

Masa Depan Dana Perwalian Indonesia Pasca Berakhirnya Program Compact

Oleh:

Hendra Wahanu Prabandani (Staf Biro Hukum Bappenas)



Kelahiran Peraturan Presiden (Perpres) No. 80/2011 pada tanggal 10 November 2011 telah membawa harapan besar terhadap munculnya lembaga dana perwalian yang dikelola sendiri oleh Pemerintah Indonesia. Lembaga dana perwalian tersebut telah lama ditunggu oleh para pelaku pembangunan, karena selama beberapa dekade terakhir dana bantuan internasional yang digunakan di Indonesia lebih sering dikelola oleh *trustee* (perwalian) internasional seperti World Bank dan UNDP. Paling tidak terdapat dua kerugian apabila dana pembangunan

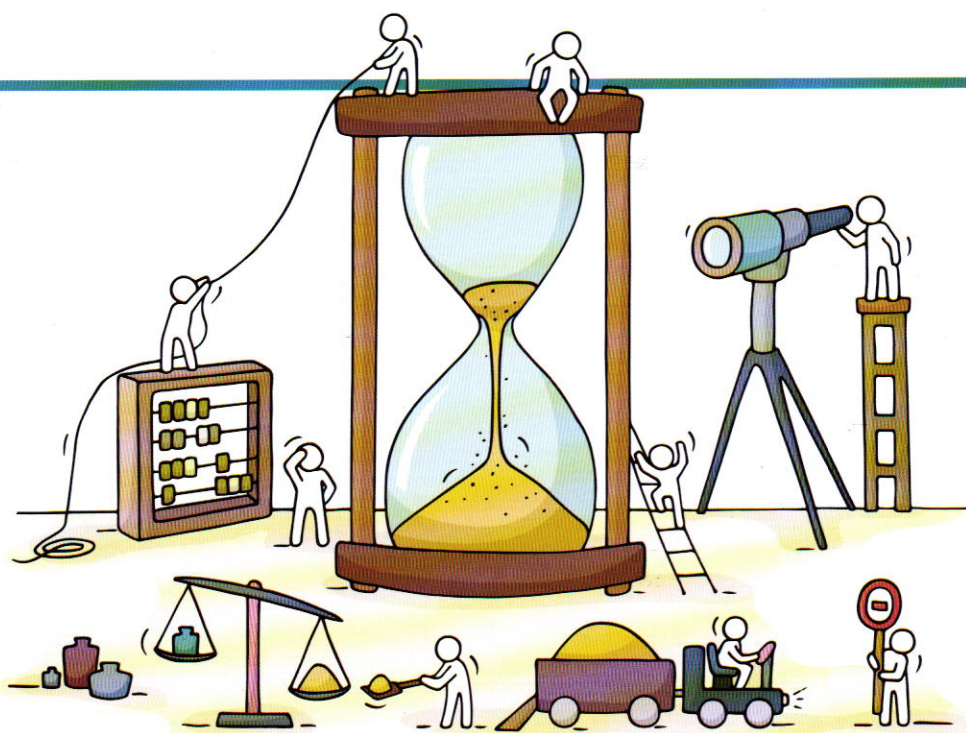
terus dikelola oleh *trustee* internasional yaitu kapasitas lembaga lokal untuk mengelola dana pembangunan tidak akan meningkat, dan kerugian secara finansial karena *trustee* tersebut menarik biaya administrasi yang cukup tinggi sebagai pembayaran jasa pengelolaan dana pembangunan.

Oleh karenanya, segera setelah Perpres No. 80/2011 terbit, Bappenas menginisiasi dibentuknya Millennium Challenge Account-Indonesia (MCA-I), lembaga dana perwalian pertama milik pemerintah Indonesia. MCA-I dibentuk untuk mengelola dana hibah sebesar \$US 600 juta dari Pemerintah Amerika Serikat dibawah naungan Program Compact. Keberhasilan pembentukan MCA-I kemudian mendorong dibentuknya dana perwalian lain yaitu Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF) di tahun 2013. ICCTF dibentuk untuk mengelola dana hibah berbagai lembaga donor yang tertarik untuk mendukung komitmen Pemerintah Indonesia dalam upaya penanganan perubahan iklim.

