangka Kerja Kemitraan? Untuk menjawab pertanyaan ini, kami telah membagi program-program AIPRD menjadi dua tema besar dan tujuh wilayah utama kerjasama yang diidentifikasi dalam Kerangka Kemitraan. Sebagaimana yang diringkas dalam Tabel 2, tinjauan telah menilai kemajuan yang dicapai atas sejumlah hasil 'tingkatan program' yang telah ditargetkan yang berkaitan dengan satu atau lebih inisiatif yang dibiayai oleh AIPRD.¹⁷ Penilaian ini terhambat oleh cakupan di mana hasil-hasil tersebut telah didefinisikan, sifat (termasuk konsistensi) indikator yang dibuat dan ketersediaan data pada tingkatan hasil yang dikumpulkan melalui monitoring AIPRD. Tabel tersebut juga mencakup penilaian kinerja inisiatif AIPRD, berdasarkan pada cakupan yang mungkin dapat dicapai 'hasil', dan pemerolehan signifikan atau 'nilai tambah' yang telah timbul dari AIPRD sampai saat ini.¹⁸ Skala pemeringkatan yang digunakan dalam tinjauan adalah sebagai berikut:

¹⁶ Lihat, misalnya, the White Paper on Australian Aid (2006). Isu-isu jender kurang dikenal dalam Strategi Pembangunan Jangka Menengah Indonesia 2004-2009, yang merupakan titik awal untuk mengidentifikasi prioritas-prioritas AIPRD.

¹⁷ Hasil adalah kemungkinan atau tercapainya efek intervensi jangka pendek dan jangka menengah. Lampiran 3 mencakup pemeringkatan Kualitas pada Pelaksanaan (QAI) terkini (2007/08) untuk masing-masing inisiatif terkait dengan 'pencapaian tujuan': misalnya, penilaian mandiri apakah kita sedang mencapai (atau kemungkinan mencapai) hasil yang diharapkan.

¹⁸ Hasil adalah produk, barang dan jasa yang timbul dari intervensi. Manfaat lebih luas dan 'nilai tambah' dinilai terhadap konteks di mana AIPRD telah bekerja.

Kemajuan menuju hasil program	<i>Cakupan di mana hasil-hasil yang ditargetkan di awal terhadap indikator kinerja terkait telah dicapai atau mungkin akan dicapai pada akhir program, dalam satu dari tujuh wilayah program AIPRD.</i>
Sesuai rencana	Sebagian besar dari indikator-indikator hasil sudah dicapai atau kemungkinan akan dicapai pada akhir program.
Sebagian di luar rencana	Sedikitnya separuh dari indikator hasil sudah dicapai atau kemungkinan dicapai pada akhir program.
Sangat di luar rencana	Hanya sebagian kecil dari indikator hasil sudah dicapai atau mungkin akan dicapai pada akhir program.
Tidak mampu membuat keputusan	Tidak cukup data dan/atau tidak tersedia indikator yang pasti.

Kinerja inisiatif AIPRD	<i>Cakupan di mana suatu inisiatif khusus sudah dicapai atau dianggap dapat mencapai hasil-hasil yang ditargetkan pada akhir program dan menunjukkan bukti peningkatan yang signifikan atau nilai tambah.</i>
Sangat baik	Semua hasil sudah dicapai atau mungkin akan dicapai dan terdapat bukti nyata adanya nilai tambah.
Baik	Sebagian besar sudah dicapai atau kemungkinan akan dicapai.
Sedang	Sekitar separuh dari hasil sudah dicapai atau kemungkinan akan dicapai.
Buruk	Hanya sedikit hasil yang sudah dicapai atau kemungkinan akan dicapai.

Tabel 2: Ringkasan Penilaian Kinerja AIPRD

Wilayah program AIPRD	Kemajuan menuju hasil program	Kinerja inisiatif AIPRD	Peningkatan signifikan /nilai tambah AIPRD
Tema AIPRD: 'kesiapan dan tanggap darurat'			
<p>1. Rekonstruksi Aceh/Nias: Rehabilitasi layanan kesehatan, pendidikan dan layanan pemerintah daerah; membangun kembali infrastruktur ekonomi dan masyarakat; rekonstruksi dan bantuan-bantuan kemanusiaan lainnya.</p> <p>AIPRD: 17 inisiatif (\$181 jt)</p>	<p>Layanan kesehatan & pendidikan services: Sebagian di luar rencana</p> <p>Infrastruktur: Sebagian di luar rencana</p> <p>Hubungan Masyarakat — Pemerintah: Sesuai rencana</p> <p>Pembangunan mata pencaharian: Sebagian di luar rencana</p>	<p>HARAP (\$15jt): Baik</p> <p>ERA (\$12.3jt): Baik</p> <p>ARPIC (\$37jt): Sedang</p> <p>Perumahan Aceh (\$5jt): Baik</p> <p>Pelabuhan Banda Aceh (\$5jt): Baik</p> <p>Dana Rekonstruksi Nias (\$9,7jt): Buruk</p> <p>Bantuan pemetaan (\$9,8 jt): Buruk</p> <p>LOGICA (\$27,7jt): Sangat baik</p> <p>CEPA (\$9,6jt): Sedang</p> <p>PEPAN (\$6,5jt): Sedang</p> <p>AWRAP(\$2,3jt):Sedang</p> <p>ARTI (\$2,9jt): Sedang</p> <p>Ketahanan pangan (\$10jt): Baik /a</p>	<p>Gabungan antara dukungan darurat operasional dan intervensi strategi jangka panjang.</p> <p>Rentang infrastruktur kualitas tinggi; fasilitas kesehatan, pendidikan dan pemerintah daerah.</p> <p>LOGICA: Rasa kepemilikan tinggi, dan bersama-sama CEPA saling melengkapi peluang yang tersedia dari masa pasca konflik.</p>
<p>2. Kesiapan darurat: pengembangan kapasitas pemerintah dan organisasi-organisasi tanggap darurat daerah</p> <p>AIPRD: 1 inisiatif/3 kegiatan (\$10jt)</p>	<p>Koordinasi nasional: Sebagian di luar rencana</p> <p>Tingkat masyarakat: Tidak mampu membuat penilaian</p>	<p>Program Pengelolaan Bencana (\$10 jt):</p> <p>- BAKORNAS-EMA</p> <p>Proyek Kemitraan (\$1,4jt):</p> <p>Buruk</p> <p>- SurfAid: Kesiapan Bencana Berbasis Masyarakat untuk Kep. Sumatra Barat (\$3,1jt): Baik</p> <p>- CBDRM (NU, ITB dan Muhammadiyah) (\$2,35 jt): Sedang</p>	
<p>3. Tanggap kepada bencana lain: termasuk kebutuhan yang timbul dari gempa bumi di Yogyakarta, Nias (Sumatra Utara), Alor (NTT) dan Nabire (Papua).</p> <p>AIPRD: 2 inisiatif (\$35m)</p>	<p>Fokus pada manfaat yang dapat segera didapat sehingga tidak ada penilaian yang diberikan dari perspektif hasil jangka panjang.</p>	<p>Rekonstruksi Yogyakarta (\$30 jt): Baik</p> <p>Respon untuk bencana lain (\$5 jt):</p> <p>- Penyediaan asistensi segera pada gempa bumi Nias (SurfAid) (sampai \$ 1 jt), Pembangunan Terpadu Alor (\$0,83 jt) & NHDM(\$3,7jt):semua Sedang</p>	<p>Yogyakarta: Dukungan rekonstruksi cepat yang efektif</p>
Tema AIPRD: 'Meningkatkan pertumbuhan ekonomi berbasis luas'			
<p>4. Perbaikan tata pemerintahan: manajemen ekonomi, keuangan dan sektor publik</p> <p>AIPRD: 1 inisiatif (\$50 jt)</p>	<p>Manajemen keuangan & ekonomi: Sesuai rencana</p> <p>Manajemen sektor publik Keluar jalur signifikan</p>	<p>GPF (\$50 jt):</p> <p>7 kemitraan: <i>rentang</i> Sangat baik</p> <p>- Baik</p> <p>8 kemitraan: Sedang</p>	<p>Australia diposikan sebagai sumber saran yang lebih disukai (melalui kemitraan pemerintah dengan pemerintah).</p>
<p>5. Infrastruktur ekonomi & sosial: angkutan jalan, pendidikan dan infrastruktur lain untuk memacu ekonomi lokal dan regional</p> <p>AIPRD: 2 inisiatif (\$628m)</p>	<p>Layanan pendidikan: Sebagian di luar rencana</p> <p>Jaringan jalan nasional: Sangat di luar rencana</p>	<p>BEP (\$300jt): Baik</p> <p>EINRIP: (\$328jt): Sedang</p>	<p>- Pengambilan lebih luas dari Depdiknas dan sekolah Depag pada 2008 dari Model Jaminan</p> <p>Kualitas Pendidikan.</p> <p>-Pendekatan bersama dengan Bank Dunia untuk meningkatkan transparansi dalam proses pengadaan Pemerintah Indonesia</p>
<p>6. Pengembangan SDM: sampai 600 Beasiswa Kemitraan Australia (APS)</p> <p>AIPRD: 1 inisiatif (\$78jt)</p>	<p>Strategi pembangunan SDM di daerah-daerah target: Tidak dapat dilakukan penilaian</p>	<p>APS (\$78jt): Baik</p>	<p>Beasiswa sangat dihargai oleh para pejabat Pemerintah RI.</p>
<p>7. Pembangunan sektor swasta/ Produktivitas desa: pengembangan usaha agribisnis kecil dan usaha regional development</p> <p>AIPRD: 1 inisiatif (exAceh) (\$38 jt)</p>	<p>'Model' produktifitas pedesaan: Keluar jalur sebagian</p> <p>Rantai pasokan komoditas: Keluar jalur sebagian</p>	<p>SADI (\$38jt):Sedang</p>	<p>Konsep dinilai oleh pejabat Pemerintah RI</p>

/a Dengan tidak adanya informasi yang memadai, maka tidak ada pemeringkatan yang telah diberikan untuk empat wilayah pengeluaran AIPRD di Aceh: Proyek Pengadaan Aceh, Proyek Bantuan Jangka Pendek Konstruksi Aceh, Dana Bantuan Teknis Aceh-Nias dan Proyek Pemerintah Daerah Aceh.

