

LAPORAN KAJIAN TRUST FUND/DANA PERWALIAN DAN PENDANAAN MASYARAKAT SIPIL UNTUK DEMOKRASI DI INDONESIA

OLEH KEMITRAAN BAGI PEMBARUAN TATA PEMERINTAHAN

Jakarta, 2014

GLOSARY RINGKASAN

1. BAB IPENDAHULUAN
2. BAB II MEMPERTIMBANGKAN TRUST FUND/DANA PERWALIAN UNTUK PENGEMBANGAN DEMOKRASI DI INDONESIA
3. BAB III PENGALAMAN INGGRIS DAN SWEDIA DALAM MENDANAI CSO
4. BAB IV PENGALAMAN KOREA SELATAN MENDUKUNG CSO
5. BAB V PENGALAMAN INDONESIA DALAM PENDANAAN BANTUAN HUKUM
6. BAB VI KESIMPULAN DAN REKOMENDASI UNTUK INDONESIA
7. DAFTAR PUSTAKA

GLOSSARY

APBN: Anggaran Pendapatan Belanja Nasional.

BTD: Balkan Trust for Democracy adalah inisiatif 10 tahunan yang mendukung demokrasi, good governance, dan integrasi Eropa-Atlantik di Eropa Tenggara.

Page | 3

Council of Europe: Dewan Eropa adalah organisasi hak asasi manusia terkemuka di Eropa, mencakup 47 negara anggota, 28 di antaranya adalah anggota Uni Eropa. Semua Dewan negara anggota Eropa telah mendaftar untuk Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia, perjanjian yang dirancang untuk melindungi hak asasi manusia, demokrasi dan supremasi hukum.

Council of Europe Development Bank (CEB): Bank pembangunan multilateral dengan fokus pada program sosial. Didirikan pada 16 April 1956 dalam rangka untuk menghasilkan solusi terhadap masalah-masalah pengungsi. Kini ruang lingkup kerjanya telah semakin melebar ke sektor lain, mencakup tindakan langsung yang berkontribusi terhadap penguatan kohesi sosial di Eropa.

Compact: Koalisi Pemerintah dan Organisasi Masyarakat Sipil yang bekerja secara efektif dalam kemitraan untuk kepentingan masyarakat dan warga di Inggris. Compact adalah kesepakatan antara pemerintah dan sektor sukarela dan komunitas (organisasi sukarelawan, badan amal, kelompok masyarakat yang independen, dll) yang menguraikan cara kerja yang meningkatkan hubungan mereka untuk keuntungan bersama.

CSO/OMS: Civil Society Organization/Organisasi Masyarakat sipil.

Dana Abadi (*Endowment Fund*): Dana yang dimiliki oleh sebuah organisasi amal di mana donor telah memberlakukan pembatasan yang melarang sebagian atau seluruh dana dibelanjakan saat ini. Pengertian lebih khusus, dana abadi adalah dana investasi yang didirikan oleh institusi di mana penarikan reguler dari modal yang diinvestasikan digunakan untuk operasi yang sedang berlangsung atau tujuan tertentu lainnya. Dana abadi yang sering digunakan oleh organisasi nirlaba (NGO, CSO), universitas, rumah sakit dan gereja. Mereka didanai oleh sumbangan, yang dapat dikurangkan dari pajak untuk donor.

FIF (*Financial Intermediary Funds*): Pengaturan keuangan yang biasanya memanfaatkan berbagai sumber daya publik dan swasta dalam mendukung inisiatif internasional, memungkinkan masyarakat internasional untuk memberikan respon langsung dan terkoordinasi dengan prioritas global. Kebanyakan FIFs telah mendukung program-program global sering terfokus pada penyediaan barang publik global, termasuk penyakit menular, respon terhadap perubahan iklim, dan ketahanan pangan.

GMF: German Marshal Plan Fund adalah think tank kebijakan publik dan pemberi hibah institusi Amerika nonpartisan yang didedikasikan untuk mempromosikan kerjasama dan pemahaman yang lebih besar antara Amerika Utara dan Eropa.

Human Right Trust Fund (HRTF): Pengelola dana perwalian yang didirikan pada bulan Maret 2008 oleh Norwegia sebagai inisiator dan kontributor pendiri, dan Dewan Bank Eropa (CEB: Council of Europe Development Bank). Sejak pembentukannya, Jerman, Belanda, Finlandia, Swiss dan Inggris juga bergabung di HRTF.

ICCTF: Indonesian Climate Change Trust Fund adalah badan pendanaan nasional yang bertujuan untuk mengembangkan cara-cara inovatif untuk menghubungkan sumber-sumber keuangan internasional dengan strategi investasi nasional. Dibat oleh Pemerintah Indonesia, ICCTF bertindak sebagai katalis untuk menarik investasi dan untuk melaksanakan berbagai mekanisme pembiayaan alternatif untuk mitigasi dan adaptasi program perubahan iklim.

ID-BEC: Basic Education Capacity Trust Fund.

ID-DSF: Indonesian Decentralization Support Facility.

ID-IS: Trust Fund for Indonesia Infrastructure Support.

ID-TIF: Indonesia Multidonor for Trade and Investment Fund.

ID-ACH: Multidonor Fund for Aceh and Nias.

ID-PNP: Program for Community Development.

ID-PFM: Indonesia Support for Public Financial Management Multidonor Trust Fund.

KEHATI (Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia): Sebuah yayasan di Indonesia yang menghimpun dan mengelola sumberdaya yang selanjutnya disalurkan dalam bentuk dana hibah, fasilitasi, konsultasi dan berbagai fasilitas lain guna menunjang berbagai program pelestarian keanekaragaman hayati Indonesia dan pemanfaatannya secara adil dan berkelanjutan.

MCA: Millennium Challenge Account-Indonesia (MCA-Indonesia) adalah lembaga wali amanat yang dibentuk oleh Pemerintah Indonesia sebagai pelaksana Program Compact.

NGO: Nongovernment Organization. istilah yang biasa digunakan untuk sebuah organisasi yang bukan merupakan bagian dari pemerintah atau organisasi bisnis konvensional.

ODA (Official Development Assistance): Istilah yang diciptakan oleh Komite Bantuan Pembangunan atau the Development Assistance Committee (DAC) dari OECD untuk mengukur bantuan. ODA banyak digunakan sebagai indikator aliran bantuan internasional. Ini mencakup beberapa pinjaman.

OECD (The Organization for Economic Cooperation and Development): sebuah forum dimana pemerintah dari 34 negara demokrasi dengan ekonomi pasar bekerja sama, serta dengan lebih dari 70 negara non-anggota untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, kemakmuran, dan pembangunan berkelanjutan.

Partnership for Governance Reform (PGR atau Kemitraan): Sebuah organisasi multipihak yang bekerja dengan badan-badan pemerintah, organisasi-organisasi internasional dan lembaga swadaya masyarakat untuk memajukan reformasi di tingkat lokal, nasional, dan regional. Kemitraan (Partnership) membangun hubungan penting antara semua tingkat pemerintahan dan masyarakat sipil untuk meningkatkan tata pemerintahan yang baik di Indonesia secara berkelanjutan.

PMU (Project Management Unit): Unit Pengelola Proyek.

SC: Steering Committee.

Swedish International Development Cooperation Agency (Sida): Agensi pemerintah dari Menteri Luar Negeri Swedia. Sida bertanggung jawab untuk pengelolaan sejumlah besar dana yang digunakan untuk asistensi pengembangan Swedia untuk negara- negara berkembang, terutama pengentasan kemiskinan dan penguatan masyarakat sipil di dunia.

TF: Trust Fund/Dana Perwalian: dana yang terdiri atas berbagai aset yang dimaksudkan untuk memberikan manfaat bagi individu atau organisasi. Dana perwalian disediakan oleh pemberi untuk menyediakan keamanan finansial bagi seorang individu atau organisasi, seperti untuk orang yang mendapat beasiswa, penerima dana amal atau organisasi non-profit lainnya.

TC: Technical Committee.

UN Women Trust Fund: mekanisme hibah global terkemuka yang dibuat khusus dan didedikasikan untuk menangani kekerasan terhadap perempuan dan anak perempuan dalam segala bentuknya.

RINGKASAN

Kajian kepada pengalaman berbagai negara yakni Inggris, Swedia dan Korea Selatan menunjukkan adanya (a) praktik dan kebijakan untuk menyediakan dukungan pendanaan pemerintah kepada CSO; (b) di Inggris sudah dimulai sejak tahun 1970an, di Swedia sejak 1952, dan di Korea Selatan sejak 1980an sesudah era demokrasi.

Page | 6

Pengalaman ketiga negara itu juga menunjukkan ciri khas atau keunikan masing masing negara. Di Inggris, kerjasama antara CSO dan Pemerintah berbasiskan pada perjanjian dan kesepakatan antara pemerintah/kantor perdana menteri dengan komunitas CSO yang disebut sebagai *Compact*. Di Swedia, pemerintah bekerjasama dengan CSO dengan model korporatis yakni adanya 15 perwakilan CSO nasional, dan CSO inilah yang selanjutnya melakukan kerjasama di tingkat pelaksanaan. Di Korea Selatan, ada 2 Undang-Undang (UU) yang memajukan dan memberi dukungan kepada CSO dan memandatkan pemerintah menyediakan dana untuk peran dan kegiatan CSO

Pengalaman mereka juga memperlihatkan adanya dua skema dukungan dana kepada CSO (i) dukungan *melalui* CSO untuk berbagai bidang prioritas pembangunan; (ii) dukungan *kepada* CSO untuk program dan kegiatan CSO sendiri; skema dan bentuk dukungan beragam mulai dari hibah proyek, co-financing/matching grants, dukungan core support/kelembagaan, dukungan berjangkauan hingga dukungan untuk penguatan kapasitas CSO.

Hingga 16 tahun sesudah era reformasi, Indonesia tidak memiliki praktik, tradisi dan kebijakan yang sepenuhnya mengakui dan mendukung pendanaan kepada CSO. Indonesia juga belum memiliki 2 UU yang memajukan peran CSO seperti yang ada dalam kasus Korea Selatan. Indonesia juga tidak mengakui perwakilan korporatis CSO nasional ala Swedia yang korporatis (10-15 CSO nasional yang dianggap mewakili seluruh spektrum kegiatan CSO).

Namun demikian, Indonesia telah memiliki 2 regulasi yang dapat dikembangkan untuk mendukung dan menyediakan pendanaan pemerintah kepada CSO. Tahun 2011 menjadi tahun yang bersejarah dalam konteks pendanaan APBN kepada CSO. Pertama, lahirnya UU Bantuan Hukum tahun 2011, yang di dalamnya mewajibkan dana pemerintah untuk bantuan hukum yang dilaksanakan oleh CSO Indonesia yang bergerak dalam bantuan hukum dan hak asasi manusia.

Kedua, lahirnya peraturan Presiden No. 80 tahun 2011 tentang Dana Perwalian. Dasar hukum ini menjadi landasan hukum utama bagi berjalannya skema pendanaan model *Trust Fund*/Dana Perwalian. Dasar hukum ini memberi payung hukum bagi dua *trust fund* nasional yaitu ICCTF dan MCA.

Dengan UU Bantuan Hukum itu, kini telah ada 310 CSO yang bekerja memberikan bantuan hukum dengan dana APBN melalui proses hibah terbuka melalui Kemenhukham. Dengan Perspres No. 80 2011, Indonesia kini sedang menjalankan dua Dana Perwalian yaitu Dana Perwalian perubahan Iklim/ICCTF dan Dana Perwalian MCA-Indonesia, yang memungkinkan CSO menerima dana, meski skemanya lebih kepada model “bantuan *melalui* CSO”, dan bukan “bantuan *kepada* CSO”.

Belajar dari pengalaman negara-negara tersebut, Indonesia memiliki tiga pilihan.

- (1) Memulai kebijakan baru *tingkat tinggi*, seperti model Inggris, dengan menunjuk dan menugaskan pejabat setingkat menteri untuk memajukan peran CSO melalui dukungan pendanaan. Unit CSO dapat dibentuk di bawah kantor presiden untuk melaksanakan kebijakan ini. Di Inggris dikoordinasi di bawah kantor perdana menteri. Pilihan ini merupakan pilihan ambisius dan transformatif.
- (2) Pilihan kedua mengajukan *UU baru* yakni UU Peran/dukungan kepada CSO seperti model Korea Selatan, yang di dalamnya mengadung kewajiban pemerintah untuk menyediakan pendanaan kepada CSO. Pilihan ini akan makan waktu tetapi akan awet dalam jangka panjang; Model ini mirip dengan upaya melahirkan UU Bantuan Hukum Nasional Tahun 2011.
- (3) Pilihan ketiga, dan yang ini kiranya lebih realistis, mengambil langkah *melanjutkan kebijakan/regulasi/kelembagaan* yang ada yakni memanfaatkan regulasi Perpres No. 80 Tahun 2011 tentang Dana Perwalian, dengan membentuk *Trust Fund*/Dana Perwalian Demokrasi, yang di dalamnya ada ruang untuk melakukan dukungan dana kepada CSO.

Tinjauan mengenai pengalaman berbagai Trust Fund atau Dana Perwalian memperlihatkan telah bahwa skema *Trust Fund* telah banyak digunakan oleh banyak lembaga, termasuk Bank Dunia, IMF, *Council of Europe*, *Balkan Trust for Democracy* dan pemerintah Indonesia sendiri (ICCTF dan MCA). Bank Dunia merupakan pengelola dana perwalian terbesar dalam skala global. Tipologi *trust fund* atau Dana Perwalian ini cukup beragam, antara lain (i) Sumber dana : tunggal atau multi; (ii) Penerima : tunggal atau multi; (iii) Cakupan: satu tema, satu negara atau satu regional/lintas negara. Ciri terpenting dari trust fund adalah mengelola *Trust Fund* bukan hanya perkara bagaimana membelanjakan dengan tepat, tetapi juga bagaimana langkah mengembangkan dana dengan baik (investasi dan *fund rising*).

Belajar dari berbagai praktik *Trust Fund* (TF) yang ada, secara garis besar ada dua model TF yaitu (i) model pemerintah seperti dalam kasus MCA dan ICCTF, dan (ii) model nonpemerintah seperti dalam kasus BTM dan juga Kehati. Model nonpemerintah lebih merujuk kepada Dana Abadi yang bertumpu kepada satu sumber dana, dan mensyaratkan adanya tingkat kepercayaan tinggi kepada lembaga pengelolanya. Sementara model pemerintah memungkinkan meluasnya sumber dana tetapi mensyaratkan jaminan suara pemberi dana dalam tata kelola dan pengambilan keputusannya.

TF Demokrasi atau Dana Perwalian Demokrasi layak diwujudkan. Tiga situasi memberikan justifikasi adalah: (a) melihat kemampuan ruang fiskal dalam APBN Indonesia, melihat volume APBN yang Rp. 2000 Triliun, maka mengalokasikan dana pemerintah sebesar 50-100 Miliar pertahun adalah sangat bisa; (b) melihat nilai strategis pembangunan demokrasi, sesuai dengan prioritas pemerintah untuk partisipasi warga, memperkuat kebhinekaan dan peranan kaum perempuan; dan (c) dengan belajar dari pengalaman nyata ICCTF dan MCA.

Belajar dari pengalaman selama ini, yang harus dihindari adalah menjadikan CSO sebagai pelaksana saja dari prioritas atau program atau dana pemerintah atau dana lembaga donor. Hal ini terbukti telah melumpuhkan kemandirian, otonomi dan keberlanjutan CSO Indonesia. Oleh karena itu, pokok penting yang harus menjadi prinsip dalam pembentukan TF Demokrasi adalah pentingnya menyediakan dua skema

pendanaan untuk menjamin otonomi, kemandirian dan pluralitas komunitas CSO, yakni (i) dukungan *kepada* program-program CSO, yang artinya CSO dapat mengembangkan program prioritas mereka termasuk memperkuat kelembagaan dan kapasitas SDM dan organisasinya dan (ii) dukungan *melalui* CSO (CSO sebagai pelaksana dari program prioritas pemerintah).

Secara kelembagaan dan operasional, TF Demokrasi dapat dibentuk model pemerintah, yakni merujuk pada model ICCTF dan model MCA. Dengan dasar hukum Peraturan Presiden No. 80 Tahun 2011 yang mengizinkan pembentukan Dana Perwalian untuk pengembangan dan penguatan kualitas demokrasi di Indonesia. Kelebihan model ini adalah peluang untuk menarik sumber dana dari sumber lain (multi- sumber dana). ICCFTF terbukti dapat menarik berbagai sumber dana. Berikut ini usulan rencana TF Demokrasi dengan ciri-cirinya secara ringkas:

| Dimensi | Pilihan-pilihan |
|-----------------------------|---|
| Tujuan | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Memperkuat kualitas demokrasi di Indonesia ✓ Memperkuat partisipasi warganegara dan CSO yang bekerja dalam isu-isu kebijakan demokrasi dan tata pemerintahan ✓ Memperkuat partisipasi dan suara kaum perempuan, youth, diffable dan Lansia dalam pengambilan kebijakan baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal |
| Skema Pendanaan kepada CSO | <ul style="list-style-type: none"> • Dukungan <i>Kepada</i> CSO • Dukungan <i>Melalui</i> CSO |
| Dasar Hukum/regulasi | Perpres 80/2011 (sudah ada) Instruksi Presiden/Keputusan menteri Bappenas tentang Dana Perwalian Pengembangan Demokrasi dan Masyarakat Sipil (belum ada) |
| Majelis Wali amanat/Trustee | Tokoh-tokoh yang dipercaya mewakili <ol style="list-style-type: none"> a. 1 orang Kantor Presiden b. 1 orang Kemenkau c. 1 orang Bappenas d. 1 orang wartawan senior e. 1 orang tokoh masyarakat/akademisi f. 1 orang pemerintah daerah g. 1 orang CSO/tokoh perempuan |
| PMU | Nonpemerintah/Kemitraan |
| Pengaturan Kelembagaan | MWA sebagai pengambil keputusan tertinggi/Trustee Susunan MWA sesuai dengan Perpres no 80 th 2011 PMU yang terdiri dari dua bagian <ol style="list-style-type: none"> a. Pengelola dan manajemen program-proyek b. Fund Manajer yang mengembangkan dana/Perjanjian |

| | |
|----------------------------|--|
| | kerjasama dengan Fund Manager profesional/Bank |
| Jangka waktu | 10 tahun |
| Dokumen kelembagaan | <ul style="list-style-type: none"> • Term of Reference TF Demokrasi. • Rencana Kerja Prioritas 4 tahun /Area Intervensi tiap tahun dan selama 4 tahun (strategic Plan) • Bussines Plan, termasuk didalamnya pengembangan dana • SOP-SOP (Keuangan, Hibah Kompetitif, Pelaporan, Indikator kerja/KPI) • Kode Etik bagi PMU |
| Sumber dana Jumlah Dana | <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Indonesia, Lembaga Donor dan Sektor Swasta • Rp 100 miliar –donor (10 juta dolar); Rp. 100 miliar – pemerintah Indonesia; Rp. 100 Miliar- donor swasta |

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Pengelolaan dana perwalian ditujukan untuk dapat memberikan kontribusi terhadap kemajuan dalam satu bidang. Keragaman dana perwalian atau *trust fund* juga semakin bertambah seiring dengan waktu. Mekanisme pengumpulan dana dan jenis pengelolaan dana kolektif pun memiliki karakteristik tersendiri bergantung kepada penerima manfaat dari dana serta tujuan dari pengumpulan dana.

Keragaman dari dana kolektif ini di Indonesia adalah suatu potensi yang dapat dimanfaatkan namun sayangnya belum ada satu studi yang mampu memetakan potensi serta penggunaan dari dana. Pemetaan terhadap fungsi, jenis, dan metode pengelolaan akan menjadi potensi dalam membiayai program-program pembangunan. Potensi ini diharapkan dapat digunakan secara maksimal dan dapat diluaskan manfaatnya untuk membiayai transformasi demokrasi di Indonesia.

Peran CSO atau Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) sebagai *watchdog* dan aktor advokasi kebijakan menjadi tidak tergantikan dalam proses penguatan demokrasi. Transisi demokrasi di Asia seperti yang terjadi di Korea Selatan, Filipina dan Pakistan terjadi akibat adanya tekanan dari OMS¹. Sejatinnya Fungsi OMS dalam konteks yang lebih luas mencakup: 1) memastikan adanya akuntabilitas pemimpin politik dan pejabat publik; dan 2) mengadvokasikan kepentingan dari grup yang termajinalisasi.

Dalam bentuk nyata, OMS juga dapat berperan untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum, memberikan layanan paralegal kepada masyarakat miskin, ataupun bekerja sama dengan media untuk menyelidiki kemungkinan penyelewengan kekuasaan yang dilakukan oleh pejabat publik. Dalam konteks Indonesia, OMS telah diakui sebagai aktor penting dalam proses demokratisasi,

¹Cheema, Shabbir, G. 2011. *Engaging Civil Society to Promote Democratic Local Governance: Emerging Trends and Policy Implications in Asia*. Working Paper No 7 from Swedish International Centre for Local Democracy.

pergantian rezim, dan adanya dialog publik mengenai pemerintahan yang baik, akuntabilitas, dan transparansi badan publik².

Terkait dengan peran CSO/OMS yang telah digambarkan dalam paragraf sebelumnya, OMS harus mengembangkan kapasitasnya dalam beberapa arena agar dapat menggerakkan dan mengorganisir komunitas. Lebih jauh lagi, agar dapat berhubungan dengan konstituen terkait isu-isu pembangunan, dalam rangka melindungi masyarakat yang terlanggar haknya, untuk memfasilitasi warga agar dapat terlibat dalam proses deliberasi di bidang administrasi publik, pemerintah dan badan multilateral, dan juga memberikan pendidikan kewarganegaraan dan pengetahuan yang berasal dari ahli pembangunan, serta berhubungan dengan pengalaman dan aspirasi masyarakat (Tomlinson dan Wanjiru, 2010).

Page | 12

Berdasarkan paparan di atas, menjadi sangat penting bagi Indonesia sebagai Negara untuk memiliki OMS yang kuat dan memiliki kapasitas yang memadai. Berdasarkan beberapa studi yang dilakukan sebelumnya, diketahui bahwa OMS di Indonesia memiliki beberapa tantangan mendasar untuk dapat menjalankan perannya sebagai *watchdog* ataupun mitra pembangunan bagi pemerintah. Beberapa tantangan yang dicatat adalah³ kurangnya sumber daya manusia dan keuangan, ketidakmampuan untuk menjangkau OMS yang terutama yang berada di tingkat nasional, rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap OMS, adanya kecurigaan mutual antara OMS dengan pemerintah, posisi tawar yang lemah, serta landasan hukum yang kurang memadai.

Partnership for Governance Reform percaya bahwa penguatan terhadap seluruh aktor baik Negara ataupun non Negara dalam memajukan demokrasi harus segera dilakukan. Demokrasi Indonesia saat ini dikatakan masih prosedural sehingga rentan akan korupsi, kolusi, maupun disintegrasi. Keterbatasan kapasitas setiap aktor dalam

² Cheema, Shabbir, G. 2011. *Engaging Civil Society to Promote Democratic Local Governance: Emerging Trends and Policy Implications in Asia*. Working Paper No 7 from Swedish International Centre for Local Democracy.

³ Suharko, 2007. *The Limits of Indonesian CSOs in Promoting Democratic Governance*. PP 489

membangun pilar demokrasi kerap kali disoroti sebagai masalah utama dalam proses demokratisasi di Indonesia.

Pengalaman selama ini memperlihatkan bahwa aktor CSO terbatas dalam hal yaitu: 1) Kemampuan dalam memformulasikan bahan untuk advokasi; 2) Kemampuan untuk menjangkau komunitas; 3) Kepemimpinan yang solid; 4) Manajemen dan pengelolaan sumber daya manusia maupun keuangan dan 5) Kemampuan untuk berkomunikasi dengan pemerintah maupun komunitas secara efektif. Akar permasalahan utama adalah tidak adanya pendanaan utama (*core funding*) yang dapat membantu penguatan kapasitas ataupun pendanaan aktivitas advokasi. Melihat pentingnya pembiayaan dan peran OMS dalam konteks transformasi demokrasi di Indonesia, maka sebuah kajian mengenai sumber pendanaan yang bersumber dari publik perlu untuk dilakukan. Adapun tujuan ini akan menjadi landasan dasar untuk penyusunan program di masa depan, dan referensi untuk penguatan OMS ataupun proses transformasi di Indonesia.

Terdapat dua alasan utama mengapa pendanaan bersumber publik dapat digunakan untuk penguatan OMS dan juga proses transformasi demokrasi di Indonesia yaitu: 1) Dana yang berasal dari publik harus ditujukan untuk kepentingan masyarakat. OMS dalam hal ini merupakan perwakilan dari masyarakat, dan merupakan wadah dalam menyuarakan aspirasi masyarakat ataupun kaum yang termajinalisasi. Selain daripada itu, OMS memiliki kontribusi langsung kepada masyarakat dan mempunyai jaringan langsung kepada masyarakat, sehingga dana ini secara langsung akan memberikan manfaat kepada masyarakat secara luas; dan 2) Demokrasi merupakan infrastruktur untuk pembangunan. Sistem demokrasi menjamin adanya perwakilan dari masyarakat, pemerintahan yang akuntabel dan terbuka yang mana seluruhnya menjamin kesejahteraan dan *social wellbeing*. Kestabilan politik juga kerap kali dikaitkan dengan demokrasi, dimana pemerintahan yang stabil nantinya diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dalam satu Negara. Studi yang akan dilakukan juga akan membangun argumentasi lain yang mendukung pembiayaan aktor nonnegara dalam proses transformasi di Indonesia

Selanjutnya, pendanaan yang stabil dan juga berkelanjutan dibutuhkan untuk mendukung proses transformasi demokrasi. Oleh karena itu, referensi terkait jenis, modalitas dan mekanisme pendanaan yang bersumber dari publik untuk proses ini akan menjadi penting.

Studi yang akan dilakukan ini akan berusaha untuk memberikan gambaran dan perbandingan Negara lain yang sudah melakukan pendanaan bersumber dari publik untuk proses transformasi demokrasi. Perbandingan model yang sudah ada di Indonesia sekarang akan menjadi fokus, sementara model di Negara lain dapat dijadikan sebagai acuan di masa depan. Selain itu, peraturan yang mendukung regulasi terhadap model pendanaan yang bersumber publik ini juga akan dibahas sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari penerapan mekanisme pendanaan kolektif ini.

Kajian yang dilakukan juga akan menjawab pertanyaan spesifik seperti jenis pendanaan apa yang dapat diterapkan di Indonesia? apa model yang paling tepat untuk digunakan di Indonesia? Apa saja peluang untuk penggalangan dana kolektif (*trust fund*) di Indonesia? Apa kerangka peraturan yang dapat mendukung dan apa saja kerangka regulasi lainnya yang dibutuhkan? Dan Apa saja langkah-langkah yang harus dilakukan agar pembiayaan berkelanjutan untuk proses transformasi demokrasi dapat berlangsung?

Dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan ini, maka PGR akan merekrut tim peneliti untuk melakukan kajian. Proses kajian ini akan berlangsung kurang lebih 2 bulan dengan tahapan-tahapan yang dijelaskan di bawah. Kajian ini nantinya akan memberikan referensi langsung untuk program penguatan peran masyarakat sipil, dan proses transformasi demokrasi di Indonesia. Selain itu kajian juga akan menjadi bahan advokasi dalam penguatan masyarakat sipil serta pijakan awal untuk ide pembiayaan transformasi demokrasi melalui dana kolektif.

1.2. TUJUAN

1. Memetakan jenis-jenis pendanaan kolektif yang bersumber dari publik di Indonesia dan Negara lain

2. Memberikan gambaran terkait pengelolaan *trust fund* di Indonesia dan Negara lain
3. Menganalisa perbedaan dan persamaan dari setiap jenis *trust fund* yang ada di Indonesia
4. Memetakan pola-pola pendanaan masyarakat sipil dalam konteks transformasi dan konsolidasi demokrasi
5. Merumuskan strategi pendanaan masyarakat sipil Indonesia dalam mendukung transformasi demokrasi Indonesia sebagai bahan advokasi mengenai kebutuhan, kelayakan dan mekanisme pendanaan CSO sambil tetap memastikan kemandirian dan otonomi CSO dalam konteks memajukan prioritas pembangunan Indonesia 5 tahun ke depan.

1.3. METODOLOGI

Dua kata kunci dari kajian ini adalah Trust Fund atau Dana Perwalian dan Pendanaan CSO oleh pemerintah. Dua pertanyaan utama membimbing kajian ini. Pertama adalah mengapa dan bagaimana sebuah Trust Fund dijalankan; Kedua, bagaimana praktik pendanaan pemerintah kepada CSO di berbagai Negara demokrasi baik Negara maju maupun Negara menengah.

Indonesia juga memiliki pengalaman mendanai barang publik termasuk melalui CSO yakni melalui program Bantuan Hukum, sehingga hal ini juga layak dipelajari. Melalui UU Bantuan Hukum, pemerintah menyelenggarakan dukungan kepada pembelaan hukum warga miskin melalui dukungan kepada pengacara dan kantor-kantor bantuan hukum nonpemerintah.

Pengalaman dan praktik di Inggris dan Swedia dipilih karena praktik pendanaan kepada CSO yang telah lama sejak era tahun 1960an. sementara Korea Selatan dipilih karena demokratisasi di Korea Selatan pasca rejim otoriter tidak jauh berbeda dengan Indonesia yakni di dekade 1980an (demokratisasi di Indonesia di 1990an).

Bahan-bahan sekunder yang terdiri dari Kajian, Laporan-laporan dan karya-karya ilmiah dikumpulkan dari berbagai sumber. Dengan demikian, Kajian ini bersifat *desk*

review atau *literature review*. Lebih dari 60 bahan kajian telah menjadi bahan rujukan dari kajian ini. Kajian ini sudah berupaya bertumpu pada bahan-bahan yang dapat dipercaya dan sebisa mungkin menggunakan data-data yang terkini.

Kajian dilakukan dengan membuat studi kasus masing-masing subyek (i) studi kasus Trust Fund untuk melihat trend dan perkembangan penggunaan TF dalam berbagai bidang kebijakan dan program; (ii) Studi kasus Inggris dan Swedia; (iii) studi kasus Korea Selatan; dan (iv) Studi Kasus pendanaan Bantuan Hukum di Indonesia. Page | 16

Lokakarya di antara tim peneliti juga dilakukan sebanyak 3 kali, yang masing-masing membahas (i) rancangan laporan tiap studi kasus; (ii) draft masing-masing laporan; (iii) membahas pelajaran dan rekomendasi dari keseluruhan studi kasus. Peer review telah dilakukan kepada masing-masing laporan. Sementara laporan final juga diperbaiki melalui peer review dengan pihak Kemitraan.

BAB 2

MEMPERTIMBANGKAN TRUST FUND/DANA PERWALIAN UNTUK DEMOKRASI DI INDONESIA

2.0. Pengantar

Trust Fund atau Dana Perwalian dapat diartikan sebagai dua hal sekaligus (a) sebagai sumber dana dan (b) merupakan wahana pendanaan. TF banyak digunakan untuk kegiatan dan intervensi mengatasi masalah pembangunan dan demokrasi. Dari berbagai pengalaman pelaksanaan TF, secara umum, TF digunakan untuk (i) mengatasi gap pendanaan; (ii) untuk memfokuskan pada tema prioritas atau negara prioritas; (iii) memperluas skala intervensi atau proyek yang sudah ada; (iv) menarik lebih banyak dana.

Berbagai lembaga besar yang bergerak dalam bidang pembangunan dan Hak Asasi Manusia dan Demokrasi telah menggunakan dan atau memiliki TF. Mulai dari Bank Dunia, IMF, *Council of Europe* (Human Rights Trust Fund), hingga lembaga- lembaga di bawah PBB (*UN Women Trust Fund*). Pada lembaga pembangunan, dapat disebut IMF dan Bank Dunia serta UN. Di IMF, pembentukan TF untuk memenuhi tingginya permintaan bantuan teknis kepada IMF dan juga untuk koordinasi antara lembaga. Di Bank Dunia, TF penting untuk memulai atau mengatasi masalah masalah baru yang pendanaannya masih terbatas. Pada kelompok lembaga Ham dan Demokrasi, dapat disebut, *Council of Europe*, *Balkan Trust Fund for Democracy* yang diprakarsai oleh *German Marshall Plan of United States*. Di *Council of Europe*, TF digunakan untuk menjaring dukungan berbagai sumber dana/lembaga donor untuk pemajuan demokrasi dan hak asasi manusia di negara-negara anggota Uni Eropa yang baru, terutama di daerah Balkan.

Ragam TF Berbagai Lembaga

| Nama | Alamat |
|---|---|
| 1.UN Women Trust Fund | http://www.unwomen.org/en/trust-funds/un-trust-fund-to-end-violence-against-women Page 18 |
| 2. IMF Topical Trust Fund on Managing Natural Resource Wealth | https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10497.htm |
| 3.Council of Europe -The Human Rights Trust Fund | http://www.coe.int/t/dghl/humanrightstrustfund/default_en.asp |
| 4.WB Trust Funds and Partnership | 2013 Trust Fund Annual Report World Bank |
| 5. ICCTF-Indonesia | http://www.icctf.or.id/ |
| 6. Balkan Trust Fund for Democracy (BTD) | http://www.gmfus.org/grants-fellowships/grantmaking-programs/balkan-trust-for-democracy/ |

Secara makro, pada periode 2007-2008, kedudukan dana TF dalam arsitektur dana bantuan pembangunan internasional (ODA) menduduki tempat ketiga, sesudah dana Bilateral dan dana Multilateral. Menurut catatan Bank Dunia, besaran total dana TF, sekitar 11 persen dari total Dana Bantuan Pembangunan internasional (ODA). Besaran dana Bilateral 70%, sementara dana multilateral 32%. Sekitar separuh dana TF dikelola oleh Bank Dunia.

TF merupakan skema pendanaan yang lebih flexible, tergantung konteks dan tujuan yang hendak dicapai. TF biasanya juga memiliki durasi yang terbatas. Sumber dana TF dapat berasal dari satu sumber maupun multi-sumber. TF merupakan bentuk pendanaan yang tertuju atau ditujukan (*targeted*) kepada tema atau sektor tertentu.

2.1. MENGAPA DANA BAGAIMANA TF

Nilai tambah TF bagi donor dibandingkan dengan skema pendanaan lain adalah (a) TF memastikan koordinasi antara lembaga donor dan menghindari duplikasi kegiatan atau proyek antara donor; (b) sementara untuk penerimanya, TF akan dapat memperluas sumber dana dan skala aksi atau proyek yang dijelankannya.

Isu kunci dari TF adalah tata kelola atau siapa yang memutuskan dan siapa yang mengelola dana tersebut. Sebagaimana namanya, TF adalah dana amanah atau dana perwalian (trust). Karena di sanalah kepercayaan dibangun dan diletakkan. Pemberi dana memberi kepercayaan kepada siapa yang mengelola dana tersebut dan bahwa dana tersebut dipercaya akan menghasilkan hasil-hasil dan capaian-capaian penting sesuai maksud dan tujuan dibentuknya TF tersebut.

Untuk menguraikan mengapa dan bagaimana TF dibentuk, berikut akan diperiksa serba singkat pengalaman tiga dana TF yang dilakukan oleh tiga lembaga, yaitu (i) Bank Dunia; (ii) Balkan Trust Fund- oleh German Marshal Plan of the United States di Balkan/Eropa Selatan; (iii) ICCTF atau Dana Perwalian Perubahkan Iklim Indonesia.

Pemilihan ketiganya dengan tujuan (a) menampilkan *tema yang beragam* dengan Bank Dunia mewakili skope intervensi pembangunan yang luas dan German Mardsall plan mewakili tema demokrasi dan ICCTF untuk soal perubahan lingkungan;

(a) mewakili *cakupan wilayah* yang berbeda; dengan Bank Dunia bersifat global, GMF regional dan ICCTF khusus untuk satu negara.

Beberapa lembaga besar seperti IMF juga memiliki sejumlah TF yang dipilah berdasarkan tema atau topik. Khusus untuk pengalaman ICTTF, akan diperiksa secara lebih rinci dan spesifik termasuk melihat tata kelola, dasar hukum, dan aspek kelembagaan sehingga dapat ditarik kendala dan peluangnya di Indonesia dan juga kelayakannya untuk diterapkan pada bidang di luar isu perubahan iklim dan lingkungan hidup.

Bank Dunia. Salah satu lembaga yang intensif menggunakan model TF adalah Bank Dunia. Bank Dunia setidaknya menggunakan 3 tipe dana TF. (i) TF yang dananya berasal dari group Bank Dunia Sendiri. (ii) TF yang dananya berasal dari pihak lain diluar Bank Dunia (*FIF-Financial Intermediary Fund*). (iii) TF yang dananya dikelola dan berasal dari IFC, unit pengembangan bisnis Bank Dunia. Berkaca pada pengalaman Bank Dunia yang luas dan bertahun-tahun dan mencakup sektor atau tema

pembangunan yang luas, setidaknya dapat diidentifikasi beberapa alasan dan peran dana TF:

Pertama, ketika dana yang ada terbatas jumlahnya, maka dana TF dapat dikembangkan untuk memperluas ketersediaan dana dengan mengundang sumber dana lainnya. Kedua, ketika dana betul-betul tidak ada. dalam kasus Bank Dunia, ketika negara yang hendak dibantu justru bukan anggota Bank Dunia atau ketika negara anggota yang dibantu justru masih menunggak utang kepada Bank Dunia. Ketiga, ketika pihak yang akan dibantu tidak merupakan pihak yang berhak dibantu dalam skema yang biasa, contohnya adalah pihak penerima adalah seperti kelompok masyarakat sipil. Keempat, untuk memperluas barang publik seperti kerja-kerja dalam bidang pengetahuan dan perubahan iklim. Kelima, untuk mendanai kebutuhan yang mendesak, seperti dalam hal bantuan atau intervensi kepada kasus-kasus pertolongan dan rekonstruksi bencana alam atau upaya-upaya untuk mencegah atau meredakan konflik sosial. Keenam, untuk memulai pendanaan sebuah pilot proyek yang kemudian dapat dilanjutkan pendanaannya ke dalam pendanaan rutin.