Secara kelembagaan, dana perwalian Indonesia yang berada dibawah lembaga pemerintah memiliki kesamaan dengan skema *trust fund* yang dibentuk oleh lembaga internasional seperti the trust fund of IMF dan trust fund milik

UN. *Trust fund* model ini telah diakui kedudukannya sebagai subyek hukum Internasional dan dapat mengikatkan diri dalam perjanjian internasional sepanjang diberikan kewenangan oleh organisasi induknya. Sedangkan dari aspek ketatalembagaan pemerintah, kedudukan dana perwalian Indonesia dapat dipandang sebagai *quasi-governmental body* dan satuan kerja pengelola anggaran pemerintah (Satker). Sebagai *quasi-governmental body*, lembaga dana perwalian dibentuk dengan mekanisme hukum publik, yaitu dengan peraturan menteri/kepala lembaga dan berada dibawah naungan kementerian/ lembaga yang membentuknya, namun tidak tecantum dalam struktur organisasi dan tata kerja kementerian/ lembaga tersebut. Sedangkan apabila dipandang sebagai Satker dikarenakan kedudukan dana perwalian yang ada saat ini menggunakan mekanisme pengelolaan anggaran pemerintah dalam menjalankan program dan kegiatannya.

Setelah lebih dari tiga tahun terbentuk, kisah sukses dana perwalian Indonesia berjalan beriringan dengan kritik dan permasalahan. Pada tahun 2017, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) secara khusus melakukan pemeriksaan pengelolaan hibah di Bappenas,



termasuk yang dikelola oleh MCA-I dan ICCTF. Berdasarkan hasil temuan BPK, masih terdapat beberapa permasalahan mendasar terkait dengan pengelolaan hibah oleh dana perwalian, misalnya yang paling menonjol adalah tidak sesuainya hibah yang dikelola dana perwalian dengan tugas dan fungsi Bappenas sebagai organisasi yang menaunginya. Meskipun temuan tersebut masih dapat diperdebatkan, namun pendapat tersebut sebenarnya sejalan dengan teori dasar *trust fund*. Sebagaimana dinyatakan oleh Henry G. Schemers (1980) bahwa *the only general condition for the establishment (of trust fund under international institutional law) is that their purposes should fall within the aims of the organization*. Pembentukan *trust fund* yang tidak sesuai dengan tujuan lembaga induknya tidak hanya akan menyalahi statute organisasi, namun juga akan menimbulkan disorientasi dalam pengelolaan organisasinya.

Catatan lain yang disampaikan oleh pegiat pembangunan adalah bahwa sampai dengan tahun 2017, atau 6 tahun sejak dibukanya alternative mekanisme kelembagaan yang mengelola dana bantuan untuk pembangunan, sebagaimana diatur pada Perpres 80/2011

tentang dana perwalian, baru diuji implementasi untuk mengelola dana bantuan Compact (2011-2018) dan Climate Change (2013-sekarang). Belum ada lagi lembaga *trust fund* lain yang dibentuk sesuai dengan mekanisme kelembagaan yang diatur Perpres 80/2011. Hal ini antara lain disebabkan oleh kedudukan dana perwalian yang dipersamakan dengan Satker sehingga mengikat pengelolaan keuangannya dengan mekanisme APBN yang *rigid* dan kaku. Ahli kelembagaan MCA-I, **Gamar Ariyanto**, yang sejak semula terlibat dalam penyusunan Perpres No. 80/2011 menyatakan bahwa menyatakan bahwa mekanisme keuangan negara yang digunakan sebagai dasar pengoperasian Perpres 80/2011 masih belum memberikan petunjuk yang mudah untuk digunakan mengelola keuangan dengan mekanisme keuangan lembaga *trust fund*. Padahal apabila dibandingkan dengan lembaga yang sama diluar negeri, *trust fund* selalu diberikan kewenangan untuk dapat mengelola keuangannya sendiri yang nota bene-nya berasal dari hibah lembaga donor, dan bahkan dapat melakukan investasi di sektor komersial. Ini yang menyebabkan dana perwalian tidak dilirik lagi oleh kementerian/lembaga lain dan kalah bersaing dengan lembaga yang menerapkan model pengelolaan Badan Layanan Umum (BLU) yang diberikan kewenangan untuk mengatur rencana bisnis anggarannya sendiri.

Dengan akan segera berakhirnya Program Compact pada awal tahun 2018 nanti, maka keberadaan MCA-I sebagai salah satu *pioneer* dana perwalian di Indonesia juga akan berakhir. Nantinya, ICCTF akan menjadi satu-satunya dana perwalian yang masih eksis di Indonesia. Keberlangsungan model dana perwalian di Indonesia tentunya sangat tergantung dari upaya pemerintah Indonesia untuk memperbaiki berbagai kelemahan pengelolaan dana perwalian yang ada saat ini. Selain hal tersebut, keberhasilan MCA-I dan ICCTF juga turut memberikan pengaruh terhadap masa depan lembaga dana perwalian di Indonesia. Apakah masih akan ada lagi kementerian/lembaga yang tertarik untuk membentuk dana perwalian dibawah naungannya? atau pasca berakhirnya Program Compact pada tahun 2018 akan menjadi pertanda akhir dari dana perwalian di Indonesia? Kita serahkan kepada para pengambil kebijakan pemerintah untuk menjawabnya. •