Sumber: Dokumen AIPRD, pemeringkatan QAI dan penilaian tim peninjau.

D.I Kesiapan dan Tanggap Darurat

21. Struktur program AIPRD dipelopori oleh **rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh and Nias**.¹⁹ Fokus awal pada infrastruktur di daerah-daerah yang terkena tsunami yang dengan cepat diperluas untuk mencakup: kerja bersama di wilayah-wilayah tematik pemerintahan, pendidikan, kesehatan dan pembangunan pedesaan; cakupan geografis yang lebih luas (menjangkau wilayah-wilayah konflik); dan benang pengembangan kapasitas yang kuat di tingkat propinsi, kecamatan dan masyarakat. Hasilnya, 'jejak kaki' yang berharga dari pendekatan pemrograman pembangunan dibuat pada tahap awal. Aceh merupakan sebuah daerah operasi untuk AusAID dan struktur AIPRD dimobilisasi dengan cepat dan dipelajari dengan cepat mengenai cara mengelola lingkungan ini secara efektif; menunjukkan kecepatan yang baik, distribusi awal dan gabungan ide teknis yang dipertimbangkan (tim-tim penasehat sementara, penasehat di departemen-departemen inti kunci, para kontraktor pelaksana dan, kemudian, Monitoring Program dan Kelompok Dukungan yang disisipkan). Sampai saat ini sudah ada keterlibatan 'pemerintahan menyeluruh' di Aceh di luar fase bantuan darurat awal dan di sektor pertanian (ACIAR).

22. Kesan keseluruhan adalah sebuah upaya penyusunan program yang besar dan cepat yang sudah memberikan sebagian hasil awal yang mengesankan. Studi-studi kasus mengenai dua dari inisiatif Aceh yang lebih berhasil (LOGICA dan ERA) diberikan pada Kotak 2 dan 3. Juga sudah ada beberapa usaha yang kurang berhasil (misalnya asistensi pemetaan Aceh, yang sudah terlambat dan oleh karena itu gagal memenuhi kebutuhan survei konstruksi mendesak BRR).²⁰ Pengalaman ini menghasilkan banyak pelajaran bagi peran masa depan Australia di Aceh, dan dalam usaha rekonstruksi lainnya:

- Menurut pengamatan, menyumbangkan jumlah minimal (US \$10 juta) kepada MDF meningkatkan profile dan pengaruh Australia dalam keseluruhan upaya rekonstruksi. Dengan kata lain, semua pihak yang diwawancarai di Jakarta (termasuk BAPPENAS) dan Aceh (termasuk BRR) mengakui peran Australia sebagai 'pengisi kesenjangan' yang berharga, dan cara cepat dan fleksibel di mana bantuan Australia merespon kebutuhan Aceh.
- Pengalaman di Aceh menegaskan bahwa, setelah usaha bantuan segera, kemajuan pada rehabilitasi dan rekonstruksi infrastruktur biasanya jauh lebih lambat dan lebih mahal daripada yang direncanakan. Secara umum diakui bahwa Australia membangun infrastruktur dengan standar tinggi, dan hal ini mudah-mudahan akan meningkatkan ketahanan investasi ini (yang akan ditegaskan oleh evaluasi-evaluasi selanjutnya). Akan tetapi, kontribusi yang lebih permanen dari bantuan Australia hampir pasti adalah dampaknya pada kapasitas lokal — di dalam pemerintah, masyarakat dan tim-tim konstruksi.

¹⁹ Untuk kemajuan pada keseluruhan usaha rekonstruksi, lihat BRR NAD-Nias (2007), *Strengthening the Narrative of Community Life*, Laporan Dua Tahun, Agustus 2007 dan Dana Multi Donor untuk Aceh dan Nias (2007), *Three Years after the Tsunami: Delivering Results, Supporting Transition*, Laporan Kemajuan IV, Desember 2007.

²⁰ Hal ini berbeda dengan pemetaan berbasis masyarakat dari 80.000 plot perumahan, yang didanai program LOGICA, yang secara umum dinilai sangat berhasil (lihat *Rapid Review of LOGICA*, April 2007).

Box 2: Proyek Tata Pemerintahan Daerah dan Infrastruktur untuk Masyarakat Aceh (LOGICA)

Tujuan dari LOGICA adalah untuk membuat kontribusi signifikan bagi pemulihan dan kesejahteraan masyarakat di daerah-daerah yang tertimpa tsunami melalui rehabilitasi dan pemulihan masyarakat dan layanan pemerintah daerah. Tsunami menghancurkan lebih dari 1.000 bangunan pemerintahan dan membuat trauma layanan pemerintah yang sudah lemah sebagai akibat dari konflik selama bertahun-tahun di Aceh.

Sebuah pendekatan 'rancangan bergulir' digunakan; perencanaan dan percontohan sementara jangka pendek 6-8 bulan yang diarahkan dengan prinsip-prinsip panduan daripada dengan hierarki tujuan yang ditentukan sebelumnya yang membangun kekuatan jaringan dan personil yang ada yang bekerja di lapangan. Ini diikuti dengan dua perluasan, dengan jumlah total \$35 juta paket dukungan dari Januari 2006 sampai Juni 2008; sebuah respon yang sesuai terhadap konteks yang berubah dengan cepat.

Strategi pelaksanaan program LOGICA yang sederhana namun dibangun secara hati-hati, yang berkaitan secara saling menguatkan bekerja pada 'pemerintah yang responsif' dengan 'masyarakat aktif', telah membuahkan hasil yang mengesankan. Di wilayah kegiatannya, LOGICA telah memenuhi atau melampaui target-targetnya dan program telah memberikan kontribusi penting dan berharga di wilayah-wilayah yang tertimpa tsunami untuk:

- mengembalikan kepemilikan tanah: membantu masyarakat melakukan pemetaan tanah mereka sendiri; dan, melalui pengenalan dan menghormati batas-batas tanah (oleh masyarakat dan otoritas), yang memungkinkan berlangsungnya pembangunan kembali rumah-rumah yang ditargetkan secara cermat;
- menguatkan pemerintah kecamatan: membangun kembali dan memperbaiki struktur dan sistem di tingkat kecamatan yang menghasilkan kenaikan ketanggapan terhadap kebutuhan masyarakat lokal; dan
- membentuk kembali masyarakat desa: membangun kapasitas di dalam masyarakat lokal yang telah memungkinkan mereka melaksanakan control terhadap pembangunan kembali desa mereka.

Satu ilustrasi kemajuan yang didukung oleh LOGICA adalah model 'layanan satu pintu' yang saat ini berjalan di 17 kantor kecamatan dan 16 dari 17 telah melaporkan adanya peningkatan dalam layanan sebagaimana diukur terhadap standar yang sudah ditetapkan. Kenyataan bahwa dua kabupaten baru, yang sebelumnya tidak menjadi bagian dari fokus LOGICA, mengajukan permintaan untuk layanan yang sama mencerminkan meningkatnya permintaan. Ini memperluas jangkauan program ke wilayah-wilayah geografis baru.

LOGICA telah berevolusi melalui kepemilikan lokal yang kuat yang lulus dari kepedulian praktis yang penting seperti pemetaan lahan kepada kontributor aktif terhadap momentum 'perubahan' yang jelas di dalam hubungannya antara masyarakat dan struktur pemerintah di Aceh. Tidak ada pemerintah desa yang aktif di Aceh sebelum tsunami sehingga hal ini sekarang sedang mengalami reaktivasi. LOGICA, yang diselaraskan dengan baik dengan insentif dalam sistem yang lebih luas dan aspirasi masyarakat, memberikan benih penting kekuatan lawan terhadap perpindahan alami menuju bentuk pemerintah daerah yang lebih tradisional dengan keterbatasan karyawannya tentang transparansi dan akuntabilitas.

Dari awalnya, LOGICA telah mengintegrasikan masalah-masalah persamaan jender ke dalam inti pekerjaannya; pengaturan dan *resourcing* tujuan eksternal dan internal khusus melalui satuan jender yang berdedikasi. Hasil awal signifikan dari dukungan yang ditargetkan ke kelompok kecil wanita yang berlangsung pada pemilihan daerah Agustus 2007 untuk para kepala desa adalah pemilihan dua calon wanita. Semua dewan desa di daerah-daerah target sekarang sedikitnya mempunyai dua perwakilan wanita.

Sumber: Tinjauan Cepat LOGICA (April 2007) dan kunjungan lapangan sekitar Banda Aceh.

Boks 3: Rehabilitasi Pendidikan di Proyek Aceh (ERA)

ERA dirancang untuk memulihkan dan meningkatkan sistem pendidikan, fasilitas dan kapasitas sumber daya manusia di lima kabupaten di Aceh, yang bekerja dalam kemitraan dengan pemerintah dan masyarakat, dan melalui hal ini berkontribusi terhadap tujuan jangka panjang meningkatkan manfaat pendidikan di Aceh melalui reformasi sistemik. Tsunami memiliki dampak yang menghancurkan pada ketentuan pendidikan; lebih dari 2.000 gedung sekolah hancur, 2.500 guru tewas dan lebih dari 160.000 siswa kehilangan sekolah mereka. Banyak pelaku eksternal menjadi terlibat dalam usaha bantuan yang difokuskan pada rekonstruksi sekolah. ERA membangun sebuah tempat melalui perpaduan kegiatan *hardware* dan *software* yang dipertimbangkan secara cermat. Kerjanya di sub-sektor Islam sudah berbeda.