Bank Dunia setiap tahun telah menerbitkan laporan tahunan dana TF yang dikelolanya. Hingga bulan Juni 2013, misalnya, Bank Dunia tercatat mengelola total dana TF sebesar 83 miliar dolar. Sebagian besar atau 63% merupakan dana TF pihak lain (FIF), 32% merupakan dana Bank Dunia sendiri (IBRD) dan sisanya 2% merupakan dana dari IFC. Data Bank Dunia juga memperlihatkan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara penerima dana-dana TF terbesar dari Bank Dunia. Sebagian karena adanya bencana alam di Aceh dan selanjutnya karena program Bantuan Teknis yang terus meningkat. Termasuk di dalamnya 29 proyek aktif dengan nilai total, 4.2 miliar dolar, ditambah sekitar 2 miliar pinjaman pembangunan yang belum ditarik. Negara lain yang banyak menerima dana TF adalah Bolivia (12 proyek), Etiopia (75 proyek dengan nilai 770 juta dolar) dan juga Timor Leste.

Trust Fund di Indonesia yang dikelola Bank Dunia

| Nama | Tema/sector | Besaran Dana-Sumber (juta US) |
|---|--|--|
| 1. Basic Education Capacity Trust Fund (ID-BEC) | Pendidikan | 2009: 5 :2010: 4 Komisi Eropa dan Belanda |
| 2. Indonesian Decentralization Support Facility (ID-DSF) | Desentralisasi | 2009: 5:2010: 4 Inggris, Australia, Kanada |
| 3. Trust Fund for Indonesia Infrastructure Support (ID-IS) | Infrastruktur | 2009: 1:2010: 1 Australia |
| 4. Indonesia Multidonor for Trade and Investment Fund (ID-TIF) | Perdagangan dan Investasi | 2009: 0.1: 2010: 2 Swis dan Belanda |
| 5. Multidonor Fund for Aceh and Nias (ID-ACH) | Rekonsruksi Bencana Alam Aceh dan Nias | 2009: 107.2010: 87 ADB, Belgia, Kanada, Komisi Eropa, dll |
| 6. Program for Community Development (ID-PNP) | PNPM | 2009: 5: 2010: 9 Australia, Denmark, Belanda, dll |
| 7. Indonesia Support for Public Financial Management Multidonor Trust Fund (ID-PFM) | Pengeloalaan Keuangan Negara | 2009: 3: 2010:4 Komisi Eropa, Belanda dan Swis |

[sumber: Directory of Programs supported by Trust Fund, WB 2012]

Kelembagaan. Bank Dunia dipercaya untuk mengelola TF antara lain karena kepercayaan karena dua lembaga itu baik (i) secara teknis memiliki kemampuan untuk mengelola dana dalam jumlah yang besar dan mendeliver pogram-program; (ii) pengalaman yang mendalam dalam tema atau sektor yang dikerjakan.

Dana TF di Bank Dunia dikelola oleh Bank Dunia sendiri dengan membentuk unit khusus yang mengelola dana TF (MTIF dan PTO). Unit ini dibawah koordinasi salah satu wakil presiden Bank Dunia. Unit organisasi pengelola trust fund di kantor pusat Bank Dunia terdiri dari beberapa unit antara lain :

- *Partnerships and Trust Fund Operations (PTO)* Department—yang bertugas memberikan nasihat dan pedoman untuk usulan dan rencana trust fund termasuk mengelola proses, mengembangkan kebijakan dll.
- *Multilateral Trusteeship and Innovative Financing (MTIF)* group—yang menjalankan peran sebagai pengelola TF, biasanya dalam bentuk FIF.

- *Finance and Risk Unit (CFPFR)*—bertanggung jawab menilai sisi keuangan dan resiko management.
- *Trust Fund Accounting (ACTTF)*—bagian keuangan Trust Fund mengelola kebijakan dan akuntansi, termasuk mengelola korespondensi keuangan/pencairan keuangan.
- Legal (LEG)—biro hukum ikut serta dalam pembahasan dan menyoapkan kesepakatan hukum terkait dengan pendanaan trust fund.
- Bagian lain dari Bank Dunia yang ikut sert juga adalah the Loan Department Fiduciary and Controls Division (LOAFC), yang bertugas pengauran pencairan kepada penerima dana trust fund dan unit Corporate Resource Management (CSRRM), untuk bagian pengenaan biaya pengelolaan trust fund.
- *Trust Fund Quality Assurance and Compliance (TQC)* – memastikan kepatuhan dan baku mutu dalam pengelolaan dan pelaksanaan trust fund.

Alokasi Dana. Dana TF umumnya disalurkan melalui mekanisme hibah kompetitif dan seleksi proposal. Namun ada juga yang langsung dialokasikan kepada negara tertentu atau pihak penerima. Dalam pengalaman Bank Dunia, dana TF ada juga yang langsung disalurkan kepada negara-negara tertentu dalam bentuk Block Grants, sesuai dengan prioritas dan rencana kerja Bank Dunia. Metode Hibah kompetitif memiliki keunggulan karena memberikan kesempatan kepada semua dan masuknya inisiatif atau proyek-proyek yang bagus. Namun demikian, kekurangannya adalah pada umumnya, akan memerlukan proses yang panjang. karena prosesnya akan melalui berbagai tahapan seperti review proposal hingga persetujuan oleh pihak pengelola atau badan pengarah.

Dalam pengalaman Bank Dunia, proses Hibah Kompetitif ini bisa memakan waktu satu tahun, mulai dari *Call for proposal* hingga penentuan proposal yang terpilih dan pengumuman. Sementara metode lainnya, metode pemilihan langsung, juga memiliki kelebihan dari segi waktu dan efisiensi, tetapi dapat menimbulkan konflik kepentingan antara pengelola dana TF dengan pihak penerimanya.

Pelaporan, Pemantauan. Karena TF merupakan dana amanat, soal akuntabilitas menjadi sangat utama. Berbagai cara dan instrumen dikembangkan untuk mewujudkannya. Pengalaman Bank Dunia misalnya memperlihatkan beberapa instrumen digunakan untuk mengembangkan akuntabilitas dan pelaporan, diantaranya

- (a) Sistem Pelaporan dan Pemantuan Hibah kepada setiap lembaga donor;
- (b) Laporan Tahunan;
- (c) Lokakarya atau pertemuan berkala dengan wakil-wakil lembaga donor;
- (d) Laporan Jaminan Mutu dan
- (e) Laporan Tahunan dana TF

Dalam perkembangannya, Bank Dunia juga memperluas instrumen pengendalian, diantara (i) pembentukan *Unit Jaminan Mutu dan Kepatuhan*; (ii) *Akreditasi* kepada semua staff yang mengelola dana TF, dan akreditasi itu dilacak dan dipantau serta dilaporkan setiap tahun; (iii) *Surat Perwakilan*. Surat ini merupakan surat yang ditandatangani oleh staff yang mengelola dana TF yang berisi (a) pencairan dana telah dilakukan sesuai syarat-syarat dan ketentuan yang berlaku; (b) bahwa sistem kendali internal telah dilakukan oleh team leader. Surat ini nantinya akan menjadi bagian yang akan diperiksa oleh audit tahunan

Capaian dan Kinerja. TF dapat diukur dengan indikator teknis beberapa cara, antara lain (i) menutup gap pendanaan yang ada bagi tema atau sektor tertentu (jumlah dana yang dikumpulkan dan disalurkan); (ii) memperluas barang publik yang sangat dibutuhkan seperti berapa juta hektar hutan yang berhasil diselamatkan; (iii) memudahkan dan mencapai efisiensi (mengurangi biaya transaksi) dalam pengelolaan dan penyaluran dana kepada pihak ketiga yang sangat membutuhkan.

Selain itu, dana TF juga harus diukur dari hasil-hasil nyata yang dicapai di lapangan sesudah intervensi dilakukan, misalnya (i) pendapatan yang meningkat, (ii) akses penduduk atau warga kepada sanitasi atau air minum; (iii) pembangunan sarana fisik seperti perumahan yang dihasilkan; (iv) jumlah orang atau petani yang menikmati fasilitas atau prasarana yang dibangun dengan dana TF tersebut

Balkan Trust for Democracy (BTD). Model Dana TF juga dibentuk oleh *German Marshal Plan (GMF)* untuk pengembangan dan penguatan demokrasi di wilayah Balkan (Eropa Selatan) selama 10 tahun dari 2003 sampai 2013. GMF sendiri

merupakan lembaga persahabatan Jerman-AS untuk mengenang Marshall plan yang membangun kembali Eropa/Jerman paska perang. Lembaga ini dibentuk pada tahun 1972 dan memiliki kantor di Washington, Berlin, Paris, Belgrade dan Bucharest.

Lembaga yang dibentuk diberi nama *Balkan Trust Fund* (BTD). Berpusat di Belgrade. Dana sebesar 36 juta dolar berhasil dikumpulkan dari berbagai sumber antara lain dari dana sendiri, USAID, Charles Mott Foundation dan sebagainya. Seterusnya, berbagai lembaga donor ikut serta memberikan dana bantuan kepada dana TF.

Balkan Trust for Democracy (sumber: Balkan Trust for Democracy, Annual Report 2012)

| Overview BTF | |
|------------------------------------|---|
| Pembentukan | 2003 |
| Penutupan | 2013 |
| Pemilik/Pemrakarsa/pengelola | German Marshal Plan of United States |
| Fokus Tema | Demokrasi dan Tata Kelola pemerintah yang baik |
| Cakupan Kerja | Albania, Kosovo, Kroasia, Bosnia Herzegovina, Montenegro, Serbia, Bulgaria, Makedonia |
| Penyumbang | Endowment: GMF, USAID, Charles Mott Foundation Non-endowments/Dana Proyek: Pemerintah Belanda, Inggris, SIDA, Pemerintah Denmark, Rickefeler Brothers Fund, dll |
| Komposisi Dana | Endowment: 26, 23 juta dolar Nonendowment: 8,7 juta dolar |
| Jumlah Dana Tersalurkan sejak 2003 | 26 juta dolar |
| Jumlah proyek yang didanai | Lebih dari 1500 proyek. |
| Hasil, antara lain | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 43 ribu warga terlibat dalam kegiatan BTF <input type="checkbox"/> 63% proyek melibatkan warga dari berbagai etnis <input type="checkbox"/> 118 mekanisme yang menjalin warga dan pemerintah diperkuat atau diciptakan <input type="checkbox"/> 6 ribu lebih permintaan informasi atas pengadaan barang pemerintah diajukan dan dianalisa <input type="checkbox"/> 80 kertas kerja, 184 rekomendasi kebijakan kpd pemerintah daerah dan pusat, dan 8 diantaranya menjadi UU. |

Kegiatan utama dari BTD adalah menyediakan dana hibah kepada berbagai kegiatan dan inisiatif dalam memperkuat demokrasi di berbagai negara termasuk Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Kroasia, Kosovo, Makedonia, Moldova,

Montenegro, Rumania, and Serbia, and juga mendukung hibah kawasan untuk memajukan kerjasama dan jaringan antara lembaga di Balkan.

Dari sisi kelembagaan, BTM merupakan sebuah proyek dari German Marshall Plan of US. Mekanisme yang ditempuh oleh BTM kiranya dapat digambarkan sebagai berikut : (i) Perjanjian bilateral antara GMF dengan para donor; (ii) Pertemuan tahunan para donor dengan BTM; (iii) Manajemen dan pelaksanaan proyek oleh tim proyek/pengelola hibah BTM

Page | 25

Pada sisi operasional, BTM menggunakan dua kelembagaan untuk membantu pelaksanaan program dan proyek; yaitu adanya badan penasihat yang disebut sebagai *BTM Advisory Board Members*, yang lebih berfokus pada tata kelola dan *BTM Grants Review Committee*, yang lebih berfokus pada saran dan masukan teknis tentang kelayakan program-proyek yang didanai oleh hibah dan lembaga penerimanya.

Beberapa proyek yang dilaksanakan oleh BTM antara lain :

- ❑ *Publication: Index of Transparency at Municipal Level in Kosovo*
- ❑ *Serbian Fund Educates Youth on the Importance of Political Participation*
- ❑ *New Youth Workers Graduate in Novi Pazar*
- ❑ *Bridging Divides through Radio*
- ❑ *Youth Center Facilitates Student Participation in Decision Making in Bosnia and Herzegovina*
- ❑ *Kosovo Center for Policy and Advocacy Encourages Public Debate on Labor Law*
- ❑ *Albanian Group Explores Impact of Visa Liberalization on Mobility*

Laporan Tahunan BTM 2012 antara lain mencatat hasil-hasil sebagai berikut :

- Sejumlah 2 juta dolar lebih telah dibelanjakan untuk 103 hibah;
- 117 proyek yang sudah diselesaikan dengan nilai 2,7 juta dolar, dengan menambah nilai dana penerima sebesar 8 juta dolar lebih;
- Penggalan dana multiyears dengan hasil sebesar 310 ribu euro untuk biaya operasi (non-endowments);
- Melaksanakan evaluasi eksternal tahun ke 9.

Beberapa ciri yang penting adalah. Pertama, mencoba mengatasi keterbatasan dana untuk tema yang dianggap penting seperti pengembangan demokrasi dan tata pemerintahan kepada negara yang transisi ke demokrasi atau negara-negara yang masih otoriter seperti Albania, Serbia, Montenegro, Bosnia; Kedua, berfungsi menyalurkan dana atau grant making kepada kelompok-kelompok masyarakat sipil dan pemerintah untuk berbagai inisiatif demokrasi dan tata kelola pemerintah yang baik.

Pengalaman ICCTF. ICCTF atau Dana Perwalian untuk Perubahan Iklim di Indonesia dibentuk tahun 2009. Pemerintah Indonesia dalam hal ini Bappenas dan Kementerian Keuangan memprakarsai dana TF ini. Tujuannya pertama untuk memperluas aksi-aksi perubahan iklim di Indonesia. Tujuan kedua adalah menyediakan akses dana dan menyalurkan dana perubahan iklim dan mengatasi keterbatasan dana pemerintah.

Profil ICCTF secara singkat dapat digambarkan sebagai berikut :

| Profil ICCTF | |
|---------------------|---|
| Pendirian | 2009 |
| Pemilik | Pemerintah Indonesia |
| Pengelolaan Dana | Bappenas |
| Tujuan: | To achieve Indonesia's goals of a low-carbon economy and greater resilience to climate change. To enable the GOI to increase the effectiveness and impact of its leadership and management in addressing climate change issues |
| Mekanisme Pendanaan | Tahap 1 dan tahap 2" Innovation Fund": Hibah negara donor internasional Tahap 3 "Transformation Fund" ; KPS, CSR, Anggaran pemerintah, reflow dari Tranformation fund, pasar modal, dll |
| Pihak penerima | Tahap 1: Kementerian dan lembaga pemerintah Tahap 2: Kementerian, pemerintah daerah, perusahaan melalui skema KPS/PPP, NGO dan universitas Tahap 3: Harmonisasi keterlibatan sektor publik |
| Jumlah Dana | Komitmen lembaga donor: 18.46 juta dolar Jumlah dana didepositokan: 11,25 juta dolar Jumlah dana disalurkan pada berbagai proyek : 5.48 juta dolar |

Sumber: Kajian Frankfurt School of Management and Finance (2012)

Setidaknya ada 3 alasan mengapa ICCTF layak menjadi pelajaran. Pertama, Pengalaman ICCTF banyak menimbulkan perhatian pengambil kebijakan dan kalangan akademik. setidaknya ada dua studi yang telah dilakukan kepada ICCTF: (i) Kajian oleh ODI tahun 2014 (Halimanjaya, dkk), 2014, (ii) Kajian Frankfurt School of Management and Finance tahun 2012.

Kedua, Pengalaman ICCTF juga menarik karena masalah yang diatasi betul- betul merupakan masalah bersama yang telah dipayungi berbagai kesepakatan internasional dan pemerintah Indonesia sendiri sudah memiliki berbagai regulasi dan rencana kebijakan untuk mengatasi masalah perubahan iklim. *Ketiga*, Pengalaman ICCTF juga instruktif karena secara kelembagaan menyediakan model yang dapat diperbandingkan baik dalam hal desain kelembagaan maupun cara dan metode pemerintah Indonesia mengambil peran aktif, bersama-sama lembaga donor dan mitra- mitra lainnya seperti kelompok swasta dan masyarakat sipil.

Secara historis ICCTF merupakan buah dari berbagai proses kebijakan. Setidaknya ada dua arus kebijakan: Perubahan Iklim dan arus Efektivitas Bantuan Internasional (*Aid Effectiveness*). Beberapa peristiwa penting yang mendahului terbentuknya ICCTF dan menjadi lingkungan yang mendukung terbentuknya ICCTF adalah sebagai berikut:

- 1992- Pemerintah Indonesia meratifikasi UNFCC
- 1994- pemerintah menerbitkan UU no 6 meratifikasi UNFCC
- 2004 –pemerintah meratifikasi perjanjian Kyoto protokol
- 2007-pemerintah Indonesia menjadi tuan rumah pertemuan UNFCC COP 13.
Pemerintah juga mengeluarkan Rencana Aksi Perubahan Iklim (RAN API)
- 2008-Indonesia mengeluarkan Kebijakan “Jakarta Commitmen”
- 2009 –Pembentukan ICCTF

Pendanaan. ICCTF pada dasarnya menarik dana dari dua sumber utama, yaitu pemerintah Indonesia, pada tahap pertama dan lembaga-lembaga donor. Dari segi pemberi dana, Inggris tercatat merupakan penyumbang terbesar yaitu 86 persennya (9 juta dolar) disusul Australia dengan 1.4 juta dolar, SIDA 400 ribu dolar dan UNDP

dengan 173 ribu. Total dana yang sudah didepositokan adalah 11,4 juta dolar lebih hingga bulan Maret 2014. (Halimanjaya, dkk, 2014).

Pada tahun 2013, Bappenas telah mengalokasikan 600 juta rupiah untuk membangun dan mengembangkan kapasitas pengelolaan dana ICCTF. Pada tahun yang sama, dan untuk memastikan keberlanjutan ICCTF, Bappenas sendiri secara resmi menyatakan bahwa pemerintah juga akan memberikan iuran dana dari APBN sebesar 30-50 juta dolar (Rp. 300-500 Miliar) ke dalam ICCTF yang akan digunakan pada tahun 2015.

Selain dana iuran dari berbagai lembaga donor dan pemerintah Indonesia, ICCTF juga telah menyusun *Business Plan* yang intinya berencana untuk (a) rencana pengembangan penggalan sumber dana dan (b) rencana dan strategi investasi untuk memastikan keberlanjutan dana ICCTF. Untuk pengembangan dana, MWA ICCTF 2013 telah memutuskan menunjuk Bank Mandiri sebagai *National Fund Manager* dana amanat ICCTF. Kontrak antara MWA dan Bank Mandiri akan ditandatangani pada tahun 2014.

Dasar Hukum. ICCTF dibentuk dan dikembangkan dengan dasar hukum Peraturan Presiden no 80 tahun 2011, tentang Dana Perwalian. Dana perwalian ini diartikan sebagai “dana Hibah yang diberikan oleh satu atau beberapa Pemberi Hibah.” Perpres ini juga mengatur bagaimana lembaga wali amanat sebagai pengelola (pasal 5) bahwa: (i) Pengelolaan Dana Perwalian dilakukan oleh Lembaga Wali Amanat. (ii) Lembaga Wali Amanat dibentuk oleh Menteri/Pimpinan Lembaga setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Perencanaan dan Menteri Keuangan. (iii) Dalam hal Dana Perwalian digunakan oleh lebih dari satu Kementerian/Lembaga atau lintas sektoral, pembentukan Lembaga Wali Amanat dilaksanakan oleh salah satu Menteri/Pimpinan Lembaga terkait berdasarkan penunjukan Menteri Perencanaan, setelah mendapat pertimbangan Menteri Keuangan.

Beberapa Pokok yang penting dari Perpres no 80 tahun 2011 ini antara lain

- **Pasal 6** - Lembaga Wali Amanat terdiri dari: a. Majelis Wali Amanat; dan b. Pengelola Dana Amanat.

- **Pasal 7** - Majelis Wali Amanat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a, dipersamakan sebagai satuan kerja.
- **Pasal 8** - Majelis Wali Amanat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a, mempunyai tugas: a. menetapkan Pengelola Dana Amanat; b. menetapkan program pengelolaan Dana Perwalian; c. melakukan penarikan dana Hibah dari Pemberi Hibah; d. memerintahkan pembayaran Dana Perwalian kepada pihak-pihak yang terkait; e. melakukan proses pengadaan barang/jasa;
- **Pasal 13** - Biaya yang timbul dalam rangka pembentukan dan pengelolaan Dana Perwalian, dibebankan kepada Dana Perwalian tersebut dan/atau sumber lain sesuai Perjanjian Hibah.
- **Pasal 14** - Dana Perwalian dapat disalurkan oleh Majelis Wali Amanat kepada pelaksana kegiatan, yang terdiri dari: a. Kementerian/Lembaga; b. Pemerintah Daerah; c. Organisasi Non Pemerintah; dan/atau d. Lembaga Swasta.
- **Pasal 15** - (1) Kegiatan yang akan dibiayai melalui Dana Perwalian, diusulkan oleh Kementerian/Lembaga, Organisasi Non Pemerintah, dan/atau Lembaga Swasta kepada Majelis Wali Amanat.(2) Usulan kegiatan Kementerian/Lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1), termasuk usulan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. (3) Usulan kegiatan harus: a. berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional; b. mempertimbangkan tujuan penggunaan Hibah dan prinsip-prinsip penerimaan Hibah; dan c. mempertimbangkan pencapaian sasaran tematik Dana Perwalian.

ICCT juga dikembangkan secara lebih rinci sebagai TF nasional dengan dasar Peraturan Menteri/Kepala Bappenas no 3 tahun 2013 tentang Pembentukan Lembaga Wali Amanat Dana Perwalian Perubahan Iklim Indonesia/Indonesian Climate Change Trust Fund. Beberapa pokok penting dari Peraturan Menteri no 3/2013 ini antara lain adalah :

Pasal 4- (1) Tugas ICCTF adalah mengumpulkan, menerima dan menyalurkan dana untuk pembiayaan program dan kegiatan Penanganan Perubahan Iklim. (2)

Dalam melaksanakan tugas ICCTF menyelenggarakan fungsi: a. penyiapan, penyeleksian, pemantauan dan pelaporan program dan kegiatan Penanganan Perubahan Iklim; dan b. mendukung Pemerintah Indonesia dalam melakukan koordinasi pendanaan dengan Kementerian/ Lembaga, mitra pembangunan, organisasi masyarakat sipil, swasta, dan lembaga keuangan dalam rangka pelaksanaan program dan kegiatan Penanganan Perubahan Iklim.

Pasal 6- (1) ICCTF terdiri atas: a. Majelis Wali Amanat; dan b. Pengelola Dana Amanat (2) Dalam rangka efektifitas pelaksanaan kegiatan, MWA dapat membentuk Sekretariat.

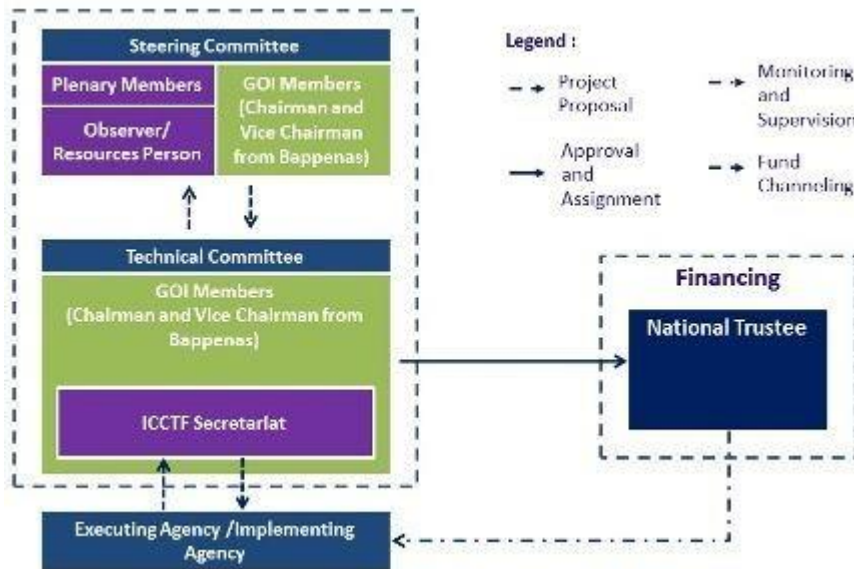
Pasal 11- (1) Anggota MWA terdiri atas: a. tiga orang perwakilan Kementerian Pembangunan Nasional/ Badan Pembangunan Nasional; b. satu orang perwakilan Kementerian Keuangan; c. satu orang perwakilan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; d. satu orang perwakilan Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat; e. Kepala Sekretariat Dewan Nasional Perubahan Iklim; f. satu orang perwakilan organisasi masyarakat sipil; g. satu orang perwakilan dari dunia usaha; h. satu orang perwakilan akademisi; dan i. satu orang perwakilan untuk setiap mitra pembangunan yang berkontribusi dana ke ICCTF

Pengaturan Kelembagaan ICCTF terdiri dari: (a) Steering Committee, sebagai pemilik dan pengambil keputusan penting mengenai alokasi dan mengesahkan atau memberi persetujuan akhir kepada proyek-proyek; (b) Technical Committee, yang bertugas membantu SC dalam menilai kelayakan sebuah proyek atau kegiatan; (c) Project Management Unit (PMU). Unit yang sehari-hari mengelola dana dan mengurus administrasi proposal dan proyek; (d) Sekretariat, yang menjadi pendukung PMU, SC dan TC

Pada perkembangannya, SC dan TC berubah dan melebur menjadi satu badan yang disebut sebagai Majelis Wali Amanah (MWA). MWA akan memiliki susunan yang tetap dengan ketua dan sekretaris. dan sebagainya. Bappenas menjadi Ketua, sekretaris dan anggota, sehingga memiliki 3 suara. Berbagai stakeholder seperti para ahli, sektor swasta dan CSO juga akan memiliki satu suara dalam MWA tersebut.

Menurut satu kajian, dampak dari pengaturan baru ini tidak lain adalah terbatasnya pengaruh donor kepada alokasi dan belanja ICCTF.

Hubungan antara lembaga-lembaga tersebut yang menggambarkan proses dan alur perencanaan dan pengambilan keputusan hingga implementasi secara sederhana dapat digambarkan dalam matrik berikut ini: Page | 31



Pelaksanaan proyek. Kelayakan sejumlah proyek yang akan didanai oleh dana ICCTF diseleksi menurut berbagai kriteria: Terdapat:

- (i) membawa manfaat sosial ekonomi bagi komunitas lokal;
- (ii) memenuhi fokus sektoral yang digariskan;
- (iii) memastikan integritas dan keberlanjutan lingkungan;
- (iv) memasukkan komponen TOT (training for trainers) atau peningkatan kapasitas kepada pemerintah daerah dan fasilitator lokal;
- (v) menggambarkan dampak, keberlanjutan, kemungkinan perluasan, sinergi dan kapasitas;
- (vi) mendukung pemecahan atas kendala keuangan dan teknologi bagi praktik inovasi dan teknologi lokal.

Proyek-proyek yang telah dijalankan. Pada bulan Juni 2010, ICTTF telah memutuskan untuk mendanai tiga proyek yaitu: (i) Kementerian Pertanian – *Pengelolaan*

Tanah Gambut Berkelanjutan dengan dana 1.4 juta dola; (ii) Kementerian Perindustrian–*Konservasi Energi*, dengan dana sebesar 2.1 juta dolar; (iii) BMKG–*Peningkatan Kesadaran Publik tentang Perubahan Iklim*, dengan dana, 1.2 juta dolar.

Menurut kajian ODI, pengalaman ICCTF merupakan pengalaman yang inovatif, sehingga layak dipelajari untuk menjadi informasi dan pengalaman bagi dunia internasional dalam hal pendanaan perubahan iklim di seluruh dunia. Meski demikian, laporan ODI menyebut bahwa dana yang dikumpulkan belum terlalu besar dibandingkan arus dana untuk perubahan iklim yang tersedia.

ICCTF merupakan model TF pemerintah dengan *pengambilan keputusan bersama yang melibatkan wakil pemberi dana*. Terdapat 11 anggota yang memiliki suara untuk memutuskan kemana dana akan dialokasikan dan bagaimana akuntabilitas dana, yaitu 3 dari lembaga donor, 3 wakil sektor swasta, para ahli dan CSO dan 5 merupakan wakil wakil pemerintah. Pada tingkat pelaksanaan atau administrasi, pada awalnya, UNDP menjadi pihak yang mengelola administrasi dana TF, dan kemudian akan dialihkan kepada Bank mandiri sebagai pelaksana administrasi.

Lingkungan yang mendukung terjadinya ICCTF antara lain adalah (a) telah adanya berbagai kesepakatan internasional yang diratifikasi Indonesia, (b) lahirnya kebijakan dan regulasi yang mendukung pengembangan Trust Fund/Dana Perwalian sebagai tertuang dalam *Peraturan Presiden no 80 tahun 2011*; (c) kebijakan dan rencana kerja pemerintah untuk mengatasi perubahan iklim dan pencapaian target Indonesia dalam pengurangan emisi karbon Indonesia sesuai komitmen pemerintah seperti. Lebih jauh, ICCTF juga telah mendorong atau melahirkan berbagai prakarsa lain dalam aksi-aksi pemerintah Indonesia mengatasi perubahan iklim termasuk diantaranya prakarsa REDD +.

Pengalaman lain yang patut dicatat kiranya adalah pengalaman Dana Perwalian MCA yang dananya bersumber dari pemerintah AS dan Pengalaman KEHATI mengelola dana abadi (*endowment fund*) untuk kegiatan dan aksi masyarakat menyelamatkan keanekaragaman hayati paska Konferensi Rio 1995.

Pada tahun 1995, atau 19 tahun yang lalu, KEHATI menerima hibah sebesar 16,5 juta Dollar Amerika melalui perjajinan kerjasama antara Yayasan KEHATI dengan USAID (United States Agency for International Development) untuk jangka waktu 10 tahun (1995-2005) sebagai lembaga nasional pemberi dana hibah untuk keanekaragaman Hayati Indonesia. Hibah tersebut berbentuk dana cadangan abadi (*endowment fund*). Selain itu, di 5 tahun pertama Yayasan KEHATI mendapat dana tambahan sebesar 2,5 juta Dollar Amerika untuk membangun sistem institusi pengelolaan dana. Dana abadi ini yang kemudian diputar di pasar modal dalam bentuk saham dan obligasi. Hasil dari perputaran dana tersebut. Sampai 2013, dana yang awalnya hanya sebesar 16,5 juta Dollar Amerika saat ini telah menjadi 100 juta Dollar.

Sementara itu pengalaman MCA merupakan dana hibah 600 juta dolar dari pemerintah AS untuk kurun waktu lima tahun (2013-2018) kepada pemerintah Indonesia, melalui kerjasama bilateral. Untuk memastikan kendali dan kepemilikan di tangan Indonesia, tata kelola Hibah ini diserahkan kepada Majelis Wali Amanat. Yang dibentuk sebagai lembaga dana trust fund nasional/dana perwalian nasional.

Fokus dari MCA adalah membangun ekonomi dan kemakmuran yang lebih hijau dan berkelanjutan. Tiga proyek yang dilaksanakan MCA meliputi: Proyek Kemakmuran Hijau (332,5 juta dolar AS); Proyek Kesehatan dan Gizi Berbasis Masyarakat untuk Mengurangi Anak Pendek (129,5 juta dolar AS), dan Proyek Modernisasi Pengadaan (50 juta dolar AS).

Perbedaan pokok antara keduanya adalah bahwa MCA lebih merupakan TF *dibawah pemerintah*, dengan wali amanat yang terdiri dari beragam stakeholders, sementara untuk KEHATI, lebih merupakan Dana Abadi yang dipercayakan kepada *lembaga nonpemerintah* agar aksi-aksi masyarakat untuk merawat dan melindungi keanekaragaman hayati terus dapat berjalan secara mandiri. Disamping itu, sementara Hibah MCA lebih besar, maka Kehati memiliki waktu yang lebih panjang selama 10 tahun untuk mempersiapkan dan melaksanakan perannya sebagai lembaga hibah.

Jika kita bandingkan antara ICCTF, dengan MCA dan Kehati, maka ciri-ciri, kesamaan serta perbedaan antara ketiganya dapat dilukiskan dengan singkat sebagai berikut:

| | MCA | KEHATI | ICTFF |
|--------------------|---|---|--|
| 1.Sumber dana | Hibah, LN | Hibah, LN | Hibah LN APBN |
| 2. Fokus Perubahan | Green Prosperity Penanggulangan Kemiskinan/Stunting/a ngka kematian ibu | Keanekaragaman Hayati LH, Aksi-aksi masyarakat | Perubahan Iklim |
| 3. Periode Hibah | 2013-2018 | 1995-2005 | 2009 |
| 4.Pengelola | Majelis Wali amanat yang terdiri dari berbagai unsur termasuk wakil CSO | KEHATI Fund Manager | MWA |
| 5.Dasar Hukum | Peraturan Presiden No. 80 Tahun 2011. Majelis Wali Amanat (<i>Board of Trustees</i>) disahkan Peraturan Menteri PPN/Bappenas No.02 Tahun 2012 mengenai Pembentukan Lembaga Wali Amanat <i>Millenium Challenge Account</i> Indonesia (LWA MCA-Indonesia). | Perjanjian bilateral antara KEHATI dan USAID | Peraturan Presiden No. 80 Tahun 2011. Keputusan Menteri Bappenas TTG Dana Perwalian Perubahan Iklim Indonesia/ICCTF |
| 6.PMU | PMU MCA | KEHATI | PMU ICCTF |
| 7.Penerima Hibah | K/L,NGO,Pemda Swasta | NGO,Pemda | KL, NGO, Pemda, swasta |
| 8.Bussines Plan | Ada | Ya ada, termasuk investasi dana (saham dan obligasi) | Ya, ada (penggalan dana dan investasi) |

2.2. Opsi-opsi TF untuk Indonesia

Ada beberapa alasan mengapa CSO merupakan pihak yang layak didukung pendanaan melalui mekanisme trust Fund/dana perwalian. Pertama, CSO merupakan pihak yang layak dan perlu dibantu akan tetapi dalam skema kebijakan dan regulasi yang ada di Indonesia tidak memungkinkan. Kedua, dana perwalian dalam bidang demokrasi sangat diperlukan untuk memperluas barang publik. Ketiga, untuk memulai pendanaan sebuah pilot proyek mewujudkan kegiatan program penguatan demokrasi baik melalui CSO dan bersama/kepada CSO, yang kemudian dapat dilanjutkan pendanaannya ke dalam pendanaan rutin.

Pada level makro, terdapat dua pilihan yang dapat diambil yaitu, Pertama, memulai TF model pemerintah dengan sumber pendanaan dari pemerintah sebagai dana abadi (endowments) dan kemudian menggali dana dari sumber lain untuk dana operasional dan dana proyek, yang berasal dari sumber lembaga donor, sektor swasta dan sebagainya. Kedua, memulai TF model nonpemerintah dengan melibatkan iuran dan pemerintah menanggung baik dana endowments dan juga dana tahunan, dan selanjutnya diperkuat dengan pendanaan dari lembaga donor, perusahaan swasta dan sebagainya. tentu saja di dalamnya juga terdapat pilihan tata kelola, yang akan memiliki implikasi pada kepercayaan para penyumbang dana.

Dua Skenario TF Untuk Demokrasi

| | Pilihan 1 | Pilihan 2 |
|-----------------------------------|--|---|
| Fokus | Penguatan Demokrasi dan Tata pemerintahan | Penguatan Demokrasi dan Tata pemerintahan dan Kerelawanan untuk barang Publik |
| Sumber dana | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Pemerintah Indonesia: 100 Miliar (endowment) ✓ Iuran pemerintah Rp. 100 Miliar per tahun; bantuan proyek untuk tahap kedua. ✓ Perusahaan/CSR ✓ Lembaga donor: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Pemerintah Indonesia : 100 Miliar sebagai sebagai dana abadi (endowment) ✓ Lembaga donor, ✓ Perusahaan Swasta/CSR, dan ✓ Donasi lain (Bantuan proyek) |
| Tata kelola/Pengambilan Keputusan | Steering Committee (SC) | Majelis Wali Amanah (MWA) |
| PMU (Project Managements Unit) | Mandiri, di luar unit pemerintah dengan Wakil pemerintah sebagai ketua | Mandiri, dengan wakil pemerintah sebagai Ketua Bersama (Co- Chairs) |
| Mekanisme | <ul style="list-style-type: none"> • Hibah Kompetitif • Durasi proyek 3 tahunan • Call for Proposal- Tahunan | <ul style="list-style-type: none"> • Hibah Kompetitif • Durasi proyek 3 tahunan • Call for Proposal- Tahunan |
| Lembaga yang Berhak | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> NGO <input type="checkbox"/> Universitas dan PT <input type="checkbox"/> Lembaga Keagamaan (NU, Muhammadiyah, Pesantren, Gereja) | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> NGO <input type="checkbox"/> Universitas dan PT <input type="checkbox"/> Lembaga Keagamaan(NU, Muhammadiyah, Pesantren, Gereja) <input type="checkbox"/> Pemda (Kab dan propinsi) |

Secara operasional, pengalaman dari lembaga-lembaga internasional (Bank Dunia, GMF) dan pengalaman TF Indonesia (ICCTF, MCA dan Kehati), kiranya dapat disarikan ke dalam beberapa dimensi berikut, yang relevan untuk Indonesia, lebih khusus yang relevan untuk memikirkan sebuah TF untuk demokrasi di Indonesia.

Pertama, ada dua model TF, yaitu model yang sepenuhnya oleh lembaga nonpemerintah (Kehati, BTF) ataukah model pemerintah (ICCTF, MCA). Keduanya sama-sama memiliki kelebihan dan kelemahan. Intinya adalah pada tingkat kepercayaan para penyumbang dana pada tujuan dan hasil yang akan dicapai oleh TF tersebut. Kedua, TF biasanya ditujukan pada masalah atau tema tertentu dan untuk mengatasi masalah dalam *jangka menengah dan jangka panjang*, atau bahwa solusinya memerlukan intervensi berbagai pihak dalam jangka menengah atau panjang 5- atau 10 tahun. Masalah yang bersifat menengah seperti Kemiskinan, Demokrasi dan Tata kelola pemerintahan kiranya layak menjadi fokus. *Balkan Trust Fund* selama 10

tahun merupakan satu contoh untuk mengatasi kerumitan dan kendala mengembangkan demokrasi di negara-negara paska totaliter. Tema atau sektor *yang dianggap layak* untuk didanai melalui TF akan sangat ditentukan oleh persepsi berbagai stakeholder kunci yang memiliki sumber dana. Oleh karena itu, identifikasi masalah dan urgensi masalahnya telah disepakati secara bersama oleh stakeholders kunci, sehingga masalah tersebut menjadi masalah untuk dipecahkan bersama. Tingkat urgensi dan masalah bersama tersebut tidak saja bersifat nasional tetapi juga memiliki implikasi regional dan bahkan internasional. Contohnya masalah perubahan iklim, demokrasi di tingkat kawasan/regional dan juga soal

Ketiga, perlu ada *lingkungan yang memadai atau mendukung*, antara lain baik berupa baik berupa regulasi yang tinggi seperti keputusan presiden atau pun keputusan di tingkat menteri, Atau pun rencana aksi yang memperlihatkan urgensi bahwa masalah tersebut wajib diatasi atau dipecahkan. Kasus ICCTF antara karena lahirnya kesepakatan global perubahan iklim penurunan emisi karbon dimana Indonesia menjadi salah satu pihak. Dan kemudian lahirnya Peraturan Presiden 2011 tentang Dana Perwalian yang memberi dasar hukum yang lebih kuat bagi peran Dana Perwalian dalam sistem pemerintahan Indonesia. Yang kemudian dioperasionalkan melalui peraturan menteri Bappenas dalam bentuk Peraturan menteri Bappenas tahun 2013 yang mengatur tata cara dan mekanisme lembaga pemilik/pengelola/lembaga Wali Amanat.