Program tersebut telah berhasil memberikan sumbangan terhadap tiga tujuan intinya:

- memulihkan dan meningkatkan fasilitas pra-layanan dan dalam-layanan untuk pembelajaran profesional guru;
- membangun dan menyesuaikan fasilitas pendidikan dalam suatu kemitraan dengan masyarakat yang mencakup persetujuan masyarakat dan pelatihan pekerjaan dalam mengelola dan merawat infrastruktur dan pengadaan; dan
- memulihkan dan menguatkan manajemen pendidikan dan perencanaan strategis di tingkat provinsi dan di lembaga, dinas dan kabupaten yang ditargetkan.

ERA telah berevolusi secara organik menjadi sebuah fokus pembangunan/pengaturan kapasitas, yang dibantu oleh fleksibilitas yang *inherent* di dalam sebuah catatan konsep yang menyatakan tujuan jangka pendek, menengah dan panjang. Investasi waktu untuk membangun hubungan dengan Badan Pendidikan Provinsi, bahkan pada saat tarikan alami adalah menuju '*hardware*', telah terbayar dalam kaitan dengan penyerapan ide-ide dan rasa memiliki setempat yang kuat, yang ilustrasinya adalah inisiatif provinsi tentang Pusat Pengembangan Guru untuk mana ketentuan anggaran sudah dibuat. Otoritas Aceh memimpin dan menjalankan kelompok pekerjaan pendidikan. Pelaksanaan RENSTRA (rencana strategis) yang didukung oleh ERA sekarang sedang dialirkan ke bawah sampai tingkatan kabupaten.

Program tersebut merupakan petunjuk yang efektif mengenai cara mencocokkan dan berkontribusi terhadap arah positif dan momentum reformasi dalam layanan pendidikan (dari posisi basis rendah pra-tsunami), yang timbul dari sebuah lingkungan yang 'kaget'.

Sumber: Laporan Penyelesaian Independen ERA (19 November 2007) dan kunjungan lapangan seputar Banda Aceh.

- Pendekatan yang diambil untuk rancangan proyek yang dipadukan dengan lingkungan-lingkungan khusus Aceh (layanan publik yang hancur, perdamaian terpecah) nampaknya telah menghasilkan suatu karakter yang berbeda — rasa memiliki dan momentum yang kuat — bagi banyak inisiatif AIPRD. Belum jelas bagaimana hal ini akan menterjemah ke dalam hasil-hasil pembangunan yang maju. Investasi masa yang akan datang dalam M&E di atas kegiatan dan tingkat *output* dapat membantu untuk menjawab pertanyaan ini dan dapat memberikan pandangan yang berharga mengenai bagaimana pendekatan-pendekatan selama fase bantuan dan rekonstruksi dapat mempengaruhi dampak asistensi dalam fase pembangunan selanjutnya.
- Sekarang bahwa BRR sedang tidak aktif, maka fokus perhatian di Aceh berpindah kembali ke pemerintah daerah — yang kuat dalam sumber daya (dikarenakan desentralisasi dan status otonomi khusus Aceh) tetapi lemah dalam kapasitas (dikarenakan dampak konflik dan Tsunami). Australia sekarang mengambil kepemimpinan mengenai pembentukan dana multi donor yang jauh lebih kecil, untuk mendukung “perdamaian dan pembangunan” di seluruh Aceh. Semoga, Australia juga akan terus mendukung unsure-unsur pembangunan kapasitas dalam inisiatif-inisiatif AIPRD yang ada (misalnya LOGICA, ERA). Keterlibatan Australia yang terus-menerus ditandai dalam Strategi Negara AIP, yang mengidentifikasi Aceh (dan Indonesia Bagian Timur) sebagai satu fokus regional.

23. Sementara menanggapi kebutuhan rehabilitasi dan rekonstruksi darurat di Aceh, AIPRD juga telah memberikan dukungan jangka panjang untuk **mengembangkan kapasitas untuk kesiapan darurat**. Akan tetapi, kemitraan antara *Emergency Management Australia* dengan Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Nasional (BAKORNAS) sejauh ini tidak membuahkan banyak hasil, sebagian disebabkan proses restrukturisasi yang sedang berlangsung di lingkungan BAKORNAS. Parlemen Indonesian baru-baru ini mengesahkan kerangka legislasi baru untuk pengelolaan bencana, yang menekankan kesiapan, perencanaan dan pengurangan resiko atas fokus pada respon tradisional yang hampir eksklusif. Ia juga membentuk dinas pengelolaan bencana baru. Akan tetapi terlalu dini untuk menilai bagaimana hal ini akan berjalan dalam prakteknya. Prospek untuk perkembangan nampaknya lebih cerah di tingkat pemerintah daerah dan masyarakat, termasuk pekerjaan dengan dua kelompok Islam berbasis massa: Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah. Manfaat melanjutkan berbagai usaha ini harus ditinjau secara cermat dalam konteks rencana pengelolaan bencana menyeluruh pemerintah yang sedang dipersiapkan untuk Strategi Negara AIP yang baru.

24. Akhirnya, AIPRD telah memberikan pembiayaan untuk **merespon bencana lain** di Indonesia selama tiga tahun terakhir, termasuk bantuan dan pekerjaan rekonstruksi menyusul gempa bumi di Yogyakarta, Nias (Sumatra Utara), Alor (NTT) dan Nabire (Papua). Masing-masing mempunyai karakter khas, tergantung pada kapasitas pemerintah daerah dan peran yang dimainkan oleh Australia. Di Yogyakarta, misalnya, pemerintah daerah tidak terdampak dengan parah seperti halnya di Aceh, dan dengan cepat mengambil kepemimpinan dalam usaha rekonstruksi. Bantuan Australia melalui Program Bantuan Masyarakat Yogyakarta Jawa Tengah pada awalnya berfokus pada kegiatan dampak cepat (seperti tempat tenda darurat dan air dan sanitasi) dan kemudian beralih ke rekonstruksi (termasuk perumahan, sekolah dan fasilitas masyarakat) dan kegiatan mata pencaharian. Menyusul tinjauan tengah tahun pada akhir 2007, keterlibatan masyarakat dan komponen konsultasi sekarang sedang diperkuat. Biaya lain-lain dari program ini nampaknya tinggi, dengan \$6,8 juta dibelanjakan

untuk manajemen kontraktor pelaksana dan biaya penasihat teknis untuk melaksanakan program \$ 15 juta.²¹ Pada saatnya tiba untuk evaluasi, akan berguna untuk membandingkan biaya lain-lain atas portofolio tanggap darurat, dan dengan para donor lain, untuk apakah ada kemungkinan untuk menurunkannya. Juga menarik untuk melihat sampai sejauh mana Yogyakarta dan tanggap darurat lain pada pengalaman Aceh, khususnya mengenai keseimbangan antara kegiatan rekonstruksi segera dengan kegiatan pembangunan jangka panjang.

D.2 Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Berbasis Luas

25. Dari awal, AIPRD dimaksudkan untuk berkontribusi terhadap **perbaikan pengaturan** melalui kemitraan antara dinas-dinas pemerintah di Australia dengan Indonesia. Dana Kemitraan Pemerintah (GPF) merupakan kendaraan utama untuk tujuan ini di wilayah manajemen ekonomi, keuangan dan sektor publik (lihat Boks 4). Penemuan-penemuan dari Tinjauan Jangka Menengah GPF, dan pembicaraan dengan tim peninjau AIPRD, menegaskan bahwa hal ini telah bekerja dengan sangat baik dalam beberapa hal, dan kurang baik dalam hal lain. Keberhasilan njelas tergantung pada komitmen yang kuat dari para kepala dinas di kedua negara, permintaan yang jelas dari para pejabat Indonesia, dan kapasitas untuk merespon secara efektif dari pihak Australia. Kemitraan dengan Kementerian Keuangan Indonesia (Departemen Keuangan, Perbendaharaan dan APRA) serta Badan Pemeriksa Agung (ANAO) adalah jelas dalam kaitan ini, walaupun masih terlalu dini untuk menilai apakah hal-hal ini akan menyebabkan peningkatan signifikan dan lestari dalam kapasitas. Ke depan, tiga isu terkait GPF memerlukan pemikiran lebih banyak:

- Ada permintaan dari kedua pihak atas pengawasan GPF yang lebih strategis. Secara khusus, harus ada penilaian reguler mengenai kemitraan mana yang harus dilanjutkan, diperluas, diubah atau diturunkan.²² Meskipun peran ini telah dimainkan di masa lalu oleh Komite Sekretaris di Australia, hal ini tidak melibatkan mitra Indonesia. Oleh karena itu, mekanisme pengawasan bersama harus dipertimbangkan untuk GPF (dan mungkin juga TAMF).
- GPF hanyalah salah satu dari beberapa saluran untuk membangun dan melengkapi kapasitas di lembaga-lembaga Indonesia. Kepimpinan yang kuat dari pihak Indonesia diperlukan untuk mencocokkan berbagai sumber bantuan ini menjadi suatu program yang layak dan efektif. Ini bisa menjadi satu wilayah lain di mana potensi konflik, paling tidak di dalam program Australia, dapat diselesaikan oleh suatu mekanisme pengawasan bersama.
- Sudah banyak perdebatan tentang cara mengukur hasil kegiatan-kegiatan GPF. Semua pihak akan diuntungkan dari kerangka yang lebih jelas untuk memantau perkembangan pada GPF, yang tidak menetapkan secara berlebihan mengenai bagaimana kemitraan akan berkembang, melainkan masih memungkinkan tindakan *ex-post* dari kontribusinya terhadap pembangunan kapasitas dan (akhirnya) dampak pembangunannya.

²¹ Hal-hal yang serupa sudah pernah muncul untuk Program Bantuan Perumahan di Aceh, di mana data awal menunjukkan bahwa jumlah pengeluaran melebihi \$1 juta, yaitu \$4.000 per rumah. Hal ini serta kualitas rumah bangunan AusAID yang lebih tinggi mengakibatkan harga per unit (sekarang-kurangnya \$15.580) yang lebih mahal daripada rumah-rumah yang dibangun oleh organisasi yang lain di Banda Aceh (yang harga rata-ratanya \$9.000).

²² Kemungkinan besar akan ada instansi pemerintah Indonesia yang tidak tertarik untuk mendirikan hubungan GPF. Akan tetapi, beberapa instansi pemerintah Indonesia yang tidak punya mitra langsung di Australia (misalnya BAPPENAS) tampaknya masih berminat untuk memperkuat perannya melalui GPF. Ketertarikannya instansi pemerintah Australia untuk mempertahankan hubungan GPF akan tergantung antara lain pada harganya (sumber daya manusia yang harus dialihkan) dan hasilnya (kemungkinan adanya peningkatan kapasitas dan hubungan kemitraan di Indonesia).

Boks 4: Dana Kemitraan Pemerintah (GPF)

AIPRD mengalokasikan \$50 juta kepada GPF untuk dibelanjakan selama lima tahun. tujuan GPF adalah untuk: (1) mengubah keterampilan, pengetahuan dan keahlian di antara lembaga-lembaga sektor publik Australia dan Indonesia dalam pengaturan ekonomi, manajemen keuangan dan manajemen sektor publik; dan (2) membangun hubungan kelembagaan jangka panjang dan kemitraan antara lembaga sektor publik Australia dan Indonesia. Saat ini ada 13 dinas Pemerintah Australia yang bekerja dengan mitra Indonesia pada beberapa kegiatan, termasuk penempatan penasihat Australia, penyediaan pelatihan dalam negeri dan dukungan pejabat Indonesia untuk dinas Australia.

Peninjauan Jangka Menengah GPF menemukan “pandangan positif yang jelas dan konsisten baik di Canberra maupun Jakarta tentang kontribusi GPF terhadap pembangunan dan dukungan hubungan bilateral yang lebih kuat antara Australia dengan Indonesia.” Para pejabat Senior Indonesia menekankan nilai bekerja dengan praktisi senior Pemerintah Australia yang memiliki pengetahuan terbaru mengenai isu reformasi, kebijakan dan pelaksanaan, dan yang memahami bagaimana sistem dan proses pemerintah bekerja. Hasil tinjauan juga menekankan bahwa GPF didasarkan pada “hubungan yang lebih setara” antara kedua pihak. Akan tetapi, Tinjauan Jangka Menengah terus mencatat bahwa “sulit memastikan kontribusi GPF di luar dimensi penguatan hubungan ini. Saat ini, bukti yang tersedia sangat terbatas untuk membuat penilaian mengenai dampak GPF dalam kaitan dengan hasil-hasil pembangunan yang lebih luas, atau kemungkinan kelangsungan kegiatan reformasi yang sedang dibahas.”

Tinjauan Jangka Menengah mengidentifikasi sejumlah faktor yang berdampak pada efektifitas kegiatan GPF. Faktor-faktor tersebut adalah:

- lamanya hubungan antar lembaga;
- sejauh mana orang yang tepat dilibatkan;
- mengidentifikasi gabungan input dan modalitas yang tepat;
- kefasihan bahasa; dan
- akses ke informasi kontekstual yang bermutu.

Terakhir, Tinjauan Jangka Menengah mencatat bahwa sebagian kegiatan GPF adalah lebih didorong oleh pasokan daripada oleh permintaan, yang mencerminkan keterampilan-keterampilan yang tersedia dari para penasihat Australia bukan dirancang untuk memenuhi prioritas Pemerintah Indonesia yang diartikulasikan secara jelas. Hal yang sama, sebagian besar dinas Australia tidak melihat kegiatan-kegiatan ini sebagai urusan inti dan mereka tidak didanai untuk berperan serta (selain melalui pembiayaan GPF dari AusAID). “Akan lebih menarik jika dijelaskan secara cepat apakah GPF akan diperluas di luar kehidupannya saat ini dan peninjauan pengaturan pembiayaan untuk dinas-dinas, dengan tujuan untuk mendorong mereka untuk membuat komitmen-komitmen jangka panjang terhadap program. Dengan profilnya di antara reformis kunci di Indonesia, mulai berakhirnya GPF akan merugikan hubungan bilateral yang lebih luas.”

Sumber: Tinjauan Jangka Menengah GPF (31 Januari 2008) dan wawancara dengan lembaga-lembaga Indonesia dan Australia yang terlibat dalam GPF.

26. Sebagian besar pembiayaan di bawah AIPRD dialokasikan untuk **infrastruktur ekonomi dan sosial**. BAPPENAS telah mengkonfirmasi bahwa kedua program infrastruktur besar untuk pendidikan dasar (BEP) dan Perbaikan Jalan Nasional Indonesia Bagian Timur (EINRIP) mencerminkan prioritas pembangunan Pemerintah Indonesia (Lihat Boks 5 dan 6).²³ Sementara komponen-komponen pinjaman tersebut digunakan terutama untuk konstruksi (sekolah dan jalan), program-program ini juga memberikan komponen hibah yang signifikan untuk pekerjaan teknis, kebijakan dan pengaturan. Kedua program tersebut telah memakan waktu lebih lama dari yang diperkirakan, karena tidak kenalnya AusAID dengan pembiayaan pinjaman, kerumitan bekerja melalui anggaran dan sistem pemerintah, dan perlunya pembentukan pengamanan anti korupsi yang kuat.²⁴ Kemajuan pada konstruksi lebih cepat untuk BEP, dikarenakan pengalaman Australia yang sebelumnya di sektor pendidikan, komitmen yang jelas dari Pemerintah Indonesia untuk memberikan akses universal ke pendidikan dasar, dan ketersediaan model yang relatif sederhana untuk pembayaran dana secara langsung dari MoF ke panitia-panitia pembangunan sekolah. Sebaliknya, pembangunan jalan masih baru akan dimulai. Tetapi EINRIP telah melakukan investasi substansial dalam pembangunan kapasitas untuk pekerjaan teknis dan pengawasan proyek, yang juga sedang digunakan oleh Bank Dunia.²⁵

27. Pengalaman ini mengangkat isu dan pelajaran berikut ini:

- Tidaklah realistis mengharapkan hasil yang cepat dari program-program infrastruktur sebesar ini. Menyalurkan pinjaman-pinjaman besar melalui anggaran dan sistem pemerintah memerlukan pendekatan metodis dan hati-hati. Akan tetapi, belajar dari pengalaman, AusAID mungkin juga dapat merancang dan melaksanakan program-program serupa secara lebih cepat di masa yang akan datang. Pengalaman ini juga akan menunjukkan dalam keadaan seperti apa perlindungan fidusia tambahan yang diwajibkan oleh AusAID dibenarkan, dan di mana mereka dapat merasa nyaman karena adanya kepastian dalam sistem pemerintah sendiri untuk membayarkan uang, memeriksa penggunaan dana, dan menelusuri kinerja program.
- Strategi Kerjasama Pembangunan Australia Indonesia yang baru meramalkan “suatu pengurangan dalam penggunaan pendekatan dan bantuan proyek tradisional ditargetkan untuk membantu Indonesia menggunakan sistem dan sumber dayanya sendiri secara lebih efektif dan efisien”. Sampai di sini, pengalaman yang diperoleh dari pinjaman AIPRD dengan bekerja melalui anggaran dan sistem pemerintah akan tidak bernilai – sekalipun untuk program-program hibah di masa yang akan datang. Dari tahun ini, AusAID menempatkan semua bantuan hibahnya ke Cetak Biru BAPPENAS dan mereka akan didaftarkan pada anggaran Pemerintah Indonesia dari tahun 2009.²⁶ Hal ini akan menjadi satu langkah penting ke depan – dengan ketentuan dapat dilakukan dengan cara yang tidak mengurangi kecepatan dan fleksibilitas bantuan Australia.

²³ Termasuk, dalam kasus BEP, hibah tambahan sebesar \$55 juta dari DCP.

²⁴ Menurut BAPPENAS, perjanjian pinjaman untuk EINRIP tertunda oleh proses panjang pengeluaran surat pajak dari Departemen Keuangan, yang diminta oleh AusAID. Pelaksanaan selanjutnya tertunda oleh persiapan yang lambat dokumen lelang oleh para konsultan.

²⁵ Bank Dunia sedang membiayai Program Perbaikan Jalan Nasional Indonesia Bagian Barat (WINRIP) yang paralel. Hal ini juga telah menghadapi kesulitan di awal, dan saat ini sedang berjalan sedikit di belakang jadwal EINRIP. Biasanya memakan waktu paling sedikit 2-3 tahun bagi Bank Dunia untuk menyiapkan dan menyetujui program-program infrastruktur besar.

²⁶ Buku Biru memberikan daftar semua proyek yang sudah diperiksa oleh BAPPENAS, sejalan dengan strategi pembangunan jangka menengah, dan layak untuk pembiayaan dari anggaran pemerintah.