Keempat, *Tata kelola atau kelembagaan TF* dapat berbentuk dua cara, yaitu dikelola sendiri atautkah dikelola bersama (diputuskan bersama), dengan pemilik atau badan pengambilan keputusan terdiri dari inisiator dan mereka yang nantinya akan memberi sumbangan dana. Model pemerintah seperti MCA dan ICCTF merupakan model yang dikelola bersama, sementara model Kehati dan BTF model yang dikelola sendiri. Jika kepercayaan tinggi, maka umumnya TF dapat dikelola sendiri, akan tetapi jika tingkat kepercayaan tidak cukup tinggi, maka TF sebaiknya dan umumnya dikelola bersama, sebagaimana contoh ICCTF di Indonesia.

2.3. Kelembagaan dan Operasionalisasi TF Demokrasi

Berdasarkan pengalaman ICCTF, MCA dan juga Kehati, maka TF untuk Demokrasi dapat dipikirkan dan diusulkan sebagai berikut :

- ✓ Dua model TF adalah model pemerintah seperti ICCTF dan MCA, dan model nonpemerintah seperti yang dilaksanakan oleh KEHATI, melalui perjanjian bilateral antara lembaga donor dan lembaga pengelola. Kelemahan model Kehati adalah sumber dananya hanya berasal dari satu lembaga dan kemampuan untuk pengembangan dana menjadi wajib untuk tidak kehabisan dana dalam jangka menengah.
- ✓ TF Demokrasi dapat dibentuk atas dasar model pemerintah yakni merujuk pada model ICCTF dan model MCA. Dengan dasar hukum Peraturan Presiden no 80 tahun 2011 yang mengizinkan pembentukan Dana Perwalian di Indonesia untuk pemecahan masalah dan atau penciptaan barang publik. Kelebihan model ini adalah tidak peluang untuk menarik sumber dana dari sumber lain (multi-sumber dana). ICCTF terbukti dapat menarik berbagai sumber dana.
- ✓ Pilihan lain adalah dengan menggunakan model KEHATI, dengan dasar adanya perjanjian bilateral antara lembaga donor LN dengan pihak pengelola. yang sesungguhnya merupakan model Dana Abadi, tetapi dengan syarat membangun kemampuan mengembankan dana abadi tersebut sesudah masa berakhirnya perjanjian (10 tahun dalam kasus KEHATI). Kelemahan model ini adalah tumpuan pada satu sumber saja.
- ✓ Belajar dari pengalaman selama ini, yang harus dihindari adalah menjadikan CSO sebagai pelaksana saja dari prioritas atau program atau dana pemerintah atau dana lembaga donor. Hal ini terbukti telah melumpuhkan kemandirian, otonomi dan keberlanjutan CSO Indonesia. Oleh karena itu, pokok penting yang harus menjadi prinsip dalam pembentukan TF Demokrasi adalah pentingnya menyediakan dua skema pendanaan untuk menjamin otonomi, kemandirian dan pluralitas komunitas CSO, yakni (i) dukungan *kepada* program-program CSO, yang artinya CSO dapat mengembangkan program prioritas mereka termasuk memperkuat kelembagaan dan kapasitas SDM dan organisasinya dan (ii) dukungan *melalui* CSO (CSO sebagai pelaksana dari program prioritas pemerintah).

- ✓ Jika TF dibentuk dengan merujuk kepada model MCA dan ICCTF, maka peran Bappenas dan Kantor Presiden menjadi krusial karena menurut Peraturan presiden no 80/2011, Dana Perwalian hanya bisa dibentuk oleh lembaga pemerintah atau yang ditunjuk oleh Bappenas. Bappenas sendiri sudah mengagendakan pembentukan dana perwalian untuk demokrasi dan masyarakat sipil (lihat Presentasi Bappenas dalam Konferensi INFID 2014)
- ✓ *Pembentukan MWA* untuk TF demokrasi akan memiliki peran yang penting dan bahkan menentukan karena merekalah yang memegang kunci kepercayaan. Selain wakil-wakil pemerintah dari Bappenas dan kemenkeu, yang dapat dilakukan untuk memaksimalkan adalah mengidentifikasi dan memilih tokoh-tokoh. Metode pemilihan terbuka seperti yang pernah dilakukan dalam memilih wakil CSO di MCA merupakan pengalaman yang baik yang bisa dilakukan untuk memastikan dan meningkatkan keterbukaan dan kredibilitas MWA dan TF Demokrasi.
- ✓ *Jangka Waktu*. Melihat pengalaman dana TF yang ada dan prioritas pemerintah baru dibawah Presiden Jokowi soal partisipasi dan kerelawanan, serta mempertimbangkan peranan CSO dan kapasitas pemerintah di daerah dalam mendukung penguatan demokras lokal, maka TF Demokrasi sebaiknya dibentuk untuk *jangka menengah* sedikitnya 5 hingga 10 tahun.
- ✓ *Dokumen Kunci*. Sebagai panduan kerja, dengan merujuk ke model ICTFF, maka TF Demokrasi mengacu kepada tiga dokumen (i) RPJM pemerintah baru yang nanti akan dihasilkan terutama merujuk kepada prioritas partisipasi, kebhinekaan dan pemerintah yang berintegritas; (ii) dokumen rencana strategis 4-5 tahun TF Demokrasi yang disiapkan oleh sedikitnya tiga stakeholder (wakil donor, wakil Bappenas dan wakil CSO) dan (iii) Bussines Plan yang akan menguraikan rencana pengembangan dana TF Demokrasi diluar dana awal oleh pemerintah dan lembaga donor.
- ✓ *Dokumen Bussines Plan*. Dokumen ini merupakan dokumen kunci yang sejak awal sudah harus disiapkan, terutama kita lihat dalam pengalaman ICCTF dan Kehati. TF memang bukan hanya soal bagaimana mengalokasikan kepada rencana atau program yang tepat dan inovatif tetapi juga soal bagaimana mengembangkan dana

baik dalam bentuk donor baru atau investasi pengembangan dana yang ada untuk memastikan kelanjutan TF di masa jangka panjang.

- ✓ Sebagai ringkasan, berikut ini merupakan usulan rencana untuk Trust Fund Pengembangan Demokrasi dengan menekankan aspek regulasi, operasional dan kelembagaan:

| Dimensi | Pilihan-pilihan |
|-----------------------------|---|
| Tujuan | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Memperkuat kualitas demokrasi di Indonesia ✓ Memperkuat partisipasi warganegara dan CSO yang bekerja dalam isu-isu kebijakan demokrasi dan tata pemerintahan ✓ Memperkuat partisipasi dan suara kaum perempuan, youth, diffable dan Lansia dalam pengambilan kebijakan baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal |
| Skema Dukungan kepada CSO | <ul style="list-style-type: none"> • Dukungan <i>kepada</i> CSO • Dukungan <i>melalui</i> CSO |
| Dasar Hukum/regulasi | Perpres 80/2011 Keputusan menteri Bappenas tentang Dana Perwalian Pengembangan Demokrasi dan Masyarakat Sipil |
| Majelis Wali amanat/Trustee | Tokoh-tokoh yang dipercaya mewakili <ul style="list-style-type: none"> h. 1 orang Kantor Presiden i. 1 orang Kemenkau j. 1 Bappenas k. 1 orang wartawan senior l. 1 orang tokoh masyarakat/akademisi m. 1 orang pemerintah daerah n. 1 orang CSO/tokoh perempuan |
| PMU | Nonpemerintah/Kemitraan |
| Pengaturan Kelembagaan | MWA sebagai pengambil keputusan tertinggi/Trustee Ssusunan MWA sesuai dengan Pres no 80 th 2011 PMU yang terdiri dari dua bagian <ul style="list-style-type: none"> c. Pengelola dan manajemen proyek d. Fund Manajer yang mengembangkan dana |

| Dimensi | Pilihan-pilihan |
|-----------------------------|--|
| Jangka waktu | 5 atau 10 tahun |
| Dokumen kelembagaan | <ul style="list-style-type: none"> • Terms of Reference TF Demokrasi, sebagai dokumen awal untuk menjadi kesepakatan semua pihak para donor/pemberi dana • Rencana Kerja Prioritas 4 tahun /Area Intervensi tiap tahun dan selama 4 tahun (strategic Plan) • Bussines Plan, termasuk didalamnya pengembangan dana • SOP-SOP (Keuangan, Hibah Kompetitif, Pelaporan, Indikator kerja/KPI) • Kode Etik bagi PMU |
| Sumber dana dan Jumlah Dana | <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Indonesia (APBN), Lembaga donor dan sektor swasta • Rp 100 miliar –donor (10 juta dolar); Rp. 100 miliar – pemerintah Indonesia; Rp. 100 Miliar- donor swasta |

BAB III

PENDANAAN CSO DI INGGRIS, SWEDIA DAN NEGARA UNI EROPA UMUMNYA

Bagian ini membahas strategi kunci dan pertanyaan operasional dalam upaya pengembangan pendanaan dan yayasan (*foundation*) untuk mendukung CSO, termasuk penyediaan dan pengembangan dana perwalian (*trust fund*). Pemahaman mengenai pokok dalam bab ini dan dua bab selanjutnya menjadi penting dalam rangka memahami konsep dan kerangka pikir untuk pengembangan *trust fund*. Pendanaan program dan aktivitas CSO menjadi dasar dari adanya kebutuhan *trust fund* guna menjamin berlangsung masyarakat sipil dan demokrasi. Keberlangsungan masyarakat sipil dan demokrasi memerlukan adanya CSO sebagai agen-agen masyarakat sipil untuk menjaga proses yang beradab dan demokratis di masyarakat sebuah negara, termasuk di Indonesia.

Di bagian ini akan dikemukakan contoh dan deskripsi mengenai bagaimana isu- isu itu ditanggapi oleh pemerintah di beberapa negara, serta pelajaran apa yang dapat diambil oleh Indonesia. Informasi yang dalam bagian ini didasari studi pendanaan CSO di beberapa negara Uni Eropa dengan penekanan pada Inggris dan Swedia dan. Praktek pendanaan CSO di beberapa negara maju dapat menjadi bahan pelajaran untuk Indonesia mengembangkan sistem dan mekanisme pendanaan kegiatan CSO dari beberapa jalur, termasuk APBN.

3.1. Praktik Umum Di Uni Eropa

Di banyak negara Eropa, pendanaan pemerintah adalah satu bagian dari usaha untuk menegakkan sebuah hubungan yang berfungsi secara baik dan saling memberi manfaat antara pemerintah dan CSO. Pemerintah, utamanya, mendukung sektor masyarakat sipil dengan menjalankan lingkungan legal yang mendukung pemaparan, operasi dan keberlanjutan CSO. Secara institusi ini mencakup adanya badan registrasi yang efektif dan otoritas pengawasan.

Untuk membangun infrastruktur guna mendukung masyarakat sipil, pemerintah dapat mendirikan unit tersendiri, kantor atau departemen yang membantu menginstitusionalisasi kerja sama antara pemerintah dan CSO (biasa disebut "*liaison offices*"). Unit atau departemen itu dapat terlibat dengan pengadaan dana nasional atau yayasan, tetapi dapat juga memperluas aktivitas mereka dengan menciptakan strategi dan inisiatif yang mempengaruhi sektor sebagai satu keseluruhan. Pemerintah juga dapat menulis dokumen kebijakan, seperti program untuk kerja sama atau strategi yang disasar yang menjadi kerangka bagi prinsip kemitraan yang baik antara negara dan CSO serta mencakup komitmen yang terkait dengan pendanaan CSO oleh pemerintah.

Sebagai bagian dari strategi itu, pemerintah dapat berinvestasi dalam pembangunan kapasitas (*capacity building*) bagi CSO, misalnya dengan mendukung mensyaratkan *training* mengenai manajemen organisasional, komunikasi, atau manajemen proyek; dengan mendukung penciptaan jejaring dan pengalaman berbagi, atau pembangunan koalisi untuk mempromosikan minat yang sama dalam sektor ini. Lebih jauh lagi, pemerintah dapat berinvestasi dan menghasilkan lebih banyak lagi pengetahuan mengenai sektor ini, mencakup riset kuantitatif dan kualitatif, atau memasukkan materi hukum CSO atau manajemen CSO dalam institusi dalam sistem pendidikan tinggi, dsb. Diperlukan pemahaman mendalam mengenai sektor ini untuk pengembangan kebijakan yang efektif, berbasis-bukti untuk pengembangan jangka panjangnya.

Di banyak negara mekanisme untuk partisipasi CSO dalam pembuatan keputusan pemerintah dan parlemen merupakan bagian penting dari infrastruktur masyarakat sipil. Ini bisa mencakup:

- Komite yang ditugaskan bekerja dengan kementerian;
- Badan representasi kepentingan khusus tertentu yang bersifat konsultatif (misalnya: CSO yang mewakili para pensiunan yang memiliki hak untuk memberi konsultasi dalam legislasi yang mempengaruhi kelompok sasaran);
- Dengar pendapat publik dan metode konsultasi lainnya; atau
- Alat untuk memastikan akses informasi, mencakup mekanisme berbasis-internet, misalnya mempublikasi draf undang-undang atau aturan di halaman web kementerian.

Di beberapa negara, pemerintah juga mendirikan atau menyediakan sumberdaya untuk unit atau pusat dukungan bagi CSO. Unit itu menyediakan asisten bagi CSO dalam bentuk pemeliharaan *database* CSO, dukungan pelatihan, bantuan hukum, publikasi bagi CSO, infrastruktur kantor (contohnya penggandaan dan pencetakan), serta akses internet. Di unit itu juga disediakan jasa mediasi antara donor dan CSO (contohnya, penerimaan sumbangan komputer atau *software* dari perusahaan dan didistribusi di antara CSO).

Pengadaan dana atau yayasan bagi CSO, dengan demikian, hanya satu bagian dari sebuah infrastruktur komprehensif untuk mendukung masyarakat sipil. Infrastruktur komprehensif itu menyediakan sumber penting dari pendanaan CSO, yang juga bergantung pada penghasilan mereka sendiri, inisiatif filantropis pihak bisnis dan individual, serta pendanaan dari donor lain. Pendanaan oleh pemerintah lebih besar kemungkinannya untuk mencapai tujuan memperkuat masyarakat sipil ketika itu dilengkapi dengan usaha-usaha lain tersebut.

3.1.1. Pendekatan Strategis Bagi Pendanaan CSO oleh Pemerintah

Banyak negara Eropa telah mengembangkan semacam rencana aksi jangka panjang yang mencerminkan hubungan antara pemerintah dengan CSO serta dengan pemain sosial lainnya. Di Inggris ada Compact, perjanjian antara pemerintah dan CSO yang memuat komitmen pemerintah Inggris memberi dukungan dana kepada CSO dalam berbagai bentuk. Di Hungaria dan Kroasia, ada juga perjanjian serupa Compact. Negara-negara itu mempersiapkan strategi untuk menjaga keberlangsungan CSO dan manfaat yang dapat dihasilkannya demi memperkuat masyarakat sipil.

Penguatan masyarakat sipil di negara-negara Eropa melalui dukungan terhadap kinerja CSO menjadi bagian dari program jangka menengah dan jangka panjang. Bahkan isu ini menjadi salah satu isu penting di parlemen. Para legislator berusaha juga menghasilkan legislasi pendukung yang modern bagi penguatan masyarakat sipil. Strategi yang digunakan untuk menjalankan program pendanaan CSO oleh pemerintah menjadi dasar dan panduan bagi pembuatan aturan dan prosedur operasionalnya.

Di sisi lain, pendanaan CSO oleh pemerintah dan usaha untuk memastikan peran CSO dalam menguatkan masyarakat sipil juga merupakan bagian dari strategi

negara. Ini dapat dipahami sebagai strategi pembagian peran dalam menjalankan tugas-tugas negara. Pertimbangan lainnya, kekuatan dan otonomi masyarakat sipil yang sebagian diwakili oleh CSO perlu diindahkan dan mendapatkan penyalurannya. Pemerintah mengakomodasi itu melalui program pendanaan CSO.

3.1.2. Apa yang didukung oleh Program Pendanaan?

Secara umum, dana nasional untuk CSO diadakan untuk memperkuat sektor CSO sebagai satu keseluruhan, atau mendukung proyek tertentu dari CSO yang berkontribusi dalam area prioritas kebijakan pemerintah. Dana itu dapat disediakan sebagai sebuah instrumen efektif untuk menyediakan dukungan bagi infrastruktur dan pengembangan sektor CSO sebagai satu keseluruhan. Dalam kasus seperti itu, dana itu akan mengembangkan program bantuan untuk mengatasi kurangnya kapasitas dalam sektor CSO. Sebagai contoh:

- Pendukung legislatif yang sejalan dengan peran dan manfaat keberadaan CSO;
- Jejaring CSO;
- Riset mengenai CSO;
- Proyek untuk meningkatkan keterlibatan sukarelawan;
- Proyek untuk mendukung pengembangan teknologi informasi di antara CSO;
- Dukungan bagi pengembangan organisasional di berbagai sektor CSO, contohnya, *good governance*, isu akuntabilitas dan transparansi;
- Proyek mendukung kerjasam antar CSO, pemerintah dan perusahaan bisnis, dsb.

Dalam hal ini, tidak menjadi masalah apakah CSO yang mendapat bantuan berkecimpung di area lingkungan atau pengentasan kemiskinan. Yang penting adalah bahwa pemanfaatannya akan secara langsung atau tak langsung berkontribusi terhadap penguatan semua CSO.

Jika tujuan penyediaan dana adalah menyediakan dukungan area prioritas tertentu dari kebijakan pemerintah, maka penggunaan dana itu akan difokuskan kepada area itu, seperti sektor perempuan, pendidikan atau penyediaan lapangan kerja. Dana bisa digunakan untuk pengembangan dukungan institusional atau proyek yang menjadi

sektor yang digarap oleh CSO yang masuk dalam area prioritas. Pada umumnya, area kerja CSO yang didukung memiliki kesamaan kepentingan dengan area prioritas pemerintah.

3.1.3. Dukungan Institusional

Pada umumnya di negara-negara Eropa, dukungan institusional dapat mengambil tiga bentuk yang berbeda: normatif, didasari-kebutuhan, dan bentuk non- dana. Dalam dukungan normatif, norma atau formula digunakan untuk menentukan seberapa banyak dukungan yang akan diterima CSO pengaju. Dalam dukungan yang didasari-kebutuhan, jumlah uang yang diberikan disesuaikan dengan kebutuhan untuk memenuhi kebutuhan kapasitas institusional khusus. Contohnya, bantuan dapat diberikan kepada CSO dalam bentuk dana yang khusus dibutuhkan guna meningkatkan sistem teknologi informasi. Dalam bentuk terakhir, dukungan institusional dapat diberikan kepada CSO dalam bentuk barang atau jasa.

Dalam kasus bantuan jasa, pemerintah perlu menciptakan mekanisme untuk memilih cara menyediakannya. Pemerintah dapat menyediakan jasa dengan menyediakan tenaga atau karyawan yang akan bekerja dalam organisasi CSO, atau mendatangkan ahli dari pemerintah, atau mengontrak provider penyedia jasa khusus. Bentuknya dapat dalam bentuk pelatihan, konsultasi, membentuk tim khusus peningkatan kapasitas organisasi, membangun sistem yang efektif, dan memfasilitasi tata kelola yang baik bagi organisasi.

Dalam waktu yang bersamaan, dukungan institusional dapat juga digunakan untuk investasi dalam organisasi khusus. Contohnya, pendanaan untuk program perencanaan pengembangan organisasi, termasuk membuat rencana bisnis untuk 3 tahun. Rencana itu mencakup rencana aktivitas inti dari CSO, seperti memberikan pelayanan sosial, bisa juga sebagai cara CSO meningkatkan pelayanannya dan berbagai aspek organisasi mereka, seperti memperbaiki struktur pengelolaan, membangun mekanisme akuntabilitas, menghasilkan sumber penghasilan baru, dan sebagainya. Aplikasi dinilai oleh evaluator profesional dan bantuan/pinjaman diberikan dalam jangka waktu 3 tahun untuk menjamin bahwa CSO itu dapat sungguh-sungguh mengembangkan dasar untuk keberlanjutannya di masa depan.

3.1.4. Sumber Pendanaan dan Aturan Hukum

Sumber pendanaan yang terbesar adalah dari anggaran belanja negara yang diperoleh dari pajak. Ada beberapa sumber lain yang diperoleh melalui lembaga atau badan non-departemen, seperti dari pajak undian yang dilakukan di Inggris dan pendanaan dari lembaga donor dimana negara yang bersangkutan ikut menjadi anggotanya.

Aktivitas, mekanisme dan kriteria dari pendanaan CSO diatur secara legal melalui beberapa aturan, seperti undang-undang, aturan pemerintah, kontrak perjanjian, maupun kebijakan departemen pemerintah atau badan non-pemerintah. Pada intinya secara hukum pendanaan CSO oleh pemerintah didasari oleh aturan hukum yang penjamin pelaksanaannya. Dalam pembuatan aturan, pihak CSO dilibatkan dan ikut terlibat dalam menentukan prioritas-prioritas yang harus dijalankan dalam sektor masyarakat sipil.

3.2. Praktek Di Inggris

Inggris adalah negara *common law* yang memiliki praktik dan sejarah yang khas dalam hal CSO. Memahami bagaimana kebijakan, prinsip dan praktik pendanaan CSO menjadi penting karena kekhasan itu, selain juga karena latar belakang sejarah panjang perkembangan dan sepaik terjang CSO di sana. Inggris juga dinilai selalu menjadi pemimpin dan pendahulu dalam memperkenalkan praktik yang baik dalam regulasi dan filantropi untuk sektor CSO, selain juga dalam *entrepreneurship*. Praktik di Inggris menyediakan model bagi Eropa Barat serta Eropa Tengah dan Eropa Timur. Indonesia juga dapat mengambil banyak pelajaran dari Inggris. Dalam hal pendanaan CSO oleh pemerintah, Inggris pun menyediakan contoh yang baik. Di sana, koalisi pemerintah dan CSO bekerja secara efektif dalam kerja sama untuk perolehan manfaat bagi komunitas dan warga negara Inggris.

Satu bentuk kemitraan itu adalah Compact yang telah memainkan peran penting dalam meningkatkan kemitraan antara pemerintah dan CSO di Inggris. Manfaat yang dihasilkan Compact bagi komunitas dan warga negara telah diakui oleh pemerintah Inggris maupun warga negaranya. Compact telah menghasilkan “Masyarakat Besar”

dan menggugah warga negara untuk lebih peduli, terlibat, merasa terikat dan bertanggungjawab atas komunitas di sekeliling mereka. Keberhasilan itu hanya mungkin dicapai dalam kemitraan dalam sektor masyarakat sipil dengan peningkatan dan pelaksanaan program yang lebih baik. Pelayanan publik yang responsif hanya dapat dikerjakan dengan bantuan seluruh sektor masyarakat sipil.

Pemberdayaan komunitas hanya dapat berlangsung dengan perpaduan keterampilan, antusiasme dan komitmen seluruh sektor masyarakat sipil, CSO dan pemerintah. Perkembangan masyarakat sipil di Inggris menjadi dasar untuk mencapai peralihan kekuasaan dari sekelompok orang di pemerintahan kepada masyarakat lokal. Compact memegang peranan penting dalam fasilitasi pengembangan masyarakat sipil, meletakkan dasar untuk kerja kemitraan yang produktif antara organisasi pemerintah dan masyarakat sipil. Keanekaragaman dan kemandirian sektor ini, bersama-sama dengan reformasi etos welas asih, sangat penting dalam membangun hasil yang lebih baik bagi warga dan masyarakat.

Compact menunjukkan bahwa organisasi masyarakat sipil (CSO), bersama dengan warga dan masyarakat, berada di jantung “masyarakat yang besar” seperti Inggris dan bahwa komitmen pemerintah berkoalisi untuk bekerja dalam kemitraan menghasilkan pengaruh positif untuk membangun masyarakat yang baik. Compact memberi contoh yang baik mengenai kemitraan yang efektif dan produktif antara pemerintah dan CSO. Dari aktivitas Compact kita dapat memahami bahwa CSO dapat menjadi mitra yang kuat dan mandiri bagi pemerintah, membantu membentuk masyarakat dan meningkatkan kehidupan masyarakat melalui layanan publik yang lebih baik, informatif dan lebih responsif. Kerjasama pemerintah dan CSO di Inggris telah menciptakan banyak peluang baru, sekaligus menantang cara negara bekerja dengan organisasi sosial dan kelompok-kelompok sukarelawan. Compact membantu meletakkan dasar untuk kemitraan yang stabil dan sukses dalam rangka memberikan hasil yang lebih baik bagi orang-orang dan masyarakat di Inggris.

Dengan program-program yang terfokus pada hasil dan komitmen praktis, Compact secara berkelanjutan memberikan hasil positif bagi masyarakat Inggris.

Mereka juga berkomitmen meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan program dari waktu ke waktu. Ini juga merupakan nilai lebih dari Compact.

Pengalaman Compact di Inggris sangat penting untuk dipelajari oleh Indonesia. Oleh karena itu, di sini akan dibahas isu-isu penting terkait koalisi antara pemerintah dan CSO yang dipraktikkan pemerintah Inggris melalui Compact, mencakup tujuh isu berikut:

1. Tujuan pendanaan/yayasan
2. Sumber pendanaan
3. Bentuk dan pengelolaan legal
4. Manajemen dan isu operasional lainnya
5. Kriteria pendanaan bagi CSO
6. Prosedur pendanaan
7. Pelaporan dan evaluasi

3.2.1. Tujuan, Visi dan Prinsip

Compact adalah perjanjian antara Pemerintah Koalisi, dan Badan Publik Non Departemen terkait, Arms Length Bodies, dan Instansi Eksekutif, dan CSO di Inggris. Perjanjian tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa pemerintah dan CSO bekerja secara efektif dalam kemitraan untuk mencapai tujuan dan hasil bersama untuk kepentingan masyarakat dan warga di Inggris.

Visi Compact, sejalan dengan visi Pemerintah Koalisi Inggris, adalah dorongan untuk memberi orang lebih banyak kekuasaan dan kontrol atas kehidupan dan komunitas mereka, untuk mereformasi pelayanan publik, serta memperkuat aksi sosial lebih dari kontrol negara dan menentukan sasaran-sasaran yang lebih sasaran pemerintah yang ditentukan secara *top-down*.

Pada prinsipnya dinyatakan bahwa peran Pemerintah adalah untuk memungkinkan perubahan budaya itu dengan menggeser kekuasaan dari pusat, meningkatkan transparansi dan membangun kapasitas. Compact percaya bahwa CSO yang kuat dan mandiri adalah pusat untuk visi ini melalui peran mereka dalam mendorong aksi sosial dan berkampanye untuk perubahan sosial, dengan memainkan

bagian yang lebih besar dalam merancang dan memberikan pelayanan publik, serta melalui dorongan pemberdayaan masyarakat.

Ada berbagai CSO yang terlibat dalam kemitraan ini, mulai dari kelompok masyarakat kecil hingga organisasi internasional yang besar. Semua memegang komitmen bersama untuk tujuan dan sasaran sosial. Banyak dari CSO itu yang tidak memiliki hubungan langsung dengan negara, orang-orang yang mengakui nilai hubungan positif dengan badan-badan publik dan manfaat yang lebih luas, serta bahwa kemitraan yang produktif dapat membawa lebih banyak kebaikan bagi warga dan masyarakat.

Compact dapat dipahami sebagai sebuah kemitraan yang sehat. Hasil dan komitmen yang tercantum dalam Compact menetapkan landasan bagi hubungan yang produktif antara pemerintah dan CSO. Area lokal didorong untuk mengikuti prinsip-prinsip dalam perjanjian itu. Prinsip-prinsip itu diyakinkan akan memainkan peran penting dalam memastikan pemberdayaan masyarakat yang berkelanjutan.

Dalam perjanjian itu, langkah-langkah kegiatan telah diperkenalkan untuk memastikan adanya akuntabilitas dan transparansi pada pelaksanaan Compact. Compact adalah perjanjian antara Pemerintah Inggris dan CSO di Inggris. Namun, dalam konteks Pemerintah Inggris berinteraksi dengan CSO atau bertanggung jawab untuk layanan pendanaan yang tersedia di Irlandia Utara, Skotlandia atau Wales, maka itu akan menghormati komitmen Compact dalam kaitannya dengan dana CSO di masing-masing daerah.

3.2.2. Sumber dan Besar Pendanaan

Dengan mengacu pada perjanjian dengan CSO, pemerintah Inggris mengupayakan dan memberi prioritas bagi pendanaan CSO dalam anggaran belanja negara mereka. Program dan sasaran penguatan masyarakat sipil masuk dalam program-program pemerintah, baik di departemen pemerintah maupun di agensi yang terasosiasi di bidang-bidang atau area tertentu dan badan non-departemen.

Kebanyakan departemen pemerintah yang peran sentral di Inggris memiliki program pendanaan untuk mendukung inisiatif yang sesuai dengan kepentingan nasional. Semua skema bantuan dirancang untuk sesuai dengan tujuan kebijakan dan

dampak program dari setiap departemen. Dana dari pemerintah pusat juga didistribusikan melalui berbagai agensi yang terasosiasi atau badan publik non- departemen (contohnya, dewan kesenian, dewan pembelajaran dan keterampilan, Countryside Agency).

Departemen juga mengembangkan hubungan pendanaan langsung dengan organisasi khusus yang aktivitas kerjanya dekat dengan kepentingan departemen (contohnya, *Home Office funds Victim Support*). Lebih jauh lagi, skema bantuan kecil tersedia untuk organisasi loka, dan itu dijalankan oleh agensi khusus, biasanya CSO dan jejaring mereka atas nama departemen pemerintah (contohnya *Faith Communities Capacity Building Fund yang diadministrasi oleh Community Development Foundation*). Pendanaan juga didistribusi secara regional melalui agensi pengembangan regional atau kantor pemerintah untuk region tertentu yang mengambil sumber daya dari anggaran pemerintah pusat. Dana juga didistribusikan secara lokal di wilayah-wilayah Inggris melalui agensi dan kantor pemerintahan khusus.

Sebagai tambahan, pemerintah meluncurkan portal untuk bantuan bagi CSO (www.governmentfunding.org.uk) yang memuat informasi mengenai kesempatan pendanaan publik yang tersedia. Perencanaan untuk penyediaan dana bagi penguatan masyarakat sipil merujuk kepada Compact Code of Good Practice in England. Di dalamnya dinyatakan bahwa ada tuntutan pembelanjaan publik yang dikompertisikan dan bahwa bisa jadi ada banyak organisasi yang mengajukan permintaan pengelolaan dana untuk publik. Oleh karena pendanaan publik mungkin dihentikan setelah jangka waktu tertentu, ada tanggung jawab untuk perencanaan pada waktu yang tepat untuk situasi yang berbeda untuk mengurangi setiap potensi dampak negatif baik terhadap baik penerima manfaat maupun organisasi jika pendanaan berakhir.

Pemerintah memperkenalkan rencana tahunan pendanaan kepada publik dan para CSO yang ingin mendapatkan dana perlu menyesuaikan rencana program mereka dengan rencana tahunan itu. Pendanaan publik yang diselenggarakan pemerintah Inggris bersifat *goal oriented*, yaitu pendanaan itu harus dialokasikan berdasarkan dasar kontraktual yang jelas tujuan dan prioritasnya. Pemerintah, dengan demikian, memandu penentuan program dan mengkomunikasikan prioritas dan kecenderungan program yang dibutuhkan berdasarkan konsultasi dengan CSO sebelumnya. Usaha

untuk melakukan evaluasi yang lebih baik juga dilakukan untuk memastikan penggunaan uang publik secara transparan dan akuntabel, serta fokus pada *outcomes*. Pencapaian *outcomes* harus menjadi indikator kunci dari keberhasilan pendanaan. Berdasarkan ini semua, anggaran untuk pendanaan publik yang penerapannya akan dilakukan oleh CSO dilakukan. (Prinsip dan model pendanaan publik seperti ini diadopsi oleh Pemerintah Perancis.)

Sejalan dengan pendanaan publik yang berorientasi-pada-tujuan muncul kebutuhan pendanaan multi-tahun untuk menjamin keberlanjutan inisiatif dan proyek dengan tujuan yang waktunya lebih panjang. Pemerintah Inggris mengantisipasi kebutuhan ini dalam rencana menengah dan jangka panjang mereka. Kerjasama jangka panjang dengan CSO tertentu melalui kontrak yang berjangka waktu lebih dari 1 tahun dapat dilakukan untuk proyek tertentu. Bisa juga setiap tahun berganti CSO tetapi dengan proyek yang merupakan kelanjutan proyek terdahulu.

Selain pendanaan pemerintah melalui anggaran pembelanjaan negara, dana juga dapat diperoleh dari sumber lain. Pendanaan publik di Inggris juga memanfaatkan regulasi dari permainan undian. *National Lottery Act* and *the Gambling Act* membuat regulasi yang menyatakan bahwa dari setiap £1 keuntungan yang diperoleh National Lottery, 28p diberikan untuk *good causes*. 50% dari 28p itu kemudian dialokasikan untuk kegiatan amal, kesehatan, pendidikan dan lingkungan.

The National Lottery disupervisi oleh National Lottery Commission, dan dioperasikan oleh Camelot PLC, sebuah perusahaan independen. Camelot PLC menyalurkan keuntungan dari penjualan tiket lotere kepada National Lottery Distribution Fund (NLDF) yang kemudian membagi uang itu di antara 14 distributor. Setiap distributor adalah sebuah organisasi dengan pengetahuan khusus mengenai sektor publik tertentu, yang menjalankan sendiri proses pemberian bantuan kepada CSO yang dinilai layak diberi bantuan. Sebagai contoh, pada 2006, Big Lottery Fund diberi kekuasaan untuk mengelola 50% (14p dari setiap £1) untuk menghasilkan manfaat melalui kegiatan amal, kesehatan, pendidikan dan lingkungan. Big Lottery Fund adalah sebuah distributor independen dari pemerintah, dan harus memberi paling kurang 60- 70% dari uang yang diterimanya untuk sektor kesukarelaan dan komunitas. Sebagai

tambangan, melalui pemisahan dana mereka sendiri, mereka mendistribusi uang non-lotere. Hasilnya, terdistribusi dana yang relatif besar untuk pendanaan CSO.

Inggris memiliki dua bentuk pendanaan, yaitu (1) dana yang disalurkan melalui CSO untuk pelaksanaan program pemerintah; dan (2) dana yang diberikan kepada CSO untuk pelaksanaan program mereka. Besarnya dana untuk dua bentuk itu masing-masing selama tahun 2007-2009 adalah sebagai berikut:

Bantuan melalui CSO

2008: USD 637 miliar

2009: USD 745 miliar

Bantuan kepada CSO 2007:

USD 963 miliar

2008: USD 345 miliar

2009: USD 323 miliar

3.2.3. Bentuk, Pengelolaan dan Dasar Hukum

Compact memiliki kode praktik yang harus ditaati oleh Pemerintah Inggris dan CSO yang terkait. Kode itu dirumuskan bersama oleh Pemerintah dan CSO. Berdasarkan kode itu bentuk dan pengelolaan program pendanaan CSO dibuat dan dijalankan.

Kode itu berlaku untuk departemen utama pemerintah pusat. Berdasarkan kode itu ada tiga tujuan besar beserta hubungan finansialnya dengan CSO

- Pendanaan proyek—membayar proyek atau pelayanan khusus, biasanya melalui kontrak atau *grant* (bantuan);
- Pengembangan pendanaan—investasi di pembangunan kapasitas atau organisasi baru untuk mengembangkan kemampuan mereka berkontribusi kepada pencapaian tujuan kebijakan publik, biasanya melalui bantuan atau pinjaman;
- Pendanaan Strategis—untuk organisasi yang diakui penting secara strategis dan yang aktivitas kerjanya dianggap signifikan, biasanya melalui bantuan.

Prinsip yang memandu semua proses pendanaan ini adalah:

- **Fokus pada *outcomes* (dampak)**—pencapaian dampak harus digunakan sebagai indikator kunci dari keberhasilan pendanaan;
- **Kesederhanaan dan proporsionalitas**—proses harus sesederhana mungkin dan dalam proporsi yang sesuai dengan jumlah uang yang dilibatkan;
- **Konsistensi dan koordinasi**—pemberi dana dan pembeli harus berusaha menggunakan standar dan prosedur yang sama serta berkoordinasi berdasarkan standar dan prosedur yang jelas untuk meminimalisasi beban pada organisasi dan menjamin fokus pada pencapaian dan penyajian hasil (*delivery*)
- **Timeliness** – menyediakan waktu untuk meleluaskan perencanaan, pembuatan keputusan dan tindakan sehingga mereka memiliki efek yang nyata;
- **Transparansi dan akuntabilitas**—meleluaskan penyampaian keputusan mengenai prioritas pembelanjaan yang dibuat baik untuk pemerintah dan sektor masyarakat sipil agar dapat menjadi pelajaran di masa depan;
- Diskusi dan dialog—yang membantu membangun kepercayaan dan dapat mengenali dan mengatasi masalah sebelum itu berpengaruh terhadap penyampaian *outcomes*;
- **Empati**—mengerti kebutuhan dan persyaratan satu sama lain, serta harus dapat membantu menghindarkan para pihak dari masalah dan saling membantu mencapai *outcomes*.