Boks 5: Program Pendidikan Dasar Australia Indonesia (BEP)

Tujuan BEP adalah: dalam kemitraan dengan Pemerintah dan donor lain, untuk berkontribusi terhadap peningkatan akses yang layak ke layanan pendidikan dasar dengan kualitas lebih tinggi dan diatur secara lebih baik, khususnya di wilayah-wilayah target yang kurang beruntung. Empat pilar BEP, dan hasil-hasil yang diharapkan adalah:

- akses pendidikan layak yang diperluas: pembangunan yang dipimpin oleh masyarakat sekitar 2.000 sekolah menengah pertama dan madrasah baru dengan operasional penuh dan satu atap; pembuatan sedikitnya 330.000 tempat sekolah formal dan sejumlah signifikan tempat-tempat non formal; dan kenaikan dalam angka pendaftaran bersih siswa sekolah menengah pertama dari 20% rumah tangga termiskin dari 49,7% menjadi 65%;
- peningkatan kualitas dan efisiensi internal: pemeriksaan lapangan sub-kontrak dari pembangunan ke standar profesional; dan sistem-sistem yang lebih baik dalam pengelolaan asset sekolah, guru, kualitas dan ketersediaan bahan pengajaran, serta kinerja sekolah dan siswa;
- pengembangan kapasitas untuk pengaturan layanan pendidikan: sistem-sistem yang diperkuat untuk perencanaan dan monitoring keuangan dan kinerja; dan
- meningkatnya mobilisasi sumber daya di sektor pendidikan: naiknya volume dan bagian pengeluaran Depdiknas/Depag yang diarahkan ke pendidikan dasar, khususnya di kabupaten-kabupaten miskin dan kurang terlayani.

Total komitmen dana menurut BEP adalah \$355 juta, termasuk \$200 juta dalam bentuk pinjaman AIPRD, \$100 juta dalam bentuk hibah AIPRD dan \$55 juta dalam bentuk hibah DCP. Semua pinjaman AIPRD dan \$60 juta hibah AIPRD dialokasikan untuk membangun sekolah-sekolah. Pembangunan putaran pertama sebanyak 380 sekolah selesai pada Juli 2007. Lebih dari 90% dari sekolah-sekolah ini sekarang beroperasi penuh dengan total pendaftaran melampaui target untuk tahun pertama operasi. Menurut Tinjauan Jangka Menengah baru-baru ini, masyarakat melaporkan kepuasan dengan fasilitas sekolah baru mereka. Meskipun ada tantangan-tantangan yang tidak diramalkan mengenai pembangunan sekolah-sekolah di daerah-daerah terpencil, dan terbatasnya pengalaman Depag dalam mengelola kegiatan pembangunan besar, target 2.000 sekolah diharapkan terpenuhi selambatnya Desember 2009.

Dana Australia untuk pembangunan sekolah Depdiknas disalurkan langsung dari Departemen Keuangan Indonesia ke Komite Pembangunan Sekolah. Untuk sekolah madrasah Depag, dana disalurkan melalui kontraktor pelaksana. Akan tetapi, bukti sampai saat ini menunjukkan bahwa pendekatan ini hanya menaikkan biaya, dan hanya sedikit meningkatkan sistem pembayaran Pemerintah Indonesia sendiri maupun kapasitas Depag. Secara keseluruhan, menurut Tinjauan Jangka Menengah, biaya per meter persegi pembangunan berbasis masyarakat adalah sekitar 60% dari pembangunan berbasis kontraktor. Tinjauan Jangka Menengah mengusulkan menurunkan model pembangunan *top-down*, untuk membuat proses berbasis kabupaten dan lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan kondisi lingkungan.

Pilar-pilar BEP mengenai pembangunan kapasitas dan mobilisasi sumber daya telah dibiayai dari DCP dan di luar lingkup tinjauan ini. Akan tetapi, pilar-pilar tersebut merupakan bagian penting dari keseluruhan program, yang sering terlampaui oleh besarnya jumlah uang yang masuk ke pembangunan sekolah. Tinjauan Jangka Menengah mencatat bahwa hal-hal ini merupakan ciri-ciri yang melekat pada kegiatan jangka panjang, yang akan harus diteruskan dengan baik di luar jadwal BEP. Hal ini harus dilakukan dalam konteks rencana pendidikan strategis Pemerintah Indonesia dan kegiatan-kegiatan donor lain di sektor tersebut. Sampai saat ini, Australia telah mengadakan konsultasi dengan Uni Eropa dan Bank Dunia mengenai opsi-opsi untuk keterlibatan BEP dalam Perbaikan Sistem yang diusulkan melalui Pendekatan-pendekatan di banyak sektor (SISWA).

Sumber: Ringkasan Rancangan BEP Australia-Indonesia (15 Agustus 2006), Tinjauan Jangka Menengah Pembangunan Sektor Pendidikan Australia-Indonesia (Mei 2008), dan wawancara dengan staf/kontraktor Depdiknas, BAPPENAS dan AusAID.

- Baik BEP maupun EINRIP mempunyai komponen-komponen hibah yang signifikan. Hal-hal ini memungkinkan Australia untuk merespon secara fleksibel terhadap permintaan dari Pemerintah Indonesia atas pekerjaan teknis dan kebijakan, untuk membangun kapasitas di dalam dinas-dinas pelaksana, dan untuk membentuk perlindungan fidusia yang memuaskan. IFI tidak mempunyai akses ke dana hibah besar, dan Pemerintah Indonesia enggan meminjam untuk jenis asistensi teknis ini. Oleh karena itu hibah Australia dapat membuat kontribusi berharga bagi peningkatan kinerja dari program-program di seluruh sektor, termasuk program yang dibiayai oleh IFI. Ini perlu dipertimbangkan dalam menilai dampak dari program-program AIPRD ini.

Boks 6: Proyek Perbaikan Jalan Nasional Indonesia Bagian Timur (EINRIP)

Tujuan dari EINRIP adalah untuk mendukung pembangunan ekonomi dan sosial regional, khususnya di Indonesia bagian Timur, dengan memperbaiki kondisi jaringan jalan nasional. Dana pinjaman (\$300 juta) akan digunakan untuk mendukung perbaikan dan rehabilitasi lebih dari 2.000 km jalan nasional di Indonesia bagian Timur dan untuk mengganti 4.500 meter jembatan berkondisi buruk di seluruh negeri. Dana hibah (\$28 juta) akan digunakan untuk memberikan dukungan pengembangan kapasitas untuk menguatkan kemampuan Departemen Pekerjaan Umum untuk mengelola perawatan jalan, pengelolaan dan rancangan jalan.

Pada Maret 2006, Konsultan Persiapan Proyek (PPC) ditunjuk untuk EINRIP. PPC tersebut telah mengembangkan serangkaian Rencana Kerja Tahunan (AWP) berdasarkan dengan Direktorat Jenderal Jalan Raya (DGH) dan AusAID yang akan merinci hubungan jalan yang akan menjadi fokus kegiatan perbaikan jalan menurut EINRIP. Hubungan-hubungan ini tunduk pada tinjauan kelayakan ekonomi dan lingkungan rinci. PPC juga sedang membuat gambar-gambar Desain Teknis Final untuk hubungan-hubungan ini, yang akan diberikan sebagai seperangkat penuh dokumen tender untuk Pemerintah Indonesia untuk memungkinkan pentenderan cepat pekerjaan tersebut. Pekerjaan-pekerjaan awal akan memfokuskan pada hubungan-hubungan di mana tidak ada isu pembebasan lahan utama, atau dampak lingkungan dan sosial.

Kegiatan persiapan EINRIP sedikit di belakang jadwal dan pelaksanaan AWP pertama sekarang diharapkan dimulai pada pertengahan 2008, delapan bulan lebih lambat dari yang direncanakan sebelumnya. Ini sebagian besar disebabkan oleh keterlambatan dalam menyetujui pengaturan pengawasan pembangunan dengan Pemerintah Indonesia dan finalisasi Perjanjian Pinjaman EINRIP (ditandatangani pada September 2007). Dikarenakan kenaikan biaya-biaya, dan standar desain yang lebih tinggi dari yang direncanakan semula, sekarang diperkirakan bahwa EINRIP hanya akan dapat membiayai 550 km jalan (dibandingkan dengan target awal sepanjang 2.000 km). Biaya per kilometre adalah dua kali lipat dari biaya pada jalan yang sejenis yang dibiayai oleh Pemerintah Indonesia, tetapi perkiraan usia jalan juga dua kali lebih lama (20 tahun, terhadap rencana usia 10 tahun untuk jalan yang dibiayai oleh Pemerintah Indonesia, dan pengalaman aktual yang sering jauh lebih pendek). Panjang jembatan yang akan diganti juga telah diturunkan dari 4.500 menjadi 1.000 meter, karena telah ditemukan bahwa peningkatan perawatan dapat memperpanjang usia banyak jembatan yang ada.

Sebuah proyek yang sama yang akan dibiayai oleh Bank Dunia akan memberikan dukungan bagi perbaikan jalan nasional di Indonesia Bagian Barat (Jawa dan Sumatra). Hal ini juga menghadapi kesulitan untuk memulai, dan saat ini sedang berjalan sedikit di belakang jadwal EINRIP. Satu pendekatan bersama sudah digunakan dengan Bank Dunia untuk meningkatkan transparansi dan efisiensi dalam pengadaan Pemerintah Indonesia. Hal ini mencakup penggunaan Agen Pengadaan untuk layanan dukungan konsultasi (untuk menguatkan kapasitas DGPT untuk manajemen dan pengawasan proyek). Semua pengadaan adalah tunduk pada tinjauan terlebih dahulu oleh AusAID. EINRIP telah menggunakan standar Bank Dunia untuk pengamanan lingkungan dan sosial, meskipun proyek Bank Dunia akan diuntungkan dari pekerjaan desain teknis yang dibiayai dari hibah AIPRD.