Kode praktik itu menekankan bahwa pemerintah akan mendukung penataan perencanaan jangka panjang yang sering melibatkan jumlah uang yang lebih besar daripada kesepakatan satu tahun. Pemerintah mengupayakan stabilitas finansial serta mengurangi jumlah waktu dan usaha yang sia-sia dalam pengajuan permintaan dana baru dan negosiasi kontrak. Untuk bantuan, pendanaan multi-tahun biasanya berlangsung dalam durasi tiga tahun.

Pemerintah menjamin keterlibatan CSO ketika mungkin dalam merancang program, dengan tujuan, di antaranya, untuk memastikan bahwa bantuan dan kontrak yang ditawarkan sesuai dengan kebutuhan dan cukup aman untuk diberikan, serta para CSO dapat berkompetisi dengan baik dan sehat untuk mendapatkannya.

Di dalam kode itu juga ditekankan bahwa kesepakatan pendanaan harus menyatakan dengan jelas term dari penyampaian hasil, yaitu apa yang harus dihasilkan

dan disajikan oleh CSO dan kapan. Isu itu harus didiskusikan dan disetujui sebelum kesepakatan pendanaan disahkan.

Dalam hal term pembayaran, kode praktik itu menyatakan bahwa pembayaran oleh Pemerintah harus dibuat dimuka sebelum CSO melakukan pembelanjaan sehingga nilai terbaik dari uang yang diberikan dapat diperoleh CSO. Pendanaan publik mensyaratkan pemantauan yang efektif. CSO harus setuju dengan hasil dan dampak yang akan dicapai dalam jangka waktu yang disepakati. Ini membutuhkan beberapa level pelaporan dari CSO. Pemerintah menerapkan pemantauan dengan fokus pada *outcomes* dengan proporsi yang sesuai dengan jumlah dana, provider, dan risiko yang dipersepsi.

Pemerintah menjamin stabilitas hubungan pendanaan, mulai dari pendanaan pertahun hingga ke pendanaan dengan jangka waktu yang lebih lama. Dengan menerapkan kriteria, syarat dan evaluasi yang jelas pemerintah memberikan jaminan pendanaan bagi CSO. Pengaturan waktu pembayaran yang tepat dan realistis, serta penyeimbangan risiko dilakukan dalam usaha menjamin stabilitas itu. Pemastian badan pendanaan memberikan pendanaan hingga ke biaya *overhead* dan biaya jasa yang diperlukan CSO untuk pencapaian kinerja yang baik juga dijalankan oleh pemerintah. Pemerintah juga mengurangi beban birokrasi dengan mempermudah akses dan manajemen kinerja baik agar CSO dapat memperoleh dana besar, sedang dan kecil.

Bentuk dan pengelolaan ini dibakukan dalam peraturan atau undang-undang sehingga secara hukum mengikat. Jaminan hukum bagi pendanaan CSO oleh pemerintah mengikat kedua belah pihak. Pemerintah jadi harus sungguh-sungguh menyediakan dana dan CSO harus sungguh-sungguh memanfaatkan dana untuk menghasilkan manfaat yang signifikan bagi masyarakat sipil.

3.2.4. Manajemen dan Isu Operasional Lainnya

Lembaga atau badan pemerintah yang menangani pendanaan CSO menjalankan operasi hariannya melalui sebuah tim yang diarahkan oleh satu atau lebih orang. Badan itu beroperasi didasari oleh statuta, aturan asosiasi dan/atau aturan internal yang diturunkan dalam struktur organisasi dan penempatan pegawai, kewajiban

dan tanggung jawab dari mereka yang ada di posisi kunci, aset, pelaporan dan aspek lain dari operasi harian.

Ada satu orang yang memiliki tanggung jawab utama atas operasi dari lembaga pendanaan, dengan titel ketua (*chairman*), direktur atau manajer. Orang yang memegang tanggung jawab tersebut mendapat sekumpulan mandat untuk mengelola kegiatan pendanaan CSO. Tanggung jawab ketua, direktur atau manajer mencakup:

- Mempersiapkan dan menerapkan keputusan *Board*;
- Membuat dan menjalankan kebijakan internal organisasi;
- Mewakili lembaga pendanaan;
- Komunikasi publik;
- Mengangkat dan memberhentikan staf;
- Melapor kepada *Board*, seperti menyampaikan laporan keuangan, produk dari kinerja, hasil kegiatan pemantauan dan evaluasi

Di lembaga itu ada orang-orang bekerja untuk mengelola dana dan penyalurannya ke CSO. Mereka menguasai manajemen dan perencanaan keuangan. Mereka bertanggung jawab atas penyaluran dan pemanfaatan dana secara efektif oleh CSO.

Struktur organisasi dan sistem kepegawaiannya disesuaikan dengan besarnya dana yang dikelola dan disalurkan, serta operasi pendanaan yang dijalankan. Dalam menjalankan kegiatan operasional sehari-hari, mereka dipimpin oleh ketua atau direktur atau *fund manager* mempertimbangkan hal-hal berikut:

- besarnya anggaran yang tersedia dan berapa proyek atau CSO yang akan mendukung penggunaan anggaran itu;
- Pihak yang akan mengevaluasi proyek;
- Program dan staf finansial yang dibutuhkan berdasarkan pertimbangan dua hal di atas;
- Keperluan staf tambahan untuk menangani aspek penunjang pelaksanaan proyek (misalnya staf komunikasi dan pegawai yang menangani teknologi informasi);
- Batas dari biaya administratif yang diperlukan oleh lembaga pendanaan (misalnya, 10% dari total anggaran);
- Pihak yang akan menangani transaksi finansial.

Dalam kasus Compact, penanggung jawabnya adalah The Office for Civil Society (OCS) – Cabinet Office (Kantor untuk Masyarakat Sipil – Kantor Kabinet). OCS ada di bawah *Cabinet Office*, yang dapat dikatakan sebagai jantung dari Pemerintah Inggris. Mereka bekerja untuk mendukung CSO.

3.2.5. Kriteria pendanaan bagi CSO

Untuk kriteria, di Inggris pada umumnya sama dengan kriteria program bantuan terhadap CSO yang umum diberikan oleh negara-negara di Eropa. Kriteria untuk pendanaan CSO sejalan dengan tujuan pengadaan dana. Kriteria yang jelas dibuat untuk mengelola berbagai tahap proses pendanaan. Kriteria itu mencakup kriteria *eligibility* dan kriteria seleksi. Penentuan kriteria juga melibatkan perwakilan dari CSO.

Dari aspek eligibilitas, CSO harus memiliki manajemen yang baik sehingga dapat menjalani proses pendanaan ini mulai dari pengajuan proposal hingga penyampaian *deliverables*. CSO juga perlu memenuhi persyaratan untuk mengikuti tender. Persyaratan itu realistis dan mungkin dipenuhi oleh CSO. Kemampuan mengelola sumber daya juga harus dimiliki oleh CSO. Kriteria eligibilitas mencakup komponen substantif, seperti kriteria CSO yang bergerak di bidang pemberdayaan perempuan untuk program pendanaan yang ditujukan bagi peningkatan kapasitas perempuan di organisasi publik. Kriteria eligibilitas dipandu oleh topik atau tujuan dari pemberian dana, dan juga komponen prosedural yang harus memenuhi persyaratan seperti menyertakan seluruh dokumen yang diperlukan dalam waktu yang sesuai dengan proses pemberian dana. (Contoh kriteria eligibilitas terlampir).

Kriteria seleksi memberikan panduan pemerintah untuk menentukan CSO mana dari yang sudah memenuhi kriteria eligibilitas yang dinilai layak mendapatkan dana, seperti kualitas dari inisiatif atau proyek yang akan dikerjakan CSO, manfaat langsung dan tak langsung bagi komunitas untuk penguatan masyarakat sipil, keseimbangan antara biaya dan hasil, kerjasama dengan sektor atau organisasi lain, serta inovasi dan keberlanjutan proyek. Kriteria seleksi dibuat dengan jelas dan presisi untuk menjamin anggota komite seleksi dapat membuat keputusan berdasarkan tujuan dan panduan yang sudah ditentukan sebelumnya. Panduan menyediakan ruang untuk diskresi tetapi tidak banyak meleluaskan proses seleksi dipengaruhi oleh preferensi pribadi. Kriteria

ini pada prakteknya tidak berbeda secara signifikan dengan kriteria pendanaan bagi CSO dari negara lain. (Contoh kriteria seleksi terlampir).

3.2.6. Prosedur pendanaan

Prosedur pendanaan yang jelas dan transparan dibuat untuk menjamin tender, pendanaan dan penyelesaian program pendanaan yang fair dan tertata. Tahapan dan langkah proses pendanaan dirumuskan secara jelas dan operasional sehingga memudahkan CSO memahami dan mengikuti proses itu. Rumusan prosedur dibuat sedemikian rupa sehingga dapat ditafsirkan sama baik oleh pemerintah maupun CSO. Transparansi dicapai melalui publikasi mengenai ketersediaan dana dan proses pendanaan di berbagai media, termasuk media massa dan situs web. Setiap tahap dan langkah dipublikasikan sehingga mudah diakses dan diketahui oleh publik.

Publikasi semua pendanaan yang relevan dengan proses pendanaan mencakup di antaranya *public call* untuk proposal, pemberitahuan publik mengenai kriteria evaluasi, lini waktu dan panduan bagi persiapan proposal, pemberitahuan publik mengenai siapa yang mendapatkan dana dan apa alasannya. Selain itu, ada aturan yang jelas untuk mencegah konflik kepentingan.

Untuk menjamin pendanaan yang baik, prinsip dan prosedur ditaati oleh seluruh badan pemerintah yang mendistribusi dana. Dokumen yang mendefinisikan prinsip pendanaan dan rincian prosedur khusus dibuat dan diedarkan di seluruh badan yang mengelola pendanaan, serta kepada CSO yang bersangkutan dengan program pendanaan. Pemerintah memastikan penerapan prinsip dan prosedur itu. Pemerintah juga memastikan bahwa organisasi yang mengajukan permintaan dana mengetahui dan mengerti kerangka kerja yang memandu proses pendanaan.

3.2.7. Pelaporan dan evaluasi

Pelaporan, transparansi, dan akuntabilitas tertentu dijalankan di seluruh tahapan operasi pendanaan untuk memastikan legitimasi penggunaan dana. Evaluasi dilakukan di setiap tahap kegiatan yang melibatkan penggunaan dana bantuan. Isu-isu berikut ini dijadikan dasar dalam proses evaluasi:

- partisipasi dari penerima manfaat yang dirancang sejak awal untuk memastikan bahwa pendanaan berjalan secara akuntabel;
- ketersediaan akses kepada regulasi dan dokumen pemerintah terkait pendanaan (contohnya: penerimaan dana oleh CSO tertentu beserta alasannya diumumkan di situs web);
- ketersediaan catatan/notulensi hasil pertemuan yang menggambarkan proses perolehan dana beserta tanggal, jam, frekuensi dan durasi pertemuan dalam proses itu (contohnya, dimuat dalam situs web yang dapat diakses oleh publik);
- aturan bahwa kegiatan pendanaan CSO bersih dari konflik kepentingan;
- kepada siapa dana dilaporkan dan ketersediaan laporan tahunan dari operasi pendanaan;
- ketersediaan staff kontak kunci (direktur atau *program officers*) dan informasi mengenai anggota *board*.

Evaluasi dilakukan dengan berbagai cara dan menggunakan beragam metode untuk menjamin validitas dan reliabilitas hasil evaluasi. Proses evaluasi mencakup:

1. evaluasi-diri dalam menjalankan proyek oleh CSO, baik selama maupun setelah proyek diselesaikan;
2. evaluasi menggunakan kuesioner yang dikirim ke penerima manfaat dari proyek CSO untuk menilai dampak proyek;
3. evaluasi dilakukan oleh evaluator nasional dari luar; sebelumnya ada workshop mengenai kerangka evaluasi dan aspek apa saja yang dievaluasi;
4. evaluasi etis oleh komite etik untuk proyek yang melibatkan riset;
5. *event* skala-besar diselenggarakan untuk *launching* evaluasi kepada publik;
6. penerbitan *policy papers* dan *newsletters* yang memuat hasil dan dampak proyek.

Jadi selain laporan kegiatan keseluruhan yang dibuat oleh CSO dan diserahkan ke Pemerintah, ada juga laporan dalam bentuk evaluasi-diri pelaksanaan proyek, *policy papers* dan *newsletter*.

Secara keseluruhan, di Inggris telah ada baik visi yang kuat mengenai peran sektor CSO *vis-à-vis* pemerintah, maupun usaha sistematis yang sudah berjalan untuk

melacak praktek dan dampak dari penerapan Compact. Hasilnya kebijakan baru dan penguatan penerapan strategi kerja sama pemerintah dan CSO yang terbukti efektif dan berdampak positif baik untuk pemerintah maupun CSO.

Di tahun 2011-2012, National Audit Office Inquiry The National Audit Office (NAO) melaksanakan penyelidikan mengenai pengoperasian Compact di pemerintah dan lembaga-lembaganya. Tujuan penyelidikan ini adalah untuk mengidentifikasi area praktik yang baik, area untuk perbaikan, dan membuat rekomendasi tentang struktur akuntabilitas jangka panjang dan lebih permanen. Laporan mereka disampaikan kepada Parlemen dan membangun dasar bukti yang memadai mengenai pengoperasian Compact dan Kantor Kabinet yang siap mendukung peran pengawasan yang ada termasuk penyelidikan.

Di sisi lain, CSO dapat menyampaikan komplain mengenai departemen pemerintah jika CSO percaya bahwa Compact tidak mendukung program dan aktivitas CSO. Pemerintah menyediakan jalurnya, mulai dari menyampaikan komplain ke departemen yang relevan dan mencoba mengatasi hal yang dipermasalahkan, lalu menyampaikan komplain formal hingga ke Menteri Urusan Masyarakat Sipil.

3.3. Pengalaman Di Swedia

Swedia juga memiliki kekhasan dalam hal pendanaan CSO oleh pemerintah. Sebagai negara terkaya ke-7 di dunia berdasarkan GDP (gross domestic product) per capita, Swedia memiliki masyarakat sipil yang sangat kuat. Standar dan kualitas hidup warga Swedia tergolong tertinggi.

Dalam survey pengukuran indeks demokrasi dan kualitas hidup, Swedia juga mendapat ranking tertinggi. CSO mereka termasuk yang paling maju dan ikut terlibat dalam program-program pendanaan CSO di banyak negara. Pada tahun 2010, di antara negara maju, Koefisien Gini Swedia terendah ketiga. Ketidaksetaraan penghasilan di sana tergolong rendah, meski kesenjangan dalam kesehatan bidang kesehatannya tertinggi kedua di antara negara maju.

Pendanaan CSO oleh pemerintah di Swedia sudah sampai pada pendanaan CSO di negara lain, terutama di negara berkembang. Pemerintah dan CSO Swedia banyak bekerja sama untuk membantu dan mendanai CSO di negara lain. Banyak CSO

di Swedia merupakan CSO yang jangkauan kegiatannya internasional. Mereka memiliki visi dan misi meningkatkan masyarakat sipil di negara-negara lain. Kuatnya masyarakat sipil di Swedia memungkinkan orang-orang di sana untuk terlibat dalam aktivitas sosial, membantu dan berbagi pengalaman dengan orang-orang di negara lain. Meskipun pencapaian sektor CSO dan peran pemerintah di Swedia jauh di atas Indonesia, kita tetap dapat mengambil beberapa pelajaran dari Swedia dalam hal kerjasama pemerintah dan CSO.

Wujud keterlibatan Pemerintah Swedia dalam sektor masyarakat sipil salah satunya adalah Swedish International Development Cooperation Agency (Sida). Sida adalah agensi pemerintah dari Menteri Luar Negeri Swedia (Swedish Ministry for Foreign Affairs). Sida bertanggung jawab untuk pengelolaan sejumlah besar dana yang digunakan untuk asistensi pengembangan Swedia untuk negara-negara berkembang, terutama pengentasan kemiskinan dan penguatan masyarakat sipil di dunia. Dalam pelaksanaannya, Sida banyak bekerja sama dengan CSO Swedia untuk menjalankan program pengembangan dan penguatan masyarakat sipil di berbagai negara. Sida bekerja sama dengan banyak pihak, termasuk CSO, untuk menerapkan Sweden's Policy for Global Development (Kebijakan Swedia untuk Pengembangan Global).

The Civil Society Innovation (Program Masyarakat Sipil) yang dijalankan Sida menyoal CSO dan mitra lainnya yang ingin berkontribusi untuk pengentasan kemiskinan dan pengembangan demokrasi melalui inisiatif yang bertujuan menguatkan masyarakat sipil. Sida mengalokasikan bantuan dan dana yang besar untuk penguatan CSO di berbagai negara dengan melibatkan CSO yang ada di Swedia. Pendanaan yang diberikan untuk proyek-proyek CSO itu mencakup pendanaan tahunan dan jangka panjang. Pemerintah Swedia menjamin pendanaan itu berlangsung terus dan stabil dengan mempertimbangkan efektivitas-biaya dengan fokus pada hasil.

Dalam bagian ini praktek dan pengalaman Sida di Swedia secara garis besar akan dikemukakan. Seperti juga dalam pembahasan mengenai praktek dan pengalaman Compact di Inggris, pembahasan akan mencakup tujuan, visi dan prinsip pendanaan, bentuk dan pengelolaan legal, manajemen dan isu operasional, kriteria pendanaan, prosedur pendanaan, serta pelaporan dan evaluasi.

3.3.1. Tujuan, Visi dan Prinsip Pendanaan

Seperti yang sudah disinggung terdahulu, Sida didirikan untuk menerapkan kebijakan pemerintah Swedia yang bertujuan memampukan orang miskin untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Melalui aktivitas kerjanya dan kerjasama dengan berbagai pihak, Sida bertujuan memberikan kontribusi menerapkan Kebijakan Swedia untuk Pengembangan Global.

Sida bekerja untuk menerapkan kebijakan Swedia dalam pengembangan masyarakat yang memampukan orang miskin meningkatkan kualitas hidup mereka. Misi lainnya adalah melakukan kerjasama reformasi dengan Eropa Timur. Sida juga bertugas untuk mendistribusi bantuan humanitarian kepada orang-orang yang membutuhkan asistensi. Misi Sida adalah mengalokasikan bantuan dan dana lainnya ke negara berkembang.

Sida banyak memberikan bantuan untuk penguatan masyarakat sipil di 33 negara di Afrika, Asia, Eropa dan Amerika Latin melalui penguatan CSO di negara- negara itu. Pemilihan kerjasama dengan negara lain didasari oleh keputusan politik yang dibuat oleh pemerintah Swedia. Sida juga menegaskan keberpihakannya kepada hak asasi manusia, demokrasi dan kesetaraan gender. Kepedulian mereka itu tercantum dalam misi mereka.

Pemerintah Swedia saat baru-baru ini mengadopsi kebijakan baru untuk mendukung CSO di negara berkembang. Meski Sida mengambil peran dalam proses dan menawarkan arah, pada akhirnya pemerintah Swedia yang menentukan kebijakan apa yang akan dijalankan. Kebijakan itu menekankan pada peran politis dari masyarakat sipil dalam arti bahwa penekanan itu diletakkan sebagai platform untuk memfasilitasi orang-orang untuk memobilisasi di seputar isu dan kepedulian bersama mengenai penguatan masyarakat sipil. Sida mengajak orang-orang untuk menyediakan ruang keterlibatan mereka dalam mengelola negara, dan secara eksplisit terlibat juga dalam aktivitas-aktivitas yang dijalani oleh para aktor politik. Dengan perkataan lain, Sida mendorong meningkatnya partisipasi politik warga di berbagai negara.

Keterlibatan CSO Swedia dan CSO di negara lain dalam peningkatan partisipasi politik warga itu menjadi perhatian utama Sida saat ini. Sida merupakan satu donor yang peduli pada masyarakat *grassroots* (akar rumput) dan percaya pada potensi aktor di arena masyarakat sipil dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Sida menggunakan pendekatan holistik dalam upaya ini. Masyarakat sipil dianalisis tidak dalam ruang vakum, melainkan sebagai bagian dari masyarakat secara umum yang di dalamnya terhubung dengan negara dan pasar.

Dalam pandangan Sida, kerjasama ketiganya melalui hubungan yang saling mendukung, dialog politik dan ikut terlibat dalam berbagai konteks dari setiap situasi diperlukan. Untuk itu kebijakan pendanaan yang diterapkan Sida mempertimbangkan juga interaksi dari ketiga komponen masyarakat itu.

Sejak tahun 1980, Swedia sudah mendukung dan mendanai CSO melalui Sida, termasuk CSO yang aktif melakukan gerakan sosial, seperti di Amerika Latin. Bantuan bukan kunci perubahan, tetapi itu membantu mempercepat dan memperluas proses perubahan sosial, contohnya gerakan Maya di Guatemala dan gerakan *indigenous* di Bolivia. Sida tetap menyediakan bantuan dan dana untuk CSO yang menjalankan gerakan politik karena mereka sulit mendapatkan dana. Sida menyadari bahwa keterlibatan dalam usaha penguatan masyarakat sipil selalu bersifat politis sehingga sangat sulit atau bahkan tidak mungkin untuk memilah mana CSO yang politis dan mana yang tidak. Dasar dari pemberian bantuan dan dana kepada CSO adalah Sida membantu CSO yang secara substantif berkecimpung dalam usaha penguatan masyarakat sipil.

Sida bekerja untuk menjamin orang hidup dalam kemiskinan dan di bawah tekanan memiliki kemampuan untuk meningkatkan kondisi hidupnya. Untuk menjalankan misi secara efektif, Sida bekerja secara luas di berbagai sektor. *Framework* kebijakan pemerintah mengendalikan arah dari kerjasama pengembangan dengan negara lain yang dijalankan Swedia. *Framework* itu memberi penekanan kepada tujuan untuk menciptakan prasyarat-prasyarat untuk kondisi hidup yang lebih baik bagi orang-orang yang hidup dalam kemiskinan dan di bawah

penindasan, dengan perspektif yang jelas bahwa orang-orang itu pada dirinya adalah agen perubahan yang akan mempengaruhi perkembangannya sendiri.

Menurut Sida, pengembangan atau pembangunan mensyaratkan usaha pada berbagai level. Oleh karena itu Sida mendukung intervensi yang mencakup beberapa sub-tujuan yang berbeda dari *framework* kebijakan. Area-area yang dicakup adalah Page | 64

- Demokrasi, hak asasi manusia dan kebebasan ekspresi
- Kesetaraan gender
- Lingkungan dan iklim
- Kesehatan
- Pengembangan pasar
- Agrikultur dan keamanan pangan
- Pendidikan
- Pembangunan masyarakat berkelanjutan
- Konflik, perdamaian dan keamanan
- Bantuan humanitarian

Area-area ini pada prakteknya sulit dipisahkan. Pengembangan besar mencakup beberapa area sekaligus. Sebagai contoh, permasalahan air terkait erat dengan masalah kesehatan dan pembangunan masyarakat berkelanjutan. Masalah air juga dapat menyebabkan konflik. Dukungan yang akan diberikan perlu direncanakan secara matang dan mempertimbangkan banyak aspek. Oleh karenanya pendekatan holistik diperlukan dalam pemberian bantuan dan dana. Sida menggunakan pendekatan ini dan pendekatan interdisipliner dalam usaha membantu menyelesaikan masalah- masalah yang ada di negara-negara berkembang. Semua itu dilakukan dalam rangka penguatan masyarakat sipil.

Sida juga memberikan bantuan untuk proyek-proyek dengan fokus tematik. Tujuannya adalah meningkatkan pengetahuan, visibilitas dan dampak di empat area fokus yang mereka pilih, yaitu kesetaraan gender, lingkungan dan iklim, demokrasi dan hak asasi manusia yang berfokus pada kebebasan ekspresi dan teknologi informasi dan komunikasi, serta kesehatan yang berfokus pada kesehatan dan hak seksual dan reproduksi.

Prinsip dasar yang digunakan Sida adalah prinsip keadilan sosial dan kesejahteraan. Prinsip pendanaannya adalah membantu dan mendanai usaha yang mengembangkan dan menguatkan masyarakat sipil. Prinsip lainnya adalah tanggung jawab setiap negara penerima bantuan untuk mengadopsi strategi sendiri untuk pembangunan ekonomi dalam rangka memerangi kemiskinan.

3.3.2. Sumber dan Besar Pendanaan

Dana yang dikelola Sida berasal dari pajak dan mereka mengadministrasi setengah dari total anggaran bantuan pengembangan yang ditetapkan Swedia. Setengah yang lain disalurkan melalui Kementerian Luar Negeri Swedia. Semua aktivitas kerja harus dijalankan dalam cara yang *cost-effective* dengan fokus yang kuat pada hasil.

Melalui Sida, Swedia juga memiliki dua bentuk pendanaan, yaitu (1) dana yang disalurkan melalui CSO untuk pelaksanaan program di negara-negara berkembang; dan (2) dana yang diberikan kepada CSO untuk pelaksanaan program mereka.

Penekanan Swedia lebih kepada bentuk pendanaan yang pertama sehingga jumlah dana yang dialokasikan untuk bentuk pertama lebih besar. Besarnya dana untuk dua bentuk itu masing-masing selama tahun 2007-2009 adalah sebagai berikut:

Bantuan melalui CSO 2007:

USD 430 miliar

2008: USD 494 miliar

2009: USD 640 miliar

Bantuan kepada CSO 2007:

USD 295 miliar

2008: USD 271 miliar

2009: USD 137 miliar

3.3.3. Bentuk dan Pengelolaan Legal

Sida bekerja menurut pada arahan Parlemen dan Pemerintah Swedia untuk mengurangi kemiskinan di dunia. Sekali lagi, tujuan keseluruhan ada berkontribusi

untuk membuatnya mungkin bagi orang miskin untuk orang miskin meningkatkan kondisi hidupnya.

Ada tiga pilar Sida, yaitu

- **Kebijakan**, yang bertanggung jawab atas dialog global dan mencapai konsensus, pengembangan pengetahuan dan advis, jaminan kualitas dan kompetensi.
- **Operasi**, yang bertanggung jawab untuk penerapan kerjasama;
- **Manajemen**, yang bertanggung jawab untuk mengendalikan dan merencanakan fungsi dan pelayanan kepada otoritas.

Secara legal Sida ada di bawah pemerintah Swedia, bertugas menyarankan strategi dan kebijakan untuk kerjasama pengembangan internasional. Sida juga bertugas untuk menerapkan strategi dan mengelola intervensi, mencakup pemantauan dan evaluasi hasil. Sida juga berpartisipasi dalam advokasi dan dialog dengan negara lain, negara donor dan penerima bantuan, serta organisasi internasional dan aktor lainnya.

Dengan negara dan CSO yang menerima bantuan atau dana, Sida menjadi fasilitator bagi mereka untuk menentukan sendiri bagaimana usaha penguatan masyarakat sipil dan pengentasan kemiskinan dilakukan sejauh sesuai dengan prinsip-prinsip Sida. Penentuan dengan negara mana dan di area mana Sida bekerja sama tergantung pada keputusan politik pemerintah Swedia.

Untuk menerapkan strategi dan menjalankan aktivitas kerjanya, Sida bekerja sama dengan sejumlah besar organisasi, agensi, dan perusahaan, termasuk di antaranya CSO yang ada di Swedia. Ada 15 organisasi yang saat memiliki *Framework Agreement* dengan Sida. Mereka menerima dana dari Sida untuk menjalankan peran dalam program kolaborasi pemberian bantuan dari Swedia untuk CSO di negara berkembang. Organisasi itu berkontribusi 10% dari biaya yang diperlukan dalam proyek bersama itu, dan di antara organisasi itu adalah *Africa Groups of Sweden, Diakonia, the Swedish Society for Nature Conservation, Save the Children Sweden, the Church of Sweden dan World Wildlife Fund for nature.*

Sida juga memiliki kesepakatan dengan sejumlah agensi pemerintah Swedia untuk menggunakan keahlian dan pengalaman mereka di negara mitra Swedia. Mereka bekerja dengan sektor privat dalam menjalankan rencana bisnis khusus. Kerjasama dengan sejumlah agensi pemberi bantuan di negara lain juga dilakukan oleh Sida, juga kerja sama dengan badan internasional seperti UN, EU dan Bank Dunia.

Kerjasama komprehensif antara Sida, donor lain dan negara yang mengelola komitmen Swedia, baik di level regional, nasional maupun global memberikan kontribusi besar dan penting dalam keberhasilan Sida menjalankan misi dan mencapai tujuannya. Diskusi dengan banyak perwakilan negara, warga negaranya, organisasi yang bekerja di sana dan donor lain memberikan pemahaman kepada Sida mengenai apa yang dibutuhkan dan apa yang terbaik untuk dilakukan dengan kerjasama mereka.

Pemberantasan korupsi juga menjadi satu isu penting yang dianggap perlu dilakukan melalui kerjasama Sida dan negara-negara mitra mereka yang mengalami masalah korupsi. Pemberantasan korupsi merupakan usaha yang signifikan dalam usaha pengentasan kemiskinan dan penguatan masyarakat sipil. Korupsi juga dinilai sebagai ancaman serius terhadap semua bentuk pembangunan ekonomi, sosial dan demokratik. Oleh karena itu Sida menjalankan program kerjasama pemberantasan korupsi di beberapa negara mitra mereka.

3.3.4. Manajemen dan isu operasional lainnya

Sida memiliki 700 pegawai yang ditempatkan di tiga kantor di Swedia dan di negara-negara mitra. Staf mereka dengan keahliannya membantu pemerintah melakukan asesmen dan menyediakan informasi yang dibutuhkan agar pemerintah dapat menentukan dan menerapkan kebijakan dalam usaha pengembangan dan penguatan masyarakat sipil. Sida juga bertugas melaporkan statistik dan penyebaran informasi mengenai operasi mereka kepada pemerintah Swedia.

Struktur organisasi dan fungsi-fungsi organisasi modern diterapkan di Sida. Sistem kepegawaian dengan sistem pembagian kerja dan penggajian yang komprehensif digunakan untuk menjadi kinerja yang baik dari pegawai Sida. Seleksi pegawai dilakukan menggunakan sistem seleksi yang sejalan dengan tujuan Sida menghasilkan pegawai dan tenaga yang dapat diandalkan oleh Sida.

Kantor utama Sida berlokasi di Valhallavägen, Stockholm. Selain ditempatkan di kantor ini, staf Sida juga ditempatkan di negara mitra. Mereka ditata dalam 10 departemen, *intenal audit* dan Director General's Office. Lima departemen menanganani pelaksanaan asistensi pengembangan, lima yang lain menangani urusan dukungan, pengarahan dan kontrol. Jumlah pegawai hingga Januari 2014 adalah 678 orang, dan sekitar 140 orang dari mereka bekerja di luar Swedia. Kira-kira, 65% pegawai Sida adalah perempuan.

3.3.5. Kriteria pendanaan bagi CSO

Seperti yang sempat disinggung terdahulu, pendanaan bagi diberikan kepada CSO yang memenuhi persyaratan eligibilitas dan persyaratan seleksi. Prosedur pendanaan yang jelas dan transparan juga dibuat untuk menjamin tender, pendanaan dan penyelesaian program pendanaan yang fair dan tertata. Pada prinsip dan prakteknya kriteria pendanaan CSO oleh pemerintah di Swedia tak berbeda signifikan dengan di negara Uni Eropa umumnya, termasuk Inggris.

Untuk program pengembangan dan penguatan masyarakat sipil di negara berkembang, CSO yang dapat terlibat dan memperoleh pendanaan adalah CSO yang memiliki pengalaman internasional. Para CSO itu umumnya adalah CSO besar yang memiliki kemampuan membiayai kegiatan mereka sendiri. Mereka mengajukan permintaan pendanaan karena mereka ingin berkontribusi lebih besar dan membagi keahlian dan pengalaman mereka di negara lain.

3.3.6. Prosedur pendanaan

Prosedur pendanaan mengikuti alur dan langkah yang jelas. Seperti di Inggris, tahapan dan langkah proses pendanaan dirumuskan secara jelas dan operasional sehingga memudahkan CSO memahami dan mengikuti proses itu. Transparansi dan kejelasan menjadi prinsip dari pembuatan dan penerapan prosedur pemberian bantuan dan dana. Publikasi ketersediaan dana dan proses pendanaan di berbagai media juga dilakukan, mulai dari *public call* untuk proposal, pemberitahuan publik mengenai kriteria evaluasi, lini waktu dan panduan bagi persiapan proposal, pemberitahuan publik mengenai siapa yang mendapatkan dana dan apa alasannya.

3.3.7. Pelaporan dan evaluasi

Seperti di Inggris, pelaporan dan evaluasi pendanaan proyek juga dilakukan dalam beberapa tahap, mulai dari awal pelaksanaan hingga pencapaian dampak. Evaluasi juga dilakukan dengan berbagai cara dan menggunakan beragam metode untuk menjamin validitas dan reliabilitas hasil evaluasi. Evaluasi-diri, evaluasi menggunakan kuesioner yang dikirim ke penerima manfaat, evaluasi dilakukan oleh evaluator nasional dari luar, evaluasi etis oleh komite etik, dan pelaksanaan *event* skala-besar, serta penerbitan tulisan (*policy papers, newsletters, buku, brosur, dsb*) juga dilakukan oleh Sida.

Jika ada masalah dalam pengelolaan dana dalam proyek atau ada defisiensi dalam pengauditan proyek, Sida menuntut dana untuk dikembalikan. Pembayaran berikutnya ditunda selama investigasi berlangsung hingga defisiensi itu selesai diatasi.

Pemerintah menginstruksikan Swedish Agency for Public Management untuk meninjau *framework* sistem kesepakatan secara berkala. Tujuannya adalah mengkaji kecocokan *framework* kesepakatan jangka-panjang antara Sida dan sejumlah CSO di Swedia. Sejumlah isu mencakup keefektifan, transparansi dan diversitas mendapat tekanan penting dalam pengkajian itu. Dari situ juga dicek kemungkinan masuknya aktor baru dalam *framework* kesepakatan dengan Sida sebagai salah satu wujud tindak lanjut dan kontrol dari pelaksanaan program bantuan jangka panjang.

Tabel Perbandingan Pendanaan CSO antara Inggris, Swedia dan negara Uni Eropa lain

| No. | Aspek | Inggris | Swedia | Uni Eropa Pada Umumnya |
|-----|---|---|---|--|
| 1 | Prinsip | Fokus pada <i>outcomes</i> (dampak), konsistensi dan koordinasi, timeliness, transparansi dan akuntabilitas, diskusi dan dialog , serta empati | Holistik, transparansi dan kejelasan, akuntabilitas, fokus pada <i>outcomes</i> (dampak), serta konsistensi dan koordinasi | Transparansi dan kejelasan, akuntabilitas, fokus pada <i>outcomes</i> (dampak), serta konsistensi dan koordinasi |
| 2 | Tujuan dan visi | 1. Memberi orang lebih banyak kekuasaan dan kontrol atas kehidupan dan komunitas mereka, untuk mereformasi pelayanan publik, serta memperkuat aksi sosial lebih dari kontrol negara dan menentukan sasaran-sasaran yang lebih sasaran pemerintah yang ditentukan secara <i>top-down</i> . 2. Memastikan bahwa pemerintah dan CSO bekerja secara efektif dalam kemitraan untuk mencapai tujuan dan hasil bersama untuk kepentingan masyarakat dan warga di Inggris. | 1. Menerapkan kebijakan pemerintah Swedia yang bertujuan memampukan orang miskin untuk meningkatkan kualitas hidupnya. 2. Memberikan kontribusi menerapkan Kebijakan Swedia untuk Pengembangan Global. | Memperkuat sektor CSO sebagai satu keseluruhan, atau mendukung proyek tertentu dari CSO yang berkontribusi dalam area prioritas kebijakan pemerintah. |
| 3 | Dasar hukum pendanaan CSO oleh pemerintah | Didasari oleh aturan hukum yang penjamin pelaksanaannya. Pembuatan aturan melibatkan pihak CSO dalam hal bentuk kerjasama dan mekanisme pendanaan. | Secara legal Sida ada di bawah pemerintah Swedia, bertugas menyarankan strategi dan kebijakan untuk kerjasama pengembangan internasional. | Didasari oleh aturan hukum yang penjamin pelaksanaannya. Pembuatan aturan melibatkan pihak CSO khususnya dalam menentukan prioritas-prioritas yang harus dijalankan dalam sektor masyarakat sipil. |

| No. | Aspek | Inggris | Swedia | Uni Eropa Pada Umumnya |
|-----|---|--|---|--|
| 4 | Mekanisme Pelibatan dan penentuan CSO yang akan didanai | <i>Call for proposal</i> dan dukungan dana untuk program CSO yang sesuai dengan program pemerintah. Terbuka untuk semua CSO. Aplikasi dinilai oleh tim dari departemen dan lembaga pemerintah non-departemen | CSO dipilih oleh pemerintah, umumnya CSO yang dipilih adalah CSO besar yang berskala internasional. Tidak semua CSO bisa mendapatkan pendanaan dari pemerintah. | <i>Call for proposal</i> dan dukungan dana untuk program CSO yang memiliki kapasitas menjalankan program yang dibutuhkan masyarakat sipil. Aplikasi dinilai oleh evaluator profesional |
| 5 | Bentuk Kerjasama | Kerjasama untuk pelaksanaan sebuah program yang dapat diperpanjang | Kerjasama jangka panjang dengan penjanjian kemitraan (<i>partnership/framework agreement</i>) | Kerjasama untuk pelaksanaan sebuah program yang dapat diperpanjang |
| 6 | Sumber Pendanaan | Anggaran belanja negara yang diperoleh dari pajak dan sumber dana dari masyarakat lainnya | Dana yang dikelola Sida berasal dari pajak sebanyak setengah dari total anggaran bantuan pengembangan yang ditetapkan Swedia. | Anggaran belanja negara yang diperoleh dari pajak, serta pendanaan dari lembaga donor dimana negara yang bersangkutan ikut menjadi anggotanya |
| 7 | Bentuk Kelembagaan | Pendanaan bagi CSO menjadi bagian dari program departemen/lembaga non-departemen | SIDA sebagai organisasi khusus yang menangani pendanaan bagi CSO | Unit tersendiri, kantor atau departemen yang membantu menginstitusionalisasi kerja sama antara pemerintah dan CSO |
| 8 | Pengelolaan | Compact memiliki kode praktik yang harus ditaati oleh Pemerintah Inggris dan CSO yang terkait. Kode itu dirumuskan bersama oleh Pemerintah dan CSO. Berdasarkan kode itu bentuk dan pengelolaan program pendanaan CSO dibuat dan dijalankan. | Sida bekerja menurut pada arahan Parlemen dan Pemerintah Swedia untuk mengurangi kemiskinan di dunia. | Pengelolaan dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pemerintah dan CSO untuk setiap program yang didanai oleh pemerintah. |

| No. | Aspek | Inggris | Swedia | Uni Eropa Pada Umumnya |
|-----|---------------------------------------|--|--|--|
| 9 | Manajemen dan isu operasional lainnya | Lembaga atau badan pemerintah yang menangani pendanaan CSO menjalankan operasi hariannya melalui sebuah tim yang diarahkan oleh satu atau lebih orang, beroperasi didasari oleh statuta, aturan asosiasi dan/atau aturan internal | Sida memiliki 700 pegawai yang ditempatkan di tiga kantor di Swedia dan di negara-negara mitra untuk membantu pemerintah melakukan asesmen dan menyediakan informasi yang dibutuhkan | Pemerintah dapat menyediakan jasa dengan menyediakan tenaga atau karyawan yang akan bekerja dalam organisasi CSO, atau mendatangkan ahli dari pemerintah, atau mengontrak provider penyedia jasa khusus. |
| 10 | Pelaporan dan Evaluasi | Pelaporan dan evaluasi pendanaan proyek juga dilakukan dalam beberapa tahap, mulai dari awal pelaksanaan hingga pencapaian dampak. Evaluasi juga dilakukan dengan berbagai cara dan menggunakan beragam metode untuk menjamin validitas dan reliabilitas hasil evaluasi: Evaluasi-diri, evaluasi menggunakan kuesioner yang dikirim ke penerima manfaat, evaluasi oleh evaluator nasional dari luar, evaluasi etis oleh komite etik, dan pelaksanaan <i>event</i> skala-besar, penerbitan tulisan (<i>policy papers</i> , <i>newsletters</i> , buku, brosur, dsb) | Pelaporan dan evaluasi pendanaan proyek juga dilakukan dalam beberapa tahap, mulai dari awal pelaksanaan hingga pencapaian dampak. Evaluasi juga dilakukan dengan berbagai cara dan menggunakan beragam metode untuk menjamin validitas dan reliabilitas hasil evaluasi: Evaluasi-diri, evaluasi menggunakan kuesioner yang dikirim ke penerima manfaat, evaluasi oleh evaluator nasional dari luar, evaluasi etis oleh komite etik, dan pelaksanaan <i>event</i> skala-besar, penerbitan tulisan (<i>policy papers</i> , <i>newsletters</i> , buku, brosur, dsb) | Pelaporan dan evaluasi pendanaan proyek juga dilakukan dalam beberapa tahap, mulai dari awal pelaksanaan hingga pencapaian dampak. Cara dan metode evaluasi disesuaikan dengan jenis program dan produk yang dihasilkan. |

3.4. Lesson Learn Untuk Indonesia

1. **Pendanaan bagi CSO** oleh pemerintah dapat menjadi satu cara untuk menjalankan program-program kementerian pemerintah Indonesia. Pendanaan bagi CSO dapat mendukung tujuan pemerintah Indonesia untuk menerapkan kebijakan yang bertujuan memampukan orang miskin untuk meningkatkan kualitas hidupnya.

Kerjasama pemerintah dan CSO dapat dilakukan untuk memastikan bahwa pemerintah dan CSO bekerja secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan dan hasil bersama untuk kepentingan masyarakat dan warga di Indonesia.

2. **Alokasi dana bagi CSO dari APBN** dapat dilakukan dengan mensinergikan CSO dengan program-program pemerintah di kementerian dan lembaga non- kementerian. Dengan prinsip, mekanisme dan prosedur yang jelas dan transparan alokasi dana dapat dilakukan dan pelaksanaan program dapat berjalan secara efektif dan efisien.
3. **Pelaksanaan kerjasama antara pemerintah Indonesia dan CSO** dalam rangka meningkatkan partisipasi CSO dalam pelaksanaan pembangunan dapat dilakukan dengan cara-cara berikut:
 - a. Membentuk komite bersama terdiri dari pegawai pemerintah dan CSO yang ditugaskan bekerja dengan kementerian;
 - b. Membentuk badan representasi kepentingan khusus yang bersifat konsultatif (misalnya: CSO yang mewakili para pensiunan yang memiliki hak untuk memberi konsultasi dalam legislasi yang mempengaruhi kelompok sasaran);
 - c. Dengar pendapat publik dan metode konsultasi lainnya; atau
 - d. Alat untuk memastikan akses informasi, mencakup mekanisme berbasis- internet, misalnya mempublikasi draf undang-undang atau aturan di halaman web kementerian.
4. Untuk menjaga keberlangsungan kerjasama pemerintah Indonesia dan CSO secara efektif dan efisien, maka perlu dibuat aturan legal mengenai aktivitas, mekanisme dan kriteria dari pendanaan CSO melalui beberapa aturan, seperti undang-undang, aturan pemerintah, kontrak perjanjian, maupun kebijakan kementerian atau lembaga non-kementerian. Pendanaan CSO oleh pemerintah Indonesia perlu didasari oleh aturan hukum yang penjamin pelaksanaannya. Pihak CSO perlu dilibatkan dan ikut terlibat dalam menentukan prioritas-prioritas yang harus dijalankan dalam sektor masyarakat sipil, serta dalam pembuatan aturan legal.
5. Kerjasama pemerintah Indonesia dan CSO perlu dilakukan sejalan dengan tujuan pembangunan yang dicanangkan pemerintah. Pendanaan bagi CSO oleh pemerintah harus menjadi bagian dari rencana pembangunan jangka menengah

dan jangka panjang. Oleh karena itu dalam APBN alokasi dana untuk kerjasama itu harus ada nomenklaturinya.

6. Dengan menjadikan kerjasama pemerintah Indonesia dan CSO sebagai bagian dari rencana pembangunan, tidak perlu diusahakan skema pendanaan khusus untuk pendanaan bagi CSO. Pendanaan bagi CSO sudah menjadi bagian dari APBN dan merupakan bagian dari program kementerian dan lembaga di Indonesia.
7. Belajar dari negara-negara di Uni Eropa, **pemerintah dapat mengadopsi program- program** CSO yang terbukti berdampak positif bagi masyarakat dan warga menjadi program pemerintah. Program-program itu diperbesar ruang lingkup dan cakupannya di seluruh Indonesia. CSO dan pemerintah dapat bekerja sama menjalankan program itu.

BAB IV

PENDANAAN PEMERINTAH UNTUK ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL DI KOREA SELATAN

4.0. Pengantar

Korea Selatan merupakan satu dari beberapa negara dengan ekonomi tersukses di Asia. Selama lebih dari tiga dekade terakhir, Korea Selatan muncul sebagai negara dengan pertumbuhan ekonomi yang signifikan dengan ekonomi industri dengan teknologi yang tinggi. Pada tahun 1960-an, pendapatan per kapita di Korea Selatan berada pada level yang sama dengan negara-negara di Afrika dan Asia. Berdasarkan data Bank Dunia (2014), saat ini Korea Selatan dikategorikan sebagai negara pendapatan ekonomi tinggi (high income economies) dengan rata-rata pendapatan per kapita sebesar USD 30.800 per kapita (OECD, 2014). Ketimpangan pendapatan di Korea juga relatif rendah yang ditunjukkan dengan gini rasio estimasi pada tahun 2011 sebesar 0,31.

Proses demokrasi di Korea Selatan juga mengalami kemajuan signifikan meskipun transisi demokrasi baru terjadi pada tahun 1987. Dengan kata lain, dari sisi waktu demokratisasi di Korea Selatan pada dasarnya tidak berbeda jauh dengan yang terjadi Indonesia. Salah satu indikator kemajuan demokrasi di Korea Selatan adalah meningkatnya peran dari kelompok masyarakat sipil dalam proses pembangunan di Korea Selatan.

Tulisan ini setidaknya bertujuan untuk memberikan gambaran terhadap dua hal yaitu pertama mempelajari pengalaman Pemerintah Korea Selatan dalam memberikan bantuan pendanaan kepada kelompok masyarakat sipil di Korea Selatan dan kedua menarik pelajaran berdasarkan pengalaman Korea Selatan untuk Indonesia dalam hal dukungan pendanaan untuk kelompok masyarakat sipil.

4.1. Relasi Masyarakat Sipil dan Pemerintah di Korea Selatan

Kemajuan ekonomi yang dicapai oleh Korea Selatan, tidak terlepas dari kemajuan demokrasi dimana peran masyarakat sipil sangat signifikan. Masyarakat sipil di Korea Selatan telah berkembang sebagai reaksi terhadap rejim otoriter dari Rhee Syng Man sampai Chun Doo Hwan. Namun sejak transisi demokrasi pada tahun 1987, konfigurasi masyarakat sipil di Korea Selatan berubah drastis.

Pada era otoriter, negara digunakan untuk memiliki pengaruh langsung terhadap asal usul, bentuk dan perilaku kelompok kepentingan. Sebagian besar kelompok kepentingan di Korea Selatan adalah badan hukum di bawah yurisdiksi pemerintah dan negara memiliki hak untuk campur tangan dalam operasi mereka, mengarahkan untuk memainkan peran untuk administrasi yang efektif dari kebijakan pemerintah dan bahkan melakukan intervensi terhadap seleksi kepemimpinan dari kelompok kepentingan.

Dalam transisi demokrasi pada tahun 1987, sistem korporatis negara telah digantikan oleh sistem pluralis ditandai dengan hubungan yang lebih kompetitif di antara asosiasi-asosiasi sukarela dan hubungan yang lebih baik antara negara dan masyarakat sipil. Sebagai contoh organisasi yang memonopoli serikat pekerja berhasil diruntuhkan oleh serikat pekerja independen dan aktivis buruh pada tahun 1990an.

Tren terpenting sejak tahun 1988 adalah tumbuh dan meluasnya organisasi masyarakat sipil baru, yang mampu menjadi kelompok berpengaruh dan dipercaya oleh masyarakat. Tabel 1 memberikan gambaran tentang perkembangan kelompok masyarakat sipil di Korea Selatan. Berdasarkan tabel tersebut terlihat bahwa begitu banyak tipe aktivitas yang dilakukan oleh kelompok masyarakat sipil di Korea Selatan mulai dari isu pendidikan, lingkungan, seni dan kebudayaan dan sebagainya. Selain itu sebagian besar kelompok masyarakat sipil di Korea Selatan tumbuh berkembang setelah tahun 90-an.

Tabel 1**Tipe-Tipe Aktivitas NGO di Korea Selatan**

| Aktivitas | Jumlah NGO | Perkiraan Sebelum | | Perkiraan di | Perkiraan di |
|---------------------------|---------------|----------------------|------|--------------|--------------|
| | | tahun (%) | 80an | tahun (%) | tahun (%) |
| Masyarakat Sipil* | 1013 | 19,6 | | 18,4 | 62 |
| Komunitas Lokal | 222 | 2,0 | | 11,5 | 86,5 |
| Layanan Sosial | 743 | 19,8 | | 27,4 | 52,8 |
| Lingkungan | 287 | 3,9 | | 8,5 | 87,6 |
| Seni dan Budaya | 634 | 25,9 | | 23,8 | 50,3 |
| Pendidikan | 235 | 15,9 | | 28,8 | 55,3 |
| Afiliasi Agama | 107 | 36,1 | | 27,8 | 36,1 |
| Buruh/Pertanian/Nelayan | 217 | 27,9 | | 25,4 | 46,7 |
| Ekonomi | 501 | 22,5 | | 22,2 | 41,4 |
| Hubungan Internasional | 44 | 50 | | 19,0 | 31,0 |
| Lain-lain | 20 | 33,4 | | 22,2 | 44,4 |
| Total | 4023 | 22,5 | | 21,0 | 56,5 |

:

Sejak itu masyarakat sipil di Korea memainkan berbagai peran untuk pembangunan demokrasi. Menurut Sunhyuk Kim (2000), organisasi masyarakat sipil di Korea Selatan telah memberi kontribusi pada konsolidasi demokrasi melalui berbagai upaya untuk melikuidasi warisan otoriter, memperluas kebebasan sipil dan memajukan hak asasi manusia, melembagakan representasi dari berbagai kepentingan sosial, meningkatkan partisipasi politik kelompok tradisional terpinggirkan, mendukung dan melaksanakan reformasi kelembagaan serta menanamkan dan mempraktekkan nilai-nilai demokrasi. Seong (2000) berpendapat bahwa kontribusi yang paling penting dari

masyarakat sipil adalah pertumbuhan masyarakat sipil itu sendiri, yang akan memastikan bahwa 'demokrasi adalah satu-satunya permainan”.

Salah satu kontribusi masyarakat sipil di Korea Selatan bisa ditelusuri dari upaya mereka untuk melakukan reformasi politik. Berbagai koalisi besar organisasi masyarakat sipil telah berupaya untuk melakukan pemantauan pemilu, meningkatkan partisipasi dan mengurangi korupsi politik, memantau proses legislatif di Majelis Nasional dan membuatnya lebih transparan terhadap warga serta mendorong demokratisasi dalam partai politik. Organisasi masyarakat sipil di Korea Selatan berpendapat bahwa momentum dan tekanan untuk reformasi politik harus datang dari masyarakat sipil karena sebagian besar partai politik dan politisi enggan untuk melakukan reformasi yang diperlukan oleh partai dan politisi sendiri.

Membbaiknya hubungan antara masyarakat sipil dan pemerintah juga menjadi indikasi kontribusi masyarakat sipil terhadap kemajuan demokrasi di Korea Selatan. Sejak transisi demokrasi, hubungan tersebut beragam tergantung pada isu kebijakan yang diusung dan juga variasi hubungan dimana terkadang masyarakat sipil bekerjasama dengan pemerintah namun terkadang masyarakat sipil menentang kebijakan pemerintah. Hubungan yang membaik tersebut dimulai saat Kim Young Sam (1993- 1998) berkuasa dimana pemerintah mulai mendukung pembiayaan untuk organisasi masyarakat sipil dan mempertimbangkan usulan-usulan kebijakan dari organisasi masyarakat sipil secara serius.

Proses ini dilanjutkan pada pemerintahan Kim Dae Jung (1998-2003) dimana banyak pihak beranggapan pada masa ini organisasi masyarakat sipil menjadi mitra resmi dari pemerintah, dimana pada saat itu pemerintah Korea Selatan mengesahkan Undang- Undang (UU) Promotion on Nonprofit Civil Organizations. Pemerintahan selanjutnya dipimpin oleh Roh Moo-hyun mengusung jargon pemerintahan yang partisipatif (participatory government) yang coba ditunjukkan dengan membentuk posisi baru yaitu Sekretaris Senior Presiden untuk Partisipasi Publik, menginstitutionalisasi hubungan yang dikata antara kelompok masyarakat sipil dan Kantor Presiden dan merekrut beberapa pemimpin kelompok masyarakat sipil ke Kantor Presiden dan badan-badan pemerintah lainnya.

4.2.Sumber Pendanaan Kelompok Masyarakat Sipil di Korea Selatan

Meskipun mengalami perkembangan yang pesat, namun banyak dari kelompok masyarakat sipil di Korea Selatan yang mengalami kesulitan pendanaan. Menurut Park (2000) sumber pendanaan kelompok masyarakat sipil di Korea Selatan berasal dari iuran anggota, penjualan produk ataupun layanan, enterprise donation, pendanaan publik dan dukungan pemerintah.

Mengandalkan iuran anggota tidak akan mampu menutupi anggaran kerja, oleh karenanya dukungan pendanaan dari pemerintah ditambah dengan sumber-sumber lain sangat membantu kerja-kerja dari organisasi masyarakat sipil di Korea Selatan. Tabel 2 menjelaskan kondisi pendanaan kelompok masyarakat sipil di Korea, dimana pada tahun 2003 lebih dari 50% kelompok masyarakat sipil tersebut hanya memiliki pendanaan tahunan kurang dari 100 juta Won.

Tabel 2
Jumlah Pendanaan Organisasi Masyarakat Sipil di Korea Selatan

| | 1997 | 2000 | 2003 |
|-------------------|------|------|-------|
| < 10 juta won | 9,5 | 20,1 | 6,63 |
| 10-100 juta won | 43,5 | 29,7 | 48,91 |
| 100- 1 milyar won | 33,0 | 40,0 | 38,75 |
| > 1 milyar won | 14,0 | 10,1 | 5,71 |

Pendanaan dari pemerintah dapat mendukung 16-20% pendapatan yang diterima dari organisasi masyarakat sipil. Sejak tahun 1999 sekitar 15 miliar won telah dialokasikan oleh Pemerintah Korea Selatan untuk mendukung ribuan organisasi masyarakat sipil. Jumlah tersebut relatif tetap hingga tahun 2004 (lihat tabel 4)

Tabel 3**Dukungan Pemerintah untuk Organisasi Masyarakat Sipil di Korea**

| | Kementerian Administrasi Pemerintah dan Dalam Negeri | | Pemerintah Lokal | | Total | |
|------|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|
| | Jumlah Proyek | Nilai (juta Won) | Jumlah Proyek | Nilai (juta Won) | Jumlah Proyek | Nilai (Juta Won) |
| 1999 | 140 | 75 | 1.698 | 75 | 1.838 | 150 |
| 2000 | 195 | 75 | 1.417 | 75 | 1.612 | 150 |
| 2001 | 216 | 75 | 1.574 | 75 | 1.790 | 150 |
| 2002 | 237 | 75 | 1.653 | 75 | 1.890 | 150 |
| 2003 | 237 | 75 | 1.569 | 75 | 1.806 | 150 |
| 2004 | 154 | 50 | 1.286 | 50 | 1.440 | 100 |

4.3. Kerjasama Organisasi Masyarakat Sipil dan Pemerintah di Korea

Masyarakat yang modern dan semakin berkembangnya isu-isu social kiranya menjadi latar belakang utama kebutuhan akan kerjasama antara kelompok masyarakat sipil dan pemerintah. Pemerintah Korea menyadari bahwa persoalan-persoalan sosial mulai dari masyarakat, lingkungan, kesejahteraan dan persoalan lainnya tidak bisa hanya ditangani oleh pemerintah ataupun perusahaan sendiri. Oleh karenanya peran kelompok masyarakat sipil sebagai mitra untuk terlibat dalam urusan-urusan tersebut menjadi meningkat untuk mengurangi kegagalan kebijakan pemerintah.

Kerjasama antara kelompok masyarakat sipil dan pemerintah di Korea bisa ditelusuri dari dua aspek yaitu dari aspek kebijakan dan pelaksanaan proyek. Kedua aspek tersebut bisa ditelusuri dari dasar hukum dan kerangka kerja bagi kelompok masyarakat sipil dan institusi yang mendukungnya.

4.3.1. Dasar Hukum dan Kerangka Kerja Organisasi Masyarakat Sipil di Korea

Dasar hukum yang paling luas berkaitan dengan NPO adalah Undang-Undang Dasar Republik Korea, dimana terdapat pasal yang menjamin kebebasan berserikat dan berkumpul⁴. Pada awal 1970-an, Undang-Undang khusus diberlakukan untuk melengkapi ketentuan KUH Perdata tentang penggabungan dan operasi perusahaan kepentingan publik. Tujuan dari undang-undang khusus ini-Undang-Undang Tentang Pendirian dan operasi dari Nirlaba Corporation, adalah untuk memungkinkan badan hukum dalam menjaga kepentingan umum dan amal dan melaksanakan kegiatannya dengan menambah ketentuan KUH Perdata yang berhubungan dengan pendirian dan operasi dari lembaga nirlaba.

Page | 81

Pada masa kepemimpinan Kim Dae Jung, dikeluarkan Undang-Undang (UU) *Promotion on Nonprofit Civil Organizations* pada tahun 1999 yang memberikan kerangka legal dan institusi untuk pemerintah dalam mendanai kelompok masyarakat sipil. Secara umum beberapa hal penting di dalam UU tersebut antara lain adalah **pertama** memberikan rekomendasi bahwa negara dan pemerintah daerah harus melakukan yang terbaik untuk membantu kelompok masyarakat sipil, **kedua** kelompok masyarakat sipil yang ingin memperoleh manfaat dari UU ini harus terdaftar di Kementerian terkait atau pemerintah daerah. Kementerian terkait dan Pemerintah Daerah wajib memberikan izin bagi pendirian dan pendaftaran ketika kelompok masyarakat sipil telah memberikan dokumen-dokumen yang yang dibutuhkan.

4.3.2. Kerjasama Pemerintah dan Kelompok Masyarakat Sipil

Salah satu bukti dukungan Pemerintah Korea terhadap Kelompok masyarakat sipil adalah diberlakukannya *UU Promotion on Non-Profit Civil Organizations*. Tujuan UU ini adalah untuk mempromosikan suara kelompok masyarakat sipil, memperbesar dasar bagi partisipasi warga negara baik dalam bentuk kerelawanan dan kegiatan lain

⁴ Dasar hukum yang yang lebih spesifik terdapat di artikel 32 dari Sipil Kode yang menyatakan bahwa Sebuah asosiasi atau yayasan yang berkaitan dengan ilmu pengetahuan, agama, amal, seni, atau hubungan sosial atau yang berkaitan dengan perusahaan tidak terlibat mencari laba atau keuntungan dapat membuat hukum orang tunduk pada izin dari kementerian terkait

yang menguntungkan masyarakat sehingga dengan demikian mampu berkontribusi pada pengembangan kelompok masyarakat sipil di Korea melalui perluasan kegiatan publik melalui organisasi non-profit.

UU ini memberikan panduan kepada Pemerintah baik di pusat maupun daerah dalam membantu kelompok masyarakat sipil termasuk di dalamnya soal pendanaan bagi kelompok masyarakat sipil dan perlakuan pengenaan pajak yang berbeda untuk organisasi masyarakat sipil. Tidak hanya itu UU ini juga mengatur sanksi hukum bagi kelompok masyarakat sipil yang melanggar aturan untuk mendapatkan pendanaan dari pemerintah misalnya kelompok masyarakat sipil yang memberikan data-data palsu untuk memperoleh pendanaan.

4.3.3. Kelembagaan yang Mendukung Kelompok Masyarakat Sipil

Selain dari perundangan-undangan, pada level kebijakan peran sentral juga dimainkan oleh Kantor Perdana Menteri dalam mendorong kemajuan masyarakat sipil. Perdana Menteri di Korea didukung oleh Kantor Perdana Menteri dan Kantor Koordinasi Kebijakan Pemerintah. Kantor Perdana Menteri memiliki *“The Secretary for Civil Affairs”* yang dibentuk untuk menjaga saluran komunikasi langsung dan hubungan kerjasama dengan organisasi masyarakat sipil. Selain itu juga untuk mengumpulkan opini dan mengembangkan masyarakat sipil secara sehat.

Tugas utama yang dari *“The Secretary for Civil Affairs”* antara lain adalah menyelenggarakan pertemuan informal dengan pemimpin-pemimpin kelompok masyarakat sipil, menyelenggarakan dan mendukung seminar kelompok masyarakat sipi serta mendukung dan mengelola *Committee on Development of Civil Society*. Bentuk dukungan Komite ini antara lain adalah mencari arah yang diinginkan bagi pengembangan kelompok masyarakat sipil di Korea pada abad 21, mengumpulkan beragam opini dalam rangka meningkatkan hubungan antara kelompok masyarakat sipil dan pemerintah serta melakukan amandemen terhadap hukum dan sistem yang ada. Selain itu dukungan lain yang diberikan adalah secara aktif melakukan investigasi dan evaluasi dari anggota komite serta mengumpulkan rekomendasi yang kemudian terefleksikan dalam kebijakan pemerintah.

Keberadaan Committee on Development of Civil Society⁵ merupakan salah satu bentuk dukungan lain yang diberikan oleh Pemerintah Korea terhadap perkembangan masyarakat sipil. Komite ini dibentuk oleh Kantor Perdana Menteri pada tahun 2003 dan memiliki 22 anggota yang terdiri dari 12 anggota berasal dari masyarakat sipil, 7 anggota berasal dari akademisi dan 3 orang anggota berasal dari pemerintah, ditambah dengan 1 orang tenaga ahli.

Tujuan pembentukan committee ini adalah sebagai penasihat kepada Perdana Menteri untuk menciptakan landasan bagi pengembangan masyarakat sipil Korea di abad 21, mengumpulkan beragam opini dalam rangka meningkatkan hubungan antara kelompok masyarakat sipil dan pemerintah serta melakukan amandemen terhadap hukum dan sistem yang ada. Selain itu melakukan studi secara menyeluruh untuk meningkatkan isu-isu yang relevan dalam mengaktifkan organisasi masyarakat sipil.

4.3.4. Dasar Hukum Pelaksanaan Pendanaan Pemerintah untuk Kelompok Masyarakat Sipil

Pada aspek pelaksanaan pendanaan, Pemerintah Korea juga memberikan dukungan terhadap aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat sipil, dengan mengeluarkan aturan tentang *Non-Profit Private Organization Support* pada tahun

⁵ Inisiatif pembentukan *Committee on Development of Civil Society* dimulai sejak tahun 1994 ketika partai demokrasi liberal mengumumkan UU yang mendukung organisasi swasta (*private organizations*). Pada tahun 1997, Partai Demokrasi Millenium (*Millenium Democratic Party*), mengusulkan untuk membentuk komite yang mendukung gerakan organisasi swasta di bawah kantor Perdana Menteri untuk mendukung gerakan organisasi swasta. Pada 14 Juni 2003 disepakati organisasi yang berada di bawah kantor Perdana Menteri dan pada tanggal 27 Juni 2003 merekomendasikan untuk membentuk *Committee on Development of Civil Society* yang kemudian secara resmi berdiri pada tanggal 22 Agustus 2003.

Beberapa rekomendasi yang telah diberikan *Committee on Development of Civil Society* antara lain adalah booklet “*The Masterplan for the Development of Korea Civil Society*” pada Oktober 2004, pengakuan multi- year project (sebelumnya dukungan pendanaan bagi organisasi masyarakat sipil hanya 1 tahun) dan pengakuan terhadap belanja karyawan dalam proyek-proyek yang didukung Pemerintah.

Beberapa rekomendasi tersebut telah dilaksanakan antara lain sejak tahun 2004, *personnel working expenses acknowledged within certain percentage (2-5%) of total project amount* dan *pilot multi-year projects will be selected and conducted in a separate competitive process – and will be implemented in a larger scale after review of this year’s results, recommended national and local governments to publicize the availability and procedurs for use of public buildings and facilities by private organizations* dan *budget for informatization project of public interest-private organization has been allocated for fiscal year 2005, to be included in government-supported informatization projects of the Ministry of Government Administration dan Home Affairs.*

2000⁶. Aturan ini memberikan petunjuk teknis mengenai tata cara pendanaan pemerintah bagi masyarakat sipil. Kementerian Dalam Negeri dan Administrasi Publik bertanggung jawab sebagai pelaksana aturan ini⁷, termasuk dalam menyediakan pendanaan.

Terdapat beberapa tujuan dari pendanaan pemerintah untuk masyarakat sipil di Korea, yaitu pertama mendukung aktivitas voluntary dan mendorong tumbuhnya organisasi masyarakat sipil secara sehat, kedua mempromosikan aktivitas dari organisasi masyarakat sipil untuk kepentingan publik dan kemajuan masyarakat yang demokratis, serta ketiga untuk mematangkan dan mengharmonisasi masyarakat sipil melalui pencapaian proses demokrasi yang partisipatif.

Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, pemerintah memberikan garansi terhadap fairness dan transparansi di dalam proses review, seleksi dan evaluasi dari proyek yang didukung. Dukungan pemerintah juga dilakukan dengan menerima permintaan yang beragam dari organisasi masyarakat sipil dan meningkatkan efektifitas proyek serta menghindari konsentrasi sumberdaya hanya pada sedikit dan organisasi tertentu serta menyediakan kesempatan untuk berpartisipasi kepada seluruh organisasi masyarakat sipil.

4.3.5. Kelembagaan Pelaksanaan Pendanaan Pemerintah untuk Kelompok Masyarakat Sipil

Berdasarkan Non-Profit Private Organization Support Act, setiap organisasi masyarakat sipil yang ingin memperoleh pendanaan dari pemerintah harus terdaftar di Kementerian terkait⁸. Dua jenis kegiatan yang biasanya dilakukan yaitu pada level

⁶ Aturan ini kemudian diamandemen pada tahun 2008 dengan nama Assistance for Non-profit Non- governmental organizations Act

⁷ Kementerian ini berganti nama menjadi *Ministry of Public Administration and Security*. Beberapa kementerian lain juga memberikan dukungan antara lain Kementerian Lingkungan Hidup (natural environment conservation act; mendukung organisasi yang bergerak di isu lingkungan) dan Kesetaraan Gender (framework act on women's development; memberikan dukungan kepada organisasi yang bekerja di isu perempuan)

⁸ Berdasarkan data tahun 2006, terdapat 23.017 organisasi non pemerintah atau non profit yang beroperasi di Korea. Jumlah ini meningkat drastis dari data tahun 1997 yang hanya 3.900 dan 7.600 pada tahun 2000. Dari

nasional dan pada level lokal atau daerah. Kegiatan yang dilakukan pada level nasional dilakukan organisasi yang terdaftar di tingkat nasional dengan wilayah proyek harus meliputi lebih dari dua kota atau provinsi, sedangkan kegiatan yang dilakukan pada level lokal dilakukan oleh organisasi yang terdaftar di tingkat kota atau provinsi dengan wilayah proyek ada di kota atau provinsi tersebut.

Beberapa persyaratan umum untuk memperoleh pendanaan dari pemerintah antara lain manfaat langsung dari proyek yang dijalankan harus dinikmati banyak orang dan tidak ditentukan oleh orang per orang, organisasi yang menjalankan harus memiliki anggota minimal 100 orang dan keuntungan tidak didistribusikan kepada anggota dan sebagainya. Dalam menjalankan mekanisme pemberian dana pemerintah untuk organisasi masyarakat sipil dibentuk *Committee to Select Public Interest Project* yang berisi 15 anggota yang terdiri dari 3 anggota yang dipilih oleh nasional assembly dan 12 anggota berasal dari masyarakat sipil.

Proses pemberian dana kepada organisasi masyarakat sipil dimulai dengan pengumuman dukungan pendanaan yang biasanya dilakukan pada akhir bulan Januari. Mekanisme pengumuman dilakukan di dua surat kabar utama yaitu *NGO Times* dan *The Official Gazette* serta website Kementerian Administrasi pemerintah dan Dalam Negeri. Pengumuman tersebut berisi tentang organisasi yang memnuhi syarat, kategori proyek, dokumen yang dibutuhkan dan periode pendaftaran, seleksi dan analisa, cara pendistribusian pendanaan, evaluasi proyek dan pembiayaan.

Proses selanjutnya adalah pengajuan rencana proyek yang berlangsung dari bulan Februari sampai akhir bulan Maret yang kemudian dilanjutkan dengan proses review dan seleksi terhadap proposal yang masuk. Beberapa hal yang menjadi point pertimbangan dalam proses seleksi antara lain adalah keunikan, kelayakan ekonomi, keluasan dampak, apakah proyek secara efektif menangani masalah sosial, kepuasan warga, kewajaran anggaran diterapkan, rasio jumlah yang ditanggung oleh organisasi, evaluasi proyek dari tahun sebelumnya, keahlian organisasi, rasa tanggung jawab,

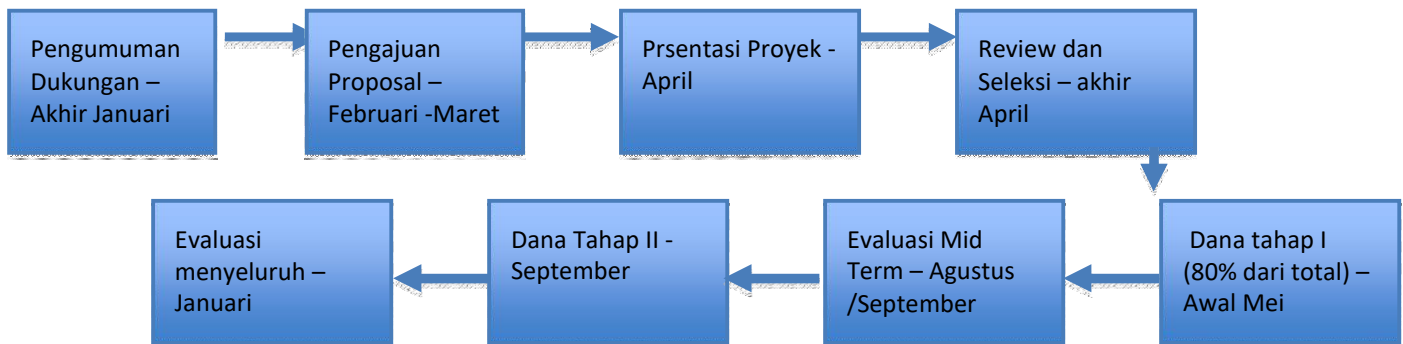
pengembangan kemampuan dan catatan kegiatan terakhir dalam menjalan proyek dan lain sebagainya.

Setelah pengumuman hasil seleksi dilakukan, proses selanjutnya adalah pendistribusian dana yang biasanya dilakukan dalam dua tahap, 80% pertama diberikan setelah proses seleksi dan 20% setelah mid-term evaluation (Agustus- September).

Evaluasi terhadap proyek dilakukan sebanyak dua kali, yaitu mid-term evaluation yang biasanya dilakukan pada bulan Agustus dan September, dimana kemajuan proyek sudah mencapai 30-40% dan comprehensive evaluation yang biasanya dilakukan pada bulan Januari hingga Februari. Dalam mid term evaluation beberapa hal yang dievaluasi antara lain adalah capaian tujuan proyek, kesesuaian pengelolaan proyek dan metode akuntansi, pemeriksaan masalah dan kesulitan dalam pelaksanaan proyek. Metode evaluasi dilakukan dengan cara, evaluasi terhadap dokumen, interview dan kunjungan lapangan. Hasil mid term evaluation akan menjadi pertimbangan utama apakah pendanaan tahap kedua akan dicairkan atau tidak.

Evaluasi menyeluruh dilakukan untuk melihat apakah tujuan proyek telah tercapai, melihat manfaat yang diperoleh masyarakat dari proyek tersebut, kesesuaian metode akuntansi dan lain sebagainya. Metode evaluasi yang dilakukan adalah melakukan evaluasi terhadap laporan proyek, interview dan workshop serta pameran pencapaian.

Gambar 1
Tahapan Dukungan Pendanaan Pemerintah untuk Kelompok Masyarakat Sipil



4.3.6. Bidang Kerjasama Antara Pemerintah dan Kelompok Masyarakat Sipil

Pendanaan dari Pemerintah untuk kelompok masyarakat sipil di Korea digunakan untuk beragam bidang yaitu pertama integrasi sosial yang mencakup solidaritas dinatara masyarakat, pengurangan konflik-konflik regional, kerjasama Korea Selatan dan Utara dan sebagainya. Kedua membangun budaya dan masyarakat sipil yang meliputi kesopanan, ketertiban , perbaikan gaya hidup dan kesadaran budaya.

Ketiga keamanan publik (*public safety*) yang meliputi pencegahan dan penyelamatan bencana, pendidikan dan pelatihan hubungan masyarakat dan sebagainya. Keempat aktivitas kesukarelawanan meliputi pameran kegiatan relawan, pengelolaan relawan, jaring pengaman sosial oleh swasta dan sebagainya.

Kelima, promosi hak asasi manusia perlindungan kelas-kelas yang lemah, perlindungan perempuan, anak, kelompok muda, orang tua dan difabel. Keenam, lingkungan hidup yang meliputi kampanye konservasi alam, pengurangan limbah makanan dan beragam kegiatan daur ulang. Ketujuh, pengembangan partisipasi warga yang meliputi pendidikan demokrasi bagi warga, kerjasama publik dan swasta, partisipasi warga dalam komunitas lokal, jaringan dan sebagainya. Kedelapan, promosi kerjasama internasional yang meliputi pertukaran internasional dan aktivitas kerjasama serta kegiatan bantuan luar negeri.

4.4. Pembelajaran dari Korea Selatan

Model kerjasama antara pemerintah dan kelompok masyarakat sipil di Korea memberikan beberapa pembelajaran yang bisa diterapkan di Indonesia.

Pembelajaran tersebut yaitu **pertama** adanya dasar hukum dan kerangka kerja bagi berkembangnya kelompok masyarakat sipil, **kedua** kelembagaan yang dibangun oleh pemerintah untuk mendukung kerjasama antara pemerintah dan kelompok masyarakat sipil dan **ketiga** adanya dukungan pendanaan pemerintah bagi masyarakat sipil.

Dasar hukum dan kerangka kerja bagi pengembangan kelompok masyarakat sipil di Korea menjadi instrumen utama dalam mewujudkan kerjasama antara pemerintah dan kelompok masyarakat sipil. Pemerintah Korea telah mengakui peranan penting yang bisa dimainkan oleh kelompok masyarakat sipil baik untuk secara kritis melakukan evaluasi ataupun memberikan dukungan terhadap kebijakan pemerintah.

Terdapat beberapa alasan yang bisa menjelaskan munculnya hubungan mutualisme ini terjadi. Faktor utama tentu saja transisi demokrasi yang terjadi pada tahun 1987, dimana demokratisasi telah menyediakan hak-hak sipil dan politik yang dulu terdistorsi. Situasi baru ini meletakkan dasar kelembagaan yang aman di mana masyarakat sipil yang dinamis dapat berkembang dan pada saat yang sama menciptakan ruang publik yang bebas dan aman dimana masyarakat Korea bisa membentuk organisasi sipil yang independen.

Faktor lain adalah keengganan kelas menengah di Korea terhadap isu-isu radikal. Kelompok kelas menengah di Korea lebih tertarik dengan isu-isu yang terkait dengan kualitas hidup seperti korupsi, pendidikan, lingkungan hidup dan kesejahteraan. Runtuhnya komunisme juga telah melemahkan ideologi dan pengaruh dari gerakan rakyat. Selain itu, lemahnya partai politik dan Majelis Nasional juga mempengaruhi tumbuhnya organisasi masyarakat sipil di Korea. Partai politik di Korea telah dibentuk dan dibagi sesuai dengan perpecahan regional dan pemimpin partai sehingga politik Majelis Nasional pada gilirannya ditandai dengan perselisihan dan permusuhan. Organisasi masyarakat sipil mengisi kekosongan akibat lemahnya partai politik dan Majelis Nasional dan memberikan saluran alternatif untuk artikulasi dan representasi kepentingan.

Selain dasar hukum, kerjasama antara kelompok masyarakat sipil dan pemerintah di Korea juga diperkuat oleh kelembagaan memungkinkan kerjasama tersebut terjadi baik pada level kebijakan maupun pelaksanaan kegiatan yang bersumber dari pendanaan pemerintah.