Sumber: Rencana Pelaksanaan Proyek EINRIP (18 Juni 2007), dan wawancara dengan staf/kontraktor DGH, BAPPENAS dan AusAID

28. Pembiayaan AIPRD untuk **pembangunan sektor swasta dan produktifitas pedesaan** disalurkan melalui Inisiatif Pembangunan Agribisnis Skala Kecil (SADI). SADI telah membangun dan mengintegrasikan tiga program yang ada untuk meningkatkan hubungan antara para petani skala kecil (dengan Bank Dunia), perusahaan agribisnis skala kecil dan menengah (dengan IFC) dan penelitian pertanian adaptif (dengan ACIAR) di empat propinsi Indonesia bagian Timur. Meskipun sebagian dari kegiatan percontohan sudah memberikan hasil, terlalu dini untuk menilai apakah kegiatan tersebut akan menghasilkan keuntungan yang memadai terkait dengan pertumbuhan pedesaan dan pendapatan rumah tangga untuk menyesuaikan biaya. Banyak yang akan tergantung pada seberapa SADI bisa efektif dalam mengulangi kegiatan-kegiatan percontohan, dan mempengaruhi kebijakan dan program pemerintah daerah. Potensi untuk dampak-dampak ini harus dinilai sebelum mempertimbangkan SADI untuk menjalankan fase kedua dari kegiatan-kegiatannya.

29. Di luar pendidikan dasar, AIPRD mendukung **pengembangan sumber daya manusia** melalui Beasiswa Kemitraan Australia (APS). APS memfokuskan pada studi-studi di wilayah-wilayah pembangunan ekonomi, manajemen sektor publik dan pendidikan. Para calon berasal dari banyak lembaga pemerintah, LSM dan sektor swasta. Meskipun ada fokus yang kuat pada manfaat, kriteria pemilihan juga mempertimbangkan cakupan regional (khususnya Aceh dan Indonesia Bagian Timur) dan keseimbangan jender (sedikitnya 50% harus wanita). Semua 600 siswa sekarang telah dipilih dan ditempatkan di universitas-universitas Australia dan 156 sudah menyelesaikan studinya dan pulang. Prosedur pemilihan dan penempatan yang cermat telah memastikan standar tinggi kelulusan sampai saat ini.

30. Australia sudah mempunyai sejumlah program beasiswa, termasuk Australian Development Scholarships (ADS) dan Australian Leadership Awards (ALA). APS secara efektif melipat-duakan ukuran ADS dalam jangka waktu dua tahun sampai 600 per tahun. Dengan penyelesaian APS, Strategi Kerjasama Pembangunan mengusulkan untuk mengalokasikan kembali jumlah beasiswa menjadi 300 per tahun. Tim peninjauan tidak dapat menilai manfaat dari keputusan tersebut — terhadap klaim-klaim yang bersaing mengenai program negara tersebut. Ini jelas merupakan sesuatu yang akan diputuskan bersama oleh Pemerintah Indonesia dan Australia. Akan tetapi, tim peninjauan melihat potensi nilai program-program beasiswa — baik untuk peningkatan hubungan antara kedua negara maupun kontribusi terhadap modal manusia Indonesia (sekali pun hal ini selalu sulit untuk ditelusuri dan diukur). Ke depan, mungkin ada manfaat dalam melihat secara lebih luas bagaimana: (1) menghubungkan GPF, program bantuan teknis dan beasiswa untuk menguatkan lembaga-lembaga ekonomi kunci; dan (2) menguatkan universitas-universitas di Indonesia — termasuk melalui dukungan keuangan dan program pertukaran atau persahabatan dengan universitas-universitas Australia — sehingga mereka dapat lebih baik dalam memberikan layanan pendidikan tinggi kepada para mahasiswa Indonesia.

31. Secara keseluruhan penilaian kami menunjukkan bahwa 'pencapaian hasil-hasil pembangunan' AIPRD sudah positif. Usaha rekonstruksi di Aceh sudah efektif dan memberikan dasar yang kuat bagi dukungan pembangunan yang sedang berjalan untuk wilayah tersebut. Investasi AIPRD di wilayah-wilayah sektoral inti seperti pendidikan, jalan, pemerintahan dan pembangunan manusia selaras dengan strategi-strategi nasional, cocok dan menambah sesuatu yang khas dengan tindakan Pemerintah Indonesia yang (semakin) terkoordinir dan masyarakat donor. Investasi ini mulai memperlihatkan hasil-hasil yang bagus dengan manfaat signifikan dan nilai yang lebih luas. Sementara dalam banyak kasus progres menjadi lebih lambat daripada yang ditargetkan, karena harapan-harapan yang tidak realistis

pada awal masa AIPRD tentang apa yang dapat dicapai, khususnya pada dua program infrastruktur besar.

32. Dimensi 'kemitraan' AIPRD telah dikuatkan di atas, melalui peran Komisi Gabungan, dan di bagian bawah, di mana tim-tim bersama telah bekerja pada desain dan pelaksanaan inisiatif-inisiatif individu. Akan tetapi, pokok inti kemitraan, termasuk koordinasi antar-departemen di pihak Indonesian, tetap relatif lemah, dihambat oleh ketiadaan harapan-harapan yang jelas mengenai akan nampak seperti apa mengalirkan ke bawah dari Komisi Gabungan dan dengan demikian apa yang akan diharapkan dari kedua mitra agar hal ini menjadi substantif. Sebagaimana dinyatakan oleh Menteri Keuangan Indonesia, Komisi Gabungan hanya dapat mencapai banyak tanpa lebih banyak diskusi aktif di tingkatan pejabat tentang prioritas Indonesia dan apa yang Australia dapat dan tidak dapat lakukan untuk mendukungnya. Proses ini sekarang sudah berpindah ke tingkatan lain, dengan persiapan baru-baru ini mengenai Strategi Kerjasama Pembangunan Australia Indonesia yang baru. Akan tetapi, ia masih memiliki cara untuk bergerak di luar konsultasi mengenai proposal Australia untuk kemitraan yang nyata. Ketidadaan pendekatan yang dikembangkan secara penuh dan aktif terhadap pemantauan dan evaluasi kinerja telah menghambat pematangan dimensi kemitraan ini.²⁷

33. Terakhir, Kerangka Kemitraan AIPRD mencatat bahwa "peluang-peluang untuk mendorong hubungan orang-ke-orang antara Indonesia dengan Australia akan diteliti dengan semua kegiatan utama yang diidentifikasi di atas." GPF telah mengemukakan hal ini secara adil, termasuk melalui Kemitraan Penelitian Pemerintahan Australia Indonesia (AIGRP) dan Dialog Kebijakan Ekonomi Tingkat Tinggi antara Departemen Keuangan Indonesia dengan para ekonom Australia. APS juga telah meluaskan hubungan antara mahasiswa Indonesia dengan universitas-universitas Australia. Akan tetapi, tim peninjauan tidak menyadari inisiatif-inisiatif 'orang ke orang' lain yang signifikan dan oleh karena itu tidak dapat memberikan penilaian keseluruhan mengenai dampak dari inisiatif-inisiatif tersebut, termasuk kontribusinya yang terus-menerus terhadap hubungan di antara dua negara. Ini mungkin sesuatu yang perlu dipertimbangkan sebelum AIPRD berakhir.

E. PENGARUH BAGI KARYAWAN AUSAID DAN SISTEM

34. Meskipun AIPRD merupakan program pemerintah, namun AusAID memainkan peran besar dalam perancangan dan pelaksanaannya. Hal ini tampak pada saat karyawan AusAID yang siap menghadapi tekanan berupaya meningkatkan DCP reguler sementara mereka hidup dalam ancaman keamanan terus menerus di Jakarta (termasuk pengeboman Kedutaan pada 2004, yang merusak kantor AusAID) dan menangani respon awal terhadap Tsunami. Bagi banyak karyawan, menciptakan AIPRD sebagai 'program' terpisah tampaknya sepele dan kadang meruntuhkan semangat mereka. Satu contoh adalah Learning Assistance Program for Islamic Schools (LAPIS), yang banyak memakan waktu dalam pengembangan pendekatan berbasis kebutuhan untuk menetapkan prioritas sekolah. Ada resiko (di kemudian hari ditangani dengan baik) bahwa program AIPRD baru untuk pembangunan sekolah dapat menghancurkan upaya ini.

²⁷ Laporan ANAO (2006) mencatat bahwa laporan umum mengenai AIPRD harus memperhatikan "sedikit informasi mengenai perkiraan waktu kegiatan, termasuk perkembangan vs perkiraan"

Box 7: Refleksi Karyawan AusAID

Serangkaian wawancara dengan karyawan AusAID yang dilibatkan dalam program-program AIPRD dilakukan sebagai dasar tinjauan ini. Mereka memberikan kontribusi penting bagi aspek-aspek SDM AIPRD, khususnya pada tahap awal. Berikut kutipan wawancara:

“Rata-rata kami bekerja 70 jam dalam seminggu (Allison bahkan lebih). Biasanya saya menaruh barang-barang saya di kantor, dan kadang saya tidur di situ. Sulit memang. Sungguh menakjubkan, seperti hanyut di sungai. Anda tidak berpikir sampai perahu anda sampai di hilir. Kami tenggelam ke dalam pekerjaan. “Kami bertanya-tanya: “Apa yang seharusnya kami lakukan? Mari kita mulai dengan pemikiran logis. Sehingga kami memulai dengan segudang ide. Orang-orang mulai melempar ide, kami turun ke lapangan dan berbicara dengan sejumlah warga. Untuk melihat apakah ini ide bodoh?”

“AIPRD dipandang secara berbeda. Ada sedikit tekanan untuk hadir di situ dan mempromosikan AIPRD. Sehingga kami harus membicarakannya sebagai sesuatu yang asing dan berbeda.... Pertama-tama Allison harus melakukan sejumlah upaya untuk bisa masuk ke dua kantor untuk berbicara dengan karyawan di situ dan berbagi. Warga dalam program DCP hanya melihatnya sebagai sesuatu yang benar-benar asing — dan begitulah setiap orang membicarakannya. Dan mereka mulai bekerja sendiri-sendiri. Program ini tidak seperti AusAID yang hanya menambah beberapa karyawan baru bagi AusAID di Kedutaan Besar, dan mereka diterima dengan baik. Ini merupakan lokasi baru, karyawan baru, semuanya baru. Jadi kami membangun semuanya dari awal”.