Pada tataran kebijakan, Kantor Perdana Menteri melalui Sekretaris Senior Hubungan Sipil memainkan peran sentral dalam pengembangan masyarakat sipil di Korea Selatan. Di bawah

koordinasi Sekretaris Senior terdapat **Committee on Development of Civil Society (CDCS)** yang bertugas tidak hanya memberikan masukan kepada Perdana Menteri mengenai isu-isu yang berkembang di masyarakat sipil, tetapi juga melakukan berbagai kajian yang memungkinkan berkembangnya kelompok masyarakat sipil sehingga kerjasama antara pemerintah dan kelompok masyarakat sipil bisa terus berlangsung.

Pada tataran pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh kelompok masyarakat sipil dengan sumber pendanaan dari pemerintah, dibuat *Non-Profit Private Organization Support Act* yang menjadi dasar hukum dan petunjuk teknis pemberian dana oleh pemerintah kepada kelompok masyarakat sipil. Pemberian dana dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Administrasi Publik dan Pemerintah Daerah. Proses seleksi dilakukan oleh *Committee to Select Public Interest Project* yang memiliki 15 anggota yang terdiri dari 3 anggota yang dipilih oleh nasional assembly dan

12 anggota berasal dari masyarakat sipil. Pemilihan *Committee to Select Public Interest Project* diatur oleh *Non-Profit Private Organization Support Act*.

Selain dasar hukum dan kelembagaan, kerjasama pemerintah dan kelompok masyarakat sipil diwujudkan secara nyata melalui dukungan pendanaan bagi kelompok masyarakat sipil melalui anggaran negara. Besaran dana yang disediakan kepada kelompok masyarakat sipil hingga tahun 2005 adalah sebesar 100-150 juta Won yang diberikan melalui proses kompetisi terbuka (*open competition*).

Kerjasama Pemerintah dan Kelompok Masyarakat Sipil di Korea Selatan
Kebijakan Kerjasama Pemerintah dan Kelompok Masyarakat Sipil

| | |
|-------------|--|
| Dasar Hukum | <p>1) Undang-Undang Dasar Korea</p> <p>Jaminan kebebasan untuk berserikat dan berkumpul</p> <p>2) Undang-Undang <i>Promotion on Nonprofit Civil Organizations</i> (1999)</p> <p>Memberikan kerangka legal dan institusi untuk pemerintah dalam mendanai kelompok masyarakat sipil</p> <p>Memberikan rekomendasi bahwa negara dan pemerintah daerah harus melakukan yang terbaik untuk membantu kelompok masyarakat sipil</p> <p>Petunjuk umum bagi organisasi masyarakat sipil yang ingin memperoleh pendanaan dari pemerintah</p> |
| Kelembagaan | <p>1. Perdana Menteri yang didukung oleh a) Kantor Perdana Menteri b) Kantor Koordinasi Kebijakan Pemerintah</p> <p>Kantor Perdana Menteri didukung oleh 80 orang antara lain Sekretaris Senior untuk Hubungan Sipil dengan tugas utama: a) menjaga saluran komunikasi langsung dan hubungan kerjasama dengan organisasi masyarakat sipil b) mengumpulkan opini dan mengembangkan masyarakat sipil secara sehat.</p> <p>2. Di bawah koordinasi Sekretaris Senior Hubungan Sipil dibentuk Committee on Development of Civil Society (CDCS) dengan anggota sebanyak 22 orang terdiri 12 anggota dari kelompok masyarakat sipil, 7 anggota dari akademisi dan 2 anggota dari pemerintah.</p> <p>Tugas CDCS:</p> <p>a) memberikan masukan kepada Perdana Menteri untuk menciptakan landasan bagi pengembangan masyarakat sipil Korea Selatan di abad 21</p> <p>b) mengumpulkan beragam opini dalam rangka meningkatkan hubungan antara kelompok masyarakat sipil dan pemerintah serta melakukan amandemen terhadap hukum dan sistem yang ada</p> <p>c) melakukan studi secara menyeluruh untuk meningkatkan isu-isu yang relevan dalam mengaktifkan organisasi masyarakat sipil.</p> |

Kebijakan Pelaksanaan Pendanaan Pemerintah untuk Kelompok Masyarakat Sipil

| | |
|-------------|---|
| Dasar Hukum | 1) Non-Profit Private Organization Support Act (1999) yang memberikan petunjuk teknis mengenai tata cara pendanaan pemerintah bagi masyarakat sipil |
| Kelembagaan | <ol style="list-style-type: none">1) Committee to Select Public Interest Project yang berisi 15 anggota yang terdiri dari 3 anggota yang dipilih oleh nasional assembly dan 12 anggota berasal dari masyarakat sipil.2) Pengelola Dana: Kementerian Dalam Negeri dan Administrasi Publik / Pemerintah Daerah3) Penerima Dana adalah semua yang kelompok masyarakat sipil yang terdaftar baik di tingkat nasional ataupun daerah4) Proses Pengajuan Dana dilakukan melalui kompetisi terbuka (open competition)5) Jumlah Dana Yang Disediakan sebesar 100-150 juta Won per tahun (sampai dengan tahun 2005) |

BAB V

AKSES KEADILAN UNTUK WARGA MISKIN: PENGALAMAN PENDANAAN BANTUAN HUKUM DI INDONESIA

5.0. Pengantar

“... Justice is lost, justice is raped, justice is gone, pulling your strings, justice is done, seeking no truth, winning is all, find it so grim, so true, so real”

– ... And Justice for All (Metallica, 1988).

Kalimat dalam bahasa Inggris di atas adalah penggalan dari lirik lagu yang berjudul “... *and justice for all*”. Judul lagu yang juga menjadi judul album keempat Metallica, grup musik *thrash metal* dari Amerika Serikat, bernada kritik yang sangat keras atas kondisi peradilan di dunia ini. Peradilan telah menjadi tempat di mana rasa keadilan malah hilang, peradilan telah ‘memperkosakan’ rasa keadilan dengan suap menyuap dan sebagainya. Lirik di atas rasa-rasanya juga mewakili kondisi peradilan di Indonesia saat ini. Bagaimana tidak, banyak kasus terjadi di lembaga peradilan Indonesia, mulai dari suap-menyuap, jual beli pasal, tumpul ke atas (mereka yang punya harta dan kekuasaan) tetapi tajam ke bawah (rakyat kecil dan miskin) dan seterusnya.

Publik tentu masih ingat berbagai kasus hukum yang menimpa rakyat miskin. Dengan kemiskinan yang disandangnya, mereka melakukan tindak kriminal kecil, namun berujung di meja hijau pengadilan. Minah, seorang nenek berusia 55 tahun asal Dusun Sidoarjo Desa Darmakradenan Kecamatan Ajibarang Kabupaten Banyumas Provinsi Jawa Tengah, pada November 2009 oleh Pengadilan Negeri Purwokerto dijatuhi hukuman pidana penjara 1 bulan 15 hari dengan masa percobaan selama 3 bulan. Oleh majelis hakim Pengadilan Negeri Purwokerto, Mbah Minah diputus melanggar Pasal 362 (tentang pencurian) KUHP. Singkat cerita, Mbah Minah memetik 3 buah kakao di perkebunan milik PT Rumpun Sari Antan (RSA). Kemudian PT RSA melaporkannya ke Kepolisian dan proses hukum berlanjut sampai akhirnya Mbah Minah duduk sebagai terdakwa kasus pencurian. Setelah kasus Mbah Minah, muncul

kasus Basar-Kholil yang divonis karena mencuri buah semangka di Kediri, Amirah pembantu rumah tangga dengan kasus mencuri sarung di Pamekasan Jawa Timur, AAL pelajar SMKN di Kota Palu yang dituduh mencuri sepasang sandal jepit milik seorang anggota Brimob Polda Sulawesi Tengah dan lain-lain.

Kasus-kasus hukum yang menimpa rakyat miskin tersebut di atas menyentak ruang batin publik, menggugah solidaritas kemanusiaan banyak orang, memantik perenungan tentang rasa keadilan dan seterusnya. Bagi masyarakat, terutama masyarakat fakir dan miskin, hukum dan peradilan masih menjadi sesuatu hal yang mahal. Fakir dan miskin masih sulit memperoleh akses keadilan, baik di dalam pengadilan maupun di luar pengadilan. Bahkan mereka sering kali mendapatkan perlakuan tidak adil di dalam pengadilan. Padahal, Indonesia bukanlah negara yang berdasarkan kekuasaan semata (*machtstaat*) tetapi sebagai negara hukum (*rechtstaat*), maka dengan demikian seluruh cabang-cabang kehidupan bernegara dijalankan dan diselesaikan secara hukum. Penegasan Indonesia sebagai negara hukum terdapat dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa negaramenjamin terselenggaranya persamaan kedudukan dalam hukum, yang antara lain ditandai dengan terciptanya suatu keadaan di mana hak setiap orang untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum serta jaminan kepada setiap orang yang berhak mendapatkan akses keadilan (*justice for all*).

Namun, saat ini, Indonesia masih mengidap permasalahan penegakan hukum dan penciptaan keadilan. Dalam praktiknya, jika melihat kasus-kasus hukum yang menimpa warga miskin seperti di atas, maka hukum dan keadilan masih menjadi dua hal yang berjauhan dan tidak bersinggungan secara langsung. Bahkan, rasa keadilan dan penegakan hukum tidak mampu diberikan secara bersamaan oleh lembaga peradilan. Lembaga peradilan di Indonesia masih belum menjadi garda depan bagi penciptaan keadilan bagi semua warga negara. Kondisi yang ada saat ini bertolak belakang dengan dasar filosofis hukum yang mana keberadaannya tidak sekedar untuk membuat tertib sosial (*social order*), namun juga untuk dapat memberikan rasa keadilan bagi masyarakat. Ini mengingatkan pernyataan Clarence Darrow (1857-1938), pengacara di

Amerika Serikat, bahwa: *“justice has nothing to do with what goes on in a courtroom, justice is what comes out of a courtroom”*.

Pertanyaan-pertanyaan meluncur deras; Apakah kasus ringan seperti itu sudah tidak dapat lagi diselesaikan di luar ruang sidang? Apakah rasa kemanusiaan orang yang melaporkan ke aparat hukum itu sudah hilang? Jika warga miskin harus berurusan dengan pengadilan, bagaimana si miskin bisa membiayai rangkaian proses persidangan? Lalu, bagaimana cara warga miskin agar dapat pembelaan atau pendampingan dari penasehat hukum yang tentu butuh biaya? Dua pertanyaan terakhir ini dapat berujung getir, alih-alih mendapatkan rasa keadilan melalui pengadilan, warga miskin yang beracara malah bisa makin miskin kondisinya karena terbebannya biaya yang tidak sedikit. Pertanyaan-pertanyaan ini merupakan beberapa problem yang cukup pelik dan tidak akan dibahas semua dalam tulisan ini. Pada bab ini akan memaparkan pengertian dan sejarah dana bantuan hukum serta bagaimana pemerintah menyediakan dana bantuan hukum kepada warga miskin untuk mendapatkan akses keadilan, terutama keadilan di dalam pengadilan.

5.1. Pengertian dan Sejarah Bantuan Hukum

Hak setiap orang untuk mendapatkan akses keadilan merupakan hak dasar yang bersifat semesta dan sangat fundamental. Landasan ini sangat penting untuk kembali ditegaskan karena adanya kenyataan bahwa masih banyak orang fakir dan miskin serta kelompok masyarakat tidak mampu yang masih kesulitan mendapatkan keadilan. Padahal inilah prasyarat yang semestinya terselenggara dalam negara hukum. Untuk mewujudkan terselenggaranya negara hukum (konstitusionalisme), maka negara *harus hadir* untuk menjamin hak setiap orang mendapatkan keadilan. Kehadiran negara dalam menjamin hak setiap orang mendapat keadilan adalah dengan memberikan bantuan hukum kepada orang fakir, miskin dan orang yang tidak mampu sehingga tidak ada warga yang tidak dapat mengakses keadilan. Sebelum menguraikan pengertian dana bantuan hukum, ada baiknya memberi pemaparan maksud “bantuan hukum” terlebih dahulu. Mari kita tengok beberapa pengertian.

Dalam kamus hukum *Black’s Law Dictionary*, bantuan hukum didefinisikan sebagai *“country wide system administered locally by legal services is rendered to*

those in financial need and who cannot afford private counsel". Sementara menurut *The International Legal Aid* dalam Winarta (2009: 21) menerangkan bahwa bantuan hukum sebagai *"the legal aid work is an accepted plan under which the services of the legal profession are made available to ensure that no one is deprived of the right to receive legal advice or, where necessary legal representation before the courts or tribunals, especially by reason of his or her lack of financial resources"*. Secara umum, merujuk Cappelletti dan Gordley (1972) dalam Soekanto (1983: 11 dan 159), ada dua model bantuan hukum di Eropa maupun di Amerika Serikat:

- (i) *a juridical right* (model yuridis-individual) yang menekankan pada sifat individualistis yakni setiap orang akan selalu mendapat hak untuk memperoleh bantuan hukum guna melindungi kepentingan individualnya. Ciri utama model ini adalah tergantung pada warga masyarakat yang memerlukan. Jika warga masyarakat miskin memerlukan bantuan hukum, maka dapat menemui pengacara, maka akan mendapatkan bantuan hukum secara cuma-cuma dan pengacara akan mendapatkan imbalan dari negara atas jasa yang diberikan;
- (ii) *welfare right* (model kesejahteraan). Model ini berada di dalam sistem hukum Amerika Serikat dan berada di bawah pengaturan *criminal justice act* dan *economic opportunity act*. Bantuan hukum model ini diarahkan untuk memberikan bantuan kepada semua orang dengan tujuan untuk melindungi suatu hak kesejahteraan. Bantuan hukum sebagai bagian dari perlindungan sosial yang diberikan oleh negara kepada warganya. Hal ini diberikan guna melindungi warga dari kemiskinan dan ketidakpastian kondisi karena adanya kasus hukum.

Kemudian, dua model bantuan hukum di atas menjadi dasar dari perkembangan model bantuan hukum di beberapa negara di Barat. Merujuk Harahap (2002: 334), bantuan hukum berkembang dalam beberapa istilah yang berbeda:

- (i) *Legal aid* yakni pemberian dana bantuan hukum dari negara bagi warga yang fakir dan miskin yang tidak mampu membayar penasehat hukum. Pemberian dana bantuan hukum ini ditujukan agar fakir dan miskin mampu mendapatkan pendampingan dari *lawyer* pada saat sedang berperkara. Ciri-ciri model ini

adalah: (a) pemberian dana bantuan hukum cuma-cuma; (b) dana bantuan hukum dikhususkan bagi warga yang tidak mampu atau miskin; (c) ditujukan demi tegaknya hukum dan demi memberikan akses keadilan bagi rakyat miskin dan buta hukum.

- (ii) *Legal assistance* yakni pemberian bantuan jasa pendampingan hukum oleh pengacara atau ahli hukum kepada warga yang berperkara. Dengan keahlian di bidang hukum, seseorang advokat memberikan jasa bantuan hukum kepada siapa saja, tidak terbatas kepada warga miskin saja. *Legal assistance* mempunyai makna dan tujuan lebih luas dari *legal aid*.
- (iii) *Legal service* yakni pelayanan hukum oleh ahli hukum atau pengacara kepada warga masyarakat dengan tujuan agar tidak ada seorang pun di dalam masyarakat yang terampas haknya untuk memperoleh nasehat-nasehat hukum yang diperlukannya. Ini dapat dilakukan secara cuma-cuma, tetapi dapat dilakukan juga dengan imbalan dari warga yang berperkara.

Konsep bantuan hukum di Indonesia tidaklah jauh berbeda dengan konsep dan praktik bantuan hukum yang sudah ada di berbagai negara di Eropa dan Amerika Serikat. Pada dasarnya, semua konsep bantuan hukum arahnya adalah sebagai alat untuk mendapatkan keadilan bagi seluruh rakyat, terutama bagi mereka yang tidak mampu. Lebih jauh, para ahli hukum di Indonesia mengembangkan konsep bantuan hukum berdasarkan pengalaman khas Indonesia yang pada saat itu berada pada era Orde Baru, zaman di mana rezim otoriter sedang berkuasa.

Nama-nama yang menjadi *avant-garde* dalam perumusan dan praktik bantuan hukum *a'la* Indonesia antara lain Yap Thiam Hien dan Adnan Buyung Nasution, tentu masih ada beberapa nama yang sangat berpengaruh. Nasution (1981) menjelaskan bahwa bantuan hukum merupakan sebuah program yang tidak hanya aksi kultural akan tetapi juga aksi struktural yang diarahkan pada perubahan tatanan masyarakat yang tidak adil menuju tatanan masyarakat yang lebih mampu memberikan nafas yang nyaman bagi golongan minoritas. Di negara-negara berkembang perluasan bantuan hukum buat golongan miskin tidak semata-mata didasarkan pada motivasi perikemanusiaan belaka, melainkan harus bermotivasi politik. Motivasi politik ini

ditujukan membangun masyarakat agar supaya mengerti hak-haknya, terutama hak-hak hukumnya. Di samping mengerti hak-hak mereka juga harus didorong untuk mempunyai keberanian moral mempertahankan dan menuntut hak-hak tersebut. Oleh karenanya bantuan hukum bukanlah masalah sederhana, melainkan sebuah rangkaian tindakan guna pembebasan masyarakat dari belenggu struktur politik, ekonomi, dan sosial yang sarat dengan penindasan.

Dalam perkembangannya, konsep bantuan hukum makin tertata dengan baik. Salah satu yang melakukan penataan konsep bantuan hukum adalah Soerjono Soekanto yang membagi bantuan hukum menjadi dua bagian (Soekanto: 1983; 159):

- (i) Bantuan Hukum Individual. Model ini merupakan pemberian bantuan hukum kepada penduduk miskin atau tidak mampu dalam bentuk pendampingan hukum oleh advokat dalam proses penyelesaian sengketa hukum, baik di muka pengadilan maupun melalui mekanisme penyelesaian sengketa lain seperti arbitrase. Ini ditujukan untuk menjamin pemerataan pelayanan hukum kepada seluruh penduduk (*access to justice*);
- (ii) Bantuan Hukum Struktural. Model ini merupakan pemberian bantuan hukum kepada individu atau kelompok warga terkait dengan kasus-kasus yang sifatnya struktural. Kegiatan pendampingan hukum tidak semata ditujukan untuk membela kepentingan atau hak hukum masyarakat, namun juga untuk menumbuhkan kesadaran dan pemahaman warga akan pentingnya hukum. Selain itu, bantuan hukum struktural juga diarahkan untuk melakukan pemberdayaan masyarakat khususnya dalam memperjuangkan kepentingan warga dalam mata rantai pembangunan. Pasalnya, dengan alasan “atas nama pembangunan”, penguasa kerap menindas warga miskin misalnya pemerintah melakukan penggusuran dan pengambil-alihan lahan warga.

Winarta (2009: 23) menyimpulkan bahwa bantuan hukum merupakan jasa hukum yang khusus diberikan kepada fakir miskin yang memerlukan pembelaan secara cuma-cuma, baik di luar maupun di dalam pengadilan, secara pidana, perdata, dan tata usaha negara, dari seseorang yang mengerti seluk beluk pembelaan hukum, asas-asas dan kaidah hukum, serta hak asasi manusia. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pemberian

Bantuan Hukum Secara Cuma-Cuma, bantuan hukum secara cuma-cuma didefinisikan sebagai jasa hukum yang diberikan advokat tanpa menerima pembayaran honorarium meliputi pemberian konsultasi hukum, menjalankan kuasa, mewakili, mendampingi, membela, dan melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan pencari keadilan yang tidak mampu. Berdasarkan uraian tersebut di atas, bantuan hukum mencakup beberapa unsur, yaitu:

- (i) penerima bantuan hukum adalah fakir miskin atau orang yang tidak mampu secara ekonomi;
- (ii) bantuan hukum diberikan baik di dalam maupun di luar proses peradilan;
- (iii) bantuan hukum diberikan baik dalam lingkup peradilan pidana, perdata maupun tata usaha negara;
- (iv) bantuan hukum diberikan secara cuma-cuma.

Dalam kilasan sejarah, bantuan hukum bagi warga miskin mengalami perkembangan. Salah satu ahli yang secara mendalam mencermatinnya adalah Mauro Cappelletti. Dari hasil penelusurannya, program bantuan hukum kepada masyarakat miskin telah ada sejak zaman Romawi. Dari penelitian tersebut dinyatakan bahwa pada awalnya, penyediaan jasa bantuan hukum merupakan aktifitas kedermawanan (*charity*). Namun terjadi perubahan tiap zaman sehingga arti dan tujuan pemberian bantuan hukum kepada masyarakat yang tidak mampu berkembang sesuai dengan nilai-nilai moral, pandangan politik dan falsafah hukum yang berlaku (Nasution: 1981; 4). Skinider (1999) dalam Triwibowo dan Alielha (2006: 155) menyatakan bahwa sampai abad ke- 19, negara sudah mulai menyediakan jasa pendampingan dan pembelaan hukum cuma-cuma (*pro bono*) namun masih sebatas di pengadilan dan yang di luar pengadilan diserahkan ke lembaga non-negara seperti gereja dan serikat buruh.

Mahasin (1981) menyatakan bahwa bantuan hukum yang diberikan negara merupakan salah satu aksi dari negara kesejahteraan (*welfare state*) yang terlambat ditunaikan. Indonesia – meski secara resmi bukanlah negara kesejahteraan melainkan negara hukum – lalu mengadopsi pentingnya bantuan hukum. Perubahan ini memposisikan bantuan hukum sebagai salah satu hal yang sangat terkait dengan pembangunan, demokratisasi, dan pemenuhan hak asasi manusia. Perkembangan

inilah yang oleh Lubis (1986) dinyatakan sebagai tonggak perubahan atas bantuan hukum dari aksi kedermawanan menjadi program pemenuhan hak-hak warga negara, baik hak politik sosial maupun ekonomi.

Di Hindia Belanda, merujuk hasil penelusuran Sihombing (2004) tentang bantuan hukum, maka pada masa pemerintahan Hindia Belanda istilah bantuan hukum dikenal. Ini termaktub dalam Pasal 250 HIR (*Het Herziene Inlands Reglement*). Mengacu pasal 250 HIR, advokat diminta bantuan hukumnya apabila ada permintaan dari orang yang dituduh serta diancam dengan hukuman mati. Namun, advokat tidak diwajibkan memberikan bantuan hukum kepada orang yang dituduh atau diancam hukuman mati dan aturan ini hanya ditujukan untuk golongan Eropa/Belanda. Hal yang sarat diskriminasi sebagaimana aturan hukum Hindia Belanda yang menerapkan “pengkastaan” dalam hukum. Baru pada abad ke-20, tepatnya sejak 1940-an, mulai muncul praktik bantuan hukum yang disediakan oleh negara berkembang menjadi lebih komprehensif, baku dan tidak diskriminatif.

Aswab Mahasin dalam Nasution (1981) menyatakan bahwa pada era 1950-an berbagai negara di Barat *nyaris* serentak menyelenggarakan program bantuan hukum bagi warganya. Gordley dalam Lubis (1986) menyatakan bahwa inisiatif penyediaan jasa bantuan hukum bagi warga miskin mulai menyebar di negara-negara berkembang di Afrika, Amerika Latin dan Asia pada dekade 1970-an. Meskipun di Indonesia sejatinya sudah lebih dahulu berkembang. Dalam bentuk yang terbatas, beberapa Fakultas Hukum di beberapa universitas lebih dahulu mendirikan lembaga bantuan hukum pada dekade 1960-an. Fakultas Hukum Universitas Indonesia mendirikan LKBH (Lembaga Kajian dan Bantuan Hukum) pada tahun 1963 sebagai pelaksanaan Tri Darma Perguruan Tinggi. Pada 18 Februari 1969, Prof Mochtar Kusumaatmaja SH menyelenggarakan program bantuan hukum dalam rangka pendidikan hukum adalah melalui pendidikan hukum klinis, dengan mendirikan biro hukum di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Yang dilakukan Mochtar Kusumaatmaja telah meluaskan pelayanan LKBH kampus tidak sekedar memberikan nasehat hukum, melainkan juga mewakili dan mengadakan pembelaan hukum di muka pengadilan (Nasution: 2007; 7).

Namun, tonggak sejarah yang monumental tentang bantuan hukum di Indonesia adalah ditandai dengan berdirinya Lembaga Bantuan Hukum (LBH) oleh Persatuan

Advokat Indonesia (Nasution: 1981 dan Lubis: 1986). Hal ini dikarenakan cakupan dan jenis jasa bantuan hukum yang diberikan sangat luas dan lebih struktural. Selain itu, LBH kemudian memicu lahirnya organisasi masyarakat sipil di berbagai daerah. Selain itu, era tahun 1970-an merupakan era di mana bantuan hukum di Indonesia berkembang menjadi lebih maju karena menambahkan demi tegaknya konstitusionalisme yakni abstraksi yang lebih tinggi dari '*rule of law*' (*rechtsstaat*) dan menekankan pentingnya suatu 'negara terbatas' di mana kekuasaan politik resmi dikelilingi oleh hukum yang jelas dan penerimaannya akan mengubah 'kekuasaan' menjadi wewenang yang ditentukan secara hukum (Lev: 1990).

Pembangunan hukum adalah segala usaha yang dilakukan oleh berbagai kelompok sosial dalam masyarakat untuk mempengaruhi pembentukan, konseptualisasi, penerapan dan pengembangan hukum dalam suatu proses politik. Di negara berkembang pembangunan hukum cenderung bersifat ortodoks, di mana lembaga-lembaga negara (beserta aparat birokrasinya) mendominasi arah perkembangan hukum. Sistem yang ortodoks akan menghasilkan sistem hukum yang *positivis-instrumentalis* dan menempatkan hukum sebagai alat yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara. Dalam konteks ini, partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum tidak mendapatkan ruang. Bantuan hukum di negara berkembang, termasuk gerakan bantuan hukum di Indonesia, adalah dorongan atas kebutuhan domestik sebagai salah satu strategi pelibatan masyarakat dalam pembangunan hukum sehingga sistem hukum yang ada menjadi sistem hukum yang responsif karena sistem *positivis-instrumentalis* tidaklah memadai (Nusantara: 1983). Selain sebagai ruang partisipasi, sistem hukum yang responsif terhadap tuntutan- tuntutan dari berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakat akan menempatkan pembangunan hukum sebagai ruang emansipasi warga secara lebih kuat (Peters dan Siswosoebroto: 1988).

Gerakan bantuan hukum sebagai manifestasi dari tuntutan pembangunan sistem hukum yang responsif sejatinya sudah berkembang sejak zaman pra-kemerdekaan. Zaman itu pengacara atau advokat masih sebatas gerakan "niat baik" atau "tanggung jawab moral" untuk memberikan bantuan hukum cuma-cuma kepada mereka yang miskin sebagai terjemahan dari prinsip *equality before the law* (persamaan di muka

hukum). Nasution (1981) dan Nusantara (1983) menegaskan bahwa paham konstitusionalisme pada dasarnya menghendaki pemulihan negara hukum sesuai konstitusi yang berlaku. Adapun 'tuntutan' yang berkembang terdiri dari: (i) pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, ekonomi, kultural, sosial dan pendidikan; (ii) peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuatan atau kekuasaan lain apa pun; dan (iii) legalisasi dalam arti hukum dalam segala bentuknya. Intinya, ada keinginan yang kuat untuk memperkuat posisi rakyat di hadapan negara. Rakyat haruslah menjadi subyek dari sistem ketata-negaraan dan bukan hanya obyek dari penguasa.

Pergeseran orientasi "konstitusionalisme" tersebutlah yang mendorong bergesernya pola bantuan hukum dari bantuan hukum tradisional yang berdasar "niat baik" menjadi gerakan bantuan hukum konstitusional (Nusantara: 1981). Selain demi tegaknya konstitusi, bantuan hukum konstitusional merupakan bantuan hukum untuk masyarakat miskin yang dilakukan dalam rangka usaha-usaha dan tujuan yang lebih luas dari sekadar pelayanan hukum di dalam pengadilan. Pola ini berusaha menyadarkan masyarakat miskin sebagai subyek hukum, atas hak-hak yang dimilikinya serta menempatkan penegakan dan pengembangan nilai-nilai hak asasi manusia sebagai sendi utama tegaknya negara hukum. Sifat bantuan hukum yang diberikan juga lebih aktif, tidak terbatas pada pendampingan individual namun juga diberikan kepada kelompok masyarakat secara kolektif. Pendekatan yang ditempuh juga tidak selalu pendekatan formal legal, namun juga melalui jalan politik dan negosiasi sehingga aktivitas seperti kampanye bagi penghapusan perundangan yang diskriminatif terhadap kaum miskin, kontrol terhadap birokrasi maupun pendidikan hukum masyarakat menjadi bagian yang esensial di dalamnya.

Dalam kerangka konstitusionalisme, maka bantuan hukum terkait erat dengan hal-hal sebagai berikut:

- (i) hak konstitusional warga merupakan hak yang harus dijamin oleh negara utamanya hak untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagai sarana perlindungan hak asasi manusia;

- (ii) negara bertanggung jawab terhadap pemberian bantuan hukum bagi orang miskin sebagai perwujudan akses terhadap keadilan;
- (iii) bahwa pengaturan mengenai bantuan hukum yang diselenggarakan oleh negara harus berorientasi pada terwujudnya perubahan sosial yang berkeadilan;
- (iv) bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana setiap orang berhak mendapatkan peradilan yang adil dan tidak memihak (*fair dan impartial court*).

Dalam konteks ini, maka lemah atau kuatnya seseorang tidak dapat digunakan sebagai alasan tidak atau dapatnya seseorang terhadap keadilan. Prinsip dasarnya adalah semua orang berhak atas keadilan yang seadil-adilnya. Saat ini, keadilan masih dimonopoli oleh penguasa atau orang yang punya kuasa, sehingga mengesampingkan hak keadilan mereka yang miskin dan kurang mampu. Musababnya adalah ketidakmampuan orang miskin atau mereka yang tidak mampu untuk mendapatkan pendampingan hukum (*legal representation*) pada saat sedang berperkara. Tanpa adanya pendampingan hukum dari pengacara, maka sulit bagi si miskin mendapatkan akses keadilan.

Meskipun bantuan hukum konstitusional merupakan langkah maju, namun tidak lepas dari kritikan karena bantuan hukum konstitusional belumlah menembus akar permasalahan yang dihadapi masyarakat miskin di Indonesia. Maka konsep bantuan hukum struktural perlu dikedepankan dalam pemberian bantuan hukum. Pasalnya, akar persoalan yang dihadapi orang miskin adalah kemiskinan struktural (Sihombing: 2004). Maka bantuan hukum merupakan rangkaian tindakan melalui jalur hukum dan non- hukum yang diarahkan bagi perubahan pada hubungan yang menjadi dasar kehidupan sosial menuju pola hubungan yang lebih sejajar. Dalam pembelaan masyarakat, konsep bantuan hukum struktural tidak hanya ditujukan terhadap kasus-kasus individual, akan tetapi juga diprioritaskan terhadap kasus-kasus kolektif yang ditujukan kepada masyarakat miskin yang buta hukum dan tidak mampu secara ekonomi, dan bukan ditujukan terhadap masyarakat yang sudah memahami hukum dan mempunyai kapasitas ekonomi yang cukup (Sihombing: 2004).

Dengan demikian, maka bantuan hukum merupakan jalan bagi warga miskin atau warga tidak mampu untuk mendapatkan hak keadilan sekaligus jalan pemberdayaan di

bidang hukum. Merujuk data BPS (Juli 2013) maka populasi warga miskin di Indonesia masih tinggi yakni 28,7 juta orang / 11,37% (Maret 2013). Tingginya kemiskinan yakni penduduk yang pengeluaran per kapitanya per bulan di bawah Rp 289.041 (perkotaan) dan Rp 253.273 (pedesaan) akan mempengaruhi kemampuan warga miskin untuk mengakses keadilan (membiayai dengan uangnya sendiri pada saat berperkara). Bahkan dapat dipastikan bahwa warga miskin atau kurang mampu tidak akan dapat membiayai perkara atau pengacara pada saat berperkara.

Sementara, rerata lembaga bantuan hukum masih banyak yang mengenakan tarif atau menarik bayaran kepada masyarakat miskin yang berperkara. Sedangkan lembaga bantuan hukum yang *pro bono*, seperti Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), PBHI (Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia), IHCS (*Indonesian Human Right Committee for Social Justice*), lembaga- lembaga bantuan hukum kampus dan lain-lain, jumlahnya pengacaranya sangat sedikit dan tidak mempunyai cabang di seluruh wilayah di Indonesia. Selain itu, YLBHI, IHCS, PBHI dan lainnya dalam menjalankan aktifitasnya masih tergantung dengan donor yang tidak tetap dan tidak berkelanjutan. Oleh sebab itu, untuk menurunkan ketimpangan akses keadilan maka negara harus memberikan bantuan pendampingan hukum kepada warga miskin yang berperkara.

Adanya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum membawa harapan bagi warga miskin dan warga tidak mampu untuk dapat mengakses keadilan. Pasalnya, dalam UU ini, pemerintah memberikan bantuan hukum (jasa hukum) secara gratis atau cuma-cuma kepada orang atau kelompok orang miskin. Pemberian bantuan hukum yang dimaksud adalah pemberian biaya atau dana kepada lembaga bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan yang dalam aktifitasnya memberikan layanan bantuan hukum kepada warga miskin atau kelompok warga miskin. Ini merupakan terobosan yang cukup menggembirakan bagi upaya memperluas dan memperkuat akses keadilan bagi semua warga.

5.2. Dasar Hukum (Dana) Bantuan Hukum

Pada era kemerdekaan terdapat ketentuan hukum positif yang mengatur bantuan hukum antara lain terdapat dalam: Pasal 54, 55 dan 56 Undang-Undang (UU) Nomor 8

Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) dan Pasal 37, 38, 39. Ketentuan bantuan tersebut kembali dikukuhkan dalam konstitusi Indonesia, UUD 1945 (Amandemen). Beberapa pasal dalam UUD 1945 yang terkait dengan bantuan hukum antara lain:

- (i) Pasal 1 Ayat 3: Negara Indonesia adalah negara hukum;
- (ii) Pasal 27 Ayat 1: Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan baik tidak ada kecualinya;
- (iii) Pasal 28 D Ayat (1): Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;
- (iv) Pasal 28 H Ayat (2): Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan;
- (v) Pasal 28 I Ayat (4): Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah;
- (vi) Pasal 28 I Ayat (5): Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Ketentuan dalam konstitusi di atas kemudian dijabarkan dalam berbagai Undang-Undang dan peraturan yang berkaitan dengan akses masyarakat terhadap hukum dan keadilan antara lain dalam:

- (i) Pasal 56 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Aturan tentang bantuan hukum dalam Pasal 56 UU Nomor 48 Tahun 2009 secara singkat adalah: (i) Setiap orang yang tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum; (ii) Negara menanggung biaya perkara bagi pencari keadilan yang tidak mampu;
- (ii) Pasal 57 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Aturan tentang bantuan hukum dalam Pasal 57 UU Nomor 48 Tahun 2009 secara singkat adalah: (i) Pada setiap pengadilan negeri dibentuk pos bantuan hukum kepada pencari keadilan yang tidak mampu dalam memperoleh bantuan hukum;

- (ii) Bantuan hukum diberikan secara cuma-cuma pada semua tingkat peradilan sampai putusan terhadap perkara tersebut telah memperoleh kekuatan hukum tetap; (iii) Bantuan hukum dan pos bantuan hukum dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (iii) Pasal 60 B Ayat 1, 2 dan 3 UU Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. Secara singkat ketentuan ini menyebutkan: (i) Setiap orang yang tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum; (ii) Negara menanggung biaya perkara bagi pencari keadilan yang tidak mampu; (iii) Pihak yang tidak mampu harus melampirkan surat keterangan tidak mampu dari kelurahan tempat domisili yang bersangkutan;
- (iv) Pasal 60 C Ayat 1 dan 2 UU Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. Secara singkat ketentuan ini menyebutkan: (i) Pada setiap pengadilan agama dibentuk Pos Bantuan Hukum untuk pencari keadilan yang tidak mampu dalam memperoleh bantuan hukum; (ii) Bantuan hukum diberikan secara cuma-cuma pada semua tingkat peradilan sampai putusan terhadap perkara tersebut telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- (v) Pasal 22 ayat (1) UU Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat mengatur mengenai kewajiban moral advokat untuk memberikan bantuan hukum secara gratis kepada masyarakat tidak mampu yang mengalami kesulitan dalam mengakses keadilan. Amanat tersebut ditujukan sebagai bentuk penerjemahan atas penghormatan terhadap profesi advokat yang sangat mulia (*officium nobile*).

Secara khusus, implementasi amanat Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 adalah adanya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. UU Bantuan Hukum ini diarahkan sebagai dasar atas: (i) pelaksanaan pemberian hak konstitusional oleh negara untuk warga negara mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagai sarana perlindungan hak asasi manusia; (ii) tanggungjawab negara terhadap

pemberian bantuan hukum bagi orang miskin sebagai perwujudan akses terhadap keadilan; dan (iii) pengaturan mengenai bantuan hukum yang diselenggarakan oleh negara harus berorientasi pada terwujudnya perubahan sosial yang berkeadilan.

Secara singkat, dengan adanya UU Nomor 16 Tahun 2011 maka pemerintah akan menjamin dan memenuhi hak warga miskin dan kelompok warga miskin untuk menerima bantuan hukum pada saat mereka sedang mengalami permasalahan hukum sehingga mendapatkan akses keadilan. Dalam pelaksanaannya, program bantuan hukum menganut beberapa asas antara lain: keadilan, persamaan kedudukan di dalam hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas.

5.3. Kelembagaan dan Penyalurannya

Mengacu pada UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, secara kelembagaan program bantuan hukum akan diselenggarakan oleh menteri bidang hukum dan hak asasi manusia. Tugas menteri dalam program bantuan hukum antara lain: (i) menyusun dan menetapkan kebijakan penyelenggaraan bantuan hukum; (ii) menyusun dan menetapkan Standar Bantuan Hukum berdasarkan asas-asas pemberian bantuan hukum; (iii) menyusun rencana anggaran bantuan hukum; (iv) mengelola anggaran bantuan hukum secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel; dan (v) menyusun dan menyampaikan laporan penyelenggaraan bantuan hukum kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada setiap akhir tahun anggaran.