“Kelihatannya terlalu ambisius merespon sebuah masalah dan memulai proses baru pada saat bersamaan, dan berharap agar pendekatan kemitraan dapat berjalan efektif dalam beberapa bulan. Di Indonesia, anda tidak bisa begitu. Oleh karenanya AIPRD mengandalkan mutu hubungan pribadi dengan karyawan pemerintah Indonesia. Rombongan pertama yang datang ke sini semuanya memiliki pengetahuan tentang Indonesia dan sebagian dapat berbahasa Indonesia. Kami benar-benar dilengkapi dengan baik untuk membangun kemitraan. Namun kami memerlukan lebih banyak dukungan dari sistem, agar kami memiliki proporsi kerja dan waktu lebih besar untuk mendapatkan kontak dan membangun kemitraan. Dan bukan hanya mendasarkan pada hubungan pribadi, tapi membangun kerangka kelembagaan di sekitar sistem”.

“Saya merasa seperti pion dalam sebuah eksperimen perubahan manajemen secara besar-besaran. Saya tidak berpikir anda memiliki banyak pengalaman dalam hidup di mana anda berangkat dari sebuah unit yang terdiri dari 2 orang menuju unit yang terdiri dari 20 orang dalam 18 bulan.... Organisasi yang mengalami tingkat perubahan yang demikian cepat dalam waktu yang singkat pasti menemui masalah kepuasan staf, kebutuhan untuk melatih staf baru begitu mendesak, kebutuhan untuk membangun sistem pendukung operasi lapangan, tingkat dukungan dan jenis dukungan dari Canberra yang diperlukan untuk beradaptasi dan berubah sesuai dengan program baru kami, termasuk seputar pinjaman”.

“Waktu di mana kami melaksanakan dua proyek pinjaman ini sampai sekarang begitu fenomenal. Jika anda melihat waktu yang diperlukan bagi perjalanan pinjaman ADB atau Bank Dunia mulai dari catatan konsep menjadi efektifitas pinjaman, biasanya 4-5 tahun. Dan kami memprogramnya dalam satu tahun. Namun anda harus memiliki ahli lokal. Jika anda tidak memilikinya, maka anda tidak bisa menjalankan kemitraan atau melaksanakan proyek dengan benar. Dan hal ini melibatkan jasa keahlian. Anda bisa mensubkontrakkan sebagian proyek, tapi tetap saja konsultan harus bekerjasama erat dengan kami. Namun saya kira kami telah menemukan ahli teknis. Ini memakan waktu lama, tapi sampai juga.”

Sumber: Wawancara staf oleh AusAID pada Februari 2008.

35. Sebaliknya, banyak staf baru yang datang ke lokasi melalui AIPRD, sangat terdorong oleh tantangan untuk tanggap terhadap bencana kemanusiaan di Aceh dan kesempatan yang diberikan oleh komitmen keuangan besar di bawah AIPRD. Meskipun begitu, mereka juga menghadapi tantangan dalam melakukan percepatan, seringkali di wilayah-wilayah di mana mereka memiliki sedikit pengalaman sebelumnya. Kebanyakan staf AIPRD harus hidup dengan beban kerja berat dan jadwal perjalanan padat selama beberapa bulan secara terus menerus. Kematian tragis Allison Sudradjat, yang memainkan peran penting dalam mengenalkan AIPRD dan membangun dua tim di Jakarta, merupakan pukulan besar lainnya. Sebuah kehormatan bagi semua yang terlibat, bahwa dua tim di Jakarta dan Canberra bekerjasama dengan baik, dan bahwa baik AIPRD maupun DCP membawa hasil yang baik selama periode traumatis²⁸. Kutipan dari staf AUSAID pada Box 7 berupaya memotret dimensi kemanusiaan AIPRD.

36. Kombinasi DCP yang sedang berkembang dan AIPRD yang baru berdiri menghasilkan perkembangan yang cepat bagi staf AusAID yang bekerja di Indonesia (lihat Tabel 3). Sejalan dengan kebijakan AusAID's dalam hal desentralisasi, sebagian besar dari perkembangan ini ada di kantor AusAID di Jakarta, yang bertambah dari 38 staf pada 2005 menjadi 136 pada 2008. Yang penting dicatat adalah penambahan staf dan adviser berbasis O, banyak di antaranya warga Indonesia atau telah berpengalaman di Indonesia, yang memperdalam pengetahuan staf lokal.²⁹ Sebaliknya, staf yang bekerja untuk Indonesia di Canberra telah bertambah dari 17 pada 2005 menjadi 34 pada 2006, namun turun lagi menjadi 25.

Table 3: Pengangkatan Karyawan AusAID: untuk Program Indonesia

	2005	2006	2007	2008
<u>Jakarta</u>	<u>38</u>	<u>96</u>	<u>124</u>	<u>136</u>
A-based	8	23	27	29
O-based	30	69	86	95
Adviser	0	4	11	12
<u>Canberra</u>	<u>17</u>	<u>34</u>	<u>30</u>	<u>25</u>
<u>Total</u>	<u>55</u>	<u>130</u>	<u>154</u>	<u>161</u>

Sumber: AusAID.

37. Pengalaman AIPRD menyimpan sejumlah pelajaran penting bagi pendekatan AusAID bagi SDM:

- Mengingat AusAID memiliki profil tinggi di Indonesia, maka AusAID harus memiliki karyawan yang memiliki 'pengetahuan yang dalam' tentang Indonesia dan

²⁸ Penilaian September 2007 terhadap Indonesia Country Program Strategy 2003-2006 oleh ODE menyimpulkan bahwa, berdasarkan asumsi kesungguhan, bantuan Australia pada dasarnya telah mencapai atau berada pada jalur untuk mencapai tujuan strategisnya di 3 bidang manajemen dan pertumbuhan ekonomi, pembangunan demokrasi, dan keamanan dan stabilitas, dan sebagian mencapai tujuannya di 4 bidang penyediaan layanan.

²⁹ Staf berbasis A adalah pegawai negeri Australia, sedangkan staf berbasis O adalah staf Australia/non – Australian yang direkrut di luar negeri.

isu-isu yang berkembang. Pengetahuan mengenai Indonesia harus dipertimbangkan dalam pengangkatan karyawan, yang dikembangkan melalui pengangkatan jangka panjang (tingkat pergantian yang tinggi antar karyawan AusAID merupakan kritik yang paling banyak didengar oleh tim peninjau), dan dilakukan pada saat pergantian karyawan. Akses ke sumber info terbaik dari universitas dan organisasi di Indonesia dan Australia sangat penting. Kefasihan dalam Bahasa Indonesia juga akan menjadi aset penting, khususnya bagi karyawan yang banyak berhubungan dengan pemerintah lokal dan kelompok-kelompok masyarakat. Dengan AIPRD, AusAID bisa menggunakan jasa konsultan dan adviser Indonesia. Sumber daya ini harus dipelihara — dan diperluas ke bidang lain.

- Tim peninjau terkesan dengan komitmen dan pengalaman karyawan yang telah bekerja pada program-program AIPRD. Dalam banyak hal, sifat khusus AIPRD memungkinkan mereka melakukan sesuatu dan mengembangkan keterampilan yang benar-benar unik dalam AusAID. Namun ada juga masalah bahwa banyak dari karyawan ini akan kembali atau diserap ke posisi administratif. Tidak ada gunanya memiliki karyawan yang terampil jika mereka tidak memiliki waktu dan dorongan untuk mengaplikasikan keterampilan mereka. Ini akan menjadi tantangan besar bagi program AIP baru yang terpadu. Harus ada kejelasan dalam pembagian tanggung jawab antara kantor Canberra, Jakarta dan wilayah (seperti di Banda Aceh), dan antara karyawan berbasis A dan karyawan berbasis O di Indonesia. Pemerintah dan donor mengembalikan tanggung jawab AusAID kepada Jakarta, dan mengharapkan perluasan ke kantor-kantor wilayah di masa mendatang.
- AIPRD juga menjadi bagian dari sebuah evolusi dalam model 'kontraktor pelaksana'. Sebelumnya, AusAID banyak menggunakan kontraktor pelaksana untuk melaksanakan proyek-proyek jelas. Namun, dengan AIPRD, kontraktor pelaksana telah digunakan untuk merancang dan melaksanakan program dengan model rancangan berkelanjutan. Kontraktor juga digunakan untuk meningkatkan kemampuan baik di AusAID maupun dinas-dinas pelaksana untuk program-program yang didanai AusAID. Ini bisa menjadi cara yang baik untuk mengatasi masalah anggaran (mengingat kontraktor dapat didanai dengan biaya di luar proyek) dan untuk menjembatani kesenjangan dalam hal keterampilan AusAID. Meskipun begitu, ada resiko bahwa hal ini akan menciptakan berbagai lapisan manajemen yang kadang membingungkan. Kejelasan dalam hal peran manajer program AusAID, *contract adviser* dan *team leader* diperlukan.

38. AIPRD juga mengembangkan sistem AusAID yang ada untuk mengadakan kontrak, mengawasi pengadaan, dan mengontrol kinerja. Tim peninjau tidak melihat masalah ini secara rinci. Meskipun demikian, jelas bahwa kebanyakan kemampuan ini dikembangkan di tataran awal. Ke depan, AusAID harus menentukan fungsi mana yang terbaik untuk ditangani dengan cara ini, dan mana yang dapat membawa manfaat.³⁰ Selain itu, sebagian fungsi ini dapat dikontrakkan. Sebagaimana dengan kebijakan SDM, sebagian masalah ini memerlukan keputusan bersama oleh AusAID Executive. Namun manajer AIP harus menentukan apa yang akan mereka lakukan, bertindak sesuai kewenangan, dan membuat proposal untuk perubahan yang sistematis untuk pertimbangan di tingkat yang lebih tinggi.