Sedangkan kewenangan menteri dalam pelaksanaan bantuan hukum yaitu: (i) mengawasi dan memastikan penyelenggaraan bantuan hukum dan pemberian bantuan hukum dijalankan sesuai asas dan tujuan yang ditetapkan dalam UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum; (ii) melakukan verifikasi dan akreditasi terhadap lembaga bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan untuk memenuhi kelayakan sebagai Pemberi Bantuan Hukum berdasarkan UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Verifikasi dan akreditasi dilakukan tiap tiga tahun; (iii) melakukan verifikasi dan akreditasi lembaga bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan yang mempunyai kegiatan bantuan hukum; (iv) membentuk panitia verifikasi dan akreditasi yang unsurnya terdiri atas: kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan

di bidang hukum dan hak asasi manusia, akademisi, tokoh masyarakat, dan lembaga atau organisasi yang memberi layanan bantuan hukum.

Dalam pelaksanaan bantuan hukum, selain menyusun regulasi pelaksanaannya, pemerintah juga bertugas menyediakan alokasi anggaran bantuan hukum untuk orang atau kelompok orang miskin. Teknis penyaluran dana bantuan hukum adalah melalui lembaga pemberi bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan yang memberikan layanan bantuan hukum. Artinya, warga miskin atau kelompok warga miskin tidak menerima secara langsung dana bantuan hukum tetapi menerima layanan pendampingan hukum secara cuma-cuma dari lembaga atau organisasi kemasyarakatan pemberi bantuan hukum. Lembaga atau organisasi kemasyarakatan pemberi bantuan hukum kemudian dapat mengklaim jasa pendampingan hukum yang dilakukan ke pemerintah dan pemerintah akan mengganti biaya jasa pendampingan hukum yang telah dilakukan (Pasal 1 Ayat 3, UU No 16/2011).

Lembaga atau organisasi kemasyarakatan pemberi bantuan hukum dapat menjadi pemberi bantuan hukum dengan persyaratan-persyaratan: (i) berbadan hukum; (ii) terakreditasi; (iii) memiliki kantor atau sekretariat yang tetap; (iv) memiliki pengurus; dan (v) memiliki program bantuan hukum. Dalam UU Nomor 16/2011 juga mengatur hak lembaga atau organisasi kemasyarakatan pemberi bantuan hukum yakni:

- (i) melakukan rekrutmen terhadap advokat, paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum;
- (ii) melakukan pelayanan bantuan hukum;
- (iii) menyelenggarakan penyuluhan hukum, konsultasi hukum, dan program kegiatan lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan bantuan hukum;
- (iv) menerima anggaran dari negara untuk melaksanakan bantuan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 16/2011;
- (v) mengeluarkan pendapat atau pernyataan dalam membela perkara yang menjadi tanggung jawabnya di dalam sidang pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- (vi) mendapatkan informasi dan data lain dari pemerintah ataupun instansi lain, untuk kepentingan pembelaan perkara; dan
- (vii) mendapatkan jaminan perlindungan hukum, keamanan, dan keselamatan selama menjalankan pemberian Bantuan Hukum.

Merujuk Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum, bagi orang miskin atau kelompok orang miskin dapat menerima jasa pendampingan hukum secara cuma-cuma dari lembaga atau organisasi kemasyarakatan pemberi bantuan hukum dengan persyaratan sebagai berikut:

- (i) Mengajukan permohonan secara tertulis kepada lembaga atau organisasi pemberi bantuan hukum, yang suratnya memuat antara lain: identitas pemohon dan uraian singkat pokok persoalan yang dimohonkan bantuan hukum. Jika pemohon bantuan hukum tidak mampu menyusun permohonan secara tertulis maka dapat mengajukan permohonan secara lisan dan pemberi bantuan hukum menuangkannya dalam bentuk tulisan serta ditandatangani atau dicap jempol oleh pemohon. Identitas pemohon tidak terbatas Kartu Tanda Penduduk (KTP), tetapi dapat juga berupa dokumen lain yang dikeluarkan oleh lembaga negara yang berwenang. Bahkan jika seseorang pemohon bantuan hukum tidak memiliki identitas, lembaga pemberi bantuan hukum harus membantu pemohon untuk dapat memperoleh surat keterangan alamat sementara dan/atau dokumen lainnya dari instansi yang berwenang sesuai domisili pemberi bantuan hukum.
- (ii) Melampirkan atau menyerahkan dokumen yang berkenaan dengan perkara;
- (iii) Melampirkan surat keterangan miskin dari lurah, kepala desa, atau pejabat yang setingkat di tempat tinggal pemohon bantuan hukum. Jika tidak memiliki surat keterangan miskin pemohon bantuan hukum dapat melampirkan Kartu Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Kartu Bantuan Langsung Tunai (BLT), Kartu Beras Miskin (Raskin), atau dokumen lain sebagai pengganti surat keterangan miskin.

Persyaratan tersebut di atas harus dipenuhi oleh pemohon, namun jika pemohon tidak cakap untuk memenuhinya, maka pemberi bantuan hukum berkewajiban untuk membantu agar pemohon bantuan hukum dapat melengkapi persyaratan tersebut.

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum, pemberian bantuan hukum dapat meliputi kasus-kasus hukum baik masalah hukum keperdataan, masalah hukum pidana, dan masalah hukum tata usaha negara. Tahapan bantuan hukum untuk kasus pidana meliputi: penyidikan, dan persidangan di pengadilan tingkat I, persidangan tingkat banding, persidangan tingkat kasasi, dan peninjauan kembali. Lalu tahapan bantuan hukum untuk kasus perdata meliputi: upaya perdamaian atau putusan pengadilan tingkat I, putusan pengadilan tingkat banding, putusan pengadilan tingkat kasasi, dan peninjauan kembali. Terakhir, tahapan bantuan hukum untuk kasus tata usaha negara meliputi: pemeriksaan pendahuluan dan putusan pengadilan tingkat I, putusan pengadilan tingkat banding, putusan pengadilan tingkat kasasi, dan peninjauan kembali.

Upaya pemberian bantuan hukum tidak hanya dalam upaya hukum litigasi, namun juga termasuk upaya hukum non-litigasi. Secara rinci, upaya litigasi meliputi: (i) pendampingan dan/atau menjalankan kuasa yang dimulai dan tingkat penyidikan, dan penuntutan; (ii) pendampingan dan/atau menjalankan kuasa dalam proses pemeriksaan di persidangan; atau (iii) pendampingan dan/atau menjalankan kuasa terhadap Penerima Bantuan Hukum di Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan pemberian bantuan hukum secara non-litigasi dapat dilakukan oleh advokat, paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum yang aktif di lingkup lembaga atau organisasi pemberi bantuan hukum yang telah lulus verifikasi dan akreditasi. Upaya non-litigasi meliputi: penyuluhan hukum, konsultasi hukum, investigasi perkara (baik secara elektronik maupun non-elektronik), penelitian hukum, mediasi, negosiasi, pemberdayaan masyarakat, pendampingan di luar pengadilan, dan *drafting* dokumen hukum.

Dalam pelaksanaan bantuan hukum, masih mengacu pada UU No 16/2011 dan PP No 42/2013, pembiayaan dibebankan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan pemerintah berkewajiban mengalokasikan anggarannya. Anggaran ditempatkan pada kementerian yang melaksanakan urusan bidang hukum dan hak

asasi manusia. Namun, regulasi juga membuka peluang sumber pembiayaan di luar APBN, misalnya: hibah atau sumber pendanaan lain yang sah dan tidak mengikat. Pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan bantuan hukum dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) yang diatur dalam Peraturan Daerah (Perda). Dalam pembiayaan perkara, pemberian bantuan hukum per perkara atau per kegiatan hanya boleh dibiayai dari satu sumber, APBN atau APBD. Jika sudah dibiayai oleh dana APBN maka tidak boleh didanai lagi dari sumber APBD. Namun, jika pendanaan pemberian bantuan hukum bersumber dari dana hibah atau bantuan lain yang tidak mengikat dapat diberikan bersamaan dengan sumber dana dari APBN atau APBD.

Prosedur pengajuan Anggaran Penyelenggaraan Bantuan Hukum oleh lembaga atau organisasi kemasyarakatan antara lain: (i) Pemberi Bantuan Hukum mengajukan rencana Anggaran Bantuan Hukum kepada Menteri pada tahun anggaran sebelum tahun anggaran pelaksanaan bantuan hukum; (ii) Pengajuan rencana Anggaran Bantuan Hukum memuat: identitas pemberi bantuan hukum, sumber pendanaan pelaksanaan bantuan hukum (APBN maupun non-APBN), dan rencana pelaksanaan bantuan hukum litigasi dan non-litigasi sesuai dengan misi dan tujuan lembaga atau organisasi pemberi bantuan hukum. Dari pengajuan inilah menteri melakukan pemeriksaan terhadap berkas pengajuan rencana Anggaran Bantuan Hukum dan menetapkan Anggaran Bantuan Hukum yang dialokasikan untuk pemberi bantuan hukum. Untuk standar biaya pelaksanaan bantuan hukum, baik jalur litigasi maupun jalur non-litigasi, menteri bidang hukum dan hak asasi manusia mengajukan kepada menteri bidang keuangan.

Penyaluran dana bantuan hukum akan dilakukan oleh pemerintah dengan hitungan berdasarkan prosentase dari tarif per perkara sesuai standar biaya pelaksanaan bantuan hukum litigasi. Penyaluran pada dilakukan pada setiap tahapan proses beracara. Untuk proses bantuan hukum non-litigasi, penyaluran dana akan dilakukan jika pemberi bantuan hukum menyelesaikan paling sedikit 1 (satu) kegiatan dalam paket kegiatan non-litigasi (pada tiap pengajuan, minimal mengajukan 4 paket kegiatan non-litigasi). Pemberi bantuan hukum menyampaikan laporan kegiatan non- litigasi disertai bukti pendukung. Besaran dana yang diberikan disesuaikan dengan tarif per kegiatan sesuai standar biaya pelaksanaan bantuan hukum non-litigasi.

5.4. Akuntabilitas dan Transparansi Dana Bantuan Hukum

Dalam pelaksanaannya, program bantuan hukum menganut beberapa asas yaitu: keadilan, persamaan kedudukan di dalam hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas. Program ini menempatkan hak dan kewajiban setiap orang secara proporsional, patut, benar, baik dan tertib. Posisi setiap warga dalam program ini mempunyai hak dan perlakuan yang sama di depan hukum serta kewajiban menjunjung tinggi hukum. Akses informasi bagi masyarakat, khususnya warga miskin dan kelompok warga miskin, terhadap program ini harus diberikan secara terbuka, lengkap, benar, jujur dan imparial sehingga masyarakat memperoleh jaminan keadilan sebagai hak dasar konstitusional. Di samping itu, seluruh kegiatan dan hasil dari penyelenggaraan bantuan hukum harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Atas dasar asas tersebut di atas, maka pemberi bantuan hukum wajib melaporkan realisasi pelaksanaan Anggaran Bantuan Hukum kepada Menteri secara triwulanan, semesteran, dan tahunan. Kemudian juga melaporkan penerimaan dan realisasi sumber pendanaan selain dari APBN secara tersendiri. Untuk perkara litigasi, laporan realisasi harus melampirkan salinan putusan perkara yang mempunyai kekuatan hukum tetap dan perkembangan perkara yang sedang dalam proses penyelesaian. Untuk kegiatan non-litigasi, laporan realisasi harus melampirkan laporan kegiatan yang telah dilaksanakan.

Agar pelaksanaan dapat berjalan secara transparan dan akuntabel, maka ada mekanisme pengawasan dalam pemberian dan penyaluran dana bantuan hukum. Menteri bidang hukum dan hak asasi manusia membentuk unit kerja yang tugas dan fungsinya terkait dengan program pemberian bantuan hukum. Tugas unit kerja secara khusus adalah: (i) melakukan pengawasan atas pemberian bantuan hukum dan penyaluran dana bantuan hukum; (ii) menerima laporan pengawasan yang dilakukan oleh panitia pengawas daerah; (iii) menerima laporan dan masyarakat mengenai adanya dugaan penyimpangan pemberian bantuan hukum dan penyaluran dana

bantuan hukum;(iv) melakukan klarifikasi atas adanya dugaan penyimpangan pemberian bantuan hukum dan penyaluran dana bantuan hukum yang dilaporkan oleh panitia pengawas daerah dan/atau masyarakat; (v) mengusulkan sanksi kepada menteri atas terjadinya penyimpangan pemberian bantuan hukum dan/atau penyaluran dana bantuan hukum; dan membuat laporan pelaksanaan pengawasan kepada Menteri.

Untuk memperkuat pengawasan sampai ke level daerah, maka menteri bertugas membentuk panitia pengawas daerah yang terdiri atas perwakilan dan unsur-unsur dari kantor wilayah kementerian dan biro hukum pemerintah daerah provinsi. Panitia pengawas daerah bertugas; (i) melakukan pengawasan pemberian bantuan hukum dan penyaluran dana bantuan hukum; (ii) membuat laporan secara berkala kepada Menteri melalui unit kerja yang tugas dan fungsinya terkait dengan pemberian bantuan hukum pada Kementerian; dan (iii) mengusulkan sanksi kepada Menteri atas terjadinya penyimpangan pemberian bantuan hukum dan/atau penyaluran dana bantuan hukum melalui unit kerja yang tugas dan fungsinya terkait dengan pemberian bantuan hukum pada Kementerian.

Dengan pengaturan tersebut, maka lembaga atau organisasi kemasyarakatan yang menyelenggarakan program bantuan hukum tidak diperkenankan untuk menerima atau meminta pembayaran dari Penerima Bantuan Hukum dan/atau pihak lain yang terkait dengan perkara yang sedang ditangani oleh lembaga tersebut. Jika lembaga atau organisasi kemasyarakatan melanggar, menerima atau meminta pembayaran dari penerima bantuan hukum, maka akan terkena pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah). Selain pidana penjara dan denda tersebut, apabila dalam pelaksanaan bantuan hukum ditemukan pelanggaran oleh pemberi bantuan hukum kepada penerima bantuan hukum, Menteri dapat melakukan hal-hal administratif sebagai berikut: (i) membatalkan perjanjian pelaksanaan bantuan hukum; (ii) menghentikan pemberian Anggaran Bantuan Hukum; dan/atau (iii) tidak memberikan Anggaran Bantuan Hukum pada tahun anggaran berikutnya.

5.5. Pelaksanaan dan Kendalanya

Terhitung sejak 4 Oktober 2011, bertepatan dengan disahkannya Undang-Undang Bantuan Hukum oleh DPR RI, sampai saat sekarang ini masih banyak warga miskin dan kelompok warga miskin yang belum menerima manfaat dari program bantuan hukum sebagaimana amanat UU No 16/2011 dimaksud. Selain bahwa secara resmi program bantuan hukum juga baru dilaksanakan pada Juli 2013, minimnya sosialisasi sehingga informasi tidak sampai ke akar rumput sampai ke persoalan masih kecilnya jumlah lembaga atau organisasi kemasyarakatan bantuan hukum yang terverifikasi dan terakreditasi menjadi beberapa permasalahan pokok pelaksanaan bantuan hukum di Indonesia. Ada beberapa kendala krusial dalam pelaksanaan bantuan hukum antara lain:

(i) Verifikasi dan Akreditasi

Merujuk Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 3 Tahun 2013 tentang Tata Cara Verifikasi dan Akreditasi Lembaga Bantuan Hukum atau Organisasi Kemasyarakatan, maka Kementerian Hukum dan HAM berkewajiban membentuk Panitia Verifikasi dan Akreditasi. Panitia bersifat *ad hoc*, independen, berkedudukan di ibukota negara, dan bertanggung jawab secara langsung kepada Menteri Hukum dan HAM. Komposisi keanggotaan terdiri dari: (i) satu orang ketua merangkap anggota yang berasal dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia; (ii) satu orang sekretaris merangkap anggota yang berasal dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia; dan (iii) lima orang anggota yang terdiri atas: dua orang yang berasal dari unsur akademisi, dua orang yang berasal dari unsur tokoh masyarakat; dan satu orang yang berasal dari unsur lembaga bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan.

Verifikasi merupakan pemeriksaan atas kebenaran laporan dan dokumen yang diserahkan oleh lembaga bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan. Sementara akreditasi adalah penilaian dan pengakuan terhadap lembaga bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan yang akan memberikan bantuan hukum

yang berupa klasifikasi atau penjenjangan dalam pemberian bantuan hukum. Dua hal inilah tugas pokok dari Panitia Verifikasi dan Akreditasi. Komposisi Panitia saat ini terdiri dari: (i) Wicipto Setiadi (Ketua Panitia, Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional/BPHN selaku perwakilan Kemenkumham), (ii) Chandra Anggiat Lasmangihut (Sekretaris Panitia, perwakilan Kemenkumham), (iii) Yoni Setyono (dosen Hukum Acara Pidana dari Universitas Indonesia, perwakilan akademisi), (iv) Abdul Fikar Hajar (dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti, mewakili akademisi), (v) Alvon Kurnia Palma (Ketua Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, mewakili lembaga bantuan hukum), (vi) Arist Merdeka Sirait (Ketua Komnas Perlindungan Anak, mewakili organisasi masyarakat), dan (vii) Septa Candra (PP Muhammadiyah, mewakili tokoh masyarakat).

Per Juni 2013, sebanyak 310 lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan lolos verifikasi dan akreditasi yang dilaksanakan oleh Panitia Verifikasi dan Akreditasi. Jumlah ini merupakan hasil verifikasi dan akreditasi dari 593 lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan yang mendaftar. Lembaga atau organisasi yang lolos, termasuk di dalamnya LKBH Perguruan Tinggi, tersebar di beberapa wilayah yakni: 79 di wilayah Sumatera, 152 di wilayah Jawa, 14 di wilayah Kalimantan, 30 di wilayah Sulawesi, 20 di wilayah Bali dan Nusa Tenggara, serta 15 di wilayah Maluku dan Papua. Jika dibagi per provinsi, minimal di tiap provinsi sudah ada 1 perwakilan lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan (BPHN: 2013).

Panitia bekerja dalam dua tahapan verifikasi yakni secara administratif dan faktual. Di sinilah akar permasalahannya, ada lembaga yang *track-record* bagus justru hasil verifikasi buruk. Merujuk hasil riset pemantauan pelaksanaan bantuan hukum di DKI Jakarta, Sumatera Utara, NTT, NTB dan Sulawesi Selatan yang dilakukan oleh Kontras dan PSHK (2014: 35), dalam pelaksanaan verifikasi faktual ada kendala dihadapi, antara lain: (i) Beratnya kondisi geografis domisili lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan yang mendaftar. Kondisi ini mengakibatkan tidak semua yang mendaftar dapat diverifikasi secara faktual. Ada sekitar 14 lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan yang tidak terverifikasi faktual; (ii) Banyak lembaga bantuan hukum dan organisasi

kemasyarakatan yang belum siap saat dilakukan verifikasi faktual. Hal ini dapat dilihat dari komposisi pengurus yang menerima kedatangan Panitia. Tidak sedikit lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan yang hanya diwakili oleh staf biasa sehingga tidak optimal proses verifikasinya. Selain itu, Panitia lebih menitik beratkan pada verifikasi administratif sehingga banyak yang tidak lolos padahal integritas dan *track-record* lembaga tersebut sudah sangat memadai.

Baru ada 310 lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan yang terverifikasi dan terakreditasi di seluruh Indonesia, maka upaya untuk memberikan jaminan akses keadilan untuk orang miskin dan kelompok warga miskin yang merata di seluruh wilayah Indonesia masih jauh dari ideal. Selain posisi lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan yang terverifikasi dan terakreditasi sebagian besar masih terkonsentrasi di beberapa wilayah, sebarannya juga kurang merata sampai ke daerah-daerah yang terpencil. Sementara, banyak kasus hukum struktural juga terjadi di wilayah kawasan hutan, wilayah adat dan pesisir. Sebaran yang belum merata ini tentu berakibat langsung pada rendahnya pemerataan akses bantuan hukum dan akses keadilan.

- (ii) Kesiapan Lembaga Bantuan Hukum atau Organisasi Kemasyarakatan Permasalahan lain yang cukup mendasar adalah terkait dengan kesiapan lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan yang telah lolos verifikasi dan akreditasi dalam melaksanakan program bantuan hukum berdasarkan UU No. 16 Tahun 2011. Kontras dan PSHK (2014: 38) menemukan bahwa banyak organisasi yang belum melakukan perubahan atau penyesuaian secara internal (kelembagaan) agar dapat menjalankan bantuan hukum sesuai regulasi yang ada. Namun, beberapa lembaga/organisasi sudah melakukan penyesuaian kelembagaan dan tata kelola agar mampu menjalankan bantuan hukum yang sejalan dengan regulasi.

Tabel 1:

Peta Permasalahan dan Perubahan di Lembaga / Organisasi

| No | Posisi Lembaga/Organ | Langkah-langkah & Masalah |
|----|---|--|
| 1 | Belum melakukan perubahan/penyesuaian | <ul style="list-style-type: none"> • Belum menyiapkan formulir khusus untuk penanganan bantuan hukum skema BPHN; • Hanya memberikan informasi program bantuan hukum kepada korban dan komunitas yang terjangkau; • Tidak ada pengumuman secara luas terkait bantuan hukum skema BPHN; • Pengurusan Badan Hukum baru dilakukan setelah lulus verifikasi dan akreditasi. |
| 2 | Melakukan perubahan/ penyesuaian khusus | <ul style="list-style-type: none"> • Menyediakan formulir bantuan hukum skema BPHN • Menginformasikan bantuan hukum skema melalui website organisasi, leaflet, dan beragam terbitan lainnya; • Membuat training paralegal; • Bersama-sama dengan paralegal melakukan sosialisasi terkait bantuan hukum untuk orang miskin dengan skema BPHN; • Memiliki cukup pengacara/penasehat hukum yang siap memberi layanan bantuan hukum; • Sudah berbadan hukum. |

Sumber: Kontras dan PSHK (2014: 39).

Selain kesiapan secara kelembagaan, organisasi atau lembaga bantuan hukum juga akan dihadapkan pada kesiapan dalam memberikan layanan pada suatu masa di mana terjadi peningkatan permintaan dari masyarakat yang berperkara. Dari 310 lembaga bantuan hukum/organisasi kemasyarakatan yang lulus verifikasi dan terakreditasi, hanya 10 lembaga yang mendapat akreditasi A (sekurangnyanya menangani 60 kasus dalam setahun, melakukan

7 program layanan bantuan hukum non-litigasi, dan memiliki 10 advokat dan 10 paralegal); 21 mendapat akreditasi B (satu tahun paling sedikit menangani 30 kasus litigasi, melakukan 5 program bantuan hukum non-litigasi, memiliki 5 advokat dan 5 paralegal); dan 279 mendapat akreditasi C (paling sedikit dalam satu tahun menangani 10 kasus litigasi, melakukan 3 program bantuan hukum non-litigasi, memiliki 1 orang advokat dan 3 paralegal).

Dari peta lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan di atas, maka akan ada masalah terkait dengan kemampuan mengantisipasi lonjakan permohonan pendampingan hukum dari warga. Hitungan Kontras dan PSHK (2014: 42), dari 310 lembaga tersebut, dalam setahun hanya akan bisa menangani paling banyak 4.020 perkara dalam mekanisme bantuan hukum yang sudah ditetapkan. Padahal, jumlah narapidana dan tahanan di seluruh Indonesia berjumlah 161.342 orang dan di antara jumlah tersebut, jumlah tahanan adalah 52.814 orang. Ada 148 orang anak dan 27.070 orang tahanan yang belum mendapatkan bantuan hukum. Data tersebut baru berasal dari 23 provinsi di Indonesia sehingga pada kenyataannya jumlah tahanan yang belum mendapatkan bantuan hukum bisa lebih besar (Direktorat Pemasyarakatan: 2013).

(iii) Pembiayaan Bantuan Hukum

Pemerintah masih belum secara serius menjalankan program bantuan hukum. Hal ini dapat dilihat dari alokasi anggaran untuk pelaksanaan bantuan hukum. Dalam pelaksanaan verifikasi dan akreditasi, pemerintah mengundang lembaga donor (dalam dan luar negeri) untuk mendukung pembiayaannya. Lembaga donor yang diminta mendukung pembiayaan pelaksanaan verifikasi adalah *United Nations Development Programme* (UNDP), Yayasan Tifa, Bank Dunia, dan AusAid melalui program *Australia Indonesia Partnership for Justice* (AIPJ). Dari lembaga-lembaga yang diundang, tiga lembaga setuju untuk mendanai dan memfasilitasi pelaksanaan verifikasi tersebut. Lembaga tersebut adalah UNDP, Yayasan Tifa, dan AusAid- AIPJ. Selanjutnya ketiga lembaga tersebut membagi wilayah verifikasi yang difasilitasi oleh mereka. Yayasan Tifa memfasilitasi wilayah Jakarta, Jawa Barat,

Jawa Timur, Sulawesi Selatan, Sumatera Barat, dan Sumatera Utara. UNDP memfasilitasi wilayah Maluku, Maluku Utara, Sulawesi Tengah, Kalimantan Tengah, dan Aceh. AusAid-AIPJ memfasilitasi wilayah yang belum ditanggung oleh kedua lembaga tersebut (Kontras dan PSHK; 2014: 33).

Untuk tahap pertama, Juli hingga Desember 2013, anggaran yang disediakan pemerintah untuk bantuan hukum hanya sebesar Rp 40,8 milyar rupiah. Lalu pada tahun anggaran 2014 naik menjadi Rp 50 milyar. Pada tahun anggaran 2015, akan ada kenaikan tetapi tidak berbeda jauh dari tahun 2014 (BPHN: 2015; HukumOnline: 2013). Pada RAPBN 2015, total alokasi anggaran di bidang politik, hukum, dan keamanan direncanakan sebesar Rp 198,1 triliun dan Kementerian Hukum dan HAM akan mendapatkan alokasi sebesar Rp 9.3 T. Khusus untuk alokasi bidang pembinaan hukum, di mana dana bantuan hukum berada di nomenklatur ini, hanya akan mendapatkan alokasi Rp 114,3 miliar (Nota Keuangan 2015). Dengan peta alokasi seperti ini, maka wajar jika alokasi bantuan hukum akan tetap minimalis. Dalam belanja dana bantuan hukum, tidak mencakup komponen anggaran untuk *institutional support*, misalnya: honor untuk pengacara, staf keuangan dan pembayaran air, telpon dan listrik kantor lembaga / organisasi bantuan hukum. Ketentuan ini tentulah tidak berpihak pada lembaga / organisasi bantuan hukum.

Dengan masih adanya peran pembiayaan dari lembaga donor dalam proses pelaksanaan bantuan hukum, maka belum ada perubahan pendekatan sumber pembiayaan yang mendasar. Apalagi, lembaga donor yang diundang merupakan lembaga-lembaga yang selama ini sudah menjadi mitra pembangunan di Indonesia, khususnya telah menjadi mitra lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan yang mengikuti verifikasi dan akreditasi. Padahal, salah satu ide adanya alokasi dana bantuan hukum dari APBN adalah untuk menjaga keberlanjutan peran lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan dalam pembangunan hukum di Indonesia dan memutus ketergantungan kepada lembaga donor.

Selain alokasi anggaran yang minim dan masih tergantung lembaga donor, sistem pembayaran yang dianut oleh Kementerian Hukum dan HAM juga menyulitkan. Dengan sistem reimbursement, maka lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan

“dipaksa” untuk mencari sumber pembiayaan terlebih dahulu dalam proses penanganan kasus. Pasalnya, pemerintah baru akan melakukan penyaluran dana bantuan hukum setelah kegiatan bantuan hukum selesai dilakukan dan melaporkannya disertai dengan bukti-bukti pendukung. Bagi lembaga yang tidak mempunyai sumber pembiayaan dari lembaga donor, maka sudah dapat dipastikan akan kesulitan dalam melakukan pendampingan hukum secara cuma-cuma bagi warga miskin yang harus mendapat bantuan hukum.

(iv) Rendahnya Standar Biaya Bantuan Hukum (Tarif Per Perkara Kecil)

Standar biaya bantuan hukum terkait tarif per perkara (litigasi dan non-litigasi) ditentukan oleh menteri bidang hukum dan HAM dan disetujui oleh menteri bidang keuangan. Mengacu pada Kepmenkumham No. M.HH-03.HN.03.03 Tahun 2013 tentang Besaran Biaya Bantuan Hukum Litigasi dan Non-litigasi, maka tarif per perkara dalam upaya litigasi yang distandarkan oleh Kemenkumham adalah Rp 5.000.000 juta. Sementara biaya untuk kegiatan non-litigasi berbeda-beda tergantung jenis kegiatannya. Alokasi anggaran non-litigasi yang terbesar adalah kegiatan penyuluhan hukum yakni sebesar Rp 3.740.000. Kontras dan PSHK (2014: 50-51) dari wawancara dengan pengacara di lima wilayah menemukan bahwa standar biaya yang ditetapkan Kemenkumham tersebut sangatlah tidak mencukupi. Apalagi penanganan litigasi prosesnya cukup lama dan jika “klien” yang didampingi berada di wilayah pedesaan atau kepulauan tentu akan memerlukan biaya transportasi yang mahal.

Standar biaya untuk non-litigasi juga mengandung permasalahan. Dalam pengajuan dana, setiap komponen pendanaan dalam satu jenis kegiatan non- litigasi harus dipenuhi. Padahal dalam prakteknya tidak semua komponen tersebut diperlukan saat melakukan kegiatan non-litigasi tersebut. Misalkan dalam kegiatan penyuluhan hukum harus ada komponen narasumber, *banner*, penggandaan materi, laporan, dan sebagainya. Padahal beberapa komponen tersebut tidak menjadi suatu keharusan. Kontras dan PSHK (2014: 50-51) menemukan bahwa jika komponen tersebut dipaksakan harus ada secara seragam, maka ada potensi

manipulasi atau penyalahgunaan dana, misalnya agar syarat pengajuan klaim terpenuhi, maka lembaga / organisasi menyusun bukti-bukti fiktif.

(v) Minimnya Sosialisasi Program Bantuan Hukum

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) sebagai “*avant garde*” Kemenkumham dalam pelaksanaan program bantuan hukum dianggap belum optimal dalam melakukan sosialisasi ke daerah-daerah. BPHN yang berwenang melakukan sosialisasi masih fokus sosialisasi kepada organisasi atau lembaga yang terakreditasi. Meskipun untuk sosialisasi kepada sesama aparat penegak hukum/APH (Kanwil Hukum berkoordinasi dengan Polres, Kejaksaan, Rutan, dan Pengadilan) sudah dilakukan, namun untuk sosialisasi kelembaga pemerintah di daerah yang non-APH masih sangat minim (Kontras dan PSHK; 2014: 57).

Selain itu, pemerintah daerah juga masih banyak yang tidak memahami bantuan hukum dan akibatnya tidak melakukan sosialisasi. Akibat minimnya sosialisasi adalah pemahaman yang beragam dari para pihak terkait dengan bantuan hukum. Jangankan di kalangan masyarakat luas, di antara aparat penegak hukum saja masih terjadi perbedaan pandangan dalam menerjemahkan UU Bantuan Hukum (Kontras dan PSHK; 2014: 57).

5.6. *Lesson Learned* dan Saran Tindak

Dari beberapa kendala dan permasalahan di atas, maka dapat ditarik pembelajaran antara lain:

(i) Pengurangan Peran Kemenkumham / BPHN secara Proporsional

UU Nomor 16/2011 tentang Bantuan Hukum memberikan peran yang sangat besar ke Kemenkumham. Mulai dari menyusun regulasi (standar tarif, tata cara dan lain-lain), menjalankan regulasi (penyalur dana bantuan hukum) sampai melakukan pengawasan dan evaluasi. Ini mengakibatkan adanya *power* yang berlebihan dan berpotensi menimbulkan penyalahgunaan. Apalagi, jika ditelisik lebih dalam, kewenangan tersebut terpusat di Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kemenkumham.

Oleh sebab itu, perlu adanya pemecahan kewenangan, misalnya untuk urusan pengawasan dan evaluasi diserahkan ke pihak luar Kemenkumham agar lebih akuntabel dan transparan. Pemerintah perlu membentuk badan pengawas dan evaluator pelaksanaan bantuan hukum yang melibatkan publik dan organisasi kemasyarakatan.

- (ii) Peningkatan Peran Lembaga Penegak Hukum dan Pemerintah Daerah Meskipun peran pemerintah daerah belum optimal, tetapi sudah banyak pemerintah daerah yang menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum khususnya Pasal 19 ayat (1) terkait dengan alokasi anggaran penyelenggaraan bantuan hukum dalam APBD dan bahkan beberapa daerah sudah mempunyai Peraturan Daerah (Perda) Bantuan Hukum untuk menjalankan inisiatif ini. Jika sudah diatur dalam Perda, potensi keberlanjutan alokasi anggaran untuk bantuan hukum dapat dijamin.

Ambil saja contoh di Provinsi Lampung. Gubernur Lampung mengeluarkan Peraturan Gubernur Lampung Nomor 49 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Bantuan dan Hibah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Lampung yang mengatur pemberian belanja bantuan sosial dan belanja hibah dana bantuan hukum dalam bentuk pembelaan dan konsultasi hukum oleh advokat dalam proses hukum di pengadilan. Advokat membantu memberikan solusi maupun pendampingan secara hukum masyarakat tidak mampu secara cuma-cuma dan honorium atas perkara tersebut dibiayai oleh APBD Provinsi Lampung.

Daerah lain yang dapat disebutkan adalah Pemerintah Kota Palembang yang mempunyai Peraturan Walikota Nomor 63 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum Kepada Penduduk Tidak Mampu dalam Kota Palembang menjadi dasar program pemberian bantuan hukum gratis kepada warga miskin. Pemerintah Kabupaten Banyuwangi juga mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Bantuan Hukum untuk Warga Miskin. Pada tahun 2014 Pemerintah Kabupaten Banyuwangi hanya mengalokasikan Rp 100 juta. Ini artinya hanya meng-cover 20 kasus hukum.

Perda atau Peraturan lainnya tentang Bantuan Hukum juga dapat mengatur hubungan antara Pemerintah Daerah dan lembaga bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan serta aparat penegak hukum lainnya untuk dapat bekerja sama dalam sosialisasi dan memberikan informasi kepada masyarakat tentang adanya bantuan hukum diberikan secara cuma-cuma yang ditujukan untuk masyarakat tidak mampu.

Dengan fakta ini, maka pemerintah pusat perlu mendesak dan memberikan insentif kepada pemerintah daerah yang sudah mengalokasikan dana bantuan hukum dalam APBD-nya. Insentif dapat berupa *award*, tetapi akan lebih mendidik jika insentifnya berupa pemberian tambahan dana untuk pengembangan program inovasi daerah yang berkaitan dengan pemenuhan hak-hak dasar rakyat.

(iii) Peningkatan Alokasi Anggaran untuk Bantuan Hukum

Alokasi APBN untuk bantuan hukum baik di APBN maupun di beberapa APBD prosentasenya terhadap total alokasi anggaran di bidang hukum masih relatif kecil. Agar *coverage* bantuan hukum untuk warga miskin dan kelompok warga miskin meningkat secara signifikan, maka pemerintah pusat dan daerah perlu meningkatkan alokasi dana bantuan hukum. Hal ini akan mendorong peningkatan akses keadilan bagi warga miskin dan kelompok warga miskin. Sebagai usulan, pemerintah daerah dan pusat dapat mengalokasikan dana bantuan hukum sebesar 5-10% dari total alokasi anggaran bidang hukum.

(iv) Peningkatan Standar Tarif Penanganan Kasus

Pemberlakuan tarif per perkara dalam upaya litigasi sebesar Rp 5.000.000 juta dan untuk kegiatan non-litigasi paling tinggi sebesar Rp 3.740.000 sebagaimana yang telah distandarkan oleh Kementerian Hukum dan HAM sangatlah tidak proporsional. Dengan kondisi geografis yang sangat beragam, tarif *flat* seperti ini akan mengakibatkan kesulitan bagi pemberi bantuan hukum untuk dapat bekerja secara optimal dalam memberikan pendampingan hukum dan kegiatan non-litigasi lainnya.

Oleh sebab itu, pemerintah perlu memberlakukan standar per perkara litigasi dan kegiatan litigasi secara lebih beragam. Keragamannya dapat didasarkan dengan pendekatan regionalisasi di mana daerah yang secara geografis sangat luas dan kepulauan akan mendapatkan standar biaya lebih tinggi dibandingkan dengan daerah perkotaan. Selain itu, pemerintah perlu melakukan *up-date* besaran biaya secara rutin tiap tahun fiskal dengan mempertimbangkan tingkat inflasi dan faktor-faktor lainnya.

(v) Perubahan Tata Kelola Keuangan

Sistem tata kelola keuangan dana bantuan hukum menggunakan pola *reimbursement*. Dengan sistem ini, maka lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan baru akan menerima penyaluran dana dari pemerintah setelah pendampingan hukum dan kegiatan bantuan hukum selesai dilakukan dan melaporkannya disertai dengan bukti-bukti pendukung. Hal ini tentu akan menimbulkan kesulitan bagi lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan dalam melakukan tugasnya. Pasalnya, pemberi bantuan hukum akan dipaksa melakukan "*pre-financing*" agar dapat bekerja.

Jika lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan tidak mempunyai sumber dana yang banyak dan mencukupi tentu akan mengakibatkan kerja pendampingan hukum tidak berjalan dengan baik. Agar hal ini tidak terjadi, maka pemerintah dapat melakukan perubahan sistem tata kelola keuangan dana bantuan hukum. Pendekatan *block-grant*, di mana dana bantuan hukum diberikan di awal oleh pemerintah kepada lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan berdasarkan proposal jumlah kasus dan kegiatan yang akan ditangani. Agar tidak terjadi penyalahgunaan dan agar dimanfaatkan secara optimal maka pemerintah dapat menyusun sistem pelaporan keuangan yang ketat sesuai dengan pengaturan keuangan yang ditetapkan oleh pemerintah. Selain itu, Panitia Seleksi dapat menunjuk pihak independen untuk melakukan seleksi proposal pengajuan dana bantuan hukum yang masuk ke Kemenkumham sehingga akan lebih kredibel.

Gambar 1:

Usulan Siklus Pengajuan Dana Bantuan Hukum



(vi) Perbaiki Mekanisme Verifikasi dan Akreditasi

Pada saat ini, Panitia Verifikasi dan Akreditasi yang tidak bersifat *ad hoc*. Kondisi ini akan mengakibatkan terbatasnya masa kerja yang dimiliki oleh Panitia Verifikasi dan Akreditasi. Kerja hanya akan terbatas pada verifikasi administrasi dan aktual atas lembaga bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan yang mengajukan diri sebagai pemberi bantuan hukum ke Kemenkumham. Untuk melakukan kerja-kerja pemutakhiran kondisi pemberi bantuan hukum tentu akan sulit dilakukan jika masih bersifat *ad hoc*.

Untuk meningkatkan jumlah lembaga yang menerima dana bantuan hukum dan meningkatkan cakupan kasus yang dapat ditangani oleh lembaga bantuan hukum, maka perlu mengubah panitia dari *ad hoc* menjadi tim dengan masa kerja jangka menengah misalnya dua atau tiga tahunan. Ini sekaligus untuk mencegah penyelewengan dari lembaga bantuan hukum yang terdaftar agar tidak memanfaatkan label “lembaga bantuan hukum” tetapi dalam praktiknya adalah profit. Langkah utama yang perlu dilakukan adalah melakukan *assessment* secara menyeluruh se Indonesia terhadap lembaga bantuan hukum yang sah (berbadan hukum) agar semua lembaga mempunyai kesempatan yang sama dalam pengelolaan dana bantuan hukum. ***

6.1. Pendanaan bagi CSO. Bertolak dari pengalaman Inggris, Swedia, Korea dan pengalaman Indonesia sendiri, pelajaran yang umum adalah bahwa praktik pendanaan oleh negara kepada CSO di Inggris, Swedia dan Korea tidak lain merupakan praktik yang telah lama terjadi, merupakan wujud dari pematangan dan penguatan demokrasi itu sendiri. Negara mengakui peran dan sumbangan CSO untuk membangun masyarakat dan mencapai cita-cita demokrasi.

Berdasarkan data yang ada, berbagai negara demokrasi telah lama menjalankan praktik dukungan pendanaan kepada CSO (Chatherine Agg, 2006).

- ❑ Swedia – sejak tahun 1952, dengan berbagai skema kerjasama antara CSO dan pemerintah antara lain “Project grants”, “Framework agreement” dll
- ❑ Inggris – sejak 1974, melalui berbagai skema kerjasama seperti “matching grants” “Food Aid”, “Volunteer funds”, dll
- ❑ AS – sejak 1961, melalui skema bantuan seperti “matching grants” “food aid,” “Child survival grants” dll
- ❑ Jerman – sejak 1962, melalui berbagai skema kerjasama antara lain “co- finanving,” Project grants”, dll
- ❑ Jepang – sejak 1989, 1990an, melalui skema “grant and subsidy program” oleh kementerian luar dan pemerintah daerah
- ❑ Canada – sejak tahun 1970an melalui skema matching grants, food aid, emergency aid, dll

Di Inggris kerjasama antara pemerintah –CSO hal ini dipayungi oleh kebijakan kerjasama/kemitraan antara pemerintah dan CSO yang disebut Compact, semacam kesepakatan kolektif antara pemerintah dan komunitas CSO Inggris, yang didalamnya termasuk kewajiban pemerintah mengalokasikan dana kepada CSO. Beberapa pokok

yang penting kiranya penting disimak sebagaimana tercantum dalam website Compact (<http://www.compactvoice.org.uk/about-compact>):

- ② *The Compact is the **agreement** between the government and the voluntary and community sector (independent voluntary organisations, charities, community groups, etc.) which outlines a way of working that improves their relationship for mutual advantage.*
- ② *The Compact offers improved **funding processes**, clear consultation standards, enforceable rights, and an overall improvement in working relationships.*
- ② *The Compact safeguards the **voluntary sector's independence**, including its right within the law to campaign and challenge government policy and the right to manage its own affairs without undue interference.*
- ② *The Compact means **fair and effective funding** and commissioning processes, and for the sector to be involved in designing services.*
- ② *Funding should be allocated on a full cost recovery basis, for three or more years, with proportionate monitoring, a fair balance of risk and three months' notice and reasons given when funding ends.*
- ② *The Compact also sets **standards for government to conduct proper** consultations which are clearly defined, open and meaningful, and should allow at least twelve weeks for responses and giving feedback.*

Di Swedia pendanaan kepada CSO ini sudah menjadi kebijakan yang telah lama dilakukan oleh pemerintah, lepas dari parpol yang memerintah. Sida atas nama pemerintah Swedia memandang peran CSO sangat penting dalam pembangunan dan demokrasi, sebagaimana kutipan berikut ini:

- ② *For Sida, civil society is an arena, separate from the state, the market and the individual household, in which people organise themselves and act together to promote their common interests. Sida cooperates with eg people's movements, social communities, women's movements, environmental movements, religious associations, cooperatives, neighborhood committees and trade unions.*
- ② *Sida supports civil society actors as they have a key role in reducing poverty, contribute to democratic development and increase respect for human rights. They also have an important role in conflicts because they contribute to peace and reconciliation, as well as to humanitarian crises where they assist people in need.*

Pada tingkat praktis, pemerintah melakukan kerjasama dengan 15 NGO nasional sebagai perwakilan NGO yang menerima dana untuk program-program multiyears. 15 organisasi inilah yang saat memiliki *framework agreement* dengan Sida. Ke 15 lembaga ini diantaranya adalah Salah satu CSO yang menerima dana adalah lembaga Forum Syd, yang merupakan payung/forum NGO dari 200 CSO di Swedia.

Melalui Sida, Swedia juga memiliki dua bentuk pendanaan, yaitu (1) dana yang disalurkan melalui CSO untuk pelaksanaan program di negara-negara berkembang; dan (2) dana yang diberikan kepada CSO untuk pelaksanaan program mereka. Penekanan Swedia lebih kepada bentuk pendanaan yang pertama sehingga jumlah dana yang dialokasikan untuk bentuk pertama lebih besar. Besarnya dana untuk dua bentuk itu masing-masing selama tahun 2007-2009 adalah sebagai berikut:

Bantuan melalui CSO 2007:

USD 430 miliar

2008: USD 494 miliar

2009: USD 640 miliar

Bantuan kepada CSO 2007:

USD 295 miliar

2008: USD 271 miliar

2009: USD 137 miliar

Di Korea, sesudah era demokrasi tahun 1980an, UU pemajuan organisasi nirlaba dan UU dukungan kepada organisasi nirlaba menjadi payung hukum yang membuka relasi demokratis antara pemerintah dengan masyarakat sipil, yang didalamnya termasuk pendanaan pemerintah kepada CSO. Korea memiliki dua UU yang menjamin peran CSO dan dukungan pendanaan pemerintah kepada CSO, (i) *Non-Profit Private Organization Support Act* tahun 1999 dan (ii) Undang-Undang *Promotion on Nonprofit Civil Organizations* tahun 1999 yang memberikan petunjuk teknis mengenai tata cara pendanaan pemerintah bagi masyarakat sipil.

Dua Contoh lembaga yang menerima dana pemerintah Korea adalah *Korea Human Rights Foundation*, yang menerima dana dari KOICA, lembaga bantuan pendanaan internasional di bawah kementerian luar negeri. Dan juga *Korea Democracy Foundation*, yang dibentuk sebagai kebijakan bersama untuk memajukan demokrasi di Korea dan di seluruh dunia.

Sumber dana untuk pendanaan pemerintah kepada CSO dari berbagai negara tersebut secara berasal dari pajak dan APBN. Namun yang menarik, pemerintah Inggris memiliki satu sumber dana yaitu pendapatan dari Lottery nasional. Keunikan atau perbedaan juga tampak dalam hal kelembagaan. Di Inggris, pemerintah memiliki dua

skema pendanaan: (i) pendanaan melalui CSO dan (ii) Pendanaan untuk CSO. Yang pertama CSO lebih berperan sebagai pelaksana bagi program prioritas pemerintah sementara yang kedua merupakan hibah dan dukungan dana kepada program-program CSO

Secara kelembagaan, di Inggris peran CSO langsung dikelola oleh kantor perdana menteri dan diketuai oleh pejabat setingkat menteri. Sementara di Swedia, penyaluran dana kepada CSO dilakukan oleh lembaga spesialis yaitu SIDA yang bertugas untuk mengelola dan menyalurkan bantuan pembangunan termasuk bantuan pembangunan internasional. Di Korea, relasi antara pemerintah dan CSO dilakukan oleh kantor Presiden/perdana menteri dibantu oleh Unit CSO yang melaksanakan kebijakan.

Secara sederhana, ciri-ciri dari pendanaan pemerintah kepada NGO di ketiga negara (Inggris, Swedia dan Korea) dapat kita ringkas dalam tipologi berikut :

| | Inggris | Swedia | Korea |
|----------------|--|--|---|
| Kapan | Sejak 1970an | Sejak tahun 1952 | 1980an-Era demokrasi |
| Sumber dana | Pajak-APBN Lotery | Pajak-APBN | Pajak-APBN |
| Skema Dukungan | Dana melalui CSO Dana untuk CSO | Dana untuk CSO | Dana untuk CSO Dana melalui CSO |
| Pengelola | Menteri Kantor Perdana Menteri | SIDA | Kantor Presiden dibantu oleh Kementrian |
| Regulasi | Compact Praktik yang ada dan kebijakan pemerintah | Praktik yang ada dan kebijakan pemerintah | (i) Non-Profit Private Organization Support Act tahun 1999 dan (ii) Undang-Undang <i>Promotion on Nonprofit Civil Organizations</i> tahun 1999 |
| Jenis proyek | Sesuai prioritas pemerintah Sesuai program CSO | Berdasarkan kesepakatan Terkait dengan prioritas pemerintah | Prioritas CSO Prioritas pemerintah |
| Penerima | Terbuka kepada semua CSO anggota Compact | 10-15 NGO sebagai penerima dan lalu menyalurkannya (korporatis) | CSO yang terkakreditasi |

Apa yang dapat kita tarik dari berbagai pengalaman itu? Indonesia tidak mulai dari nol. Namun Indonesia perlu mengembangkan lebih jauh. Pertama, Indonesia belum memiliki tradisi mendukung pendanaan kepada CSO meski Indonesia sudah melewati 16 tahun masa demokrasi. Kedua, Indonesia kini sudah belum juga memiliki kebijakan yang bertujuan mendukung peran dan keberlanjutan CSO. Ketiga, Indonesia juga belum memiliki UU yang memayungi peran CSO seperti UU yang sama yang ada di Korea sesudah era demokrasi.

Perubahan penting kiranya dimulai oleh lahirnya dana bantuan hukum melalui UU Bantuan Hukum Nasional 2011. UU inilah yang memberi mandat kepada pemerintah untuk menyelenggarakan **dana Bantuan Hukum** dan di dalamnya dukungan kepada CSO yang bergiat dalam bantuan hukum. UU ini dapat dikatakan sebagai pengalaman pertama dalam sejarah Indonesia yang memfasilitasi kerjasama yang baik antara pemerintah dan CSO, meski dalam satu bidang dan meskipun masih mengandung berbagai kelemahan yang dapat diperbaiki

Meski dinilai masih sedikit, setidaknya pemerintah telah melaksanakan amanat UU tersebut. Pada tahun 2013, juli hingga Desember 2013, anggaran yang disediakan pemerintah untuk bantuan hukum hanya sebesar Rp 40,8 milyar rupiah. Lalu pada tahun anggaran 2014 naik menjadi Rp 50 milyar. Pada tahun anggaran 2015, akan ada kenaikan tetapi tidak berbeda jauh dari tahun 2014. Pada RAPBN 2015, total alokasi anggaran di bidang politik, hukum, dan keamanan direncanakan sebesar Rp 198,1 triliun dan Kementerian Hukum dan HAM akan mendapatkan alokasi sebesar Rp 9.3 T. Khusus untuk alokasi bidang pembinaan hukum, di mana dana bantuan hukum berada di nomenklatur ini, hanya akan mendapatkan alokasi Rp 114,3 miliar (Nota Keuangan 2015).

Di seluruh Indonesia, terdapat 310 lembaga bantuan hukum yang lolos dan layak menerima dana meski dengan tiga level akreditasi yang berbeda-beda. Merekaah kini kini yang menjalankan amanat UU bantuan Hukum.

Perihal pendanaan, UU Bantuan Hukum 2011 Pasal 16 menyatakan bahwa : (1) *Pendanaan Bantuan Hukum yang diperlukan dan digunakan untuk penyelenggaraan Bantuan Hukum sesuai dengan Undang-Undang ini dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.*(2) *Selain pendanaan sebagaimana dimaksud pada*

ayat (1), sumber pendanaan Bantuan Hukum dapat berasal dari: a. hibah atau sumbangan; dan/atau b. sumber pendanaan lain yang sah dan tidak mengikat.

Sementara pada Pasal 17 menyatakan sumber pendanaannya adalah dari APBN :

(1) Pemerintah wajib mengalokasikan dana penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. (2) Pendanaan penyelenggaraan Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dialokasikan pada anggaran kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

Dengan lahirnya, Peraturan Presiden tahun no 80/ 2011 tentang Dana Perwalian, Indonesia sekali lagi memperluas kemungkinan dan kelayakan bagi berbagai bentuk pendanaan yang inovatif, termasuk Dana Perwalian untuk berbagai bidang dan barang publik yang selama ini kurang memperoleh perhatian atau bahkan underfunded. Seperti dalam bidang Demokrasi dan Peranan CSO.

Peraturan Presiden no 80 itu dengan jelas mengizinkan pembentukan Dana pewalian. Pasal 2 menyatakan misalnya : (1) Pemerintah dapat menerima Hibah dalam bentuk uang untuk membiayai kegiatan melalui Dana Perwalian. (2) Hibah melalui Dana Perwalian dimaksudkan untuk mengoptimalkan penggunaan dana Hibah. (3) Hibah melalui Dana Perwalian dapat bersumber dari dalam negeri dan luar negeri. (4) Penerimaan Hibah melalui Dana Perwalian meliputi Hibah yang direncanakan dan/atau Hibah langsung.

Sementara Pasal 3 menulis : Penerimaan Hibah melalui Dana Perwalian harus memenuhi kriteria: a. adanya komitmen dari Pemberi Hibah untuk memberikan dana dalam rangka pencapaian sasaran tematik prioritas pembangunan nasional; b. adanya kebutuhan untuk mendukung pencapaian sasaran tematik sebagaimana dimaksud pada huruf a; dan/atau c. adanya persyaratan yang telah disepakati dengan Pemberi Hibah dalam perjanjian. dalam bentuk uang untuk membiayai kegiatan melalui Dana Perwalian.

Pasal 4 menyatakan bahwa Dana Perwalian digunakan untuk memajukan dan mewujudkan prioritas pembangunan nasional - Dana Perwalian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, digunakan untuk membiayai kegiatan sesuai dengan prioritas pembangunan nasional.

Dengan adanya perkembangan-perkembangan tersebut, kiranya Indonesia memiliki tiga pilihan untuk dapat sebaya dengan negara-negara demokrasi lainnya:

- Pertama, Indonesia menempuh jalan seperti Inggris, yakni secara mengambil *kebijakan tingkat tinggi* dan sebagai bagian dari prioritas pembangunan untuk memberikan pengakuan dan dukungan kepada CSO dan partisipasi warga negara secara komprehensif. Secara konkret, berarti Indonesia perlu melansir kebijakan, membuka unit CSO dibawah kantor presiden dan menugasi pejabat setingkat menteri untuk bertugas memajukan peran dan sumbangan CSO Indonesia. Dukungan kepada CSO dapat berupa dua bentuk (i) dukungan melalui CSO; (ii) dukungan kepada CSO.
- Kedua, Indonesia memulai sebuah *regulasi atau dasar hukum* untuk memberi payung hukum tentang peran CSO, dengan penekanan pada pengakuan dan dukungan pemerintah kepada partisipasi CSO dalam mewujudkan berbagai barang publik dan bidang dan sasaran yang menjadi prioritas pemerintah dalam 5 tahun mendatang. Di dalamnya dapat dimuat ketentuan yang mewajibkan dukungan pendanaan kepada CSO melalui mekanisme tertentu, yang nantinya dilaksanakan oleh kementerian teknis (Bappenas, Kantor Presiden).
- Ketiga, Indonesia dapat memulai dengan mengkapitalisasi perkembangan- perkembangan yang ada, untuk memberi dukungan kepada peran dan sumbangan CSO Indonesia. Langkah ini tidak lain adalah memperdalam dan atau memperluas regulasi dan praktik yang sudah ada yakni Peraturan presiden tentang Dana Perwalian; dan Keputusan menteri Bappenas tentang Lembaga Wali amanat. Dengan singkat, jalan ketiga ini adalah membentuk *Trust Fund untuk Demokrasi* atau Dana Perwalian Demokrasi yang bertujuan memajukan dan memperkuat peran dan kapasitas CSO Indonesia dalam bidang pengembangan kualitas demokrasi secara umum. Di dalamnya dua bentuk dukungan dapat diselenggarakan, seperti model di Inggris – (i) dukungan melalui CSO untuk ikut serta mempercepat realisasi barang publik yang diprioritaskan; (ii) dukungan kepada CSO (program-program CSO sendiri sesuai prioritas mereka).

Setidaknya ada tiga alasan mengapa CSO Indonesia merupakan pihak yang layak didukung pendanaan melalui mekanisme trust Fund/dana perwalian. Pertama, CSO merupakan pihak yang layak dan perlu dibantu akan tetapi dalam skema kebijakan dan regulasi yang ada di Indonesia tidak memungkinkan. Kedua, dana perwalian dalam bidang demokrasi sangat diperlukan untuk memperluas barang publik. Ketiga, untuk memulai pendanaan sebuah pilot proyek mewujudkan kegiatan program penguatan demokrasi baik melalui CSO dan bersama/kepada CSO, yang kemudian dapat dilanjutkan pendanaannya ke dalam pendanaan rutin.

6.2. Pengalaman Trust Fund. Pengalaman menjalankan dan mengelola dana Trust Fund dari Bank Dunia, GMF dan ICCTF, kiranya dapat disarikan ke dalam beberapa dimensi berikut, yang relevan untuk Indonesia, lebih khusus, yang relevan untuk memikirkan sebuah TF untuk demokrasi di Indonesia.

Pertama, Setidaknya ada dua model TF yaitu (i) model pemerintah seperti dalam kasus MCA dan ICCTF, dan (ii) model nonpemerintah seperti dalam kasus BTF dan Kehati. Model nonpemerintah mesyaratkan kepercayaan yang tinggi kepada lembaga penerimannya. Sementara model pemerintah mensyaratkan jaminan suara pemberi dana dalam tata kelola dan pengambilan keputusannya. Kedua, Sejak 2011, Indonesia sudah memiliki dasar hukum yang kuat bagi adanya Trust Fund, yaitu peraturan Presiden no 80 tahun 2011. Dasar hukum ini memberi payung hukum bagi dua trust fund nasional yaitu ICCTF dan MCA. Indonesia hari ini sudah memiliki *lingkungan yang memadai atau mendukung*, antara baik berupa regulasi ataupun rencana aksi yang memperlihatkan urgensi bahwa masalah tersebut wajib diatasi atau dipecahkan. ICCTF dan MCA kini menjadi dana perwalian nasional.

Ketiga. *Tata kelola atau kelembagaan TF* dapat berbentuk dua cara, yaitu dikelola sendiri ataukah dikelola bersama (diputuskan bersama), dengan pemilik atau badan pengambilan keputusan terdiri dari inisitor dan mereka yang nantinya akan memberi sumbangan dana. Jika kepercayaan tinggi, maka umumnya TF dapat dikelola sendiri, akan tetapi jika tingkat kepercayaan tidak cukup tinggi, maka TF sebaiknya dan umumnya dikelola bersama,

sebagaimana contoh ICCTF di Indonesia.

Secara strategis terdapat dua pilihan yang dapat diambil yaitu, Pertama, model diluar pemerintah seperti model Kehati, tetapi tetap melibatkan dukungan dana pemerintah. Pendanaan dari pemerintah akan berperan sebagai dana abadi (endowments) dan kemudian menggali dana dari sumber lain untuk dana operasional dan dana proyek, yang berasal dari sumber lembaga donor, sektor swata dan sebagainya. Kedua, model pemerintah seperti model ICCTF dan MCA, dimana pemerintah ikut serta menanggung baik dana endowments dan juga dana tahunan, dan selanjutnya diperkuat dengan pendanaan dari lembaga donor, perusahaan swasta dan sebagainya. tentu saja di dalamnya juga terdapat pilihan tata kelola, yang akan memiliki implikasi pada kepercayaan para penyumbang dana.

Dua Skenario TF Untuk Demokrasi

| | Pilihan 1 | Pilihan 2 |
|-----------------------------------|--|---|
| Fokus | Penguatan Demokrasi dan Tata pemerintahan | Penguatan Demokrasi dan Tata pemerintahan dan Kerelawanan untuk barang Publik |
| Sumber dana | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Pemerintah Indonesia: 100 Miliar (endowment) ✓ Iuran pemerintah Rp. 100 Miliar per tahun; bantuan proyek untuk tahap kedua. ✓ Perusahaan/CSR ✓ Lembaga donor: | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Pemerintah Indonesia : 100 Miliar sebagai sebagai dana abadi (endowment) ✓ Lembaga donor, ✓ Perusahaan Swasta/CSR, dan ✓ Donasi lain (Bantuan proyek) |
| Tata kelola/Pengambilan Keputusan | Steering Committee (SC) | Majelis Wali Amanah (MWA) |
| PMU (Project Managements Unit) | Mandiri, di luar unit pemerintah dengan Wakil pemerintah sebagai ketua | Mandiri, dengan wakil pemerintah sebagai Ketua Bersama (Co- Chairs) |
| Mekanisme | <ul style="list-style-type: none"> • Hibah Kompetitif • Durasi proyek 3 tahunan • Call for Proposal- Tahunan | <ul style="list-style-type: none"> • Hibah Kompetitif • Durasi proyek 3 tahunan • Call for Proposal- Tahunan |
| Lembaga yang Berhak | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> NGO <input type="checkbox"/> Universitas dan PT <input type="checkbox"/> Lembaga Keagamaan (NU, Muhammadiyah, Pesantren, Gereja) | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> NGO <input type="checkbox"/> Universitas dan PT <input type="checkbox"/> Lembaga Keagamaan(NU, Muhammadiyah, Pesantren, Gereja) <input type="checkbox"/> Pemda (Kab dan propinsi) |

Pada tingkat operasional, model Trust Fund/Dana Perwalian pemerintah yang kiranya lebih realistis dilaksanakan. Sekura-kurangnya karena tiga alasan : (i) sumber dana pemerintah APBN diharapkan ikut menjadi salah satu sumber dana perwalian. (ii) berdasarkan regulasi yang ada, yakni Perpres no 80 tahun 2011, hanya lembaga pemerintah lah yang diijinkan mengelola dana perwalian; (iii) dari sisi kepercayaan dan tingkat resiko dana, keikutsertaan pemerintah menjadi semacam jaminan dana tersebut akan berada di tangan yang aman

Namun demikian, untuk menjamin bahwa dana perwalian atau trust fund tersebut benar-benar dikelola dengan amanah dan dipergunakan untuk tujuan-tujuan yang disepakati, dengan jaminan bahwa dana tersebut akan berkelanjutan dan bahkan berkembang menjadi lebih besar, pokok-pokok strategy, kelembagaan dan tata kelola dana perwalian demokrasi ini dapat diusulkan sebagai berikut :

- 1) TF Demokrasi secara teknis layak dijalankan, atas dasar kemampuan APBN Indonesia, kebutuhan pembangunan demokrasi dan dengan melihat pengalaman ICCTF. TF Demokrasi dapat dibentuk model pemerintah yakni merujuk pada model ICCTF dan model MCA. Dengan dasar hukum Peraturan Presiden no 80 tahun 2011 yang mengijinkan pembentukan Dana Perwalian di Indonesia untuk pemecahan masalah dan atau penciptaan barang publik. Kelebihan model ini adalah tidak peluang untuk menarik sumber dana dari sumber lain (multi-sumber dana). ICCTF terbukti dapat menarik berbagai sumber dana.
- 2) Langkah pertama adalah menyusun Terms of Reference sebagai dokumen awal. Dalam dokumen ini, diuraikan sekurang-kurangnya (a) maksud dan tujuan, (b) masalah yang akan diatasi dan program prioritas dan (c) sumber pendanaan dan (d) tata kelola dari Trust Fund sendiri.
- 3) Jika TF dibentuk dengan merujuk kepada model MCA dan ICCTF, maka peran Bappenas dan Kantor Presiden menjadi krusial karena menurut Peraturan presiden no 80/2011, Dana Perwalian hanya bisa dibentuk oleh lembaga pemerintah atau yang ditunjuk oleh Bappenas. Bappenas sendiri sudah mengagendakan pembentukan dana perwalian untuk demokrasi dan masyarakat sipil (lihat Presentasi Bappenas dalam Konferensi INFID 2014)

- 4) *Pembentukan MWA* untuk TF demokrasi akan memiliki peran yang penting dan bahkan menentukan karena merekalah yang memegang kunci kepercayaan. Metode pemilihan terbuka seperti yang pernah dilakukan dalam memilih wakil CSO di MCA merupakan pengalaman yang baik yang bisa dilakukan untuk memastikan dan meningkatkan keterbukaan dan kredibilitas MWA dan TF Demokrasi.
- 5) *Jangka Waktu*. Melihat pengalaman dana TF yang ada dan prioritas pemerintah baru dibawah Presiden Jokowi soal partisipasi dan kerelawanan, serta mempertimbangkan peranan CSO dan kapasitas pemerintah di daerah dalam mendukung penguatan demokras lokal, maka TF Demokrasi sebaiknya dibentuk untuk *jangka menengah* sedikitnya 5 hingga 10 tahun. Berikut ini usulan rencana TF Demokrasi dengan ciri-cirinya secara ringkas:
- 6) Belajar dari pengalaman selama ini, yang harus dihindari adalah menjadikan CSO sebagai pelaksana saja dari prioritas atau program atau dana pemerintah atau dana lembaga donor. Hal ini terbukti telah melumpuhkan kemandirian, otonomi dan keberlanjutan CSO Indonesia. Oleh karena itu, pokok penting yang harus menjadi prinsip dalam pembentukan TF Demokrasi adalah pentingnya menyediakan dua skema pendanaan untuk menjamin otonomi, kemandirian dan pluralitas komunitas CSO, yakni (i) dukungan *kepada* program-program CSO, yang artinya CSO dapat mengembangkan program prioritas mereka termasuk memperkuat kelembagaan dan kapasitas SDM dan organisasinya dan (ii) dukungan *melalui* CSO (CSO sebagai pelaksana dari program prioritas pemerintah).
- 7) Secara kelembagaan dan operasional, TF Demokrasi dapat dibentuk model pemerintah, yakni merujuk pada model ICCTF dan model MCA. Dengan dasar hukum Peraturan Presiden no 80 tahun 2011 yang mengizinkan pembentukan Dana Perwalian untuk pengembangan dan penguatan kualitas demokrasi di Indonesia. Kelebihan model ini adalah peluang untuk menarik sumber dana dari sumber lain (multi-sumber dana). ICCFTF terbukti dapat menarik berbagai sumber dana. Berikut ini usulan rencana TF Demokrasi dengan ciri-cirinya secara ringkas:

| Dimensi | Pilihan-pilihan |
|-----------------------------|---|
| Tujuan | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Memperkuat kualitas demokrasi di Indonesia ✓ Memperkuat partisipasi warganegara dan CSO yang bekerja dalam isu-isu kebijakan demokrasi dan tata pemerintahan ✓ Memperkuat partisipasi dan suara kaum perempuan, youth, diffable dan Lansia dalam pengambilan kebijakan baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal |
| Skema Pendanaan kepada CSO | <ul style="list-style-type: none"> • Dukungan <i>Kepada</i> CSO • Dukungan <i>Melalui</i> CSO |
| Dasar Hukum/regulasi | <p>Perpres 80/2011 (sudah ada)</p> <p>Instruksi Presiden/Keputusan menteri Bappenas tentang Dana Perwalian Pengembangan Demokrasi dan Masyarakat Sipil (belum ada)</p> |
| Majelis Wali amanat/Trustee | <p>Tokoh-tokoh yang dipercaya mewakili</p> <ul style="list-style-type: none"> o. 1 orang Kantor Presiden p. 1 orang Kemenkau q. 1 orang Bappenas r. 1 orang wartawan senior s. 1 orang tokoh masyarakat/akademisi t. 1 orang pemerintah daerah u. 1 orang CSO/tokoh perempuan |
| PMU | Nonpemerintah/Kemitraan |
| Pengaturan Kelembagaan | <p>MWA sebagai pengambil keputusan tertinggi/Trustee</p> <p>Susunan MWA sesuai dengan Perpes no 80 th 2011</p> <p>PMU yang terdiri dari dua bagian</p> <ul style="list-style-type: none"> e. Pengelola dan manajemen program-proyek f. Fund Manajer yang mengembangkan dana/Perjanjian kerjasama dengan Fund Manager profesional/Bank |
| Jangka waktu | 10 tahun |
| Dokumen kelembagaan | <ul style="list-style-type: none"> • Term of Reference TF Demokrasi. • Rencana Kerja Prioritas 4 tahun /Area Intervensi tiap tahun dan selama 4 tahun (strategic Plan) • Bussines Plan, termasuk didalamnya pengembangan dana • SOP-SOP (Keuangan, Hibah Kompetitif, Pelaporan, Indikator kerja/KPI) • Kode Etik bagi PMU |
| Sumber dana Jumlah Dana | <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Indonesia, Lembaga Donor dan Sektor Swasta • Rp 100 miliar –donor (10 juta dolar); Rp. 100 miliar – pemerintah Indonesia; Rp. 100 Miliar- donor swasta |

DAFTAR PUSTAKA

1. Aidy Halimanjaya, Smita Nakhooda with Sam Barnard, 2014, "The Effectiveness of Climate Finance: Review of the Indonesia Climate Change Trust Fund in Indonesia", ODI Working Paper April 2014.
2. Badan Pembinaan Hukum Nasional, http://bphntv.bphn.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=690:310- obh- lolos-verifikasi-dan-akreditasi-organisasi-bantuan-hukum- &catid=6:berita&Itemid=167 akses pada tanggal 18 September 2014.
3. Bappenas, Peraturan Menteri Bappenas no 3 tahun 2013, tentang Pembentukan Lembaga Wali Amanat Dana Perwalian Perubahan Iklim/Indonesia Climate Change Trust Fund.
4. Bappenas, 2014, Dana Perwalian Demokrasi, *Presentasi dalam konferensi INFID 2014*.
5. Badan Pusat Statistik (BPS), *Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2013*, No. 47/07/Th. XVI, 1 Juli 2013.
6. Berita Lembaran Negara, Peraturan Menteri negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Lembaga Wali Amanat Millenium Challenge Account- Indonesia.
7. Billing, Annika. 2011. Support to Civil Society Within Swedish Development Cooperation. School of Global Studies • University of Gothenburg.
8. Black, Henry Campbell. 1990. *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, ST. Paul Minnessota: West Publishing Co.
9. Cappelletti, Mauro and B. Garth (eds.), 1978. *Access to Justice: A World Survey*, Vol. I, Milan: Sitjoff and Noordhoff – Alpehenaandenrijn.
10. Cappelletti, Mauro and James Gordley, "Legal aid: modern themes and variations", *Stanford Law Review*, Vol. 24, No. 2 (January 1972), p. 347.
11. Chaterine Agg, 2006, "Trends in Government Support for Non-Government organization: Is the Golden Age of the NGO Behind Us?" *Civil Society and Social Movement Programme Paper no 23 June 2006-United Nations Research Institute for Social Development*.
12. Catherine Agg, 2006, "Trend in Government Support for Non-Government Organizations: Is "the Golden Age" behind us". UNRISD Program Paper no 23. Juni 2006.
13. Cheema, Shabbir, G. 2011. Engaging Civil Society to Promote Democratic Local Governance: Emerging Trends and Policy Implications in Asia. Working Paper No 7 from Swedish International Centre for Local Democracy.
14. Eugenio M Gonzales, 2004, *Membentuk dan Mengelola Dana Abadi*, LP3ES, Jakarta

15. Frankfurt School - UNEP Collaborating Centre for Climate & Sustainable Energy Finance, 2012 Case Study: The Indonesia Climate Change Trust Fund, <http://www.fs-unep-centre.org>.
16. Hadzi-Miceva, Katerina & Suplisson, Fabrice. 2007. Overview of State Funding Schemes for Civil Society Organization. European Center for Not-for-Profit Law (ECNL) and COWI A/S.
17. Harahap, M. Yahya. 2002. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Jakarta: Sinar Grafika.
18. HM Government/UK. 2012. The Compact. UK
19. HM Government/UK. 2012. The Compact Accountability and Transparency Guide. UK.
20. HM Government/UK, 2012, "Making It Easier for CSO working with the state: Progress Update". UK.
21. Hukum Online, *Pemerintah Sediakan Rp 40,8 Miliar Dana Bantuan Hukum*, akses 15 September 2014, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51a6effc8c488/pemerintah-sediakan-rp40-8-miliar-dana-bantuan-hukum>.
22. ICAI. 2013. DFID's Support for Civil Society Organisations through Programme Partnership Arrangements. The Independent Commission for Aid Impact (ICAI): UK.
23. ICCTF, 2013, Annual Report 2013.
24. IJSL Staff, (2005), "Support by The Government of the Republic of Korea for Non-Profit Sector" International Journal of Civil Society Law, Vol III Issue 2, April 2005.
25. INCL. 2010. National Funds to Support Civil Society Organization. The International Center for No-for-Profit Law (INCL).
26. Independent Evaluation Group World Bank, 2011, Trust Fund Support for Development; An Evaluation of the World Bank Trust Fund Portfolio
27. Junki Kim, "The Growth of the Non-Government Sector in Korea and Its Relations with the State," *Global Economic Review*, Vol. 29, No. 4, 2000.
28. Jun-ki Kim (2003). "Governance, Organizational Effectiveness and the Non-profit Sector in Korea". *Korea Journal of Public Administration*, 19(2): 15-33, 2004.
29. KEHATI, 2014, "20 tahun KEHATI" Warta Kehati Edisi November 2013-Februari 2014.
30. Keijzer, Niels & Spierings, Eunike. 2011. Comparative analysis of EU donor policies towards working with Civil Society Organisations. Document analysis commissioned by DSO/MO. European Center for Development Policy Management (ECDPM).
31. Kim, I. & Hwang, C. (1999). 'Defining Nonprofit Sector in Korea.' Working Paper
32. submitted to Johns Hopkins Comparative Nonprofit Research Project.
33. Kontras dan PSHK. 2014. *Bantuan Hukum Masih Sulit Diakses: Hasil Pemantauan di Lima Provinsi terkait Pelaksanaan UU No 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum*, Jakarta: Kontras, PSHK dan AIPJ.

34. Leen Nijs dan Robert Renard, 2009, "Reforming Government Funding of development NGOs: A Comparative Analysis of Eight European Donors." *University Antwerp Working Paper no 2009.01*
35. Lev, Daniel S. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambuangan dan Perubahan*, Jakarta: LP3ES.
36. Lubis, Todung Mulya. 1986. *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*, Jakarta: LP3ES.
37. Ministry of Government Administration and Home Affairs, 2005, "Support For Activities of Non-Profit Private Organizations Promoting Public Interests" *International Journal of Civil Society Law*, Vol III Issue 2, April 2005.
38. Ministry of National Development Planning/Bappenas, 2011, "ICCTF Bussines Plan 2011-2020".
39. Modeer, Pontus & Alffram, Henrik. 2013. Sweden Case Study: Swedish CSOs and Relationships with The Government of Sweden in Development Cooperation. SIDA.
40. Nasution, Adnan Buyung. 1981. *Bantuan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES).
41. OECD. 2011. How DAC Members Work With Civil Society Organizations: An Overview. OECD
42. OECD. 2012. Partnering with Civil Society; 12 Lessons from DAC Peer Reviews.
43. OECD. 2013. Aid for CSOs. Aid at a glance; Flows of official development assistance to and through civil society organisations in 2011. Statistics based on DAC Members' reporting to the Creditor Reporting System database. OECD Development Co-operation Directorate.
44. Pemerintah Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia no 80 tahun 2011 tentang Dana Perwalian.
45. Pemerintah Indonesia, Peraturan Menteri negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 3 tahun 2013 Tentang Pembentukan Wali Amanat Dana Perwalian Perubahan Iklim di Indonesia/ICCTF.
46. Peters, A.A.G. dan Koesriani Siswosoebroto. 1988. *Hukum dan Perkembangan Sosial: Buku Teks Sosiologi Hukum*, Volume 2, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
47. Pratt, B., Adams, J., & Warren, H. 2006. Official Agency Funding of NGOs in Seven Countries: Mechanisms, Trends and Implications. Occasional Papers Series No: 46. International NGO Training and Research Centre (INTRAC).
48. Sator, Balazs. 2010. International Practises on Funding Civil Society Organisations. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCEU) PCU Project Coordinator in Ukraine: Kyiv.
49. Sida. 2010. Sida's Instructions for Grants from the Appropriation Item Support via Swedish Civil Society Organisations.

50. Sihombing, Uli Parulian. 2004. *Perkembangan Bantuan Hukum dan Tanggungjawab Negara*, Jakarta: <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol10932/perkembangan-bantuan-hukum-dan-tanggungjawab-negara->, akses pada tanggal 10 Agustus 2014.
51. Soekanto, Soerjono. 1983. *Bantuan Hukum Suatu Jaminan Tinjauan Sosio Yuridis*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
52. Suharko, 2007. The Limits of Indonesian CSOs in Promoting Democratic Governance.
53. Sunhyuk Kim, *The Politics of Democratization in Korea: The Role of Civil Society* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000).
54. The Balkan Trust for Democracy, 2012. *Annual Report Fiscal year 2012*
55. The World Bank, 2013, "2013 Trust Fund Annual Report"
56. The World Bank, 2011, "Directory of Programs supported by Trust Fund as of March 2011".
57. Tomlinson B. and Wanjiru R. (2010). Open Forum Country and Sectoral Consultations: A Synthesis of Outcomes Towards a Framework for CSO Development Effectiveness.
58. Triwibowo, Darmawan dan Moh Syafi' Alielha. 2006. *Mengangankan Perubahan Sosial: Analisis Perkembangan Bantuan Hukum Struktural di Indonesia*, dalam Darmawan Triwibowo (ed.) "Gerakan Sosial: Wahana Civil Society bagi Demokratisasi", Jakarta: Perkumpulan Prakarsa dan LP3ES.
59. Vasilache, Ana & Vamesu, Ancuta. 2011. Fundraising and Accessing EU Funds Technical Assistance for Civil Society Organisations—TACSO Regional Office Potoklinica 16, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina.
60. Winarta, Frans Hendra. 2009. *Probono Publico*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama;
61. Winarta, Frans Hendra. 2011. *Bantuan Hukum di Indonesia: Hak untuk Didampingi Penasihat Hukum bagi Semua Warga Negara*, Jakarta: Elex Media Komputindo.