³⁰ Kantor World Bank di Jakarta, misalnya, memiliki unit layanan operasional pusat, yang mendukung staf sektor dan menangani masalah pengadaan (termasuk *no-objection letter*) dan manajemen keuangan seputar portfolio proyek.

39. Terakhir, tim peninjau menemukan bahwa catatan mengenai kegiatan AIPRD tidak dapat diakses sebagaimana mestinya. Meskipun banyak dokumen telah diserahkan kepada tim, namun terlihat tidak tertata dengan baik. Dalam hal *public disclosure*, AIPRD memiliki website yang sangat lengkap sampai akhir 2007. Namun begitu, semua dokumen pendukung sekarang sudah tidak ada— meskipun AIPRD masih akan dilaksanakan beberapa tahun ke depan. Dan sangat sulit bagi publik untuk mengakses dokumen cetak AIPRD melalui Kantor AusAID di Jakarta maupun Canberra. Ini mengurangi fungsi hubungan masyarakat yang selebihnya proaktif dan efektif. Alangkah baiknya AusAID memperhatikan masalah pembukuan dan informasi publik guna mendukung perluasan program bantuan ke depan.

F. PENGALAMAN YANG LEBIH LUAS UNTUK BANTUAN AUSTRALIA

40. Pemerintah Australia bertekad meningkatkan bantuan sebesar 0,5% dari Pendapatan Nasional Kotor/Gross National Income (GNI) pada 2015-16³¹. Jumlah tersebut merepresentasikan sekitar tiga kali lipat dari aliran bantuan beberapa dasawarsa terakhir menjadi sekitar \$8 milyar per tahun. Di samping AIPRD, Program Indonesia telah melakukan penambahan dengan jumlah yang hampir sama pada lima tahun terakhir, dari \$152 juta pada 2003/04 menjadi \$462 juta pada 2008/09. Pengalaman ini memberikan sejumlah pengalaman berharga bagi program bantuan Australia secara keseluruhan. Pengalaman tersebut di antaranya:

1. Tanggap bencana memerlukan keterampilan dan penanganan super khusus, dan dapat menjamin peningkatan kemampuan khusus. Namun begitu, prakarsa peningkatan jangka panjang harus selalu terintegrasi dalam strategi dan program negara. Akan menjadi tidak efisien dan membingungkan jika melaksanakan dua program bantuan secara paralel di satu negara.
2. Upaya peningkatan harus mencerminkan kenyataan kondisi negara dan program. Bergerak cepat pada saat waktu begitu berharga (tanggap darurat) namun lebih cermat dalam menangani program pengembangan jangka panjang (pendidikan, jalan). Anggaran multi-tahun, seperti pada kasus AIPRD, nyata-nyata mendukung proses ini — disamping memberikan bantuan dana yang lebih dapat diperkirakan kepada pemerintah penerima.
3. Alangkah baiknya untuk berpikir lebih luas mengenai pengalokasian untuk suatu negara, sebaiknya disesuaikan dengan prioritas pemerintahan negara penerima, sebelum mengenalkan prakarsa Australia ke suatu negara. Pada akhirnya, memahami keseimbangan yang benar merupakan aspek penting dalam kemitraan. Namun waktu dan upaya extra seringkali diperlukan guna memastikan bahwa pemerintah merasakan kemitraan penuh dari strategi dan program negara.
4. Untuk itu komisi gabungan tingkat tinggi dapat memainkan peran penting dalam menentukan arah strategis dan memunculkan profil program-program bantuan besar, seperti di Indonesia. Namun program-program tersebut harus sejalan dengan mekanisme koordinasi pemerintah penerima. Selain itu harus juga didukung dengan mekanisme koordinasi yang efektif antar departemen pada tataran resmi, untuk menginformasikan keputusan tingkat tinggi dan mengatasi masalah secara lebih teratur, dan dengan begitu memberikan makna mendasar

³¹ Komitmen pemilihan Pemerintah dinyatakan dalam Laporan Anggaran pada Australia's International Development Assistance Program 2008-09.

bagi kemitraan. Tanpa itu semua, nilai komisi gabungan akan menguap seiring berjalannya waktu.

5. Di samping itu, semua struktur pemerintah di Australia menekankan pentingnya disiplin bagi AusAID dan mengajukan berbagai sudut pandang (hubungan luar negeri, keamanan, perdagangan, dsb.) bagi kemitraan bantuan. Proses ini telah ditetapkan dalam Development Effectiveness Steering Committee (DESC). Di satu sisi, penting artinya menghargai peran pokok AusAID dalam merancang, melaksanakan dan mengevaluasi program-program bantuan, dan memberikan ruang yang cukup agar proses ini berjalan secara efektif.
6. Tidak ada model tunggal mengenai cara bekerjasama dengan donor lain, termasuk IFI dan multi-donor funds. Pada akhirnya, sebagian besar akan tergantung pada pilihan pemerintah penerima dan penilaian Australia mengenai apa yang terbaik bagi efektifitas bantuan. Seiring meningkatnya program bantuan Australia, harapan kian menguat agar program ini dapat memainkan peran kepemimpinan dalam dialog kebijakan dan koordinasi donor di tingkat kabupaten, propinsi dan pusat.
7. Program bantuan yang lebih besar berarti profil yang lebih besar pula bagi Australia. Ini bisa menjadi sesuatu yang berarti, karena mempererat hubungan antara dua negara. Namun dapat juga menghadapkan program bantuan Australia dengan resiko dan ketidakmenentuan politik baru. Penting kiranya agar Australia menjaga reputasinya sebagai mitra jangka panjang yang fleksibel, pragmatis dan terpercaya.
8. Program bantuan Australia sangat efektif disalurkan melalui pemberian hibah ketimbang pinjaman. Meskipun pinjaman dapat mendukung prasarana di negara-negara berpendapatan menengah, hibah biasanya dapat mencapai tujuan yang sama tanpa menumpuk utang. Sebagaimana dengan pinjaman, hibah harus dicatat pada anggaran negara penerima — dengan syarat tidak mengurangi kecepatan dan fleksibilitas bantuan Australia. Proses pengadaan harus dibebaskan untuk mendapatkan manfaat penuh dari persaingan.
9. Memang ada baiknya bekerja melalui anggaran dan sistem pemerintah, namun dalam prakteknya seringkali rumit. Pengalaman Indonesia dengan dua proyek prasarana besar memberikan banyak pelajaran — yang harus dibagikan kepada program-program negara dalam AusAID dan dengan seluruh mitra pemerintah.
10. Informasi yang baik diperlukan untuk pengelolaan program tepat waktu dan untuk menilai dampaknya dalam jangka panjang. Pemikiran AusAID mengenai pengawasan kinerja telah dilaksanakan selama lima tahun terakhir, meskipun masih sepenuhnya diaplikasikan oleh mitra pemerintahan. Adalah penting agar kerangka pengawasan dan evaluasi yang tepat — yang mencerminkan pendekatan kemitraan melalui penggunaan sistem pengawasan kinerja yang digunakan pemerintah — ditetapkan sejak dini untuk program-program baru, sehingga dapat memberikan fokus hasil yang kuat bagi implementasi dan data baseline yang baik bagi evaluasi dan pembagian pengalaman.
11. Peningkatan bantuan Australia akan menuntut peran dan keterampilan baru dari karyawan AusAID. 'Pemahaman mendalam' mengenai kondisi negara (termasuk keterampilan bahasa) menjadi sangat penting, dan harus diperhatikan dalam pengangkatan karyawan, yang dikembangkan melalui penugasan jangka panjang,

dan diberikan pada saat rotasi karyawan. Akses ke sumber informasi terbaik— di negara penerima dan Australia — merupakan aspek mendasar.

12. Proses dan sistem AusAID juga harus disesuaikan. Perhatian harus diberikan untuk peningkatan kemampuan yang lebih terarah untuk pelaksanaan kontrak, pengawasan pengadaan dan kinerja. Sebagian dari kemampuan ini dapat diperoleh di dalam maupun di luar, tergantung pada fungsi. AusAID juga harus meninjau kebijakan pembukuan dan informasi publiknya, guna memastikan kelayakannya dalam mendukung perluasan program bantuan.

41. Secara keseluruhan, Australia layak berbangga dengan apa yang telah dicapai dengan AIPRD dalam kondisi sulit. Rekonstruksi Aceh dengan jelas merespon kebutuhan mendesak, dan sangat dihargai oleh warga setempat; GPF telah membangun kemitraan yang lebih kuat antara sejumlah dinas pemerintah Australia dan Indonesia; dan penggabungan ke dalam prasarana telah menghadapkan Australia ke masalah-masalah kebijakan secara luas dan bekerja dengan sistem pemerintah Indonesia. Terlalu dini untuk mengukur efek AIPRD dan menilai apakah hasilnya sesuai dengan komitmen \$1 milyar. Untuk itu diperlukan waktu beberapa tahun. Tidak semuanya berjalan sesuai rencana dalam hal pengaruh pembangunan mendasar dalam waktu lima tahun (pemetaan Aceh, penanggulangan bencana dan perbaikan jalan menunggu di depan). Meskipun begitu, tampaknya pendekatan yang digunakan melalui AIPRD dalam hal skala, upaya dan sifat keterlibatan berada di jalur positif. Selain itu, dan mungkin yang paling penting, AIPRD akan mendapatkan hasil jangka panjang dalam hal peningkatan kemampuan bagi warga Indonesia untuk menghadapi masalahnya sendiri, dan mempererat kemitraan yang memungkinkan Australia memberikan bantuan yang bersifat membangun dan tanggap di masa mendatang. Sumbangsih ini sangat berguna — dan menjadi dasar yang kuat bagi pembangunan Strategi Kerjasama Pembangunan Australia Indonesia.